63

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA I DOWODZENIA

# BUDŻET OBRONNY POLSKI NA POCZĄTKU XXI WIEKU – FAKTY I OCZEKIWANIA

**Kryptonim: „BUDŻET"**

Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej
S/7627
05-007627-003-0

WARSZAWA

74972

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA I DOWODZENIA

INSTYTUT LOGISTYKI

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 14972
II
Akademii Obrony Narodowej

# Budżet obronny Polski na początku XXI wieku – fakty i oczekiwania

Kryptonim: Budżet

praca naukowo-badawcza
pod kierunkiem:
prof. dr hab. Janusza Płaczka

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - WYPOŻYCZALNIA
Nr ewid. .....
III
Akademii Obrony Narod...

WARSZAWA

2009

**Autorzy:**

Płk mgr Henryk Borsuk – rozdział 8, 9, zakończenie;
Płk dr inż. Paweł Górski – rozdział 7, zakończenie;
Ppłk dr Sylwester T. Kurek – rozdział 5, 6, zakończenie;
Ppłk dr Konrad Stańczyk – rozdział 2, 3, zakończenie;
Dr Stefan Kurinia – rozdział 10, zakończenie;
Mgr Katarzyna Pietrzyk – rozdział, 4, 7, zakończenie;
Prof. dr hab. Janusz Płaczek – wstęp, rozdział 1, 4, 7, zakończenie.

**Recenzent:** dr hab. Lech Kościelecki

| | 1 | 2 | 3 | A |
|---|---|---|---|---|

4

Tytuł: **BUDŻET OBRONNY POLSKI NA POCZĄTKU XXI WIEKU – FAKTY I OCZEKIWANIA**

**KRYPTONIM „BUDŻET"**

| 5 | 6 | 7 |
|---|---|---|
| Rozpoczęto: 2.01.2009<br>Zakończono: 18.11.2009 | Kart: 239 | |

| 8 | 9 |
|---|---|
| | |

**Spis treści**


| | | strona |
|---|---|---|
| | **Wstęp**..... | 5 |
| **1.** | **Identyfikacja budżetu obronnego – ujęcie teoretyczne**..... | 8 |
| 1.1. | Język problemu..... | 8 |
| 1.2. | Współczesne funkcje wydatków wojskowych..... | 13 |
| 1.3. | Analiza struktury wydatków wojskowych..... | 15 |
| 1.4. | Metody międzynarodowych porównań wydatków wojskowych..... | 18 |
| **2.** | **Organizacyjne i prawne uwarunkowania funkcjonowania budżetu obronnego w Polsce**..... | 24 |
| 2.1. | Rola państwa w kreowaniu budżetu obronnego..... | 24 |
| 2.2. | Środowisko prawne budżetu obronnego..... | 26 |
| 2.3. | Planowanie budżetu obronnego..... | 30 |
| 2.4. | Wykonywanie budżetu obronnego..... | 45 |
| 2.5. | Rozwiązania szczególne wpływające na kształt budżetu obronnego..... | 50 |
| **3.** | Charakterystyka otoczenia oraz wielkości i struktury budżetu obronnego RP w latach 2000-2008 | 56 |
| 3.1. | Synteza budżetu obronnego Polski na początku XXI w. | 56 |
| 3.2. | Analiza budżetu obronnego w środowisku gospodarczo-finansowym państwa w latach 2000 - 2007 | 61 |
| 3.3. | Budżet obronny wobec kryzysu 2008 r. | 72 |
| **4.** | **Badanie współzależności budżetu obronnego Polski z charakterystycznymi elementami rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w latach 2000-2008**..... | 77 |
| 4.1. | Wzrost i rozwój gospodarczy - teoretyczne ujęcie problemu..... | 77 |
| 4.2. | Zbiór podstawowych informacji opisujących rozwój społeczno-gospodarczy... | 82 |
| 4.3. | Analiza i ocena współzależności stanów osobowych sił zbrojnych względem ilości wybranych profesji..... | 87 |
| 4.4. | Analiza i ocena współzależności wydatków wojskowych z wydatkami na wybrane sfery społeczno-gospodarcze..... | 91 |
| **5.** | **Diagnoza budżetu obronnego państw NATO w latach 2000-2007**..... | 94 |
| 5.1. | Światowe wydatki wojskowe – stan i synteza zmian..... | 95 |
| 5.2. | Wydatki militarne NATO i ich tendencje..... | 98 |
| 5.3. | Zarys istoty finansowania przedsięwzięć Sojuszu..... | 104 |
| **6.** | **Główne tendencje występujące w strukturze wydatków państw NATO w latach 2000-2007**..... | 109 |
| 6.1. | Belgia..... | 109 |
| 6.2. | Bułgaria..... | 110 |
| 6.3. | Czechy..... | 111 |
| 6.4. | Dania..... | 112 |
| 6.5. | Estonia..... | 113 |
| 6.6. | Francja..... | 114 |
| 6.7. | Grecja..... | 115 |
| 6.8. | Hiszpania..... | 116 |
| 6.9. | Holandia..... | 118 |
| 6.10. | Kanada..... | 119 |
| 6.11. | Litwa..... | 120 |

6.12. Luksemburg..... 121
6.13. Łotwa..... 122
6.14. Niemcy..... 123
6.15. Norwegia..... 124
6.16. Polska..... 125
6.17. Portugalia..... 126
6.18. Rumunia..... 127
6.19. Słowacja..... 129
6.20. Słowenia..... 130
6.21. Turcja..... 131
6.22. USA..... 132
6.23. Węgry..... 133
6.24. Wielka Brytania..... 134
6.25. Włochy..... 135
**7. Badanie siły militarnej i siły gospodarczej państw NATO w latach 2000-2007 w funkcji wnioskowania statystycznego**..... 138
7.1. Geopolityka czy geoekonomika – zarys problemu..... 138
7.2. Siła ekonomiczna..... 141
7.3. Siła militarna..... 146
7.4. Geoekonomika czy geopolityka – analiza siły korelacji zjawiska..... 154
**8. Budżet zadaniowy jako nowoczesne narzędzie zarządzania wydatkami wojska**..... 162
8.1. Podstawowe pojęcia oraz istota budżetu zadaniowego..... 162
8.2. Wdrażanie planowania zadaniowego w resorcie obrony narodowej..... 167
8.3. Zakres budżetu zadaniowego resortu obrony narodowej..... 170
8.4. Podsumowanie i uwagi końcowe..... 182
**9. Prognoza wysokości i struktury budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej na lata 2009-2013**..... 185
9.1. Pojęcie, funkcje oraz klasyfikacja prognoz gospodarczych – zarys teorii..... 185
9.2. Metody oraz etapy opracowania prognozy w zarysie..... 187
9.3. Sformułowanie zadania i wybór metody prognozowania budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej..... 190
9.4. Wyznaczenie prognozy wysokości budżetu na lata 2009-2013..... 193
9.5. Próba wyznaczenia prognozy struktury budżetu na lata 2009-2013..... 201
9.6. Dopuszczalność oraz weryfikacja wyznaczonej prognozy..... 205
**10. Prognozy wydatków wojskowych wybranych państw europy**..... 209
10.1. Wybór państw do prognozowania wydatków wojskowych..... 209
10.2. Analiza wydatków wojskowych wybranych państw..... 211
10.3. Czynniki, które będą kształtować wydatki wojskowe wybranych państw..... 219
10.4. Szacunki wydatków wojskowych wybranych państw na najbliższe lata..... 223
**Zakończenie**..... 225
**Spis: wykresów, tabel, schematów**..... 230
**Bibliografia**..... 234

# WSTĘP

W polskiej literaturze przedmiotu występuje niedosyt publikacji zwartych dotyczących budżetu obronnego Polski. Jest to obszar badań, który budzi żywe zainteresowanie zarówno polityków, wojskowych i ekonomistów. Współcześnie w dobie demokracji społeczeństwo polskie domaga się rzetelnych i aktualnych informacji na temat kształtowania się wydatków wojskowych państw NATO, jak również naszych sąsiadów. Interesuje się przeznaczaniem środków budżetu MON na poszczególne rodzaje sił zbrojnych, zakupy uzbrojenia, jak również wydatki związane z kształtowaniem rent i emerytur wojskowych. Istotne są tu także tendencje występujące w tym zakresie wśród naszych sojuszników w NATO. Na przełomie 2008/2009 roku Ministerstwo Obrony Narodowej odczuło skutki recesji gospodarczej bowiem obniżono realizację zakładanych wydatków o 10%. Budżet MON w 2009 r. otrzymał już o ok. 20% niższe środki niż dotychczas to planowano. Spowodowało to cięcia w zakupach uzbrojenia, zwalnianie przede wszystkim pracowników cywilnych wojska, odroczenie remontów sprzętu i budynków oraz ograniczenie procesu szkolenia wojsk. Jednocześnie należy zaznaczyć, że już od połowy 2009 r. Polska przeszła na system armii ochotniczej, co wyzwala stosowne obawy o koszty funkcjonowania tego typu armii i jej stan ilościowy. Wreszcie istnieje potrzeba nakreślenia stosownych prognoz w tym zakresie na najbliższe lata. Pracownicy i doktoranci Instytutu Logistyki są w pełni predestynowani do zajęcia się tymi problemami z punktu widzenia rzetelności prowadzonej analizy naukowej.

Mając na uwadze powyższe uzasadnienie wyboru tematu pragniemy w tym opracowaniu zrealizować następujący **cel badań**: dokonać diagnozy wydatków obronnych Polski za okres 2000-2008 i nakreślić możliwą prognozę tychże wydatków na najbliższe pięć lat. Wszystko to zostanie dokonane na tle naszego otoczenia w sojuszu NATO i najbliższych sąsiadów.

Z tak sformułowanego celu wynika kilka szczegółowych **problemów badawczych:**

- jak należy interpretować wydatki obronne?
- jakimi parametrami można porównywać wydatki obronne w skali międzynarodowej?
- jakie prawidłowości można wyprowadzić w zakresie kształtowania wydatków obronnych w naszym kraju badając ich wartość, jak również strukturę?
- jaki występuje poziom wydatków obronnych w poszczególnych państwach NATO?
- jaka jest struktura wewnętrzna wydatków obronnych w wybranych państwach NATO?
- jaki poziom wydatków obronnych kształtuje się wśród naszych sąsiadów?

- jaka może być struktura wydatków wojskowych Polski po wprowadzeniu w naszym kraju armii w pełni ochotniczej?
- jakie są zalety i wady budżetu zadaniowego MON?
- jak mogą się kształtować wydatki obronne Polski w perspektywie 2013 r.?

Wstępna analiza problemów badawczych oraz założony cel pracy stały się przyczynkiem sformułowania **hipotezy roboczej pracy**, która przyjęła następujące brzmienie. Polska wydawała na swoje potrzeby obronne w latach 2000-2008 średniorocznie ok. 1,95% PKB. Był to dobry poziom, mając na uwadze naszych sojuszników w NATO. Budżet obronny Polski do 2013 r. osiągnie wartość 25 mld zł przy założeniu optymistycznym, natomiast przy wariancie pesymistycznym będzie to wartość 23 mld zł. Oznacza to, że będzie się on kształtował od 1,7% do 1,6% PKB. Na ten poziom wyraźny wpływ będzie miała konieczna poprawa deficytu budżetu państwa oraz sytuacja gospodarcza kraju zmierzająca do przyjęcia naszego państwa do strefy EURO.

**Praca ma charakter teoretyczno-analityczny i można ją zaliczyć do takiej dyscypliny naukowej jak ekonomika bezpieczeństwa.**

**Przedmiotem badań** jest próba określenia ewolucji zachodzących w kształtowaniu się budżetu obronnego w naszym kraju. Natomiast **podmiotem badań** jest przede wszystkim Ministerstwo Obrony Narodowej, które planuje i wydatkuje tego typu środki finansowe, przyznawane przez Sejm RP z budżetu państwa. **Zakres czasowy** pracy obejmuje okres od 2000 do 2013. Pierwsze dziewięć lat to okres ex post natomiast kolejne pięć dotyczy okresu ex ante.

W pracy zostaną wykorzystane następujące **metody badawcze**: analiza literatury przedmiotu, porównawcza, syntezy, analogii, wybrane metody statystyczne i ekonometryczne oraz opinii ekspertów. Również uwzględnimy takie metody, jak interpretacja wyników i wnioskowanie.

Praca bazuje na szerokiej gamie **literatury przedmiotu**. W opracowaniu znalazły się zarówno: opracowania zwarte, artykuły, akty prawne, źródła internetowe oraz dokumenty i materiały wewnątrz resortowe. Szeroko także korzystano ze źródeł obcojęzycznych. Autorzy opracowania dotarli do interesujących pozycji.

**Struktura pracy** oparta jest na dziesięciu w miarę równych pod względem objętości rozdziałach, które poprzedzone są metodologicznym wstępem. Rozdział pierwszy dotyczy identyfikacji budżetu obronnego z punktu widzenia teorii problemu. Materiał ten definiuje m.in. podstawowe kategorie pracy, klasyfikacje stosowne podziały, zwraca uwagę na sposoby

międzynarodowych porównań. W kolejnych trzech rozdziałach zajmujemy się ewolucją naszego budżetu w różnych przekrojach. Staramy się wychwycić stosowne prawidłowości i zależności zarówno makroekonomiczne, jak również na poziomie samej struktury analizowanych wydatków. Rozdział piąty i szósty ujmuje badania budżetów obronnych państw sojuszu NATO. Na tym tle rozpatrywana jest sytuacja m.in. naszych wydatków. Wskazujemy wykorzystując do tego celu stosowne wskaźniki - miejsce Polski na arenie międzynarodowej. Tego typu analiza nie mogłaby się obyć bez badań i ich wyników odnoszących się do poziomu kształtowania wydatków wojskowych wśród naszych sąsiadów. Pozwala to na ukazanie m.in. miejsca i roli tych wydatków w polityce państw w tej części Europy. Rozdział kolejny dotyczy wyników badań dotyczących siły militarnej i siły ekonomicznej państw NATO w funkcji wnioskowania statystycznego. Dalej kreślimy wady i zalety budżetu zadaniowego MON, który stanowi, jak na razie novum tego typu podejścia, ale za dwa lata ma być obowiązującą i jedyną formułą w budżecie państwa, a w tym w resorcie MON. Pracę kończy rozdział dotyczący prognozy badanych wydatków w perspektywie do 2013 r. Kreślimy tu dwa główne scenariusze rozwoju. Wariant pesymistyczny i optymistyczny. Opracowanie kończy się zakończeniem, w którym ujęte zostały wnioski oraz stosowne propozycje. Ustosunkowaliśmy się również m.in. do celu opracowania i jego założeń. W pracy widnieją stosowne tabele, wykresy oraz schematy, które ubarwiają całość opracowania oraz dobrze ilustrują badane zjawisko.

**Praca wydaje się być przydatna dla** bezpieczeństwa, obronności oraz dla celów dydaktycznych w tej sferze dociekań. Przede wszystkim odnieść to można do trzech aspektów. Po pierwsze, jako materiał analityczny wskazujący na główne kierunki przemian w polskiej armii, które miały miejsce w ostatnich kilku latach oraz ich efekty. Po drugie do poznanie miejsca Polski wśród innych państw NATO w zakresie łożenia swoich środków finansowych na potrzeby obronności państwa, jak również sojuszu. Po trzecie do ukazania dobrych i słabych cech naszego budżetu oraz nakreślenia prognozy badanego zjawiska na najbliższe lata, widząc w tym względzie naszych sąsiadów.

**Adresatami wyników pracy są**: Ministerstwo Obrony Narodowej (Departament Budżetowy, Departament Polityki Bezpieczeństwa Międzynarodowego, Departament Strategii i Planowania Obronnego, Departament Transformacji) Sztab Generalny WP (Zarząd Planowania Strategicznego P-5) oraz Akademia Obrony Narodowej.

Pracę należy traktować, jako wstępne ujęcie i próbę przybliżenia tego bardzo szerokiego tematu natury merytorycznej i metodologicznej.

# 1. IDENTYFIKACJA BUDŻETU OBRONNEGO – UJĘCIE TEORETYCZNE

Mając na uwadze dobre rozpoznanie badanego problemu, **należy rozpocząć od trafnego zdiagnozowania budżetu obronnego z punktu widzenia teorii**. Pozwoli to na jednoznaczną interpretację prezentowanego materiału, jak również wprowadzi w główny nurt prowadzonych dociekań. Rozdział składa się z czterech punktów, które dobrze korespondują ze sobą. Na początku zajmę się zdefiniowaniem podstawowej kategorii tej pracy, jaką jest budżet obronny. Wskażę również na jego miejsce względem innych określeń. Uważam także, że należy skupić się dalej na współczesnych funkcjach tego budżetu z punktu widzenia makroekonomii. Nie można zapominać o strukturze tego budżetu, będzie to przedmiotem dociekań w trzecim punkcie. Ze względu na prowadzone w tej pracy dociekania międzynarodowe, nie można pominąć kwestii metod międzynarodowych porównań wydatków wojskowych. Całość tego rozdziału kończy krótkie podsumowanie. Należy zastrzec, że prezentowane informacje mają charakter sygnalny i należy traktować, jako zarys badanego problemu.

## 1.1. Język problemu

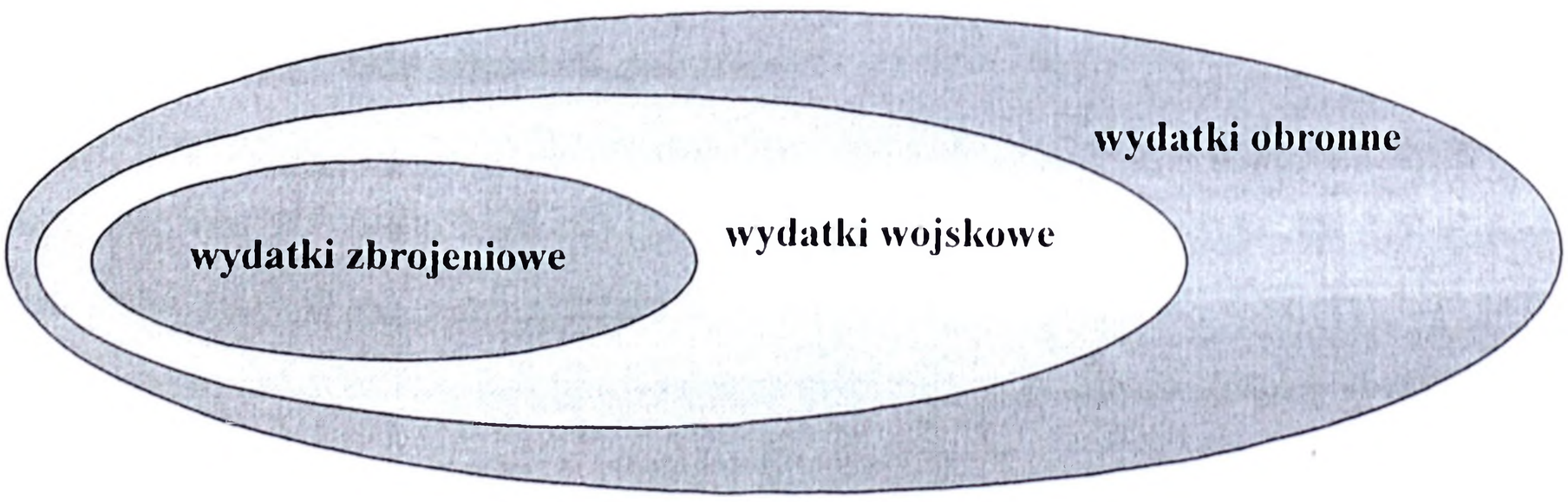
**W literaturze fachowej wielu krajów jak i ośrodków naukowo - badawczych definicje budżetu obronnego** różnią się znacznie, co do swego zakresu. Stosuje się przy tym - dość często - dowolność w używanej terminologii. Niejednokrotnie pojęcie wydatków obronnych utożsamia się z wydatkami wojskowymi lub zbrojeniowymi. Określenia te na pozór wydają się równoważne. W celu uchwycenia różnic między nimi, zachodzi konieczność rozgraniczenia trzech następujących pojęć: nakładów, kosztów i wydatków.

Mając na uwadze **nakłady obronne** rozumie się część nakładów gospodarki narodowej przeznaczanych na cele obronne. Nakłady te obejmują szerokie spektrum dóbr i usług oraz są uzależnione między innymi od poziomu rozwoju sił wytwórczych. Natomiast **koszty** rozumiane są jako nakłady ujmowane wartościowo tj. w jednostkach pieniężnych. Stąd też koszty obronne to nakłady obronne wyrażone wartościowo. Klasyfikacja ogólna kosztów obronnych może obejmować m. in. następujący podział – wg ich miejsca powstawania, czyli: w siłach zbrojnych, w gospodarce narodowej, w jednostkach obrony cywilnej.

Przez wydatki rozumie się rozchód środków pieniężnych na realizację określonych przedsięwzięć. Stąd można wyprowadzić definicję **wydatków obronnych,** które oznaczają wydatki ponoszone na funkcjonowanie i rozwój systemu obronnego państwa. Powszechnie

wiadomo, że system obronny państwa składa się wielu wzajemnie powiązanych elementów (ludzi, organizacji, urządzeń), które działają na rzecz zachowania bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Takimi zasadniczymi elementami tego systemu są: siły zbrojne, rezerwy państwowe, obrona cywilna, przemysł zbrojeniowy, infrastruktura obronna, prace naukowo-badawcze z zakresu bezpieczeństwa, otrzymywana pomoc wojskowa z zagranicy oraz niekiedy straż graniczna. Nie można także zapominać o systemie kierowania tym systemem, który także jest niezbędny i generuje koszty a także wydatki na świadczenia emerytalno - rentowe byłego personelu wojskowego. W zależności od przyjętej polityki obronnej w danym państwie poszczególne elementy tego systemu uzyskują różny priorytet. Stąd istotne jest, aby zwracać uwagę na zawartość tego typu wydatków i źródła ich finansowania. Wynika z tego, że wydatki obronne są szerszym pojęciem od **wydatków wojskowych**, które oznaczają - planowane i/lub ponoszone kwoty pieniężne budżetu państwa na siły zbrojne. Związane są one z istnieniem oraz utrzymaniem sił zbrojnych i urządzeń wojskowych. Najistotniejsze części składowe tych wydatków obejmują kwoty związane z: utrzymaniem stanów osobowych, szkoleniem wojsk, wyposażeniem w uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz utrzymaniem infrastruktury wojskowej[1]. Natomiast wydatki wojskowe z kolei są większe od **wydatków zbrojeniowych** (wydatki majątkowe), które przeznacza się i ponosi na inwestycje związane przede wszystkim z zakupem uzbrojenia i sprzętu wojskowego, pracami badawczymi, ale finansowanymi z resortu obrony oraz budownictwem wojskowym. Warto zaznaczyć, że największą przydatność w porównaniach międzynarodowych znajduje termin wydatki wojskowe. Przemawia za tym fakt, że prawie w każdym państwie stanowią one dominującą pozycję wydatków obronnych. Prezentowane zależności między wydatkami obronnymi, wojskowymi i zbrojeniowymi dobrze oddaje schemat 1.1.

**Schemat 1.1. Występujące zależności między wydatkami obronnymi, wojskowymi i zbrojeniowymi – ujęcie ideowe**




Źródło: opracowanie własne.

[1] Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2002, s. 160.

Istotne jest dla czynionych tego typu analiz, że wydatki mogą być wyższe od kosztów i odwrotnie. W pierwszym przypadku wystąpi to wówczas, gdy zakupione: materiały, surowce czy sprzęt zostaną wyłączone ze spożycia czy też użytku a znajdą się w rezerwach. Natomiast w drugim przypadku, gdy pozostające w rezerwach zasoby zakupione wcześniej zostaną zużytkowane w bieżącym czasie. Tego typu oba przypadki występują dość często przy finansowaniu potrzeb bezpieczeństwa państwa.

Należy także zdefiniować pojęcie **budżet wojskowy.** Jest to przewidywane, wartościowe odzwierciedlenie zamierzeń strategiczno-operacyjnych, organizacyjnych, szkoleniowych, zaopatrzeniowych i innych zadań rzeczowych sił zbrojnych. Oznacza to, że jest to plan finansowy dochodów i wydatków ministerstwa obrony narodowej o rocznym horyzoncie czasowym, uchwalony przez parlament jako część budżetu państwa.

Szczególnie w ostatnich latach przy wszelkiego rodzaju porównaniach preferowana jest zdecydowanie kategoria **budżetu obronnego**. Jednoznacznie trudno odpowiedzieć, czy jest to najtrafniejsze określenie i aktualnie zgodne z rzeczywistością. Wydaje się, że przede wszystkim chodzi tu o odcień polityczny tych wydatków, ich charakter defensywny niż o samo ich wnętrze[2].

**W różnych państwach definicje wydatków wojskowych mają odmienny zakres**[3]. Na przykład, według przyjętej terminologii w sojuszu NATO do globalnych wydatków wojskowych zalicza się całkowite wydatki wojskowe poszczególnych państw sojuszu, niezależnie od tego, czy wynikają one z zobowiązań tych państw względem koalicji północno-atlantyckiej, czy też nie. Definicja stosowana w oficjalnych opracowaniach NATO zawiera następujące elementy:

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

Wydatki obronne w terminologii NATO oznaczają wszelkiego typu wydatki o charakterze militarnym ponoszone przez rząd państwa członkowskiego. Zakres tej definicji jest bardzo szeroki. Pozostawia on państwu członkowskiemu swobodę w podjęciu decyzji o kwalifikacji danego rodzaju wydatku do kategorii wydatków obronnych.

---

[2] R. Polak, J. Telep, Kierunek armia zawodowa?, Bellona, Warszawa 2002, s. 37.
[3] Patrz: Handbook of Defense Economics, edited by K. Hartley, T. Sandler, Amsterdam 1995, s. 45-68.

Jak wskazuje raport Zgromadzenia Unii Zachodnioeuropejskiej z 1983 r., uzgodnienie wspólnej definicji wydatków obronnych NATO dokonało się „...poprzez włączenie pozycji już przyjętych, przynajmniej w jednym budżecie obronnym państwa członkowskiego...", nie zaś „...w drodze wyłączenia pozycji nie uwzględnianych w kategorii wydatków obronnych większości państw członkowskich". W konsekwencji, pojecie wydatki obronne obejmuje możliwe szerokie spektrum spraw, uznawanych przez poszczególne państwa członkowskie jako obronne. Implikuje jednocześnie zróżnicowanie zakresu przedmiotowego tego terminu w poszczególnych państwach. W kontekście badań porównawczych może sprawić to pewne trudności[4].

W sumie wielkość wydatków obronnych państw członkowskich NATO może być rozumiana jako wysiłek obronny tych państw. Jest on niezależny od skali faktycznych zadań, jakie poszczególne elementy sił zbrojnych wykonują.

Między wysokością budżetów obronnych, liczonych według definicji NATO a definicją stosowaną w poszczególnych państwach Sojuszu Atlantyckiego, występują istotne różnice. Poziom budżetów wojskowych krajów NATO liczony według definicji koalicyjnej jest przeważnie wyższy od poziomu budżetów liczonych według definicji narodowych. Definicja NATO ma większy zakres niż definicje narodowe i uwzględnia w szerszym zakresie wydatki na: wojskowe prace badawczo-rozwojowe, rozwój i utrzymanie infrastruktury, zakup sprzętu wojskowego ogólnego przeznaczenia oraz utrzymanie systemu mobilizacyjnego w gospodarce. Również w ich skład wchodzą wydatki na pomoc wojskową za granicę, ale dotyczy to tylko państwa świadczącego tą pomoc. Natomiast nie są one uwzględniane dla kraju otrzymującego. Wymienione kategorie wydatków w wielu krajach są finansowane poza budżetem resortu obrony. Jednocześnie definicja NATO nie uwzględnia w budżecie wojskowym kwot przeznaczanych na obronę cywilną czy też straż graniczną.

Także wśród wyspecjalizowanych ośrodków badawczych zakres wydatków wojskowych nie jest jednakowy. Tak więc, informacje o budżetach wojskowych szeregu państw, podawane przez Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem /SIPRI/, Amerykańską Agencję Kontroli Zbrojeń i Rozbrojenia /ACDA - Waszyngton/, czy Międzynarodowy Instytut Badań Strategicznych /IISS - Londyn/, nie mogą być bez odpowiedniej korekty wzajemnie zestawiane. Przede wszystkim chodzi o zasięg i rodzaj wydatków zaliczanych do budżetów wojskowych. Zasadnicza różnica między definicją stosowaną przez SIPRI a definicją IISS polega na nie uwzględnianiu przez tę ostatnią

---

[4] G. Kozłowski, Finanse NATO, Bellona, Warszawa 2008, s. 182.

większej części wydatków o charakterze paramilitarnym (chodzi tu o finansowanie działalności organizacji paramilitarnych i części sił policyjnych), a także wydatków na obronę cywilną. Dlatego w analizach porównawczych budżetów wojskowych różnych państw powinno się zwrócić uwagę na ich „narodową" specyfikę. Najistotniejsze różnice dotyczą zaliczenia lub nie do budżetów wojskowych sum przeznaczanych z budżetu państwa na: obronę cywilną, straż graniczną, emerytury pracowników ministerstwa obrony, budownictwo wojskowe, niektóre prace naukowo-badawcze, infrastrukturę techniczną podwójnego przeznaczenia, siły specjalne państwa (np. grupy antyterrorystyczne) jak również specjalistyczne agencje rządowe zajmujące się projektami ze sfery militarnej (np. energii, kosmonautyki, łączności). Również ważne jest zwrócenie uwagi na wydatki partycypujące w utrzymywaniu zdolności produkcyjnych w przemyśle obronnym. Twierdzi się w literaturze przedmiotu, że wydatki pośrednio związane ze sferą obronności państwa stanowią kilkanaście procent budżetu wojskowego i nie są takie łatwe do wartościowego sprecyzowania[5].

W polskiej strukturze budżetu MON największe ich udziały stanowią wydatki związane z utrzymaniem, szkoleniem i wyposażeniem Sił Zbrojnych RP. Od 1993 r. do budżetu MON weszła pozycja świadczenia społeczne - czyli wydatki na emerytury i renty byłych pracowników tego resortu (tylko żołnierzy). Natomiast nie obejmują one wydatków na Straż Graniczną, czy oddziały podporządkowane Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA). Do wydatków tych nie wlicza się również części wydatków na prace badawczo-wdrożeniowe prowadzone dla potrzeb bezpieczeństwa militarnego państwa, a finansowane przez Ministerstwo Nauki i Informatyzacji (b. Komitet Badań Naukowych). Istotny jest także fakt nie ujmowania w wydatkach budżetu MON wydatków na obronę cywilną (MSWiA). Pominięte są tu także wydatki na kształtowanie rezerw państwowych, ich utrzymywanie, odświeżanie i zakup nowych partii, za które odpowiada Agencja Rezerw Materiałowych (ARM) i Agencja Rynku Rolnego (ARR).

Zgodnie z obowiązującą ustawą o finansach publicznych w naszym kraju[6], to Minister Obrony Narodowej jest dysponentem odrębnej części budżetu państwa, którą w stosownym rozporządzeniu Ministra Finansów określono jako część 29 – obrona narodowa. Dotyczy to także środków obrona narodowa w innych częściach budżetu państwa. Przede wszystkim chodzi tu o wydatki dokonywane przez Agencję Mienia Wojskowego pochodzące z dochodów uzyskiwanych z gospodarowania mieniem jednostek organizacyjnych podległych

---

[5] Patrz: A. Fałkowski, Pecunia nervus belli. Kształtowanie budżetu obronnego Polski, Bellona, Warszawa 1998.
[6] Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2005, Nr 249, poz. 2104, art. 103, ust. 4.

Ministrowi Obrony Narodowej, z wpływów za specjalistyczne usługi wojskowe wykonywane w czasie realizacji zadań szkoleniowych, środki uzyskiwane ze sprzedaży mienia, o którym mowa w odrębnej ustawie[7].

## 1.2. Współczesne funkcje wydatków wojskowych

**Wydatki wojskowe spełniają trzy ogólne funkcje tj.: polityczną, ekonomiczną i prawną.** Wydatki te wynikają z polityki i kształtu ustroju państwa, oraz stanowią istotny instrument tej polityki. Są one rezultatem decyzji władz publicznych wypływających z takich przesłanek, jak: kierunki polityki zagranicznej, sojusze międzynarodowe, doktryna obronna i stan finansów publicznych państwa[8]. Można stwierdzić, że wydatki wojskowe wpływają na wielkość, wyposażenie i wyszkolenie sił zbrojnych, a tym samym na fakt - czy państwo liczy się na arenie międzynarodowej? W jakim stopniu siły zbrojne mogą być wykorzystane do kształtowania polityki zagranicznej, chociażby na drodze odstraszania? Tym samym budżet wojska stanowi przełożenie polityki obronnej rządu na pieniądze. To rząd ustala określone cele, które chce osiągnąć. W celu realizacji tych zamierzeń, potrzebne są środki finansowe, których na ogół jest za mało do realizacji. Stąd też wydatki wojskowe są odzwierciedleniem celów i środków na ich osiągnięcie. Jest to, więc kompromis między władzą ustawodawczą i wykonawczą, partiami politycznymi - na okres obowiązywania budżetu. Poziom budżetu MON w każdym państwie jest, więc przede wszystkim wyborem politycznym a w dalszej perspektywie ma charakter ekonomiczny. Przy czym jest to nieustanny wybór między dominacją krótkotrwałego bezpieczeństwa militarnego, a długotrwałym bezpieczeństwem gospodarczym[9].

**Wydatki wojskowe mają znaczny wpływ na gospodarkę** powodując rozwój wielu kluczowych gałęzi przede wszystkim przemysłu i infrastruktury. Mają także znaczenie na: produkcją rolną, budownictwo, poziom bezrobocia, rozwój badań naukowych. Wywierają również wpływ na określone usługi - w szczególności w „zielonych garnizonach". Ponadto odpowiednie rozdysponowanie środków finansowych z budżetu obronnego np. na cele infrastruktury technicznej stwarza pośrednie korzyści dla celów ogólnospołecznych. Przede

---

[7] Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa, Dz. U. z 2004 r., Nr 163, poz. 1711.

[8] Z. Dylewski, Stan i prognoza rozwoju wydatków wojskowych Polski do roku 2006, [w:] Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia, praca zbiorowa pod red. J. Płaczka, AON, Warszawa 2001, s. 141.

[9] S. Dworecki, T. Kęsoń, M. Kulisz, Wskaźniki ekonomiczne obronności państwa, AON, RzCSS, Warszawa 1999, s. 51.

wszystkim chodzi tu o tworzenie sieci transportowej i łączności. Stwarzają także możliwość uzyskania nadwyżki w handlu zagranicznym dzięki eksportowi broni. Należy uznać, że wydatki wojskowe są istotnym elementem oddziaływania państwa na koniunkturę i mogą być nawet narzędziem interwencjonizmu państwowego jako formy polityki gospodarczej. Dlatego można stwierdzić, iż budżet ten wpływa pośrednio a nawet do pewnego momentu bezpośrednio na efekty ekonomiczne[10]. Twierdzi się, że problem wysokości i struktury wydatków wojskowych wymaga zawsze wnikliwej analizy ekonomicznej. Albowiem wydatki te tworzą zawsze wiele miejsc pracy[11].

W zakresie prawnym budżet obronny - po uchwaleniu - potwierdza wolę narodu dla realizacji przyjętej polityki obronnej. Opublikowanie jego stwarza tą politykę przejrzystą dla międzynarodowego otoczenia, co w dzisiejszej dobie jest bardzo istotne. Legalność uchwalania i realizacji budżetu obronnego ułatwia jego kontrolę[12].

Pamiętać należy, że w procesie realizacji budżetu obronnego w krajach demokratycznych olbrzymią rolę odgrywa cywilna kontrola tego procesu. Mając na uwadze cywilną kontrolę wydatków ważne jest, aby budżet odzwierciedlał wszystkie wydatki państwa na cele obronne, oznacza to, aby jego struktura nie zawierała elementów ukrytych przed podatnikami i aby uwzględnić także te wydatki, które mają podwójne znaczenie – cywilne i wojskowe. Ale to jednak parlamentarzyści powinni doceniać znaczenie budżetu narodowego jako narzędzia nadzoru nad sektorem bezpieczeństwa i obronności i jego reformowania zgodnie z potrzebami społecznymi. „Władza nad sakiewką" może i musi być wykorzystywana dla zapewnienia możliwie najlepszych decyzji budżetowych, zrozumiałych dla społeczeństwa[13]. Tym samym występuje permanentna kontrola nad siłami zbrojnymi, a budżet wojska jest właściwie nadzorowany i śledzony na każdym etapie jego planowania i wykonania.

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

---

[10] J. Płaczek, Finansowanie i gospodarowanie budżetem MON w Polsce w latach 1989-1999. (Od Układu Warszawskiego do Sojuszu NATO), AON, Warszawa 2000, s. 14.
[11] J. E. Stiglitz, Ekonomia sektora publicznego, PWN, Warszawa 2004, s. 408.
[12] J. Płaczek, Planowanie i kształtowanie budżetu MON, AON, Warszawa 1999, s. 11.
[13] Parlamentarny nadzór nad sektorem bezpieczeństwa. Zasady, mechanizmy i praktyka, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 133.

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

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

W przypadku Polski klasyfikację budżetową określa minister finansów. Jednakże MON ma w tym przypadku kompetencje do wydawania odrębnej klasyfikacji, ale przy uzgodnieniu z ministrem finansów. Ewidencja wszystkich wydatków w MON odbywa się na podstawie obowiązującego „Jednolitego zakładowego planu kont dla wojskowych jednostek budżetowych".

### 1.3. Analiza struktury wydatków wojskowych

Dokonując analizy wydatków wojskowych istotna jest także ich struktura. **Struktura wydatków** wyraża proporcje wydatków budżetowych według przeznaczenia. Czyli procentowy udział poszczególnych grup wydatków w ogólnej kwocie. Dokonuje się tego dla celów rachunkowych, analitycznych i porównawczych. W praktyce wyróżnia się dwie główne

kategorie wydatków publicznych ponoszonych w ramach wydatków wojskowych. Są to wydatki osobowe i wydatki rzeczowe.

**Wydatki osobowe** są przeznaczone w Polsce na tzw. utrzymanie stanów osobowych, a więc nie tylko na uposażenie żołnierzy i wynagrodzenia pracowników wraz z obowiązkowymi składkami na ubezpieczenie społeczne, rentowe, chorobowe, ale też na wyżywienie stanów osobowych i ich umundurowanie. Natomiast **wydatki rzeczowe** są przeznaczane na zakup dóbr oraz usług na rynku w ramach zamówień publicznych i stanowią one zawsze uzupełnienie do ogólnej kwoty[14]. Oprócz przedstawionego podziału istnieje wiele innych przekrojów strukturalnych wydatków budżetowych. Za najistotniejszy uznaje się podział wydatków na wydatki bieżące i majątkowe. **Wydatki bieżące** przeznaczane są na konsumpcję, czyli na prowadzenie, utrzymanie i eksploatację istniejących urządzeń oraz wszystkie inne związane z bieżącym funkcjonowaniem sił zbrojnych (szkolenie). Natomiast **wydatki majątkowe** (inwestycyjne) to zakup sprzętu (wyposażenia) i uzbrojenia oraz roboty budowlane. Również wlicza się do nich wydatki ponoszone na prace naukowo-badawcze o przeznaczeniu militarnym. Można stwierdzić, że to dzięki tym wydatkom dokonuje się postęp w wyposażeniu sił zbrojnych w nowoczesny sprzęt i uzbrojenie wojskowe i świadczą o gotowości bojowej wojsk.

W literaturze spotkać także można podział tych wydatków na **bezpośrednie i pośrednie**. Do pierwszej tej grupy zalicza się:

- wydatki zbrojeniowe (zakupy uzbrojenia, remonty sprzętu wojskowego, prace badawczo-rozwojowe i wdrożeniowe finansowane przez resort obrony, budownictwo wojskowe),
- inne wydatki wojskowe (budowa ogólnej infrastruktury wojskowej i jej eksploatacja, zakup i eksploatacja sprzętu technicznego i powszechnego użytku, powoływanie rezerwy na ćwiczenia, utrzymanie i szkolenie wojska w tym wydatki na płace oraz utrzymanie).

Natomiast do drugiej grupy zalicza się następujące wydatki związane z:

- obrona terytorialna kraju,
- pomoc wojskowa dla zagranicy,
- utrzymanie zapasów i rezerw strategicznych,
- prace badawczo-rozwojowe i wdrożeniowe finansowane z poza resortu obrony,
- utrzymanie wojsk obcych na własnym terytorium,
- modernizacja i utrzymanie bazy produkcyjnej w przemyśle dla potrzeb obronności,
- obrona cywilna,

---

[14] A. Fałkowski, Pecunia nervus belli..., op. cit., s. 56.

- przysposobienie obronne prowadzone w ramach szkolenia powszechnego,
- emerytury i renty personelu wojska.

Ogół wymienionych wydatków postrzega się jako obronne, ale wydatki bezpośrednie określa się również mianem wydatków wojskowych. Należy zaznaczyć, że do wydatków budżetowych państwa zapewniających głównie wzrost potencjału gospodarczo-obronnego należy przede wszystkim zaliczyć: zakupy uzbrojenia, prace badawczo-rozwojowe, budownictwo wojskowe, zakup i eksploatacja sprzętu, utrzymanie zapasów i rezerw strategicznych oraz modernizacja i utrzymanie bazy produkcyjnej w przemyśle. W przypadku pozostałych wydatków można mówić o zaliczeniu ich do wydatków służących podnoszeniu zdolności mobilizacyjnej, przede wszystkim sił zbrojnych.

Również dla celów analitycznych i porównawczych, stosuje się w resorcie Obrony Narodowej **podział podmiotowy** wydatków wojskowych na rodzaje sił zbrojnych, tj.: wojska lądowe, wojska lotnicze i obrony powietrznej, marynarkę wojenną, siły specjalne oraz inne układy organizacyjne np. centralne dowodzenie i wsparcie, realizację zamierzeń wspólnych. Coraz większego znaczenia nabiera podział wydatków według programów (zadań)[15]. Chodzi tu o określenie priorytetów i możliwych zadań do wykonania w ramach szeroko pojmowanego systemu militarnego bezpieczeństwa. Oprócz tego dokonuje się klasyfikacji tych wydatków według: działów, rozdziałów (określających rodzaj działalności) i paragrafów (wskazujących na rodzaj dochodu, przychodu lub wydatków).

Coraz częściej próbuje się przedstawiać budżet obronny w **układzie zadaniowym**. Jego istotą jest wprowadzenie zarządzania środkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na rzecz osiągania określonych rezultatów – realizacji zadań – mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników. Sednem budżetu zadaniowego jest to, że jego zakres jest szerszy od zakresu budżetu tradycyjnego, o tzw. część sprawnościową (zadaniową), tzn. o część, która informuje o tym, jakim celom służą wydatki publiczne i jakie efekty uzyskuje się z nakładów publicznych[16].

Oprócz wyżej wymienionych podziałów wydatków na obronność, często przyjmuje się uproszczony ich podział. Zgodnie z którym ich struktura obejmuje takie pozycje, jak: wydatki osobowe, wydatki majątkowe, emerytury oraz pozostałe wydatki[17].

---

[15] Patrz: M. Sułek, Podstawy potęgonomii i potęgometrii, WSzEiA, Kielce 2001.
[16] Gospodarka finansowa resortu obrony narodowej – stan obecny i przewidywane kierunki zmian, praca naukowo-badawcza pod kierunkiem K. Stańczyka, AON, Warszawa 2008, s. 138.
[17] Patrz: Podstawowe informacje o budżecie MON na 2008 rok, Departament Budżetowy MON, Warszawa 2008.

Wydaje się, że przedstawione informacje są wystarczające dla dalszej analizy.

## 1.4. Metody międzynarodowych porównań wydatków wojskowych

**Zagadnienie międzynarodowych porównań wydatków wojskowych** należy do złożonych problemów natury metodologicznej i analitycznej. Dyskusje nad tym problemem toczą się w świecie począwszy od lat pięćdziesiątych zeszłego stulecia. Z tym, że stopień intensywności prac układał się w czasie sposób zróżnicowany. Najwartościowsze opracowania powstały w latach sześćdziesiątych. Spośród grona naukowców i praktyków badających to zagadnienie przede wszystkim należy wymienić: Hitcha, Mc Keana, Gilberta, Kravisa, Lubella i Benoita oraz Sköns, Loose-Weintraub, Harteya i Brzoskę. Również kilka instytutów zachodnich próbowało i próbuje nadal szacować wydatki wojskowe państw i porównywać je między sobą. Nie można pomijać osiągnięć grup ekspertów działających w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, którzy podejmowali ten problem od lat. Celem ich działań miało być poprawienie jakości międzynarodowych porównań w dziedzinie wydatków wojskowych. Spośród polskich pracowników naukowo-badawczych, którzy omawiają ten problem (w formie raczej przedstawiania sprawozdań z badań niż prób dokonywania własnych szacunków porównań) należy wymienić: Z. Bako, M. Daniluk, P. Durys, E. Firlej, L. Oleksyn, A. Rogucki, P. Wieczorek. Brak odpowiednich metod porównywania wydatków wojskowych eksponowany jest również w toku międzynarodowych konsultacji i dyskusji w sprawie częściowej redukcji zbrojeń i rozbrojenia. Jedną z zasadniczych przeszkód na drodze do realizacji tego typu postulatów stanowią trudności z ustaleniem rzeczywistej wysokości budżetów wojskowych poszczególnych państw, związane z częściową nieporównywalnością definicji, według których były one liczone.

Obciążenie gospodarek narodowych wydatkami wojskowymi może być zobrazowane za pomocą różnorodnych wskaźników. Do podstawowych miar w tego typu porównaniach należy zaliczyć **ich udział w produkcie krajowym brutto (PKB) i budżecie państwa (BP).**

Wysokość udziału wydatków wojskowych w PKB zależy od wielu czynników, takich jak: położenie geostrategiczne kraju, aktualna sytuacja międzynarodowa, charakter polityki zagranicznej, stan zagrożeń militarnych, możliwości ekonomiczne kraju oraz stan systemu obronnego. Istotny wpływ ma tu także przynależność do określonego sojuszu militarnego i prowadzonej w tym zakresie wspólnej polityki. Dla przeprowadzenia analizy międzynarodowej należy wydatki wojskowe i PKB doprowadzić do wspólnej miary porównywalności. Przede wszystkim chodzi tu **o sprawę cen** (stałych lub bieżących) oraz

przyjętej do analizy **waluty** (krajowej lub powszechnie przyjętej za wymienialną np. USD lub EURO). Należy zaznaczyć, że stosowanie oficjalnego kursu dolara do szacowania krajowych wydatków wojskowych budzi pewne zastrzeżenia. Wynika to z faktu posiadania różnej siły nabywczej waluty krajowej w stosunku do waluty międzynarodowej. Powszechnie, bowiem wiadomo, że siła nabywcza każdej z walut w odniesieniu do towarów i usług wojskowych jest zdecydowanie różna. Nie wszystkie usługi i także towary wojskowe są przedmiotem obrotów międzynarodowych. Oprócz tego koszty pracy są także zróżnicowane. W każdym państwie zakupy sprzętu wojskowego za granicą stanowią inny procent w globalnym budżecie wojskowym. W zasadzie jest to kilka procent, ale bywa także i kilkanaście. Stąd też tylko w takim stopniu kurs oficjalny dolara może odpowiadać faktycznej wartości poniesionych wydatków wojskowych w walucie międzynarodowej. Metoda przeliczeń przy wykorzystywaniu oficjalnego kursu walutowego nie daje prawdziwego obrazu poziomu wydatków wojskowych porównywalnych krajów o zróżnicowanym poziomie, powoduje, bowiem wyraźne zaniżanie poziomu tychże wydatków w krajach o niższym poziomie rozwoju. Mimo tych zastrzeżeń metoda porównań w walucie umownej według oficjalnego kursu walutowego jest najczęściej stosowana ze względu na bardzo prostą technikę obliczeń.

Nie można także zapominać o występowaniu **różnic w definiowaniu roku finansowego** w poszczególnych państwach (przede wszystkim dotyczy to: Kanady, USA i Wielkiej Brytanii), bowiem rozpoczyna się w różnym okresie.

Wskaźnik udziału wydatków w BP wzbogaca i pogłębia zakres informacji o skali obciążenia państwa sferą militarną. Z punktu widzenia oceny wysiłków przygotowań militarnych państwa największą wartością jest badanie dynamiki zmian tego wskaźnika. Dzięki temu można ustalić tendencję kształtowania się wydatków wojskowych, a zwłaszcza określić czy państwo zwiększa czy też zmniejsza nakłady na wysiłki militarne. Wskazane jest jednak dokonywanie tej analizy tylko w ramach jednego kraju. Bowiem udział BP w PKB w każdym państwie jest różny, jak również sam podział wewnętrzny BP na działy sfery nieprodukcyjnej jest zróżnicowany. Należy przy tym pamiętać, że nie należy się obawiać zagrożenia, gdy wskaźnik ten w BP wynosi kilkanaście procent. Nie świadczy to, bowiem o zmilitaryzowaniu gospodarki i społeczeństwa a raczej o zależności występującej w zakresie udziału państwa w gospodarce.

Powyższe informacje pozwalają ustalić, jaka część PKB i BP przeznaczona została na cele wojskowe w określonym czasie w danym państwie lub zbiorze państw. Na tej podstawie można określić również tendencję wydatków wojskowych. Zbadanie dynamiki wydatków

wojskowych i porównanie ich do dynamiki PKB i BP daje możliwość stwierdzenia, jak się one kształtują w stosunku do wzrostu gospodarczego i stanu finansów państwa.

Dla celów porównawczych można także dokonywać analizy badanego zjawiska **według siły nabywczej**. Polega to na obliczaniu relacji cenowych dla poszczególnych koszyków dóbr i usług. Następnie relacje te są przeliczane na wartości porównywalne wyrażone w walucie międzynarodowej. Przeważnie dokonuje się takich przekształceń na wyselekcjonowanych grupach towarowych i usługach. Muszą jednak one być reprezentantem w zakresie spożycia (indywidualnego i zbiorowego), jak również w zakresie nakładów inwestycyjnych. Taką metodą przy dobieraniu kilkuset towarów - reprezentantów można oszacować PKB. Ma ona pierwszorzędne znaczenie dla porównań wydatków wojskowych, przy powszechnie znanym ich udziale stosunkowym w PKB. Należy zaznaczyć, że tego typu przekształcenia PKB wg siły nabywczej waluty krajowej do waluty międzynarodowej są wykorzystywane przez wyspecjalizowane instytucje, posiadające szeroką bazę informatyczną o skali międzynarodowej. Rozpiętość występująca pomiędzy kursem walutowym i siłą nabywczą w krajach o niższym poziomie rozwoju gospodarczego tłumaczyć należy faktem, że w krajach tych ceny towarów stanowiących przedmiot handlu zagranicznego są z reguły relatywnie wyższe niż ceny towarów i usług, które nie stanowią przedmiotu obrotu z zagranicą. W miarę rozwoju gospodarczego następuje powolny proces wyrównywania się cen krajowych z cenami światowymi, również w zakresie towarów i usług niebędących przedmiotem wymiany międzynarodowej. Przyjęcie siły nabywczej do przeliczeń krajowych wartości produktu na wspólną jednostkę walutową stwarza możliwość przeprowadzenia wielu różnorodnych analiz, które w przypadku przeliczeń przy użyciu oficjalnych kursów wymiennych byłyby niemożliwe. Trzeba jednak zaznaczyć, że jak wszystkie szacunki, tak i te ze względu na złożoność zagadnienia, jakie wiążą się z tego typu szczegółowymi badaniami, są w jakimś stopniu obarczone marginesem błędu. Niemniej jednak, sposób szacowania wydatków wojskowych wydaje się być poprawny, jeśli bazuje na przeliczonym wg siły nabywczej PKB. Należy jednak pamiętać, aby gospodarki porównywalnych krajów były podobne.

Marginalnym sposobem szacowania wydatków wojskowych stosowanych w minionej epoce było naliczanie wydatków wojskowych według **uwojskowionego kursu siły nabywczej waluty krajowej do waluty międzynarodowej.** W uproszczeniu chodziło tu o wykorzystanie w rachunkach prawidłowości, z której wynika, że broń kupiona w kraju jest tańsza niż w imporcie i tylko tę część wydatków wojskowych można porównywać, która

pochodzi z zagranicy. Dla pozostałych zakupów należy przyjąć kurs waluty niższy o ok. 10%. Metoda ta ma zarówno wielu zwolenników jak również przeciwników i była stosowana dla tego typu szacunków jeszcze w latach sześćdziesiątych XX wieku.

W bardziej szczegółowych analizach (w procesie badawczym coraz częściej wykorzystywanych), dokonuje się także porównań wydatków wojskowych w odniesieniu do: **jednego obywatela danego państwa, jednego żołnierza, czy też na jeden kilometr granicy państwa**[18]. Wskaźniki te są dość dobrymi, względnymi miarami opisującymi badane zjawisko we współczesnej dobie.

Należy zaznaczyć, że w analizach porównawczych dąży się do ustalenia relacji, a nie wielkości bezpośrednich. Bada się ponadto strukturę wewnętrzną wydatków wojskowych np. według rodzajów sił zbrojnych oraz strukturę funkcjonalną np. w podziale na wydatki bieżące (osobowe, eksploatacyjne i utrzymanie sprzętu i budowli) i inwestycyjne. Tego typu analiza jest niezbędna przy badaniu przyczyn wzrostu lub spadku wydatków wojskowych w perspektywie kilku lat.

W literaturze przedmiotu coraz więcej uwagi poświęca się **analizom wydatków na prace naukowo-badawcze i wdrożeniowe** odniesione do wartości produkcji zbrojeniowej oraz ich stosunek do wydatków na badania i rozwój w sektorze cywilnym. Tego typu analizę porównawczą prowadzi się w okresach kilkuletnich, co pozwala uchwycić istotne zmiany i tendencje. Często także porównuje się wydatki wojskowe z **wydatkami przeznaczanymi przez państwo na oświatę, kulturę i ochronę zdrowia**[19]. Prowadzenie tego typu analiz w gospodarce rynkowej jest jednak utrudnione. Wynika to z niejednorodnego źródła finansowania sfery oświaty i służby zdrowia, jakim jest budżet państwa. Duża część, bowiem tego typu podmiotów funkcjonuje na zasadach komercyjnych. Część zaś finansowana jest przez budżety gmin (landy). Trafniejsze jest jednak prowadzenie porównań, szczególnie w państwach rozwijających się, liczebności sił zbrojnych z kadrą nauczycieli wszystkich poziomów nauczania, lekarzy czy pracowników służby zdrowia. Powyższe zjawisko bada się najczęściej w ujęciu dynamicznym.

W analizach z tego zakresu poszukuje się zależności między wielkościami wydatków wojskowych a sposobem ich finansowania. Stąd też wskazuje się takie pozycje jak: **podatki od ludności, podatki od podmiotów gospodarczych, czy wartość deficytu budżetowego.** Innym stosowanym wskaźnikiem porównawczym jest zestawienie obrazujące obciążenie

---

[18] Patrz: Wydatki wojskowe – analiza porównawcza, WAP, Warszawa 1989.
[19] Patrz: J. Pilecki, Ekonomiczno-społeczna i porównawcza analiza wydatków na obronę narodową w Polsce w latach 1946-1980, COM SNP, Gdańsk 1989.

militarne państwa z przeciętną płacą w gospodarce. Pozwala to uchwycić stosowne proporcje i odpowiednio wnioskować o skali militaryzacji państwa i jego gospodarki. Do istotnych zagadnień przy analizie wydatków związanych z sektorem militarnym, będącym podstawą prognoz tych wydatków lub projektów redukcji zbrojeń jest uwzględnienie następujących kwestii:

- jaka jest jakość danych źródłowych o wydatkach wojskowych?
- jakie występują różnice w treści kategorii wydatków wojskowych?
- jaki jest parytet waluty narodowej (kurs walutowy, skutki inflacji)?
- jakie są rzeczywiste koszty krajowej produkcji zbrojeniowej (wielkość dotacji, ulg, preferencji) oraz jak dużo tych zakupów dokonywanych jest na tym rynku?

W praktyce podawane przez poszczególne państwa lub instytuty badawcze informacje dotyczące wydatków wojskowych mają różny charakter. Przykładowo ujawnia się tylko sumaryczną wartość wydatków wojskowych bez uszczegółowienia ich struktury, metod klasyfikacji oraz sposobów ich obliczania. Są to z reguły informacje wycinkowe, nieujawniające całości ponoszonych nakładów, jak również wysokości udziału sojuszników we wspólnych programach czy też pomocy wojskowej. Oprócz tego warunki ekonomiczne w niektórych państwach są tak niestabilne, że niemożliwe jest dokonywanie rozsądnych porównań nawet w okresie kilku lat.

Przy porównaniach wydatków wojskowych nie można pomijać faktu, że **potencjał wojskowy jest wykorzystywany często także na potrzeby społeczeństwa i gospodarki narodowej.** W czasie pokoju oprócz powszechnych świadczeń wykonywanych we wszystkich armiach takich jak: pomoc w przypadku klęsk żywiołowych, katastrof i awarii przemysłowych o szerokiej skali, w niektórych państwach wojsko realizuje pewne roboty publiczne, pomoc przy zbiorach czy żniwach. Do tych świadczeń angażowani są żołnierze oraz wykorzystywany jest różny sprzęt techniczny i urządzenia. Przykładowo można wymienić: pomoc techniczną i medyczną dla ludności, pomoc dla rolnictwa, usługi transportowe, udział w budowie dróg, mostów, linii kolejowych, sieci łączności[20]. Działalność ta ma określoną wartość. Również charakter służby wojskowej ma tu swój wpływ. Armię zawodową cechuje większa jawność ponoszonych kosztów niż armię z poboru[21]. Stąd należy, przy występowaniu tego typu prac, zamieścić stosowne informacje i opatrzyć komentarzem.

---

[20] Ekonomika obrony, praca zespołowa pod red. W. Stankiewicza, AON, Warszawa 1992, s. 106.
[21] M. Sułek, Programowanie gospodarczo-obronne, Bellona, Warszawa 2008, s. 217.

**Podsumowując** ten rozdział trzeba stwierdzić, że termin - budżet obronny - wszedł aktualnie do słownictwa i stał się potoczną kategorią, odzwierciedlającą poziom wydatków ministerstwa obrony narodowej w danym roku. Niemal w każdym państwie budżet ten ma różnorodny zakres. Próby ustalenia i przyjęcia przez wszystkie państwa jednolitej metodologii i klasyfikacji wydatków wojskowych i ujawniania pełnej informacji, jak dotychczas, nie powiodły się. Sprawą tą zajmuje się m.in. Organizacja Narodów Zjednoczonych i mimo to problem nie został rozwiązany. Przy porównaniach międzynarodowych należy dokonywać odpowiedniej korekty tych zestawień, a oficjalnie podawane dane powinny być traktowane z pewną dozą ostrożności. Mając na uwadze prowadzenie porównań międzynarodowych najlepiej stosować termin wydatki wojskowe[22]. Ich wielkość zależy w szczególności od: sytuacji polityczno-wojskowej w regionie, polityki państwa, stanu przygotowań militarnych, uwarunkowań społecznych i przynależności do sojuszu militarnego[23]. Niektóre państwa nie są wcale zainteresowane tym, aby reszta świata wiedziała dokładnie, ile wydają na swoje potrzeby obronne. Natomiast państwa demokratyczne są otwarte na możliwość wymiany tego typu informacji. Przy prowadzeniu porównań wydatków wojskowych w skali międzynarodowej należy przyjrzeć się bacznie strukturze samych wydatków i dokonać w tym zakresie stosownych korekt. Najczęściej stosuje się tradycyjne miary tych porównań tj. ich udziału w PKB i BP. Dokonuje się także porównań w odniesieniu do: jednego obywatela danego państwa, jednego żołnierza czy też na jeden kilometr granicy. W analizach porównawczych dąży się do ustalenia relacji, a nie wielkości bezpośrednich.

W przypadku Polski, tam gdzie będzie dokonywana analiza tylko naszych wydatków, przyjmujemy określenie pośrednie między wydatkami obronnymi a wydatkami wojskowymi, a mianowicie **budżet Ministerstwa Obrony Narodowej** jako najbardziej ścisłe i wymierne, a także występujące w powszechnej statystyce i prawie. Stąd też należy traktować, że **budżet resortu Obrony Narodowej to budżet państwa w części 29 - Obrona Narodowa, którym zarządza minister obrony narodowej. Wydatki te świadczą niezbędną potrzebę na rzecz swojego społeczeństwa, jakim jest zapewnienie obronności państwa.**

Wydaje się, że zaprezentowana w sposób syntetyczny teoria problemu pozwala przejść do warstwy empirycznej ujętego tematu i zająć się problemem w skali makro.

---

[22] M. Daniluk, Wydatki wojskowe we współczesnym świecie, MON, Warszawa 1980, s. 17.

[23] Wybrane problemy ekonomiki bezpieczeństwa, praca zbiorowa pod red. Z. Stachowiaka i J. Płaczka, AON, Warszawa 2002, s. 53.

# 2. ORGANIZACYJNE I PRAWNE UWARUNKOWANIA FUNKCJONOWANIA BUDŻETU OBRONNEGO W POLSCE

Procesy zachodzące w ramach planowania i realizacji budżetu obronnego winny być prowadzone w celu umożliwienia pełnej realizacji zadań stawianych podmiotom realizującym zadania obronne, w tym przede wszystkim Siłą Zbrojnym, z zachowaniem należytej staranności, zgodnie z obowiązującym prawodawstwem (legalnie) oraz z zachowaniem zasad gospodarności służących chronieniu publicznych zasobów pieniądza przed nieuzasadnionym wydatkowaniem. Celem tworzenia organizacyjnych i prawnych uwarunkowań funkcjonowania budżetu obronnego jest stworzenie systemu, który zapewnieni środki finansowe na realizację zadań postawionych przed tymi podmiotami. Ponadto zorganizowanie i utrzymanie nowoczesnych Sił Zbrojnych wiąże się z większymi wydatkami pieniężnymi na ten cel, a współcześnie wymuszane sytuacją na świecie zwiększenie zadań o charakterze militarnym przekłada się wprost na konieczność zwiększania danin publicznych. Warto jednak pamiętać, iż istnieje możliwość podwyższenia efektywności wykorzystania gromadzonych przymusowo środków pieniężnych (funduszy) poprzez m.in. odpowiednie rozwiązania organizacyjne i zarządcze. **Celem tego rozdzialu jest** charakterystyka istniejących rozwiązań w zakresie funkcjonowanie budżetu obronnego z uwzględnieniem otoczenia, w jakim budżet ten funkcjonuje.

## 2.1. Rola państwa w kreowaniu budżetu obronnego

Wbrew powszechnie panującej opinii współczesne rozwiązania gospodarcze, w ramach istniejącego od dwudziestu lat w Polsce, a znanego już w innych krajach o wiele wcześniej modelu gospodarki rynkowej niepozbawione są wad.

Niewątpliwie, wieczne ścieranie się dwóch podstawowych wielkości ekonomicznych, tj. popytu i podaży, w ramach konkurencji, przy uwzględnieniu określonego poziomu cen wpływa na ogólny rozwój cywilizacyjny oraz zaspokajanie potrzeb indywidualnych potencjalnego konsumenta. System rynkowy szczególnie korzystnie traktuje przedsięwzięcia przynoszące (bądź mające w założeniu przynieść) w określonym horyzoncie czasowym zysk, będący dodatnią różnicą pomiędzy zrealizowanymi w ramach określonego przedsięwzięcia przychodami, a poniesionymi na jego realizację kosztami. Stąd w ramach podejmowanych przez poszczególne podmioty działań o charakterze gospodarczym pojawia się problem i próba jego praktycznego rozwiązania w ramach poszukiwań odpowiedzi na pytanie: jakie

działania w ramach istniejącego modelu gospodarki rynkowej należy podjąć, aby w warunkach istniejącej konkurencji, w określonym horyzoncie czasowym uzyskać zadawalający poziom zysku?

Nie mniej jednak w zdrowo funkcjonującym organizmie jakim jest państwo pojawia się szereg istotnych z punktu widzenia społecznego obszarów jego działalności, gdzie *„niewidzialna ręka rynku"* i *„magiczna"* kategoria zysku traci na znaczeniu, a tym samym mechanizm rynkowy staje się zawodny. Przedsiębiorca chętnie odpowie na każde zapotrzebowanie ze strony konsumenta, jeśli upatruje w tym potencjalne zyski. Jednakże trudno sobie wyobrazić, aby potencjalny przedsiębiorca z założenia rezygnując z ewentualnego zysku dobrowolnie organizował np. system edukacji, szczególnie poziomu podstawowego, administrację rządową czy samorządową, wymiar sprawiedliwości, obronę narodową, zabezpieczenia społeczne, czy też funkcjonowanie instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego itp. Z drugiej jednak strony realizacja zadań w tych obszarach staje się społeczna koniecznością, kreowaną, akceptowaną, bądź wymuszaną na poszczególnych podmiotach czy obywatelach.

**Aby mogło istnieć państwo i jego instytucje (np. wojskowe, administracyjne), musi być prowadzona publiczna (państwowa) gospodarka finansowa.**

Konieczność świadczenia określonych usług publicznych (np. związanych z bezpieczeństwem i obroną narodową), a więc wydatkowania środków na ich realizację i gromadzenie potrzebnych do tego celu dochodów sprawia, że publiczna gospodarka finansowa jest procesem stałym, ciągłym, a zarazem jest niezbędnym elementem funkcjonowania danej wspólnoty państwowej. Sporny może być tylko jej zakres, co zależy od bardzo wielu czynników, m.in. takich jak stan gospodarki w danym okresie i stosowane koncepcje polityki ekonomicznej.

**Tym samym spełniając konstytucyjną funkcję jaką jest obrona narodowa to państwo musi ponosić wydatki związane z alokowaniem dóbr publicznych i społecznych**. Jednocześnie państwo bezpośrednio nie wytwarza żadnego dochodu. Dlatego z konieczności sięga do dochodów innych podmiotów, wykorzystując atrybut władzy, dokonując tym samym redystrybucji dochodów w państwie[24].

Redystrybucja ta realizowana jest w formie pieniężnej. **Pieniądz staje się zatem istotnym aktywem finansowym, służącym realizacji zadań publicznych w ramach czy to szeroko**

---

[24] Por. S. Owsiak, Finanse publiczne. Teoria i praktyka, PWN, Warszawa 1999, s. 56 i 58.

**traktowanego kształtowania potencjału gospodarczo - obronnego, czy węższej pojmowanych wydatków na utrzymanie Sił Zbrojnych[25].**

Armia, jako organ zbrojny państwa utrzymywała się zawsze kosztem zewnętrznych źródeł ekonomicznych, stanowiących rezultat społecznej działalności wytwórczej. Różnorodne formy nabywania lub dostarczania z zewnątrz środków dla armii były i pozostają nadal ciągiem działań gospodarczych, które w swej treści stanowią proces ekonomiczny. Sens i istota tego procesu pozostają te same; od innych społecznych procesów ekonomicznych wyróżnia go to, że jest pochodnym celów i zadań militarnych[26].

Tak więc, na realizacje zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa, głównie poprzez utrzymanie odpowiednich sił i środków stanowiących o istnieniu Sił Zbrojnych państwa, niezbędnym jest zgromadzenie i rozdysponowanie odpowiednich zasobów w ramach określonego funduszu, z którego zadania te mogą być realizowane. Tym samym, **bezpieczeństwo zewnętrzne kraju jest w dużej mierze zależne od sytuacji ekonomicznej państwa, która ma istotny wpływ na wielkość środków finansowych przeznaczanych, w ramach wydatków obronnych i pochodzących w głównej mierze z budżetu państwa, na funkcjonowanie Sił Zbrojnych.**

Głównym funduszem publicznym, zestawiającym prognozowane dochody i wydatki rządu na dany rok budżetowy, wykorzystywanym w celu finansowania zadań państwa, również tych związanych z funkcjonowaniem Sił Zbrojnych jest budżet państwa. To właśnie z tego zasobu, poprzez funkcjonujący w państwie system dochodów budżetowych, traktowany jako źródło zasilające zasób, dokonywane są wydatki na szeroko rozumianą usługę „*obrona narodowa*".

Muszą więc wydatki na obronę narodową mieć swoje niekwestionowane miejsce w całości budżetu państwa, choć ich wielkość jest w zasadzie kompromisem, zależnym od szeregu czynników zarówno ekonomicznych, politycznych, społecznych, istniejącej sytuacji w kraju i zagranicą, oraz pojawiających się bądź możliwych do wystąpienia zagrożeń.

## 2.2. Środowisko prawne budżetu obronnego

Budżet obronny wpisuje się w głównej mierze w ramy gospodarki finansowej wojska, która oparta jest o proceduralne rozwiązania w obowiązujących w tym zakresie normach prawa.

---

[25] Por. Finanse publiczne jako przestrzeń realizacji zadań państwa związanych z obroną narodową – ujęcie teoretyczne, [w:] „Gospodarka finansowa resortu obrony narodowej - stan obecny i przewidywane kierunki zmian – GOSFIN", pod red. K. Stańczyka, AON, Warszawa 2008, s. 24.

[26] Ekonomika wojskowa, pod red. M. Kocha, Wyd. MON, Warszawa 1979, s. 30.

**Obecnie wysokość budżetu MON ma swoje umocowania w postanowieniach ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej[27]. Ustawa ta gwarantuje, iż na finansowanie potrzeb obronnych RP przeznacza się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie mniejszej niż 1,95% PKB roku poprzedniego.** Oznacza to, że z budżetu państwa zamierza się wyasygnować środki finansowe równe określonemu procentowi PKB, który przełoży się na wielkości budżetu obronnego państwa.

Zgodnie z art. 103 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych[28], **Minister Obrony Narodowej jest dysponentem odrębnej części budżetu państwa**, którą w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów[29], określono jako **część 29 – Obrona narodowa**.

Zapis rangi ustawowej[30] określa Ministra Obrony Narodowej naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa. Kieruje on resortem obrony narodowej, w tym przede wszystkim całokształtem działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Przygotowuje projekty założeń obronnych państwa oraz sprawuje ogólne kierownictwo w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony.

Konstytucja RP przyznaje ministrowi obrony narodowej prawo realizacji uprawnień prezydenta w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju.

Minister ON kieruje działalnością resortu obrony i sił zbrojnych bezpośrednio oraz przy pomocy szefa Sztabu Generalnego WP, sekretarza lub sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu.

**Minister sprawuje nadzór nad:**

1. **Gospodarką finansową**;
2. Polityką kadrową;
3. **Jednostkami kontroli gospodarczo-finansowej**;
4. Jednostkami kontroli wyszkolenia i gotowości bojowej sił zbrojnych;
5. Działalnością obsługi prawnej;
6. Kontaktami międzynarodowymi;
7. **Duszpasterstwem wojskowym**.

---

[27] Por. Ustawę z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2001, nr 76, poz. 804, art. 7.

[28] Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2005, nr 249, poz. 2104 ze zm.

[29] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów, Dz. U. z 2006, nr 80, poz. 588 ze zm.

[30] Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Dz. U. z 1995, nr 10, poz. 56.

Minister realizuje zadania określone w ustawie z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej i rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej oraz wynikające z innych aktów prawnych, a także zapewnia współdziałanie Ministerstwa z organami państwowymi, w tym organami administracji rządowej.

**Do wyłącznych kompetencji Ministra, jeśli nie określi on inaczej, obowiązujące prawo zastrzega następujące sprawy:**

1. Przygotowywanie projektów założeń polityki obronnej, w tym programów rozwoju systemu obronności oraz koncepcji i planów obrony państwa;
2. Zatwierdzanie planów, programów resortu, materiałów i opracowań przedkładanych Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej lub Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej oraz naczelnym i centralnym organom administracji państwowej;
3. Udzielanie odpowiedzi na interpelacje oraz zapytania poselskie i senatorskie;
4. Kierowanie projektów dokumentów rządowych wnoszonych do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz organy pomocnicze Rady Ministrów;
5. Wydawanie aktów prawnych o charakterze wewnątrz-resortowym;
6. Tworzenie, łączenie, przekształcanie i znoszenie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych;
7. Tworzenie, przekształcanie i znoszenie terenowych organów administracji wojskowej, a także określanie ich siedzib i terytorialnych zasięgów działania;
8. Kształtowanie i realizacja polityki kadrowej, w tym wyznaczanie (zwalnianie) na (ze) stanowiska służbowe i mianowanie na stopnie wojskowe, a także nadawanie odznaczeń resortowych;
9. Występowanie do Prezydenta RP z wnioskami o: wyznaczanie na stanowiska służbowe, zwalnianie ze stanowisk służbowych, mianowanie na stopnie wojskowe, będące w kompetencji Prezydenta RP, nadawanie odznaczeń państwowych;
10. **Przedstawianie propozycji do projektu ustawy budżetowej w zakresie dotyczącym resortu oraz projektu szczegółowego planu dochodów i wydatków;**
11. **Kształtowanie systemu wynagrodzeń pracowników i uposażeń żołnierzy oraz wojskowego zaopatrzenia emerytalnego;**
12. Określanie kierunków współpracy międzynarodowej w zakresie obronności;
13. Określanie zasad i trybu współpracy jednostek organizacyjnych z duszpasterstwami wojskowymi;

14. Tworzenie i ustalanie organizacji przedstawicielstw wojskowych za granicą;
15. Określanie kierunków polityki informacyjnej i promocyjnej resortu;
16. Określanie szczegółowych zasad ochrony informacji niejawnych oraz sprawowanie nadzoru w tym zakresie;
17. Sprawowanie funkcji organu odwoławczego w sprawach określonych odrębnymi przepisami;
18. Kształtowanie dyscypliny wojskowej.

**Ministra, w czasie jego nieobecności, zastępuje** Sekretarz Stanu – I Zastępca Ministra.

**Sekretarz Stanu - I Zastępca Ministra, podsekretarze stanu i Dyrektor Generalny** wydają decyzje, wytyczne, instrukcje i polecenia w sprawach wynikających z ich zakresu czynności.

**Szef Sztabu Generalnego WP** wykonuje zadania określone w art. 6 i 8 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, będąc najwyższym pod względem pełnionej funkcji żołnierzem w czynnej służbie wojskowej i podlega bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej.

**Szef Sztabu Generalnego WP dowodzi, w imieniu Ministra, Siłami Zbrojnymi RP w czasie pokoju**, oraz sprawuje, w imieniu Ministra, kierownictwo narodowe nad jednostkami wojskowymi wykonującymi zadania poza granicami państwa przedstawicielstwami wojskowymi przy organizacjach międzynarodowych i międzynarodowych strukturach wojskowych oraz bezpośrednio w strukturach organizacji międzynarodowych i międzynarodowych strukturach wojskowych, a także polskimi zespołami łącznikowymi.

**Dyrektor Generalny zapewnia sprawne funkcjonowanie Ministerstwa,** warunki jego działania, organizację pracy oraz prawidłowe wykonywanie zadań określonych przez Ministra i Sekretarza Stanu - I Zastępcę Ministra, a także koordynuje współdziałanie Ministerstwa z urzędami innych organów administracji publicznej.

Gospodarka finansowa części 29 – Obrona narodowa podlega rygorom wynikającym z ustawy o finansach publicznych, ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[31], ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[32] oraz z innych przepisów

---

[31] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2004, nr 19, poz. 177 ze zm.
[32] Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. z 2002, nr 76, poz. 694 ze zm.

określających gospodarkę finansową państwowych jednostek budżetowych w naszym państwie[33].

W 2005 roku obowiązywała decyzja nr 391/MON z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej[34], Minister Obrony Narodowej określił zakresy planowanych i wydatków realizowanych przez dysponentów środków budżetowych drugiego i trzeciego stopnia.

W zakresie finansowania modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP obowiązywała ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP[35].

Ustawa ta m.in. nakładała na Ministra Obrony narodowej obowiązek opracowania oraz wprowadzenia programu przebudowy i modernizacji technicznej. Program ten został ogłoszony w zarządzeniu Ministra Obrony Narodowej[36] wprowadzającym *„Program Rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2005-2010"*. Program ten określa przede wszystkim zadania dotyczące modernizacji posiadanego wyposażenia oraz sprzętu, zamierzenia w zakresie gromadzenia i utrzymania zapasów środków bojowych i materiałowych, a także liczebność oraz skład bojowy poszczególnych komponentów Sił Zbrojnych.

### 2.3. Planowanie budżetu obronnego

Proces opracowania budżetu obronnego wpisują się w ramy **procedury budżetowej** oraz **kalendarium budżetowego** tworzenia budżetu państwa i polega na przygotowaniu i podejmowaniu decyzji dotyczących wydzielenia i podziału funduszu pieniężnego z całości budżetu państwa na dany okres służącego zaspokojeniu potrzeb związanych z obroną narodową.

**Procedura budżetowa** jest to ogół działań, czynności i zadań związanych z pracą nad projektem budżetu państwa, a docelowo prowadzących do jego uchwalenia. Procedura

---

[33] Por. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną, Dz. U. z 2006, nr 116, poz. 783, oraz Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 stycznia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną, Dz. U. z 2008, nr 23, poz. 135.

[34] Decyzja nr 391/MON z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej, Dz. Urz. MON z 2004, nr 18, poz. 196.

[35] Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP, Dz. U. z 2001, nr 76, poz. 804 ze zm.

[36] Zarządzenie Nr 25/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 1 października 2004 r. wprowadzające „Program rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2005-2010", Dz. Urz. MON z 2004, nr 13, poz. 139.

budżetowa jest zespołem działań o charakterze planistycznym, która w zależności od stopnia zaawansowania prac nad budżetem państwa, w syntetycznym ujęciu obejmuje:

1. Opracowanie założeń do projektu budżetu państwa;
2. Opracowanie projektu budżetu państwa;
3. Uchwalenie budżetu państwa.

Pierwszą fazą konstruowania budżetu państwa jest **opracowanie założeń budżetowych**, które dotyczą:

1. Priorytetów, którymi kierował się rząd, ustalając limity wydatków;
2. Założeń prognozy makroekonomicznej (dotyczącej przede wszystkim stopy wzrostu gospodarczego, stopy bezrobocia, stopy inflacji, czynników kreacji pieniądza, podaży pieniądza, poziomu rezerw oficjalnych, podstawowych stóp procentowych, kursów walutowych, salda bilansu handlowego, salda bilansu płatniczego, przeciętnej płacy w gospodarce, przeciętnej emerytury i renty, liczby rencistów, liczby młodzieży kształcącej się, liczby zatrudnionych w sferze budżetowej);
3. Założeń dotyczących przewidywanych dochodów i wydatków;
4. Sposobów finansowania deficytu budżetowego (i związanego z nim długu publicznego – w wielkościach absolutnych i w relacji do PKB);
5. Zasad ustalania limitów wydatków dla poszczególnych części budżetu (od 2005 r. obowiązuje memoriałowa zasada liczenia wydatków budżetu państwa).

Przy opracowaniu założeń budżetowych istotnym problemem jest wiarygodne oszacowanie wpływów. Pamiętać należy, iż zbyt optymistycznie zaplanowane wpływy skutkować będą brakiem w źródłach finansowania wydatków. Nie mniej ważną kwestią jest również właściwe oszacowanie przyszłych wydatków. Planowanie wydatków budżetu państwa opiera się na prognozach i kalkulacjach dwóch grup wydatków:

1. Wydatków bieżących, w których skład wchodzą wydatki na wynagrodzenia oraz wydatki rzeczowe;
2. Wydatków majątkowych (inwestycyjnych).

**Budżet państwa na dany rok budżetowy opracowywany jest na podstawie planów szczegółowych poszczególnych resortów oraz przewidywań i założeń parametrów makroekonomicznych.**

Minister Finansów określa, w drodze rozporządzania, szczegółowe zasady, tryb i terminy opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, zwany jako **nota budżetowa**.

W dokumencie tym Minister Finansów zobowiązuje dysponentów części budżetowych do sporządzenia:

1. Planów rzeczowych zadań realizowanych ze środków budżetowych.
2. Projektów planów dochodów i wydatków poszczególnych części budżetowych.
3. Kwoty wartości kosztorysowej realizowanych inwestycji wieloletnich.
4. Wykaz inwestycji i programów wieloletnich.
5. Wykaz wydatków związanych z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej oraz programów i projektów dofinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Elementem wpływającym na kształt budżetu obronnego, jest **decyzja w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej.** Decyzja ta w sposób bardzo szczegółowy określa zadania oraz kompetencje poszczególnych dysponentów budżetu oraz jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej w zakresie planowania i realizacji budżetu wojska[37]. Dokument ten określa zakres planowanych wydatków, ujmowanych w projektach budżetów sporządzanych przez dysponentów drugiego stopnia oraz dysponentów trzeciego stopnia bezpośrednio podległych dysponentowi głównemu.

Decyzja zawiera także ramowy harmonogram przedsięwzięć procesu planowania budżetowego obowiązujący w resorcie obrony narodowej. Harmonogram ten można podzielić na trzy zasadnicze etapy: czynności wstępne, etap weryfikacji oraz etap końcowy opracowania budżetu.

**Wszyscy dysponenci budżetu, organy planujące oraz koordynujące, na każdym etapie planowania są zobowiązani dostosować planowane zadania do przydzielonych im limitów wydatków, uwzględniając i wyodrębniając wszystkie źródła ich finansowania.**

Dysponentowi głównemu – Ministrowi Obrony Narodowej podlegają dysponenci drugiego stopnia oraz dysponentami trzeciego stopnia, którzy mogą podlegać też dysponentom stopnia drugiego (szerzej o trójszczeblowym systemie dysponowania środkami budżetu w kolejnym punkcje tego rozdziału), w systemie zarządzania finansami wojska udział biorą organy planujące, organy współplanujące oraz organ koordynujący.

**Organami planującymi są:**

1. Biskup Polowy Wojska Polskiego;
2. Prawosławny Ordynariusz Wojska polskiego;
3. Naczelny Kapelan Wojskowy Ewangelickiego Duszpasterstwa Wojskowego;

---

[37] Decyzja Nr 278/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej, Dz. Urz. MON z 2007, nr 13, poz. 149.

4. Naczelny Prokurator Wojskowy;
5. Dyrektor Departamentu Sądów Wojskowych Ministerstwa Sprawiedliwości;
6. Dyrektor Departamentu Nauki i Szkolnictwa Wojskowego;
7. Szef Zarządu Planowania Rzeczowego - P8 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego;
8. Dyrektor Departamentu Wychowania i Promocji Obronności.

**Organami współplanującymi są:**

1. Dowódca Wojsk Lądowych;
2. Dowódca Sił Powietrznych;
3. Dowódca Marynarki Wojennej.

Organem koordynującym aktualnie jest tylko jedna komórka organizacyjna, którą kieruje **Dyrektor Departamentu Spraw Socjalnych**.

Wszystkim dysponentom budżetu drugiego stopnia, trzeciego stopnia bezpośrednio podległym dysponentowi głównemu, organom planującym i współplanującym oraz organowi koordynującemu zostały nadane określone kompetencje i obowiązki w zakresie zarządzania finansami wojska.

**Dyrektor Departamentu Budżetowego** kształtuje budżet resortu obrony narodowej, organizuje oraz kieruje procesem planowania budżetowego, opracowuje prognozy kształtowania wydatków obronnych na potrzeby planowania średniookresowego i długoterminowego, opracowuje i kontroluje funkcjonowanie systemu rachunkowości oraz zajmuje się organizacją służby finansowej. W zakresie planowania budżetowego opracowuje projekt budżetu uwzględniający udział resortu obrony narodowej w strukturach organizacji międzynarodowych. Planuje też inne wydatki według propozycji lub wytycznych przedstawianych przez:

1. **Szefa Zarządu Organizacji i Uzupełnień - P1 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego**, w zakresie stanów średniorocznych i wydatków, na ubezpieczenia społeczne żołnierzy rezerwy, planowanych w ramach sprawdzenia gotowości mobilizacyjnej oraz bojowej potrzeb Sił Zbrojnych, wykorzystywanych głównie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i nadzwyczajnych zagrożeń środowiska oraz likwidacji ich skutków;
2. Szefa Zarządu Planowania Rzeczowego - P8 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, w zakresie centralnych planów rzeczowych;

3. **Dyrektora Departamentu Nauki i Szkolnictwa Wojskowego** w zakresie dotacji dla szkół wyższych oraz wydatków objętych planem badań naukowych, prac rozwojowych i studyjnych uwzględniających programy realizowane w Dyrektoriacie Badań i Technologii Europejskiej Agencji Obrony;
4. **Dyrektora Departamentu Wychowania i Promocji Obronności**, w zakresie dotacji dla instytucji kultury, fundacji i stowarzyszeń oraz wydatków objętych planem zakupu prasy i dzienników urzędowych;
5. Szefa Biura Koordynacyjnego Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, w zakresie produkcji druków i formularzy wojskowych.

Dysponentami budżetu drugiego stopnia są dowódcy (szefowie, komendant) wojskowych jednostek budżetowych, którzy otrzymują środki budżetowe od dysponenta głównego, dokonują częściowych wydatków we własnym zakresie, a pozostałe środki przekazują dla ustanowionych przez siebie dysponentów budżetu trzeciego stopnia. Każdy z dysponentów budżetu drugiego stopnia realizuje określony zakres zadań, obejmujący procesy planowania, realizowania i kontroli budżetu w części im przydzielonej.

**Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych** jest dysponentem budżetu drugiego stopnia. Zajmuje się opracowaniem projektu budżetu, który uwzględnia wydatki objęte klasyfikacją budżetową dotyczące działalności i funkcjonowania jednostek podległych i jednostek pozostających na zaopatrzeniu, w tym szczególnie w zakresie:

1. Współfinansowania funkcjonowania jednostek wielonarodowych, w tym opłacenie składek do wspólnych budżetów;
2. Wypłaty świadczeń pieniężnych rekompensujących utracone wynagrodzenie ze stosunku pracy lub utracone uposażenie ze stosunku służbowego albo utracony dochód z prowadzonej działalności gospodarczej, które mógłby uzyskać żołnierz rezerwy w okresie odbywania ćwiczeń wojskowych;
3. Przejazdów osób powołanych do czynnej służby wojskowej w czasie pokoju, posiadających karty powołania lub karty mobilizacyjne oraz osób wzywanych przez organy wojskowe w sprawach powszechnego obowiązku obrony;
4. Ubezpieczeń pojazdów, okrętów i innych jednostek pływających;
5. Wydatków związanym z uczestnictwem w strukturach organizacji i agencji międzynarodowych;
6. Funkcjonowania terenowych organów administracji wojskowej;

7. Związanym z przygotowaniem i wyposażeniem komponentów do udziału w misjach poza granicami kraju;
8. Dzierżawy nieruchomości na potrzeby wojska;
9. Zakupu energii elektrycznej, cieplnej, gazu i usług przesyłowych;
10. Opłat za korzystanie ze środowiska;
11. Opłat za trwały zarząd nad nieruchomościami;
12. Podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego, w tym za grunty przejęte w użytkowanie od Lasów Państwowych oraz pozostałych nieruchomości wojskowych, jak również inne podatki na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
13. Zakupu materiałów i usług pozostałych dotyczących eksploatacji nieruchomości, aktualizację map sytuacyjno-wysokościowych, pozyskiwanie wypisów z ksiąg wieczystych i ewidencji gruntów i budynków;
14. Zakupu usług i materiałów do utrzymania czystości pomieszczeń, z wyjątkiem wydatków planowanych w tym zakresie przez pozostałych dysponentów środków budżetowych;
15. Wyposażania nieruchomości w sprzęt, materiały kwaterunkowe i przeciwpożarowe;
16. Utrzymania i obsługi obiektów i urządzeń, powstałych w wyniku zakończenia inwestycji zrealizowanych ze środków NSIP przekazanych w użytkowanie;
17. Działalności Komisji Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego;
18. Udzielania dotacji dla Agencji Mienia Wojskowego oraz Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na realizację zadań zleconych.

**Dowódca Wojsk Specjalnych** jest dysponentem budżetu drugiego stopnia. Opracowuje projekt budżetu uwzględniający wydatki objęte klasyfikacją budżetową dotyczący działalności i funkcjonowania jednostek podległych, związanych zwłaszcza z pobytem tych jednostek poza granicami państwa oraz uczestnictwem w strukturach organizacji i agencji międzynarodowych. Planuje ponadto wydatki według propozycji lub wytycznych przedstawionych przez:

1. **Sekretarza Stanu** w zakresie działalności wychowawczej, promocyjnej, profilaktyki uzależnień i psychoprofilaktyki, upowszechniania tradycji i ceremoniału wojskowego, działalności kulturalno-oświatowej, promocji wojska i obronności, współpracy wojska ze społeczeństwem w Siłach Zbrojnych RP;

2. **Szefów zarządów Sztabu Generalnego Wojska Polskiego**, dotyczących zadań określonych w Celach Sił Zbrojnych NATO i Wymaganiach Długoterminowych dla Rzeczypospolitej Polskiej;
3. **Szefa Inspektoratu Wojskowej Służby Zdrowia**, dotyczących zakupu produktów leczniczych i wyrobów medycznych stosowanych w działalności bieżącej (ukompletowanie apteczek), zakupu leków OTC żołnierzom ZSW, świadczeń zdrowotnych dla osób, które doznały uszczerbku na zdrowiu w związku z wykonywaniem zadań poza granicami kraju, a także po ich zwolnieniu ze służby lub ustaniu umowy o pracę;
4. Dyrektora Wojskowego Centrum Normalizacji, Jakości i Kodyfikacji, dotyczące planu prac normalizacyjnych.

**Dowódca Garnizonu Warszawa** jest dysponentem budżetu drugiego stopnia. Zajmuje się opracowaniem projektu budżetu uwzględniającym wydatki objęte klasyfikacją budżetową w zakresie działalności i funkcjonowania jednostek Dowództwa Garnizonu Warszawa oraz jednostek pozostających na zaopatrzeniu. Planuje również wydatki według propozycji lub wytycznych przedstawionych przez:

1. **Sekretarza Stanu** w zakresie działalności wychowawczej, promocyjnej, profilaktyki uzależnień i psychoprofilaktyki, upowszechniania tradycji i ceremoniału wojskowego, działalności kulturalno-oświatowej, promocji wojska i obronności, współpracy wojska ze społeczeństwem w Siłach Zbrojnych RP;
2. **Dyrektora Departamentu Informatyki i Telekomunikacji**, dotyczących opłat za dzierżawę łączy telekomunikacyjnych, opłat telekomunikacyjnych oraz opłat z tytułu użytkowania widm częstotliwości i zasobów numeracyjnych;
3. **Szefa Zarządu Analiz Wywiadowczych i Rozpoznawczych - P2 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego**, dotyczących opracowania wydawnictw topograficznych, produktów numerycznego zobrazowania terenów, zakupu materiałów i wyposażenia do produkcji map oraz wydatków wynikających z realizacji umów międzynarodowych i bilateralnych w zakresie produktów geograficznych oraz zaopatrzenia Sił Zbrojnych w niezbędne wydawnictwa geograficzne;
4. **Szefów zarządów Sztabu Generalnego Wojska Polskiego**, dotyczące zadań określonych w Celach Sił Zbrojnych NATO i Wymaganiach Długoterminowych dla Rzeczypospolitej Polskiej;

5. **Szefa Inspektoratu Wojskowej Służby Zdrowia**, dotyczących zakupu produktów leczniczych i wyrobów medycznych stosowanych w działalności bieżącej (ukompletowanie apteczek), zakupu leków OTC żołnierzom ZSW;
6. Dyrektora Wojskowego Centrum Normalizacji, Jakości i Kodyfikacji, dotyczących planu prac normalizacyjnych.

**Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej** występuje w roli dysponenta budżetu drugiego stopnia. Opracowuje projekt budżetu uwzględniający wydatki objęte klasyfikacją, dotyczące działalności i funkcjonowania jednostek podległych przede wszystkim w zakresie przygotowania i wyposażania komponentów do udziału w misjach poza granicami kraju oraz uczestnictwem w strukturach organizacji i agencji międzynarodowych. Planuje także wydatki według propozycji lub wytycznych przedstawionych przez:

1. **Sekretarza Stanu** w zakresie działalności wychowawczej, promocyjnej, profilaktyki uzależnień i psychoprofilaktyki, upowszechniania tradycji i ceremoniału wojskowego, działalności kulturalno-oświatowej, promocji wojska i obronności, współpracy wojska ze społeczeństwem w Siłach Zbrojnych RP;
2. **Szefów zarządów Sztabu Generalnego Wojska Polskiego**, dotyczących zadań określonych w Celach Sił Zbrojnych NATO i Wymaganiach Długoterminowych dla Rzeczypospolitej Polskiej, nie ujmowanych w CPR, koordynowanych przez te zarządy;
3. **Szefa Inspektoratu Wojskowej Służby Zdrowia**, dotyczących zakupu produktów leczniczych i wyrobów medycznych stosowanych w działalności bieżącej (ukompletowanie apteczek), zakupu leków OTC żołnierzom ZSW.

**Szef Inspektoratu Wojskowej Służby Zdrowia** jest dysponentem budżetu drugiego stopnia. Zajmuje się opracowaniem projektu budżetu uwzględniającym wydatki objęte klasyfikacją budżetową dotyczące jednostek wojskowej służby zdrowia, z wyjątkiem wydatków ujmowanych w centralnych planach rzeczowych, w tym w szczególności na:

1. Zadania określone w Celach Sił Zbrojnych NATO i Wymaganiach Długoterminowych dla Rzeczypospolitej Polskiej;
2. Dotacje dla Wojskowej Izby Lekarskiej, dotacje na realizację staży podyplomowych lekarzy i lekarzy dentystów oraz dotacje dla zakładów opieki zdrowotnej;
3. Składki do Międzynarodowego Komitetu Medycyny Wojskowej;

4. Zlecane przez resort obrony narodowej zadania dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz jednostek badawczo-rozwojowych wojskowej służby zdrowia;
5. Dofinansowanie zadań w zakresie programu publicznej służby krwi;
6. Wynagrodzenia krajowych konsultantów do spraw obronności w poszczególnych dziedzinach medycyny;
7. Wynagrodzenia recenzentów prac badawczych i rozwojowych w dziedzinie medycyny;
8. Turnusy leczniczo-profilaktycznych dla żołnierzy powracających do kraju po zakończeniu służby poza granicami państwa;
9. Profilaktyczne programy zdrowotne w zakresie wojskowej służby zdrowia;
10. Szkolenia w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej;
11. Staże i specjalizacje medyczne dla żołnierzy pełniących służbę w jednostkach wojskowych oraz związanych z tym podróży służbowych;
12. Wydatki ujmowane w planie badań naukowych, prac rozwojowych oraz studyjnych, w obszarze zabezpieczenia medycznego Sił Zbrojnych RP, nauk medycznych oraz organizacji i funkcjonowania wojskowej służby zdrowia.

Dysponentami budżetu trzeciego stopnia bezpośrednio podległymi dysponentowi głównemu są dyrektorzy (szefowie, dowódca) wojskowych jednostek budżetowych, którzy otrzymują środki budżetowe od dysponenta głównego bez prawa ich dalszego przekazywania.

W ramach otrzymywanych środków budżetowych dokonują wszystkich wydatków we własnym zakresie. Każdy z dysponentów budżetu trzeciego stopnia bezpośrednio podległy dysponentowi głównemu realizuje określony zakres zadań, obejmujący procesy planowania, realizowania i kontroli budżetu w części im przydzielonej.

**Szef Służby Wywiadu Wojskowego** jest dysponentem budżetu trzeciego stopnia bezpośrednio podległym dysponentowi głównemu. Opracowuje on projekt budżetu, który uwzględnia wydatki dotyczące Służby Wywiadu Wojskowego objęte klasyfikacją, z wyjątkiem wydatków ujmowanych w centralnych planach rzeczowych, które planowane są w trybie zgodnym z określonym w decyzji o centralnych planach rzeczowych oraz wydatków planowanych na jego rzecz w ramach planu finansowego dysponenta głównego.

**Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego** jest dysponentem budżetu trzeciego stopnia bezpośrednio podległym dysponentowi głównemu. Podobnie jak poprzednio wymieniony

dysponent opracowuje projekt budżetu uwzględniający wydatki dotyczące Służby Kontrwywiadu Wojskowego objęte klasyfikacją, z wyjątkiem wydatków ujmowanych w centralnych planach rzeczowych, planowanych w trybie określonym w decyzji o centralnych planach rzeczowych oraz wydatków planowanych na jego rzecz w ramach planu finansowego dysponenta głównego.

**Dyrektor Departamentu Administracyjnego** jest dysponentem budżetu trzeciego stopnia bezpośrednio podległym dysponentowi głównemu. Pełni funkcję dysponenta budżetu w imieniu Ministra Obrony Narodowej. Opracowuje projekt budżetu uwzględniający wydatki objęte klasyfikacją w dziale *„Administracja publiczna"*, dotyczące komórek organizacyjnych Ministerstwa, za wyjątkiem planowanych na rzecz tych komórek przez Dowództwo Garnizonu Warszawa oraz wydatków ujmowanych w centralnych planach rzeczowych, planowanych w trybie określonym w decyzji o centralnych planach rzeczowych. Do ważniejszych kierunków działalności budżetowej tego dysponenta należy planowanie w zakresie:

1. **Wydatków na funkcjonowanie ataszatów obrony** poza granicami państwa na podstawie propozycji zgłoszonych przez ataszaty wojskowe, zweryfikowanych stosownie do kompetencji przez Dyrektora Departamentu Wojskowych Spraw Zagranicznych;
2. **Pozostałych wydatków** według propozycji lub wytycznych przedstawionych przez:
3. **Szefa Zarządu Szkolenia - P7 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego,** dotyczące treningów i ćwiczeń, gier wojennych organizowanych przez Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego;
4. **Dyrektora Departamentu Nauki i Szkolnictwa Wojskowego**, dotyczące projektów wynalazczych i racjonalizatorskich przyjętych do zastosowania w Siłach Zbrojnych;
5. **Szefów zarządów Sztabu Generalnego Wojska Polskiego**, dotyczące zadań określonych w Celach Sił Zbrojnych NATO i Wymaganiach Długoterminowych dla Rzeczypospolitej Polskiej;
6. **Wydatków w rozdziale 75205 „Zespoły kontaktowe i struktury dowodzenia NATO"** na podstawie propozycji zgłoszonych przez przedstawicielstwa i zespoły łącznikowe, jednostki organizacyjne funkcjonujące przy strukturach dowodzenia NATO, zweryfikowanych stosownie do kompetencji przez Dyrektora Departamentu Kadr oraz Podsekretarza Stanu w MON właściwego w sprawach polityki obronnej;

7. **Wydatków dotyczących szkolenia obronnego**, prowadzonego w formie ćwiczeń mających zasięg międzynarodowy i krajowy oraz ćwiczeń regionalnych, wyższych kursów obronnych oraz innych szkoleń obronnych kadry administracji publicznej;
8. Uzgodnionym z **Dyrektorem Departamentu Polityki Bezpieczeństwa Międzynarodowego** na wydatki dotyczące upowszechniania problemów zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i polityki obronnej;
9. Wydatków na implementacje międzynarodowych porozumień rozbrojeniowych;
10. Wydatków dotyczących działalności informacyjnej i wydawniczej Ministerstwa;
11. **Odbywania studiów przez żołnierzy i pracowników resortu obrony narodowej** poza granicami kraju, w tym również w ramach środków pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa;
12. Zakupu medali, legitymacji służbowych itp.;
13. **Odbywania szkoleń informatycznych** przez żołnierzy i pracowników resortu obrony narodowej;
14. **Zakupu dla bibliotek oświatowych wojska literatury kwalifikowanej** przez Centralną Komisję do Spraw Zakupu Materiałów Bibliotecznych;
15. **Zakupu filmów** i licencji filmowych;
16. **Zakupu dla wojsk dzieł sztuki i** wydawnictw z zakresu problematyki społeczno-wychowawczej;
17. **Organizacji centralnych przedsięwzięć kulturalno-oświatowych**, patriotycznych oraz sportowo-rekreacyjnych, w tym nagród i wyróżnień dla laureatów tych przedsięwzięć;
18. Realizacji centralnych przedsięwzięć w zakresie promocji obronności;
19. Zabezpieczenia ceremonii obchodów świąt państwowych i wojskowych;
20. **Organizacji szkoleń i kursów specjalistycznych z zakresu: profilaktyki wychowawczej,** psychoprofilaktyki, profilaktyki uzależnień (alkohol, narkotyki HIV/AIDS, mobbing i molestowanie), kształcenia obywatelskiego w wojsku, działalności artystycznej i kulturalno-oświatowej;
21. **Kosztów organizacji warsztatów naukowych** i podróży historycznych dla kadry zawodowej;
22. **Opracowywania, wydawania i dystrybucji materiałów z zakresu: wychowania, kształcenia obywatelskiego**, psychoprofilaktyki, pracy kulturalno-oświatowej, współpracy z organizacjami pozarządowymi, działalności promocyjnej;

23. **Zakupu materiałów dydaktycznych, szkoleniowych**, pomocy naukowych oraz materiałów promocyjnych i wydawniczych.

**Dyrektorzy Wojskowych Biur Emerytalnych** są dysponentami budżetu trzeciego stopnia bezpośrednio podległymi dysponentowi głównemu. Środki przekazane przez dysponenta głównego przeznaczają na wydatki zaplanowane i koordynowane przez Dyrektora Departamentu Spraw Socjalnych w części dotyczącej Wojskowych Biur Emerytalnych, Ośrodków Aktywizacji Zawodowej oraz wydatków z tytułu rekonwersji kadr.

**Dyrektor Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego** jest dysponentem budżetu trzeciego stopnia bezpośrednio podległym dysponentowi głównemu. Opracowuje projekt budżetu uwzględniający wydatki objęte klasyfikacją, które dotyczą:

1. Udziału resortu obrony narodowej w inwestycyjnym programie NATO w dziedzinie bezpieczeństwa;
2. Utrzymania i obsługi obiektów i urządzeń powstałych w wyniku zakończenia inwestycji zrealizowanych ze środków NSIP nieprzekazanych do użytkowania;
3. Realizacji wydatków okołopakietowych.

**Dowódca Dowództwa Operacyjnego Sił Zbrojnych** jest dysponentem budżetu trzeciego stopnia bezpośrednio podległym dysponentowi głównemu. Opracowuje projekt budżetu uwzględniający wydatki objęte klasyfikacją, dotyczące Dowództwa Operacyjnego SZ oraz wydatki polskich kontyngentów wojskowych poza granicami kraju (w tym również jednorazowa należność pieniężna przed wyjazdem), a w szczególności na:

1. Transport do i z rejonu działania;
2. Opłaty za dzierżawę łączy satelitarnych na rzecz PKW;
3. Zatrudnienie i ubezpieczenie personelu wojskowego;
4. Wydatki na materiały promocyjne dla tych kontyngentów;
5. Wydatków planowanych na jego rzecz w ramach planu finansowego dysponenta głównego.

**Dysponenci budżetu trzeciego** stopnia ustanowieni przez dysponentów budżetu drugiego stopnia realizują swoje dochody i wydatki budżetowe w zakresie określonym przez dysponentów nadrzędnych. Otrzymują środki budżetowe od dysponenta drugiego stopnia bez prawa ich dalszego przekazywania. W ramach otrzymywanych środków budżetowych dokonują wszystkich wydatków na potrzeby własne oraz potrzeby jednostek wojskowych oraz instytucji przydzielonych im na zaopatrzenie.

**Organy planujące** realizują planowanie oraz koordynują realizację dochodów i wydatków budżetowych wyodrębnionych przez Ministra Obrony Narodowej dla tych jednostek organizacyjnych, w tym w szczególności ich podział na dysponentów realizujących te dochody i wydatki, przedstawianie propozycji zmian tego podziału w trakcie roku budżetowego oraz udział w procesie sprawozdawczości w zakresie limitów zatrudnienia, a także w przygotowaniu okresowych informacji o realizacji budżetu.

**Organy współplanujące** zajmują się przedstawianiem: propozycji zadań dodatkowych wykraczających poza bieżącą działalność z określeniem ich skutków finansowych, potrzeb związanych z przygotowaniem komponentów do udziału w misjach, ćwiczeniach i innych zamierzeniach oraz propozycji zmian limitów zatrudnienia, planowanego zatrudnienia oraz stanów średniorocznych, wynikających ze zmian organizacyjno-dyslokacyjnych w zakresie jednostek wojskowych im podporządkowanych.

**Organ koordynujący** wykonuje zadania w zakresie: określania wielkości limitów wydatków budżetowych dla dysponentów merytorycznie podporządkowanych, koordynowanie procesu planowania budżetowego tych dysponentów, weryfikowanie ich projektów budżetów i projektów planów finansowych w kontekście nałożonych zadań, monitorowanie realizacji planów i opiniowanie propozycji zmian, udział w procesie sprawozdawczości w zakresie limitów zatrudnienia, a także w przygotowaniu informacji o realizacji budżetu.

Organem właściwym do rozpatrywania spraw budżetowych resortu obrony narodowej jest **Komisja Budżetowa** Ministerstwa Obrony Narodowej, której przewodniczy Minister Obrony Narodowej. Do podstawowych zadań Komisji Budżetowej należy w szczególności rozpatrywanie:

1. Projektu wytycznych Ministra;
2. Nierozstrzygniętych w procesie planowania budżetowego kwestii, których nie udało się rozwiązać w trakcie weryfikacji projektów budżetów dysponentów środków budżetowych;
3. Projektu informacji o projekcie budżetu resortu obrony narodowej dla sejmowej oraz senackiej komisji obrony narodowej;
4. Projektu decyzji budżetowej Ministra;
5. Okresowych ocen realizacji budżetu resortu obrony narodowej;
6. Propozycji zmian w budżecie wynikających z przeglądu półrocznego;

7. Innych problemów, których rozstrzygnięcie jest istotne z uwagi na planowanie i realizację budżetu resortu obrony narodowej.

**Obsługę prac Komisji Budżetowej Ministra Obrony narodowej sprawuje Departament Budżetowy.** Protokóły z posiedzeń Komisji sporządza sekretarz, a zatwierdza Minister Obrony Narodowej. Podobnie jak na szczeblu dysponenta głównego, dysponenci wszystkich stopni mogą tworzyć pod swoim przewodnictwem organy kolegialne do rozpatrywania spraw budżetowych, określając ich skład, zadania oraz tryb pracy.

**Prace nad budżetem rozpoczynają się** zorganizowaniem szeregu odpraw mających na celu uzgodnienie liczebności oraz struktury stanów osobowych żołnierzy oraz pracowników wojska. Głównym wykonawcą i koordynatorem tych zamierzeń jest Zarząd Organizacji i Uzupełnień – P1 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego oraz Departament Kadr Ministerstwa Obrony Narodowej. W procesie tym aktywnie uczestniczą dysponenci budżetu drugiego stopnia, dysponenci budżetu trzeciego stopnia ustanowieni przez dysponenta głównego oraz organy koordynujące.

Następnym krokiem w procesie prowadzenia prac nad projektem budżetu jest **opracowanie projektów planów rzeczowych**, głównie dotyczących świadczeń na rzecz osób fizycznych, informacji o restrukturyzowanych jednostkach wojskowych, zadań nowych koniecznych do sfinansowania z budżetu resortu w wyniku planowanego wprowadzenia w życie nowych aktów prawnych oraz zadań finansowanych w ramach inwestycji.

Kolejnym elementem planowania budżetowego jest przeprowadzenie **Gry Decyzyjnej Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego** określającej zadania i priorytety do działalności Sił Zbrojnych w roku objętym planowaniem. Określone w wyniku przeprowadzonej Gry Decyzyjnej priorytety stanowią podstawę do opracowania wytycznych Ministra Obrony Narodowej do planowania budżetowego.

**Projekt wytycznych do planowania budżetowego opracowuje Departament Budżetowy** Ministerstwa Obrony Narodowej z udziałem większości komórek organizacyjnych ministerstwa. Podczas opracowywania tego projektu uwzględnia się: zadania dla danego roku budżetowego określone w programie rozwoju Sił Zbrojnych, propozycje składane przez Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, propozycje limitów zatrudnienia oraz stanów średniorocznych, zweryfikowane plany rzeczowe zadań oraz propozycje przedstawiane przez dowódców jednostek organizacyjnych w zakresie zadań planowanych i realizowanych w oparciu o ich wytyczne.

**Po przedstawieniu projektu wytycznych następuje ich weryfikacja oraz uzgodnienie, a po zatwierdzeniu przez Ministra Obrony Narodowej stają się one podstawą planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej.**

Wytyczne zawierają w szczególności: priorytety i zasadnicze przedsięwzięcia, limity wydatków budżetowych dla poszczególnych dysponentów oraz organów planujących, limity zatrudnienia oraz propozycje zmian systemowych.

Uzupełnieniem wytycznych Ministra Obrony Narodowej do planowania budżetowego jest **Nota Budżetowa wydawana przez Departament Budżetowy**. Dokument ten precyzuje procesy w zakresie opracowania projektu budżetu, podając wzory formularzy, zasady ich wypełniania oraz pozostałe szczegóły techniczne dotyczące przygotowania materiałów przez poszczególnych dysponentów budżetu i organy planujące.

Kolejnym elementem realizowanym w zakresie planowania budżetowego, przygotowującym niejako do wykonywania czynności **drugiego etapu prac nad budżetem resortu obrony narodowej, jest odrębna decyzja Dyrektora Departamentu Budżetowego.**

Decyzja ta określa zasady oraz terminy weryfikacji projektów budżetu dysponentów środków budżetowych drugiego stopnia, trzeciego stopnia bezpośrednio podległych dysponentowi głównemu, a także materiałów opracowywanych do projektu budżetu resortu obrony narodowej przez organy koordynujące, organy planujące oraz inne komórki organizacyjne.

Czynnościami zamykającymi pierwszy etap prac nad tworzeniem projektu budżetu resortu obrony narodowej jest opracowanie przez dysponentów trzeciego stopnia, których wydatki ujmowane są w planach finansowych dysponentów budżetu drugiego stopnia, jednostkowych projektów budżetów na dany rok planistyczny.

**Po zakończeniu realizacji pierwszego etapu** planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej **następuje etap weryfikacji składanych wcześniej przez poszczególnych dysponentów projektów budżetów.** Na tym etapie prac głównym wykonawcą poszczególnych czynności jest **Departament Budżetowy Ministerstwa Obrony Narodowej**. Jako pierwszy dokonuje on weryfikacji budżetów opracowanych przez dysponentów budżetu drugiego stopnia, dysponentów budżetu trzeciego stopnia bezpośrednio podległych dysponentowi głównemu oraz organów planujących, a następnie przygotowuje protokół z tej weryfikacji.

**Głównym zadaniem w procesie dokonywania weryfikacji projektów budżetów jest ich dostosowanie do limitów zawartych w wytycznych Ministra Obrony Narodowej do planowania budżetowego, a także dokonanie identyfikacji zadań, które nie mogą być sfinansowane w ramach tych projektów budżetów.**

Zgodnie z harmonogramem przedsięwzięć dotyczących planowania budżetowego, po etapie weryfikacji projektu budżetu wewnątrz resortu i w Ministerstwie Finansów, następuje etap końcowy prac planistycznych nad budżetem resortu obrony narodowej a zwieńczeniem tego etapu jest opracowanie projektu decyzji budżetowej Ministra Obrony Narodowej, a następnie przedstawienie jej do podpisu i opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Ministra Obrony narodowej.

## 2.4. Wykonywanie budżetu obronnego

Wykonywanie budżetu obronnego obejmuje wszystkie czynności związane z gospodarowaniem środkami budżetowymi, mające na celu realizację zaplanowanych w budżecie zadań i ich rozliczenie. W praktyce, dotyczy zarówno bezpośredniego wykonywania operacji finansowych, jak i czynności związane z zarządzaniem środkami budżetowymi i z dokumentowaniem operacji finansowych.

**Wykonawcami budżetu obronnego są dysponenci środków budżetowych – kierownicy wszystkich szczebli jednostek, których działalność finansowana jest środkami ujętymi w tym budżecie.**

Każdy wydatek jest adresowany do realizujących go podmiotów – dysponentów środków budżetowych. **Dysponentami środków budżetowych** są podmioty upoważnione do dokonywania wydatków budżetowych i przekazywania tych środków podległym im jednostkom. W Polsce występują trzy grupy dysponentów środków budżetowych: dysponenci główni, dysponenci drugiego stopnia i dysponenci trzeciego stopnia.

Głównymi dysponentami środków budżetowych są podmioty budżetowe, których dochody i wydatki ujmuje się w ramach odrębnych części klasyfikacji budżetowej. Do tej grupy podmiotów należą przede wszystkim ministrowie, kierownicy urzędów centralnych, wojewodowie i inne podmioty, którym minister finansów przyznał uprawnienia dysponentów głównych.

Dysponent główny określa bezpośrednio mu podległych dysponentów drugiego i trzeciego stopnia, a dysponent drugiego stopnia bezpośrednio mu podległych dysponentów trzeciego stopnia. Dysponent główny i drugiego stopnia może być jednocześnie dysponentem

trzeciego stopnia, w zakresie realizacji zadań i wykonywania planu finansowego swojej jednostki[38].

Dysponentami budżetu trzeciego stopnia są dowódcy (szefowie, dyrektorzy, komendanci) jednostek organizacyjnych, których ustanawiają dysponenci budżetu drugiego stopnia spośród jednostek budżetowych, dla których dochody i wydatki zostały określone w planie finansowym tych dysponentów. Dysponenci trzeciego stopnia bezpośrednio wydatkują otrzymane środki bez prawa ich dalszego przekazywania[39].

**Dysponentem budżetu resortu obrony narodowej, zwanym dysponentem głównym jest Minister Obrony Narodowej.**

**Funkcję dysponenta trzeciego stopnia w imieniu dysponenta głównego w ustalonym dla niego zakresie, wykonuje Dyrektor Departamentu Administracyjnego**. Natomiast obsługę finansowo-księgową dysponenta głównego, sprawuje **Dyrektor Departamentu Budżetowego**. Obsługę merytoryczną realizowanych przez dysponenta głównego zadań wykonują stosownie do nadanych kompetencji dyrektorzy i szefowie komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej oraz Prezes Agencji Mienia Wojskowego. Realizacja tych zadań polega na prowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych, zawieraniu umów dotyczących realizowanych zadań oraz sprawowaniu nadzoru nad ich realizacją, ustalaniu i rozliczaniu dotacji budżetowych oraz zatwierdzaniu dokumentów księgowych.

**Dokonując charakterystyki budżetu obronnego Polski za lata 2000 -2008 warto zauważyć, iż według stanu na koniec 2006 r**. Ministrowi Obrony Narodowej podlegało bezpośrednio 5 dysponentów drugiego stopnia, tj. dowódcy: Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych, Marynarki Wojennej, Garnizonu Warszawa i komendant główny Żandarmerii Wojskowej, a także 33 dysponentów trzeciego stopnia. Ponadto Ministrowi Obrony Narodowej podlegało pośrednio (poprzez dysponentów drugiego stopnia) 225 dysponentów trzeciego stopnia.

**Według stanu na 31 grudnia 2007** r. w części 29 funkcjonowało 269 jednostek budżetowych, w tym 261 dysponentów III stopnia. Ministrowi Obrony Narodowej podlegało bezpośrednio 8 dysponentów II stopnia i 34 dysponentów III stopnia oraz 11 zakładów budżetowych i 99 gospodarstw pomocniczych. Na dzień 31 grudnia 2008 r. liczba tych podmiotów uległa zmniejszeniu i tak na dzień ten funkcjonowało 241 jednostek budżetowych,

---

[38] Por. K. Potoczny, Rachunkowość budżetowa, Wydawnictwo eMPi2 materiały i podręczniki Mariana Pietraszewskiego, Poznań 2001, s. 24.

[39] Por. E Denek., J Sobiech., J. Wolniak, Finanse publiczne, PWN, Warszawa 2001, s. 80.

w tym 216 dysponentów III stopnia. Ministrowi Obrony Narodowej podlegało bezpośrednio 5 dysponentów II stopnia i 20 dysponentów III stopnia. Zmianą ulęgają również podmioty gospodarki pozabudżetowej i choć utrzymana została liczba 11 zakładów budżetowych, to liczba gospodarstw pomocniczych zmniejszyła się do 90 podmiotów.

**Należy także zwrócić uwagę, że zgodnie z decyzją Nr 278/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu Obrony Narodowej[40] oraz decyzją Nr 219/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 maja 2007 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa drugiego stopnia[41] dysponentowi głównemu części 29 bezpośrednio podlegali**: dysponenci II stopnia: Dowódca Wojsk Lądowych (DWL), Dowódca Sił Powietrznych (DSP), Dowódca Marynarki Wojennej (DMW), Dowódca Garnizonu Warszawa (DGW), Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej, Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych (Szef IWSZ), Dowódca Wojsk Specjalnych (DWS), Szef Inspektoratu Wojskowej Służby Zdrowia; dysponenci III stopnia: Dowódca Jednostki Wojskowej 2305, dyrektorzy 15 wojskowych biur emerytalnych (WBE), szefowie 10 rejonowych (Stołecznego, Wojskowego) zarządów infrastruktury (SZI, RZI), szefowie 2 terenowych oddziałów lotniskowych (12 TOL Warszawa i 17 TOL Gdańsk), dyrektor „Centrali Wojskowe Misje Pokojowe", Dyrektor zakładu budżetowego „Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego" (ZIOTP), Szef Służby Wywiadu Wojskowego (Szef SWW), Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego (Szef SKW), Dowódca Dowództwa Operacyjnego

Strukturę dysponentów zmieniła kolejna decyzja Ministra Obrony Narodowej[42], która określiła wykaz dysponentów środków budżetowych drugiego stopnia, trzeciego stopnia podległych bezpośrednio dysponentowi głównemu. Według zapisów tej decyzji **od 2008 r. dysponentami drugiego stopnia są:**

1. Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych.
2. Dowódca Wojsk Specjalnych.
3. Dowódca Garnizonu Warszawa.
4. Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej.
5. Szef Inspektoratu Wojskowej Służby Zdrowia.

---

[40] Decyzja Nr 278/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu Obrony Narodowej, Dz. Urz. MON z 2007, nr 13, poz. 149 ze zm.

[41] Decyzja Nr 219/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 maja 2007 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa drugiego stopnia, Dz. Urz. MON z 2007, nr 10, poz. 119.

[42] Decyzja Nr 130/MON z dnia 26 marca 2008 r. zmieniająca decyzje w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej (Dz. Urz. MON z 2008, nr 6, poz. 63.

**Dysponentami trzeciego stopnia podlegli bezpośrednio dysponentowi głównemu są:**

1. Dyrektorzy wojskowych biur emerytalnych (WBE).
2. Dyrektor Departamentu Administracyjnego.
3. Dyrektor zakładu budżetowego „Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego".
4. Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego.
5. Szef Służby Wywiadu Wojskowego.
6. Dowódca Operacyjny Sił Zbrojnych.

Minister Obrony Narodowej sprawował również nadzór nad działalnością Agencji Mienia Wojskowego (AMW) i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (WAM), które są państwowymi osobami prawnymi[43].

Podmioty bezpośrednio kształtujące budżet obronny w sposób graficzny prezentuje schemat 2.1.

Dokonując charakterystyki realizacji budżetu obronnego w opisywanym okresie warto również zwrócić uwagę na fakt, iż dokonywane zmiany w coraz w większym zakresie wykazują tendencje centralizacji środków budżetowych i tym samym przesunięcie zadań do szczebla centralnego. Jest to tendencja obserwowana w całości systemu budżetowego. W strukturach MON procesy te skutkowały, iż m.in. od 2006 r. **Departament Polityki Zbrojeniowej** udziela zamówień publicznych w zakresie prac rozwojowych i wdrożeniowych**, a Departament Zaopatrywania Sił Zbrojnych MON** realizuje procedury dotyczące zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Obsługa finansowa tych podmiotów prowadzona jest bezpośrednio z rachunku dysponenta głównego, poprzez **Departament Budżetowy**. Z rachunku centralnego finansowane są również w zasadzie wszystkie dotacje, w tym dla uczelni wyższych, fundacji i stowarzyszeń oraz Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej. Ponadto, w ramach procesów centralizacyjnych praktyczne wszystkie zadania związane z obsługą infrastruktury wojskowej, przejął utworzony w 2006 r. **Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych** (IWsp SZ), w skład którego weszły okręgi wojskowe, rejonowe bazy materiałowe, bazy materiałowo-techniczne, wojskowe oddziały gospodarcze (WOG) oraz elementy sytemu obsługi infrastruktury wojskowej z rejonowymi zarządami infrastruktury (RZI). Począwszy od 2008 r. IWsp SZ pełni funkcję dysponenta środków

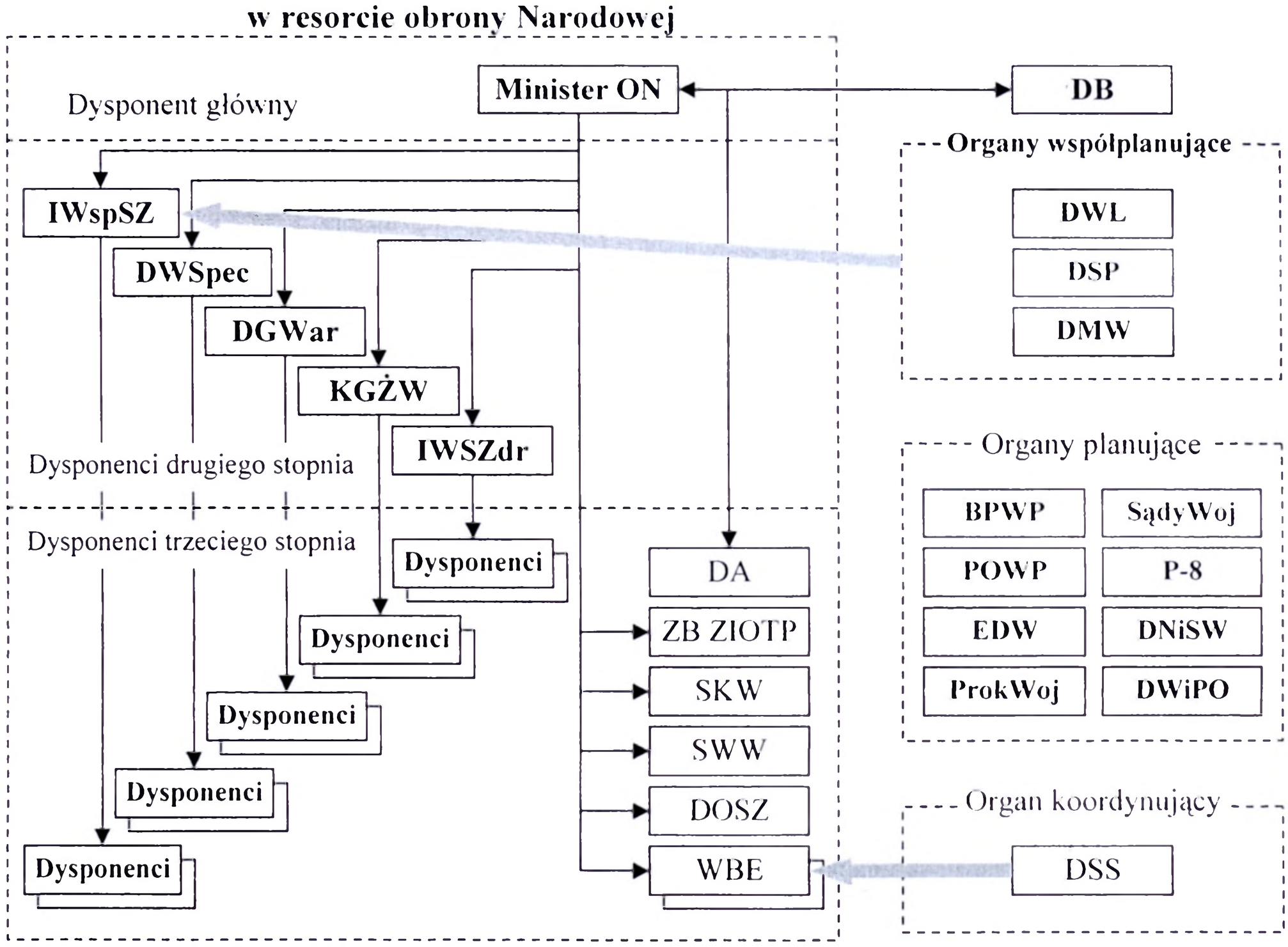
---

[43] Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, Dz. U. z 2004, nr 163, poz. 1711 ze zm. oraz Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2005, nr 41, poz. 398 ze zm.

budżetu państwa II stopnia, nie tylko dla podległych jednostek wojskowych, ale również w stosunku do dysponentów spośród jednostek organizacyjnych Wojsk Lądowych, Sił Powietrznych i Marynarki Wojennej.

W systemie scentralizowanym dokonywane są także zakupy leków i materiałów medycznych, usługi w zakresie telekomunikacji, zakupy prasy, czasopism i druków, a do czasu istnienia służby z poboru również kontraktacja dostaw żywności na bieżące spożycie realizowane przez rejonowe bazy materiałowe.

**Schemat 2.1. Podmioty biorące udział w zarządzaniu zasobami finansowymi w resorcie obrony Narodowej**




Źródło: opracowanie własne na podstawie Decyzja Nr 278/MON Ministra Obrony Narodowej z 19 czerwca 2007 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej, Dz. Urz. MON nr 13, poz. 149 i nr 17, poz. 180 oraz z 2008 r. nr 6, poz. 63.

Ponadto w omawianym okresie wśród innych istotnych zmian w realizacji budżetu obronnego na uwagę zasługują także zasady finansowania akademii wojskowych i wojskowych szkół wyższych[44]. Resort Obrony Narodowej nie finansuje bezpośrednio poszczególnych wydatków szkolnictwa, corocznie ustalając dla tych podmiotów dotacje

[44] Por. Ustawę z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz. U. z 2005, nr 164, poz. 1365.

budżetowe, wyznacznikiem poziomu, których w zasadniczej mierze jest liczba kształconych słuchaczy oraz zadania tych podmiotów wynikające z faktu pozostawania jednostkami wojskowymi. Taka forma finansowania szkół i akademii zapewnia niezbędną autonomię oraz daje szersze możliwości samodzielnej gospodarki, w tym pozyskanie środków spoza MON, niż ma to miejsce w przypadku wojskowych jednostek budżetowych.

Ponadto, w ramach racjonalizacji wydatków z budżetu obronnego zreformowano finansową obsługę Wojskowej Agencji Mieszkaniowej[45]. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa funkcjonuje jako samodzielny podmiot. Posiada ona nieporównywalnie większy wachlarz możliwości w obszarze rozwiązywania problemów mieszkaniowych żołnierzy zawodowych, niż miało to miejsce w ramach byłych garnizonowych administracji mieszkań, funkcjonujących na zasadach jednostki budżetowej. Agencja administruje substancją mieszkaniową, w tym dokonuje sprzedaży mieszkań, prowadzi internaty i hotele, podejmuje różnorodne inicjatywy gospodarcze oraz może wchodzić w spółki i towarzystwa budownictwa społecznego. W ciężar dotacji otrzymywanych z budżetu prowadzi wypłaty ekwiwalentów w zamian za rezygnację z kwater stałych oraz odprawy mieszkaniowe. Dotacja MON przekazywana jest również na dopłaty do miejsc internatowych dla uprawnionych żołnierzy oraz na inwestycje budowlane, które Agencja wspomaga środkami pozyskanymi ze sprzedaży mieszkań. Wojsko nie ponosi zatem wydatków związanych z utrzymaniem aparatu niezbędnego do obsługi tych zadań.

### 2.5. Rozwiązania szczególne wpływające na kształt budżetu obronnego

Obserwacja współczesnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej dowodzi, iż **w trakcie roku budżetowego nieuchronnie pojawiają się niespodziewane zdarzenia powodujące konieczność zmian w pierwotnie zaplanowanym i uchwalonym budżecie państwa, co często implikuje niekorzystne zmiany w wielkości i strukturze budżetu obronnego.** Powodem, dla którego zmiany w budżecie państwa są niezbędne, może być zarówno konieczność sfinansowania wydatków, które nie zostały zaplanowane, jak i niedoszacowanie wydatków na określony cel. Oprócz źródła, których pojawienie się można uznać za naturalne, takich jak np. inne, od zakładanego tempo wzrostu gospodarczego, różna stopa inflacji, odmienna stopa bezrobocia, inny poziom kursu walutowego itp., mogą występować zjawiska

---

[45] Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2005, nr 41, poz. 398.

nadzwyczajne, takie jak powódź, uporczywa susza, epidemia, dotkliwy w skutkach ekonomicznych atak terrorystyczny.

Dlatego dokonując ogólnej charakterystyki budżetu obronnego warto zwrócić uwagę na coraz częściej stosowane przez decydentów środków budżetowych rozwiązania szczególne, które - po zastosowaniu - zmieniając uchwalony budżet państwa, często wpływają na wielkość i strukturę budżetu obronnego.

**W praktyce polskiej stosowane są następujące narzędzia, które umożliwiają dokonywanie zmian w stosunku do pierwotnie przyjętej przez parlament ustawy budżetowej[46]:**

1. Nowelizacja ustawy budżetowej,
2. Przeniesienie środków pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej,
3. Tworzenie rezerw celowych,
4. Tworzenie rezerwy ogólnej,
5. Blokowanie środków budżetowych,
6. Przenoszenie środków na rok następny.

Rozwiązaniem szczególnym dotyczącym wykonywanie budżetu jest uchwalenie **nowelizacji ustawy budżetowej**. Projekt ustawy zmieniającej ustawę budżetową może być przez Radę Ministrów wniesiony w dowolnym momencie po uchwaleniu ustawy budżetowej, a przed końcem roku budżetowego.

Zmiany w wydatkach mogą być ponadto zrealizowane np. w formie **przeniesienia wydatków budżetowych**, co oznacza, że zwiększenie środków na wykonanie konkretnego zadania powoduje jednocześnie zmniejszenie środków na wykonanie innego. **Przenoszenie wydatków nie powoduje zatem konieczności zwiększenia globalnej kwoty wydatków.** Przeniesień wydatków dokonuje Rada Ministrów, dysponenci części budżetowych oraz z ich upoważnienia kierownicy podległych im jednostek. Dysponenci części budżetowych dokonują przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami w ramach danej części i działu[47]. Zmiany struktury działowej wydatków budżetu państwa zarezerwowane są dla Sejmu.

**W zakresie dokonywania przesunięć środków stosuje się następujące zasady[48]:**

---

[46] Planowanie budżetowe a alokacja zasobów, pod red, S. Owsiaka, PWE, Warszawa 2008, s. 254.

[47] Por. Ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, art. 148, 151 i 152.

[48] C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Finanse publiczne i prawo finansowe, Oficyna Wolter Kluwer business, Warszawa 2008, s. 327.

1. Wszystkim dysponentom części budżetowych przysługuje uprawnienie do dokonywania przesunięć środków w ramach swojej części i określonego działu budżetu państwa. Ustawodawca zastrzega jedynie, że dokonane zmiany nie mogą zwiększać planowanych wydatków na wynagrodzenia;
2. Dysponentom drugiego i trzeciego stopnia działającym z upoważnienie dysponentów głównych przysługuje uprawnienie do dokonywania przesunięć wydatków w obrębie jednego rozdziału;
3. Przesunięcia środków polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych wymagają zgody Ministra Finansów;
4. Przesunięcia środków związane z wykorzystaniem rezerw obligatoryjnych oraz rezerw fakultatywnych przysługują Radzie Ministrów. W zakresie dysponowania rezerwą ogólną Rada Ministrów może upoważnić Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów do dysponowania rezerwą w ramach przydzielonego pułapu określonego rozporządzeniem;
5. W przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej)[49] Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia dokonywać przeniesienia planowanych wydatków budżetowych między częściami i działami budżetu państwa, dla realizacji zadań wynikających z przepisów dotyczących wprowadzenia tych stanów.

Rozwiązaniem szczególnym, który w tym przypadku umożliwia przenoszenie wydatków, których nie przewidziano w momencie uchwalania budżetu lub których nie można było przedstawić w budżecie z wymaganą szczegółowością jest **rezerwa budżetowa.**

**Rezerwy budżetowe są kwotami, które ujęte są w planie wydatków budżetowych, ale których przeznaczenie albo nie jest określone, albo określone jest z dokładnością mniejszą niż wymagana w przepisach dotyczących szczegółowości budżetu.**

Rezerwę, której przeznaczenie nie zostało określone, a więc która może być wykorzystana na dowolne wydatki służące realizacji zadań jednostek objętych budżetem państwa, nazywa się **rezerwa ogólną**. Rezerwy, których przeznaczenie jest określone, ale nie z pełną szczegółowością, nazywa się **rezerwami celowymi**. Typowymi rezerwami celowymi są np. rezerwy celowe na: awaryjne remonty i zakupy wyposażenia, odszkodowania zasądzone od Skarby Państwa, wzrost zatrudnienia w jednostkach budżetowych finansowanych z budżetu

---

[49] Por. Konstytucję RP, Rozdział XI – „Stany nadzwyczajne", art. 228-234.

państwa. Należą do nich np. odszkodowania dla niesłusznie represjonowanych[50] czy też środki na zmiany organizacyjne funkcjonowania Sił Zbrojnych RP wprowadzenie w trakcie roku budżetowego. Do 2006 r. z rezerwy celowej finansowano również w całości program *„Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe"*. Począwszy od budżetu 2007 w rezerwie tej ujmowano jedynie środki na podatek VAT od dostaw samolotów do F-16 i części zamiennych, a pozostałe wydatki dotyczące MON włączono do budżetu ON. Rezerwę ogólną dysponuje Rada Ministrów, rezerwami celowymi – Minister Finansów Wykorzystanie rezerw odbywa się przez przeniesienie planu wydatków z rezerw do odpowiedniej podziałki planu wydatków. W ewidencji wykonania budżetu państwa nie pojawiają się więc wydatki finansowane z pozycji opisanych jako rezerwy (ogólne lub celowe). W miarę podejmowanych decyzji o uruchomieniu rezerw kwoty planowanych rezerw będą malały, rosły będą natomiast planowane kwoty wydatków tych dysponentów środków budżetu państwa, którym przyznano środki z rezerw.

Wystąpienie określonych prawem sytuacji mogą być przyczyną podjęcia decyzji przez podmioty do tego uprawnione do wykorzystania kolejnego rozwiązania szczególnego dotyczącego wykonywania budżetu, tj. **blokowaniu planowanych wydatków budżetowych**.

**Blokowaniem wydatków budżetowych nazywa się operację polegającą na wprowadzeniu okresowego lub obowiązującego do końca raku budżetowego zakazu dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków**[51].

Decyzję o blokowaniu planowanych wydatków budżetu państwa podejmują:

1. Minister Finansów w zakresie całego budżetu państwa, z wyłączeniem wydatków podmiotów, niepodlegających Radzie Ministrów[52] (np. Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego itd.), przy czym Rada Ministrów ma prawo uchylić decyzję Ministra Finansów,
2. Dysponentom części budżetu w zakresie ich części.

**Blokada wydatków może być zastosowana w przypadku:**

1. Niegospodarności w określonych jednostkach;
2. Opóźnień w realizacji zadań;

---

[50] Ustawa z dnia 23 lutego 1991 roku o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, Dz. U. z 1991, nr 34, poz. 149.
[51] Por. Ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, art. 154 ust. 2.
[52] Tamże, art. 121, ust. 2.

3. Nadmiaru posiadanych środków (czyli w przypadku zaplanowania na pewien cel kwoty większej, niż faktycznie jest niezbędna do wykonania tego zadania),
4. Naruszenia zasad gospodarki finansowej.

Blokowanie wydatków budżetowych używane było nieraz do obejścia zakazu przenoszenia wydatków budżetu państwa między działami. Zamiast przenosić (nielegalnie) wydatki z działy X do działu Y można przecież:

1. Zablokować wydatki w dziale X,
2. Z zablokowanych wydatków utworzyć nową rezerwę celową,
3. Utworzoną w ten sposób rezerwę wykorzystać do zwiększenia wydatków w dziale Y[53].

**Warto zaznaczyć, iż cechą wspólną procedur dotyczących blokowania wydatków budżetowych, jak i dokonywania przeniesień wydatków budżetowych oraz wykorzystania rezerw budżetowych jest to, iż nie powodują one zmiany łącznej kwoty wydatków budżetowych, a jedynie przesuwają pewne kwoty w planie wydatków.**

Badając problematykę wykonania budżetu państwa celowym staje się również zwrócenie uwagi na problematykę dotyczącą kwestii tzw. **wydatków niewygasających**.

Jedną w praktyce występujących, a określoną prawem zasad dotycząca wykonania budżetu jest tzw. „*zasada końca roku budżetowego*" mówiąca, iż „*niezrealizowane kwoty wydatków budżetu państwa wygasają z upływem roku budżetowego*"[54]. Oznacza to, iż **upoważnienia do dokonywania wydatków, wynikające z ustawy budżetowej na dany rok, wygasają z końcem roku budżetowego i tym samym nie wolno wtedy już dokonywać wydatków ujętych w planie na dany rok, a wydatki niewykorzystane przepadają.**

Od zasady tej przewidziano w ustawie kilka wyjątków. Z mocy ustawy nie wygasają wynikające z ustawy budżetowej upoważnienia do wydatków:

1. Których planowanym źródłem finansowania są przychody z kredytów zagranicznych,
2. Przeznaczonych na finansowanie zadań, programów i projektów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z innych źródeł zagranicznych.
3. Których źródłem finansowania są dochody własne jednostek budżetowych,
4. Zgromadzone na rachunkach funduszu motywacyjnych.

---

[53] E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Lexis Nexis, Warszawa 2007, s. 542.
[54] Por. Ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych..., op. cit., art. 157.

Oprócz tego Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia wydanego nie później niż 15 grudnia roku budżetowego, wykaz innych wydatków niewygasających. Rozporządzenie to określa:

1. Wykaz wydatków niewygasających,
2. Plan finansowy wydatków uznanych za niewygasające przez Radę Ministrów, sporządzony w szczegółowości obowiązującej w ustawie budżetowej,
3. Ostateczne terminy, nie późniejsze niż 30 czerwca roku następującego bezpośrednio po roku budżetowym, dokonywania wydatków uznanych za niewygasające przez Radę Ministrów.

Środki na wszystkie wydatki niewygasające muszą być przed końcem roku budżetowego zdeponowane na wyodrębnionym rachunku wydatków centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa. Środki na wydatki, które nie zostaną dokonane w wyznaczonym terminie, przekazywane są na rachunek dochodów budżetu państwa.

**Podsumowując tę część opracowania, można stwierdzić, iż realizacja zadań publicznych stojących przed państwem i dotycząca obrony narodowej jest ściśle uzależniona od kondycji gospodarki i stanu istniejący finansów publicznych, które to wpływają na wielkość i strukturę budżetu obronnego.** Tym samym, uzasadnionym jest fakt oparcia zasad planowania i realizacji budżetu obronnego o filary prawa – ogólnego, czy też resortowego.

Do słabych stron funkcjonowania budżetu obronnego można zaliczyć zbyt dużą ilość instytucji biorących bezpośredni udział w jego kreowaniu. Ich zakres zadaniowy i kompetencyjny w praktyce często zachodzi na siebie, co utrudnia podejmowanie szybkich decyzji. Jednak z drugiej strony taki system nie pozwala do swego rodzaju dowolność kształtowania polityki finansowej w resorcie obrony narodowej i jest naturalnym systemem bezpieczeństwa i kontroli resortowych środków budżetowych.

Tym samym, upowszechnianie wiedzy z zakresu zasad funkcjonowania budżetu obronnego wpływa niewątpliwie, choćby w sposób pośredni na racjonalizację gospodarowania zasobami publicznymi, dowodząc słuszność podejmowania badań w tym zakresie.

programów modernizacyjnych, związanych z członkostwem w NATO (w tym osiąganie celów Sił Zbrojnych NATO i wymagań długoterminowych dla RP), niwelujących opóźnienia głównie dotyczące ilości i jakości sprzętu i uzbrojenia wojskowego z poprzednich okresów. Ponadto działania zmieniające strukturę stanów osobowych, w kierunku uzawodowienia, powodują zwiększone wydatki w tej sferze. Nałożyły się na to dodatkowe niebagatelne wydatki związane z uczestnictwem w misjach pokojowych - głownie w Iraku i w Afganistanie. Tak więc w omawianym okresie resort obrony narodowej musiał w ramach ograniczonych środków realizować kosztowne wyzwania. Tym samym pieniądz stał się w armii jednym z głównych determinantów stanowiących o spektrum realizowanych zadań, ich rozmachu i nierzadko osiąganych w wyniku ich wykonania celów.

Oceniając wielkości wydatkowanych z budżetu obronnego środków publicznych, daje się zaobserwować przynajmniej **dwa czasokresy**, tj. lata 2000-2007 kiedy to można odnotować istnienie relatywnie korzystnych zmian, tak w zakresie globalnej wielkości tych wydatków, jak i ich struktury oraz dynamiki, co obrazują wskaźniki dotyczące kształtowania się wydatków majątkowych (przede wszystkim na modernizację techniczną) oraz wydatków bieżących (głównie na płace i emerytury), oraz załamanie korzystnej tendencji i zmniejszenie budżetu obronnego w 2008 roku wskutek zaistniałego kryzysu gospodarczego.

Przy dokonywaniu oceny wydatków budżetu obronnego w latach 2000 - 2007 warto zaznaczyć, iż wydatki budżetowe MON wzrosły w tym okresie z kwoty **13 149,4 mln zł** w 2000 r. do poziomu **21 064,3** w roku 2007 (wzrost o 7914,9 mln zł). W roku 2008 niższa realizacja wydatków spowodowana była trudnościami finansowymi naszego budżetu państwa.

**W omawianym okresie przełomowym faktem było przyjęcie przez Sejm RP Ustawy z dnia 25 maja 2001 r.** ***o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowania sił zbrojnych w latach 2001-2006***[55], która stanowić miała fundament i gwarancje rozwoju armii w przyszłości. Ustawa ta zakładała między innymi stabilny strumień finansowania wojska ustalany w oparciu o stały udział budżetu MON w PKB. W myśl jej postanowień, tylko w latach 2002-2006 poziom środków wydzielanych z budżetu państwa na obronność miał osiągnąć w ówczesnych cenach aż 90,2 mld zł. Niestety te korzystne rozstrzygnięcia nie przetrwały próby czasu i już w grudniu 2001 w ramach prac nad budżetem na 2002 r. środki wydzielone dla MON były niższe o ponad 1,5 mld zł. W następnym roku wprowadzono

---

[55] Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu SZ RP, Dz. U. z 2001, nr 76, poz. 804 z późń. zm.

kolejną niekorzystną korektę włączając do wydatków obronnych ustalanych według powyższej formuły, również wydatki ujmowane w części obrona narodowa w budżetach pozostałych ministerstw.

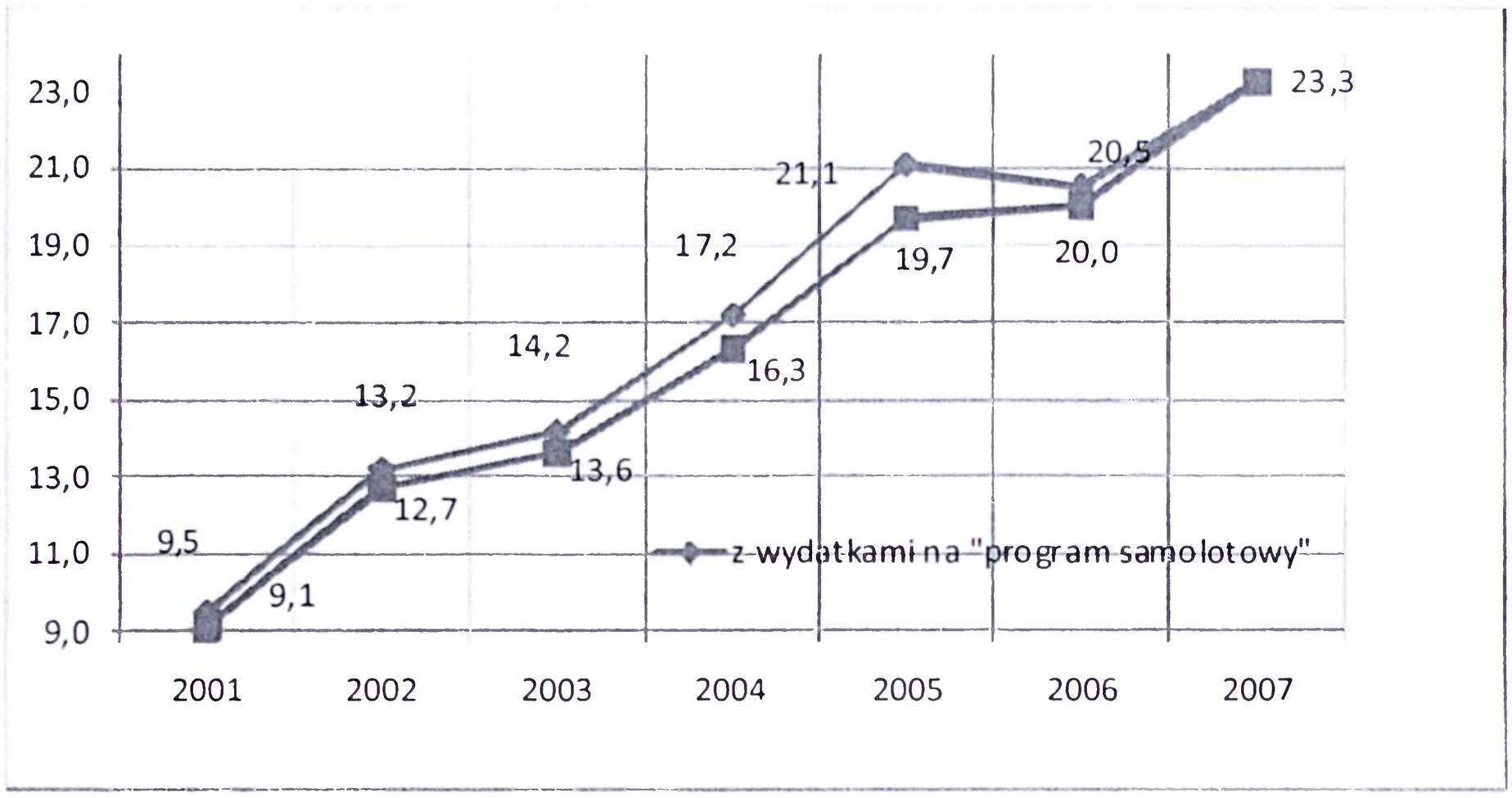
**Począwszy od 2004 r., pomimo krytycznych opinii MON, wprowadzono kolejną nowelizację odnosząc wielkość planowanego budżetu resortu od PKB roku poprzedniego na poziomie 1,95 %.** Na tych zmianach MON straciło w sumie, w cenach 2006 r. ponad 15 mld zł.

Ponadto, należy pamiętać, iż od 2001 r. zgodnie z „*ustawą modernizacyjną*" wprowadzono - treścią art. 7 do tej ustawy - zapis zakładających osiągnięcie do 2006 r. i latach następnych udziału w ww. wydatkach, wydatki na modernizację sprzętu na poziomie co najmniej 20%. Ranga zapisu ustawowego, oraz dostrzeżona przez decydentów konieczność zakupu nowego sprzętu i wyposażenia armii spowodowała, że od 2001 r. daje się zaobserwować priorytetowe znaczenie celu i środków przeznaczanych na wydatki majątkowe, a tym samym i wskaźnika udziału wydatków majątkowych w całym budżecie. Takie traktowanie wydatków i celów z nich realizowanych spowodowało, iż **współcześnie wskaźnik wydatków majątkowych w całości budżetu obronnego stał się miernikiem charakteryzującym kondycję całego budżetu obronnego.** W poszczególnych latach wskaźnik strukturalny kształtował się następująco: 2001 r. - 9,1 %, w 2002 r. - 12,7 %, w 2003 r. - 13,6 %, w 2004 r. - 16,3 %, w 2005 r. 19,7 %, a w roku 2006 r. osiągnął wielkość 20,0 %, 2007 – 23,3%, 2008 – 17,3%.

Od 2001 r. daje się zauważyć korzystną tendencję wielkości wydatków majątkowych, mających na celu unowocześnienie armii, choć należy odnotować, że i w tym obszarze uwidocznił się kryzys 2008 r., co wpłynęło to na niższe wykonanie wydatków majątkowych, które ukształtowały się na poziomie 17,3% nakładów ogółem na obronę narodową. Udział wydatków majątkowych w budżecie MON w omawianym okresie ilustruje wykres 3.1.

Podobnie do roku 2008 korzystnie przebiegała również dynamika wydatków majątkowych. W 2002 r. wydatki te wzrosły wprawdzie aż o 45,5%, lecz tak duży wzrost wynikał głównie z niedofinansowania budżetu 2001 r. (wystąpiły trudności w zakresie płynności finansowej budżetu państwa) i przeniesienia części zadań na 2002 r. Natomiast wzrastająca dynamika w kolejnych latach odzwierciedlała faktyczne zmiany strukturalne budżetu MON: w roku 2003 wskaźnik nominalnego wzrostu wyniósł 12,1 %, w 2004 r. – 26,3 %, w 2005 r. — 28,1%, w 2006 – 7,5%, a w roku 2007 zakładano wzrost wydatków majątkowych na poziomie 35,5%.

**Wykres 3.1. Udział wydatków majątkowych w budżecie MON w latach 2001-2007, w %**




Źródło: Podstawowe informacje o budżecie MON na lata 2001-2007, Departament Budżetowy MON, Warszawa 2006, s. 15.

Współcześnie, priorytetowe kwestie związane z budżetem obronnym sprowadzają się zarówno do kształtowania jego wielkości oraz wewnętrznej struktury. Przed podjęciem próby charakterystyki i analizy budżetu obronnego konieczne jest określenie, jakie cele i zadania (głównie militarne, ale również społeczne i gospodarcze) mają być zrealizowane z tego zasobu. Rozstrzygniecie te wynikają najczęściej z realizowanej przez władze publiczne doktryny społeczno-gospodarczej, przez władze wojskowe doktryny obronnej, z programu partii rządzącej, z istniejących zobowiązań koalicyjnych itp. Warto jednak zaznaczyć, iż często mimo przyjętej określonej doktryny i tak w ostateczności wielkość budżetu obronnego zależy od stanu gospodarki krajowej, a ściślej od tego, w jakim stopniu gospodarka ta może być obciążona różnymi wydatkami publicznymi, w tym i obronnymi. To z kolei jest uzależnione od wydajności podatkowej, czy szerzej dochodowej, społeczeństwa i gospodarki oraz od możliwości zaciągania pożyczek przez władze publiczne. Stąd też zrównoważony rozwój gospodarczy kraju jest warunkiem niezbędnym i gwarantem wzrostu możliwości budżetowych państwa, również w ramach budżetu obronnego.

Należy jednak pamiętać o tym, iż szczególnie w sytuacjach wyjątkowych (np. groźba wybuchu, czy prowadzenie wojny, sytuacje kryzysowe itp.) dla wielkości budżetu obronnego stan gospodarki nie musi mieć znaczenia decydującego.

Rozwój gospodarczy jest długofalowym procesem przemian dokonujących się w gospodarce, obejmującym zarówno zmiany ilościowe dotyczące produkcji, zatrudnienia,

inwestycji, rozmiarów funkcjonującego kapitału, dochodów, spożycia i innych wielkości ekonomicznych charakteryzujących gospodarkę od strony ilościowej (wzrost gospodarczy), jak również towarzyszące im zmiany o charakterze jakościowym (zmiany organizacji społeczeństw). Wzrost Produktu Krajowego Brutto jest wynikową wzrostu produkcji eksportowej i wzrostu produkcji zaspokajającej popyt wewnętrzny. W warunkach wzrostu gospodarczego, gdy PKB z roku na rok jest coraz większy, zwiększeniom ulegają też budżety państwowe.

Założenia dotyczące dynamiki i struktury produktu krajowego brutto są – obok założeń inflacyjnych oraz założeń o charakterze systemowym – najważniejszymi podstawami konstrukcji budżetu państwa. Od wielkości PKB i struktury jego podziału zależą w dużym stopniu dochody budżetu państwa, a pośrednio – przez ograniczenia związane z deficytem budżetowym – również limit wydatków budżetu państwa.

W celu egzemplifikacji występujących w badanym okresie kategorii ekonomicznych w tabeli 3.1. zestawiono wielkości PKB, budżetu państwa i budżetu MON, oraz wyniki analizy udziału budżetu MON w PKB i budżecie państwa.

**Tabela 3.1. PKB, budżet państwa oraz budżet resortu obrony narodowej w latach 2000 - 2008 oraz jego relacje do podstawowych wskaźników makroekonomicznych, w mln zł**

| Wyszczególnienie | PKB | BP | BMON | Udział | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | BP w PKB | BMON w PKB | BMON w BP |
| 2000 | 744621,8 | 149993,2 | 13149,4 | 20,14 | 1,77 | 8,77 |
| 2001 | 779204,7 | 173023,4 | 14032,2 | 22,21 | 1,80 | 8,11 |
| 2002 | 807859,0 | 184160,4 | 14585,5 | 22,80 | 1,81 | 7,92 |
| 2003 | 842120,4 | 187326,4 | 15323,3 | 22,24 | 1,82 | 8,18 |
| 2004 | 922157,0 | 197783,9 | 16256,5 | 21,45 | 1,76 | 8,22 |
| 2005 | 983302,1 | 214367,1 | 17561,9 | 21,80 | 1,79 | 8,19 |
| 2006 | 1060194,0 | 225828,7 | 18492,7 | 21,30 | 1,74 | 8,19 |
| 2007 | 1166720,9 | 258952,5 | 21064,3 | 22,19 | 1,81 | 8,13 |
| 2008 | 1266604,4 | 278674,3 | 19672,8 | 22,00 | 1,55 | 7,06 |

Źródło: Gospodarka finansowa resortu obrony narodowej - stan obecny i przewidywane kierunki zmian – GOSFIN", pod red. K. Stańczyka, AON, Warszawa 2008, s. 200.

Dane zawarte w tabeli dowodzą, iż od roku 2000 do roku 2008 każdy kolejny budżet notuje realny wzrost względem poprzedniego roku, a najwyższy był w 2005 i 2007 roku, w których przyrost budżetu w stosunku do roku poprzedniego osiągnął poziom odpowiednio: 1 040,0 mln zł i 2 197,7 mln zł. Ponadto wzrost wartości PKB w badanym okresie potwierdza niejako słuszność uzależnienia wielkości budżetu obronnego od tej kategorii

makroekonomicznej. Brak określonej stałej tendencji wielkości budżetu obronnego z punktu widzenia jego udziału w PKB i w budżecie państwa wydaje się ponadto potwierdzać słuszność i konieczność zaangażowania państwa w realizację różnych zadań publicznych.

Wstępna analiza danych zawartych w tabeli prowadzi ponadto do hipotezy, która stanowi, iż korzystna sytuacja gospodarcza kraju, przejawiająca się również zadowalającą kondycją finansów publicznych wpływa pozytywnie na wielkość środków przeznaczanych na tworzenie budżetu obronnego. Niestety, jak dowodzi praktyka ostatnich dwóch lat, założenie to może również przyjmować negatywny wymiar: zła kondycja – „słabszy" budżet.

### 3.2. Analiza budżetu obronnego w środowisku gospodarczo-finansowym państwa w latach 2000 – 2007

**W prezentowanych dociekaniach naukowych przyjęto roczną cezurę czasową.**

**Budżet 2000 roku** dla resortu Obrony Narodowej był pierwszym całościowym budżetem funkcjonowania narodowych Sił Zbrojnych RP w nowych strukturach sojuszniczych.

Wstąpienie Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego w dniu 12 marca 1999 roku – spowodowało, iż Polska stając się pełnoprawnym członkiem NATO, nabyła określone prawa, ale również przyjęła na siebie konkretne obowiązki, a realizacja zadań głównie poza granicami kraju, jest zarówno niebezpieczna, jak również bardzo kosztowna, a przez to społecznie kontrowersyjna.

Warto jednak podkreślić, że wnieśliśmy do NATO nasze dobre przygotowanie wojskowe i zdolności obronne, nasze dobre stosunki z sąsiadami i bogate doświadczenie wynikające z ogromnego udziału naszych wojsk w różnych formach europejskiego i światowego współdziałania. Mimo tego potrzebny jest jednak znaczny wysiłek finansowy całego państwa skierowany na pełne dostosowanie naszej armii do wymogów stawianych przez Sojusz i odpowiednie wyposażenie jednostek wojskowych podporządkowanych NATO, żeby były one możliwie jak najszybciej w pełni kompatybilne ze strukturami Paktu Północnoatlantyckiego[56].

**W 2000 r. prognoza makroekonomiczna** służąca kalkulacji dochodów budżetu państwa zakładała tempo wzrostu PKB na 5,2%, choć wykonanie według opublikowanych szacunków GUS określiło tempo to na wysokości 4,0%.

---

[56] Por. Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia, pod red. J. Płaczka, AON, Warszawa 2001, s. 175.

**W ustawie budżetowej na 2000 r. planowano wydatki budżetu państwa** w łącznej kwocie 156.309.815 tys. zł., lecz zrealizowano wydatki o 5.254.886 tys. zł niższe od ustalonego w ustawie pułapu w łącznej kwocie **151.054.929 tys. zł.**

**W ustawie budżetowej na 2000 r. ustalono wydatki w części 29 – Obrona narodowa w wysokości 13.679.217,0 tys. zł.** W ciągu 2000 r. wydatki zostały zwiększone o 146.081,1 tys. zł do łącznej wysokości **13.825.298,1 tys. zł.**

Zrealizowane wydatki wyniosły **13.239.205,3 tys. zł,** (wraz z wydatkami nie wygasającymi z końcem 2000 r.), tj. 95,8% budżetu po zmianach. W porównaniu do 1999 r. wydatki były w ujęciu nominalnym wyższe o 772.525,8 tys. zł, tj. o 6,2%, a realnie były niższe o 3,5%.

Na realizację programów modernizacji technicznej sił zbrojnych, głównie na zakupy uzbrojenia i sprzętu w ramach tych programów i prace badawczo - rozwojowe związane z tymi programami przeznaczono w 2000 r. 1.500.323,0 tys. zł. Zrealizowano wydatki w kwocie 1.223.079,9 tys. zł (w tym wydatki niewygasające z upływem 2000 r. - 89.530,0 tys. zł), tj. 81,5% budżetu po zmianach m.in. na następujące uzbrojenie i sprzęt wojskowy:

1. Ruchome węzły łączności cyfrowej (72.819,3 tys. zł),
2. Modernizacja czołgów T-72/M1 do wersji PT-91(67.635,8 tys. zł),
3. Samolot AN-28 Bryza – 1 R z wyposażeniem (42.380,8 tys. zł),
4. Śmigłowiec SOKÓŁ (39.926,7 tys. zł),
5. Stacje radiolokacyjne NUR-12 (31.949,0 tys. zł),
6. Przystosowanie trałowców do zadań w ramach sił szybkiego reagowania (30.449,6 tys. zł),
7. Przenośne przeciwlotnicze zestawy GROM wraz z rakietami (25.890,5 tys. zł)[57].

W porównaniu do 1999 r. wydatki były w ujęciu nominalnym niższe o 167.239,1 tys. zł, tj. o 12%, a realnie były niższe aż o 20,1%.

Ponadto warto odnotować, iż w 2000 r. z budżetu resortu zostały skierowane dotacje i subwencje do: akademii wojskowych - 238.564 tys. zł, Wojskowej Agencji Mieszkaniowej - 289.978 tys. zł, Agencji Mienia Wojskowego – 486 tys. zł, oraz jednostek nie zaliczonych do sektora finansów publicznych - 7.452 tys. zł.

---

[57] Por. Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2000 roku, t. I, NIK, Warszawa 2001 r., s. 206.

**Dokonując analizy realizacji budżetu 2001 r.** warto zwrócić uwagę na wprowadzone w tym roku zmiany prawno-organizacyjne, które utrudniają, a częściowo także uniemożliwiają porównanie go z budżetem roku 2000.

**Ustawa budżetowa na 2001 r.** opracowana została z uwzględnieniem nowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, wynikającej z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów[58], która znacznie się różni od poprzednio obowiązującej, zarówno w oznaczeniu, jak i w treści poszczególnych działów oraz paragrafów dochodów i wydatków. W wyniku tych zmian układ wydatków według działów, rozdziałów i paragrafów w ustawie budżetowej na rok 2001 nie jest wprost porównywalny z rokiem 2000.

W roku 2001 nastąpiło w stosunku do 2000 r. pogorszenie sytuacji w sferze realnej gospodarki, natomiast poprawa w sferze nominalnej.

**Tempo wzrostu produktu krajowego brutto (PKB) wyniosło w 2001 r. 1,0%** i było najniższe od 1991 r. Tak niskiemu wzrostowi gospodarczemu towarzyszył spadek zatrudnienia (o 2,8%), który z jednej strony przyczynił się do wzrostu efektywności pracy i realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia (o 3,2%), natomiast z drugiej strony skutkował najwyższą od 1999 r. w transformacji gospodarki stopą bezrobocia (17,4%)[59].

**Zrealizowane wydatki budżetu państwa w 2001 r. wyniosły 172.885.211 tys. zł** i w porównaniu z 2000 r. wydatki budżetu państwa były wyższe o 21.830.282 tys. zł, tj. o 14,5%, a realnie o 8,5%, a udział zrealizowanych wydatków budżetu państwa w 2001 r. w szacowanym PKB wyniósł 24,0% (realnie 22,2%).

**W ustawie budżetowej na 2001 r. ustalono wydatki w części 29 Obrona Narodowa w wysokości 14.778.668,0 tys. zł.** W okresie 2001 r. wydatki zostały zwiększone o 205.491,4 tys. zł do łącznej wysokości 14.984.159,4 tys. zł., jednak budżet resortu zmniejszono o 228 tys. zł, z tego 44 tys. zł w związku z wejściem w życie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 12 lutego 2001 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe[60] na utworzenie nowej rezerwy celowej poz. 73 - dotacje dla gmin na dofinansowanie budowy gimnazjów oraz 184 tys. zł na uzupełnienie środków na uposażenia żołnierzy zawodowych pełniących służbę

---

[58] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, Dz. U. z 2000, nr 59, poz. 688.

[59] Ustawa budżetowa na rok 1999 z dnia 17 lutego 1999 r., Dz. U. z 1999, nr 17, poz. 154.

[60] Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 12 lutego 2001 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, Dz. U. z 2001, nr 11, poz. 87.

poza resortem obrony narodowej. Po uwzględnieniu blokady wydatków w kwocie 951.462 tys. zł, **budżet po zmianach wyniósł 14.032.697 tys. zł.**

**Zrealizowane wydatki wyniosły 14.032.234 tys. zł,** co stanowi 100% planu po zmianach (z uwzględnieniem blokady wydatków) i **8,1% całości budżetu państwa,** oraz 93,6% zmienionego w ciągu roku budżetu. Kwota zrealizowanych wydatków uwzględnia sfinansowanie uposażeń dla większej o 2031 liczby etatów żołnierzy zawodowych, w stosunku do etatów zawartych w ustawie budżetowej[61].

W ramach ogólnej kwoty przeznaczonej na finansowanie zadań realizowanych w dziale obrona narodowa **na realizację programów modernizacji Sił Zbrojnych** przeznaczono 1.239.407 tys. zł, z tego na zakup sprzętu i uzbrojenia wydatkowano 1.085.145 tys. zł, a na pozostałe inwestycje – 154.262 tys. zł[62].

W porównaniu do 2000 r. wydatki w ujęciu nominalnym były wyższe o 793.029,0 tys. zł, tj. o 6,0%, a realnie wzrosły o 0,5%.

**Rok 2002** był drugim rokiem stagnacji gospodarczej, tj. niskiego wzrostu gospodarczego, któremu towarzyszyła niska inflacja. **Realny wzrost PKB** osiągnął wartość 1,3%, przy inflacji średniorocznej na poziomie 1,9%.

Udział zrealizowanych wydatków budżetu państwa w PKB w 2002 r. wyniósł 23,7% (w 2000 r.- 21,2%, w 2001 r. 23,0%).

**Wydatki budżetu państwa, łącznie z wydatkami przeniesionymi do wykorzystania w roku 2003, zostały zrealizowane w wysokości 182.922,4 mln zł** i były niższe o 2.179,2 mln zł, tj. o 1,2% od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Nominalnie wydatki te były wyższe o 10.037.237 tys. zł, tj. o 5,8% niż w 2001 r., a realnie o 3,8%.

**Zrealizowane wydatki 29 części budżetu państwa - Obrona Narodowa** to kwota 14.585,5 mln zł, co stanowiło 7,98% całości budżetu państwa.

**W stosunku do 2001 r. wydatki na obronę narodową** były wyższe o 525,1 mln zł, tj. licząc narastająco o 10,6%.

**Pozytywnie należy ocenić pełne wykorzystanie przez poszczególne rodzaje wojsk nakładów planowanych na 2002 r. dla poszczególnych rodzajów sił zbrojnych.** W 100% wykonano plan wydatków po zmianach m.in. w Wojskach Lądowych, Wojskach Lotniczych, Marynarce Wojennej, a także w pozostałych jednostkach wojskowych.

---

[61] Aneks do t. I sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2001 roku, Rada Ministrów, Warszawa 2002 r., s. 101.
[62] Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2001, t. I, Warszawa 2002 r., s. 13.

**W ramach ogólnej kwoty przeznaczonej na finansowanie zadań** realizowanych w dziale obrona narodowa **na realizację programów modernizacji Sił Zbrojnych** w ramach wydatków majątkowych przeznaczono 1.913.808 tys. zł, z tego na zakup sprzętu i uzbrojenia wydatkowano 1.756.190 tys. zł, a na pozostałe inwestycje – 157.618 tys. zł.

W stosunku do wykonania 2001 r. zrealizowane wydatki były wyższe o 4% z tym, że wydatki bieżące były niższe o 0,3% a wydatki majątkowe wyższe aż o 44,8%, tj. o 594.939 tys. zł.

Należy również odnotować fakt pełnego wykorzystania wydatków na modernizację techniczną Sił Zbrojnych, co ma miejsce po raz pierwszy od pięciu lat, a na co wpłynęła pozytywnie m.in. zmiana struktury organizacyjnej komórek organizacyjnych MON realizujących zadania z tego zakresu[63].

Po dwóch latach stagnacji, tj. okresu charakteryzującego się niską stopą wzrostu gospodarczego i inflacji, **w 2003 r. nastąpiło wyraźne ożywienie gospodarcze. Realne tempo wzrostu produktu krajowego brutto (PKB)** wyniosło w 2003 r. 3,8% wobec 1,0% i 1,4% odpowiednio w 2001 i 2002 r.

**Na rok 2003 zaplanowano** wydatki budżetu państwa w wysokości 194.431,7 mln zł. **Wykonanie wydatków** wyniosło 189.153,6 mln zł i w stosunku do ustawy budżetowej było niższe o 2,7%.

W relacji do PKB wydatki budżetu państwa stanowiły 23,2%. W porównaniu do 2002 r. wydatki budżetu państwa były nominalnie wyższe o 3,4%, natomiast realnie o 2,6%.

Podpisana przez Prezydenta RP oraz Ministra Obrony Narodowej ustawa budżetowa i decyzja budżetowa na rok 2003 ustaliły wydatki obronne na poziomie 1,98 % PKB tj. w wysokości 15,5 mld zł. Wydatki te obejmowały także środki na rozpoczęcie wyposażania SZ RP w samoloty wielozadaniowe. **Zrealizowane wydatki 29 części budżetu państwa – Obrona Narodowa to kwota 15.323,3 mln zł, co stanowiło 1,89% budżetu państwa.** Ukształtowany w ten sposób budżet charakteryzował się zauważalnym wzrostem wydatków obronnych w stosunku do 2002 r. nominalnie o 5,7 %, co stanowi istotny krok na drodze rozwoju SZ RP.

**W ramach wydatków majątkowych** wydatkowano na: modernizację techniczną Sił Zbrojnych RP - 1.911,6 mln zł, tj. 99,0% kwot przewidzianych w planie po zmianach; oraz

---

[63] Por. Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2002 roku, NIK, Warszawa 2003 r., s. 194.

budowlane wydatki inwestycyjne - 237,1 mln zł, tj. 96,1% kwot przewidzianych w planie po zmianach.

W ujęciu rzeczowym wydatki na modernizację sił zbrojnych dotyczyły m.in.: dostawy 140 rakiet i 48 kpl. mechanizmów startowych do przenośnego zestawu rakietowego GROM, przedpłaty za czołgi LEOPARD, modernizacji 34 transporterów opancerzonych BRDM-2-ŻBIK, dostaw wozów dowodzenia IRYS 2000 oraz radiostacji pokładowych i plecakowych, sprzętu typu REGA, dostawy 2 samolotów PZL M-28B, 85 radiowysokościomierzy do śmigłowców, przedpłaty za samolot CASA C-295, remontu statków powietrznych, dostawy systemów rakietowych woda-woda dla okrętów typu 660 – Żeglarek, systemów torpedowych LWT dla okrętów i śmigłowców typu MU-90 oraz przedpłaty za okręty KOBEN.

**Znaczne przyspieszenie popytu krajowego oraz dobra koniunktura na polski eksport przyczyniły się do przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego w 2004 roku.** Zgodnie z danymi GUS realne tempo wzrostu PKB w 2004 r. wyniosło 5,4%, podczas gdy w 2003 r. wzrost ten wyniósł 3,8%[64].

W ustawie budżetowej z dnia 23 stycznia 2004 r. zaplanowano na 2004 rok wydatki budżetu państwa w wysokości 199.851.862 tys. zł.

**Zrealizowane wydatki budżetu państwa w 2004 r. wyniosły 197.698.320 tys. zł.** kwoty planowanej, w tym wydatki w wysokości 4.678.808 tys. zł ujęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2004 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego.

**W porównaniu z 2003** r. wydatki budżetu państwa były wyższe o 8.544.728 tys. zł, tj. o 4,5%, a realnie o 1,0%.

**Udział zrealizowanych wydatków budżetu państwa** w 2004 r. w szacowanym PKB wyniósł 22,3%.

**Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki dla Ministerstwa Obrony Narodowej** w wysokości 16.003.258 tys. zł zostały zwiększone per saldo o kwotę 272.733 tys. zł, tj. do kwoty **16.275.991 tys. zł.**

**Wykonanie budżetu obronnego w 2004 r. po zmianach wynosiło 16.198,5 mln zł, co stanowiło 99,5% planu** (a z uwzględnieniem wydatków nie wygasających z końcem roku – przeznaczonych na zabezpieczenie zadań programu samolotowego, zakupu paliw oraz UiSW

---

[64] Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004, Rada Ministrów, Warszawa, 2005, s. 23.

– w kwocie 58 mln zł, **ogółem 16.256,5 mln zł**). W sumie kwota ta odpowiadała 8,19% budżetu państwa (niewielki wzrost w stosunku do roku poprzedniego).

**W stosunku do 2003 roku wydatki** te były większe nominalnie o 6,1%, a realnie o 2,5%.

**W roku 2004 realizowano ważny etap przebudowy struktur organizacyjnych sił zbrojnych** ujawniający się efektami zmniejszenia liczebności i zmian w strukturze stanów osobowych (powstanie nowego korpusu - szeregowych zawodowych, wzrost liczby podoficerów, zmniejszenie liczby oficerów). Rozpoczął się również etap stabilizacji i rozwoju armii. Nastąpiła dalsza poprawa struktury wydatków budżetowych MON, w tym głównie wzrost udziału wydatków majątkowych do 16,2% (w 2003 r. - 13,3%), ponadto nastąpiło stopniowe polepszenie warunków życia żołnierzy.

Charakterystyczne dla **budżetu 2004 r. jest wydzielenie po raz pierwszy rozdziału wojskowe misje pokojowe**, w którym wydatki wynosiły 391,1 mln zł. W ramach tego rozdziału finansowane były misje pokojowe przede wszystkim w Iraku, ponadto KFOR, SFOR, misje w Afganistanie i w Macedonii.

**Rok 2004 był ponadto drugim rokiem realizacji Programu rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2003-2008.** Prorozwojowe ukierunkowanie budżetu ON przyniosło w 2004 r. efekt w postaci ponad 10% realnego wzrostu wydatków na modernizację techniczną, a wydatki majątkowe przekroczyły już 16% udział w budżecie (uwzględniając „program samolotowy" – 17,2%). Rozpoczęto finansowanie kolejnych przełomowych programów modernizacyjnych, dotyczących m.in. kołowego transportera opancerzonego (KTO), przeciwpancernego pocisku kierowanego (PPK)[65].

**W 2005 r. tempo wzrostu PKB wyniosło 3,4%.**

**W ustawie budżetowej zaplanowano** na 2005 rok wydatki budżetu państwa w wysokości 209.703.733 tys. zł. **Zrealizowane wydatki** budżetu państwa w 2005 r. wyniosły **208.132.944 tys. zł**, w tym wydatki w wysokości 4.361.486 tys. zł ujęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2005 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego.

**W porównaniu z 2004** r. wydatki budżetu państwa były wyższe o 10.434.624 tys. zł, tj. o 5,3%, a realnie o 3,1%[66].

---

[65] Por. K. Stańczyk, J, Płaczek, Tendencje w wydatkach wojskowych Polski w latach 2001-2004, „Zeszyty Naukowe AON" 2005, nr 3, s. 123-124.

[66] Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005, Rada Ministrów, Warszawa, 2006, s. 137.

**Zaplanowane na 2005 rok wydatki dla Ministerstwa Obrony Narodowej** w wysokości 17.192.250 tys. zł zostały zwiększone per saldo o kwotę 378.848 tys. zł, tj. do wartości 17.571.098 tys. zł.

**Wydatki zrealizowane zostały w wysokości 17.561.991 tys. zł,** co stanowi 99,9% planu po zmianach, w tym wydatki w kwocie 205.714 tys. zł zostały ujęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2005 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego.

**Wydatki majątkowe resortu MON w 2005** r. zamknęły się kwotą – 3.863.089 tys. zł[67].

**Do ważniejszych zadań** realizowanych w 2005 r. na rzecz rodzajów wojsk, z zachowaniem priorytetów wynikających z realizacji Celów Sił Zbrojnych – **zaliczyć należy zakupy:**

1. Samolotów transportowych CASA – 257.102 tys. zł,
2. Sprzętu bojowego – 489.594 tys. zł,
3. Wyrzutni/rakiet SPIKE – 229.325 tys. zł,
4. Doposażenie 3 okrętów rakietowych w systemy rakietowe – 160.962 tys. zł,

**oraz sfinansowanie:**

1. Prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych – 155.002 tys. zł,
2. Inwestycji budowlanych – 312.939 tys. zł,
3. Budowy i modernizacji obiektów baz lotniczych i lotnisk – 255.918 tys. zł,
4. Inwestycji NSIP (Program Inwestycyjny NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa) – 161.895 tys. zł.

**Realne tempo wzrostu PKB w 2006 r. wyniosło 6,1%. W ustawie budżetowej** z dnia 17 lutego 2006 r. zaplanowano na 2006 rok wydatki budżetu państwa w wysokości 225.828.675 tys. zł.

**Zrealizowane wydatki budżetu państwa w 2006 r. wyniosły 222.702.946 tys. zł,** w tym wydatki w wysokości 2.452.648 tys. zł ujęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2006 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2006 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego. W stosunku do kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa były niższe o 3.125.729 tys. zł, tj. o 1,4%.

W 2006 r. następuje wejście w życie regulacji określonych w przepisach ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obowiązującej od dnia 1 stycznia 2006 r., miało to na celu przede wszystkim dostosowanie polskich finansów publicznych do warunków

---

[67] Por. Aneks do Tomu I Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005, Omówienie części budżetowych, Rada Ministrów, Warszawa, 2006, s. 128.

wynikających z akcesji Polski do Unii Europejskiej. Ponadto, w roku 2006 po raz pierwszy ujęto w budżecie państwa wydatki związane z realizacją programów i projektów dofinansowywanych z budżetu Unii Europejskiej.

W porównaniu z 2005 r. wydatki budżetu państwa były wyższe o 14.570.002 tys. zł, tj. o 7%, a realnie o 5,9% (natomiast w warunkach porównywalnych, tzn. z wyłączeniem „prefiansowania", wskaźniki te kształtują się odpowiednio: 6,2%, realnie 5,1%).

**W relacji do PKB wydatki budżetu państwa w 2006 r.** stanowiły 21,1%.

**Wydatki w części 29 budżetu państwa**, zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2006 na kwotę 18.025.667 tys. zł, zostały zwiększone do 18.678.963 tys. zł, tj. o 653.296 tys. zł (o 3,6%), z tego o 650.916 tys. zł w wyniku przeniesienia wydatków z rezerwy celowej przeznaczonej na sfinansowanie programu wyposażania Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe.

**Zrealizowane w 2006 r. w części 29 wydatki wyniosły 18.492.678,8 tys. zł**, co stanowiło 99% planu po zmianach. W kwocie tej, 142.147,1 tys. zł stanowiły wydatki niewygasające. W porównaniu do 2005 roku wydatki były wyższe o 93.687,7 tys. zł, tj. o 5,3%.

**W strukturze budżetu zrealizowane w 2006 r. wydatki majątkowe** z wydatkami niewygasającymi stanowią już aż 22,2%. **Wydatki majątkowe wyniosły** 3.240,7 mln zł (92,6% planu po zmianach) i obejmowały zakupy nowoczesnego uzbrojenia i sprzętu wojskowego, modernizację (unowocześnienie istniejącego sprzętu), prace badawczo-rozwojowe oraz dotacje dla szpitali wojskowych.

**W strukturze rodzajowej zakupy inwestycyjne i modernizacje dotyczyły**: kołowych transporterów opancerzonych ROSOMAK, zestawów pocisków kierowanych, śmigłowców, przeciwlotniczych rakietowych wozów bojowych, specjalistycznego sprzętu łączności i ubezpieczenia lotów, 11 samolotów wielozadaniowych F-16, samolotów myśliwskich Mig-29, samolotów transportowych CASA, korwety wielozadaniowej, systemów rakietowych na okrętach, śmigłowców, indywidualnego uzbrojenia żołnierzy.

**Wydatki bieżące związane z modernizacją techniczną wyniosły** 584,7 mln zł i obejmowały zakupy amunicji i materiałów wybuchowych, remonty uzbrojenia i sprzętu wojskowego (silników lotniczych, rakietowych przeciwlotniczych wozów bojowych, zespołów napędowych do śmigłowców, agregatów i zamiennych części lotniczych).

**Trzeba zaznaczyć, że Siły Zbrojne RP uczestniczyły w 2006 r. w 11 misjach pokojowych** w: Afganistanie, Iraku, Kongo, na Morzu Śródziemnym, Air Policing w rejonie państw bałtyckich, w Pakistanie, w Republice Łotewskiej, w Republice Bośni i Hercegowiny

(EUFOR), w Kosowie (KFOR) oraz w misjach obserwacyjnych. Na realizację tych celów wydatkowano 215,8 mln zł (99,0% planu po zmianach). W 2006 r. w misjach uczestniczyło aż 3860 żołnierzy i pracowników cywilnych.

**W 2007 roku realne tempo wzrostu PKB w Polsce wyniosło 6,6%.** W ustawie budżetowej z dnia 25 stycznia 2007 r. zaplanowano na 2007 rok wydatki budżetu państwa w wysokości 258.952.516 tys. zł.

**Zrealizowane wydatki budżetu państwa w 2007 r. wyniosły 252.323.889 tys. zł,** w tym wydatki w wysokości 2.669.080 tys. zł ujęte zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2007 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego.

**W stosunku do kwoty zaplanowanej** w ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa były niższe o 6.628.627 tys. zł, tj. o 2,6%[68].

**W porównaniu z 2006 r.** wydatki budżetu państwa były wyższe o 29.620.943 tys. zł, tj. o 13,3%, a realnie o 10,5%.

**Udział zrealizowanych wydatków budżetu państwa w 2007 r. w szacowanym PKB** wyniósł 21,6%. Przy konstrukcji budżetu państwa na 2007 r. zakładano, że udział ten wyniesie 23,4%. W okresie lat 2002-2007 udział wydatków budżetu państwa w PKB wyniósł odpowiednio: 22,6%, 22,5%, 21,4%, 21,2%, 21% oraz 21,6% co przedstawiono na wykresie.3.2.

**Ustalony dla części 29 w ustawie budżetowej plan wydatków na 2007 r**. w kwocie 20.249.330 tys. zł został w trakcie roku zwiększony do 21.186.337,5 tys. zł, w wyniku przeniesienia środków z rezerw celowych na łączną kwotę 937.249,5 tys. zł oraz zmniejszenia tego planu łącznie o 242 tys. zł[69].

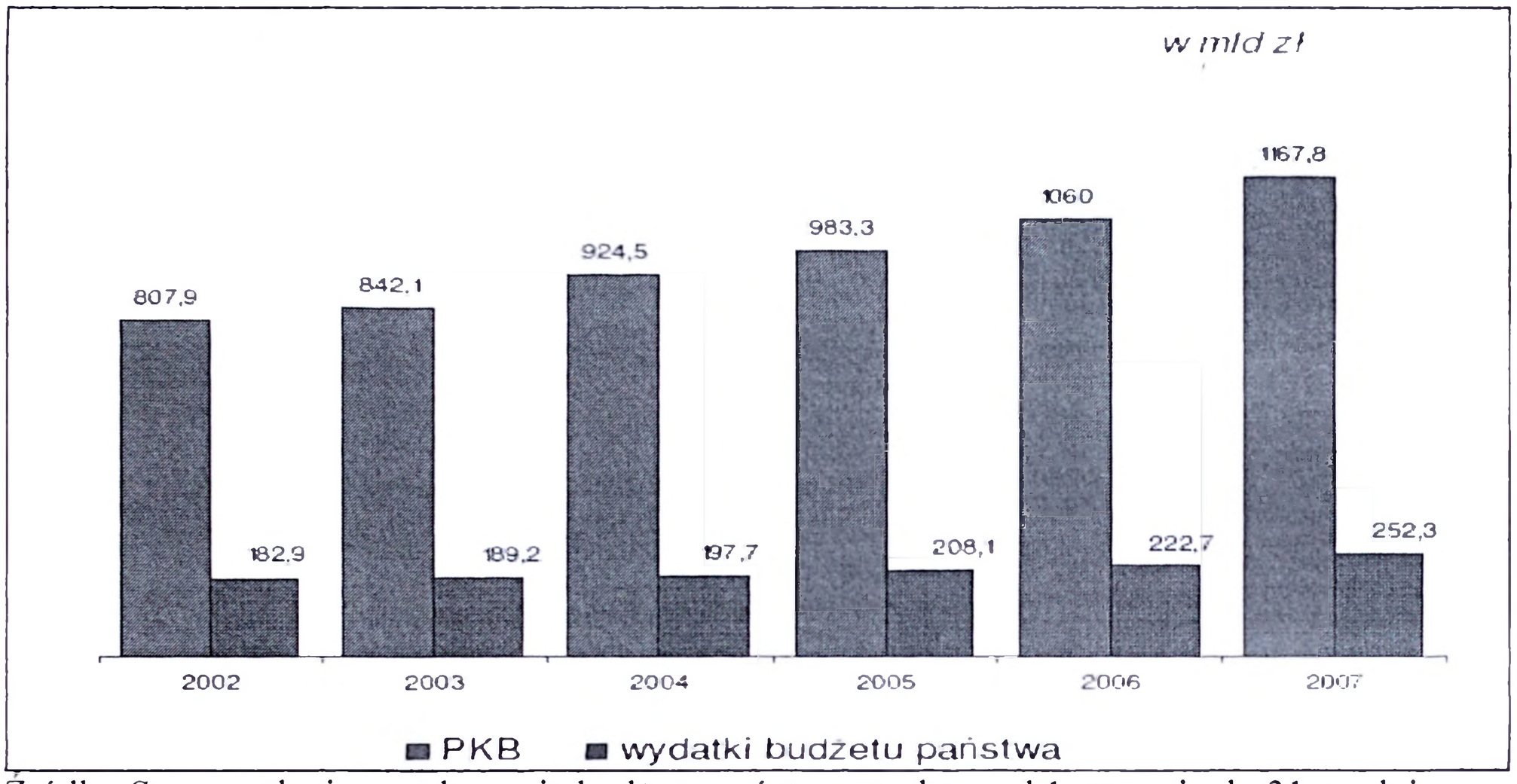
**Zrealizowane wydatki wyniosły 21.064.311,4 tys. zł,** z uwzględnieniem wydatków niewygasających (280.147 tys. zł) i były niższe o 122.026,1 tys. zł, tj. o 0,6% od planowanych.

---

[68] Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007, Rada Ministrów, Warszawa, 2008, s. 102.

[69] Dotyczyło to przesunięcia środków do innych części budżetowych, w porozumieniu z Ministrem Finansów, na sfinansowanie podwyżek uposażeń żołnierzy zawodowych zatrudnionych w innych ministerstwach i urzędach oraz nagród dla tych żołnierzy.

**Wykres 3.2. Wartość PKB i wydatków budżetu państwa w Polsce w latach 2002 – 2007, w mld**




Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007, Rada Ministrów, Warszawa, 2006, s. 102.

**Plan wydatków majątkowych w części 29,** określony w ustawie budżetowej na rok 2007 na kwotę 4.727.660 tys. zł, został zwiększony o 1.002.004,9 tys. zł, tj. do kwoty **5.729.664,9 tys. zł,** w wyniku uzgodnionych z Ministrem Finansów przeniesień wydatków z rezerw celowych (930.000 tys. zł) oraz z odpowiednich paragrafów wydatków bieżących (72.004, 8 tys. zł).

**Wydatki majątkowe zrealizowane zostały na kwotę 5.637.289,9 tys. zł** (98,4% planu po zmianach), w której główny udział miały:

1. wydatki inwestycyjne oraz zakupy inwestycyjne – łącznie 5.353.428,5 tys. zł (w tym wydatki niewygasające 280.147 tys. zł);
2. dotacje na inwestycje i zakupy inwestycyjne – 181.305,6 tys. zł.

Na zakupy inwestycyjne (§6060), w ramach planu modernizacji technicznej (PMT) wydatkowano 4.731.853,3 tys. zł, a na inwestycje jednostek budżetowych (§6050) w ramach centralnego planu inwestycji budowlanych – 621.398,2 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 83,9% i 11% ogólnej kwoty zrealizowanych wydatków majątkowych w 2007 r.

**Wydatki majątkowe w 2007 r. dotyczyły m.in. zakupu:** zestawów przeciwpancernych pocisków kierowanych, sprzętu artyleryjskiego, specjalistycznego sprzętu łączności, samolotów wielozadaniowych F-16, samolotów transportowych CASA, systemów rakietowych na okrętach oraz indywidualnego uzbrojenia żołnierzy.

Wydatki bieżące związane z modernizacją techniczną wyniosły 759.500 tys. zł i obejmowały zakupy amunicji i materiałów wybuchowych, remonty uzbrojenia i sprzętu wojskowego (silników lotniczych, rakietowych przeciwlotniczych wozów bojowych, zespołów napędowych do śmigłowców, agregatów i lotniczych części zamiennych).

**Konstatując na przestrzeni lat 2000 – 2007 budżet MON ulegał korzystnym zmianom, tak w zakresie globalnej wielkości wydatków, jak i ich struktury oraz dynamiki, co obrazują wskaźniki dotyczące kształtowania się wydatków majątkowych** (por. wykres 3.1.). **W ogólnej wielkości budżetu obronnego nastąpiło zmniejszenie udziału wydatków bieżących przy adekwatnym zwiększeniach wydatków majątkowych, które to decydują o rozwoju Sił Zbrojnych RP.**

Tak ukształtowany budżet korzystnie wpływa na wielkość, wyposażenie i wyszkolenie sił zbrojnych, a tym samym na pozycję Polski na arenie międzynarodowej. Ponadto wielkość budżetu obronnego decyduje również o tym w jakim stopniu siły zbrojne mogą być wykorzystane do kształtowania polityki zagranicznej, głownie poprzez zawiązane sojusze, udział polskich żołnierzy w misiach pokojowych na całym świecie, czy chociażby na drodze odstraszania.

Warto jednak pamiętać, iż poziom budżetu obronnego w określonym państwie jest, przede wszystkim wyborem politycznym ale w dalszej perspektywie ma on charakter ekonomiczny. Przy czym jest to nierzadko nieustanny wybór między dominacją krótkotrwałego bezpieczeństwa militarnego, a długotrwałym bezpieczeństwem gospodarczym.

### 3.3. Budżet obronny wobec kryzysu 2008 r.

Sytuacja makroekonomiczna w Polsce w 2008 r. pozostawała pod znaczącym wpływem światowego kryzysu finansowego i jego wpływu na sferę realną gospodarki, co spowodowało obniżenie się tempa wzrostu gospodarczego i przełożyło się na spowolnienie tempa wzrostu PKB w Polsce.

Zgodnie z danymi GUS **realne tempo wzrostu PKB w 2008 r. wyniosło 4,9%**, wobec 5,5% prognozowanego w Ustawie Budżetowej na 2008 r. oraz 6,7% w 2007 r. Watro jednak zaznaczyć, iż pomimo spowolnienia wzrostu gospodarczego, Polska należała do krajów o najwyższym wzroście PKB w Unii Europejskiej biorąc pod uwagę ten okres.

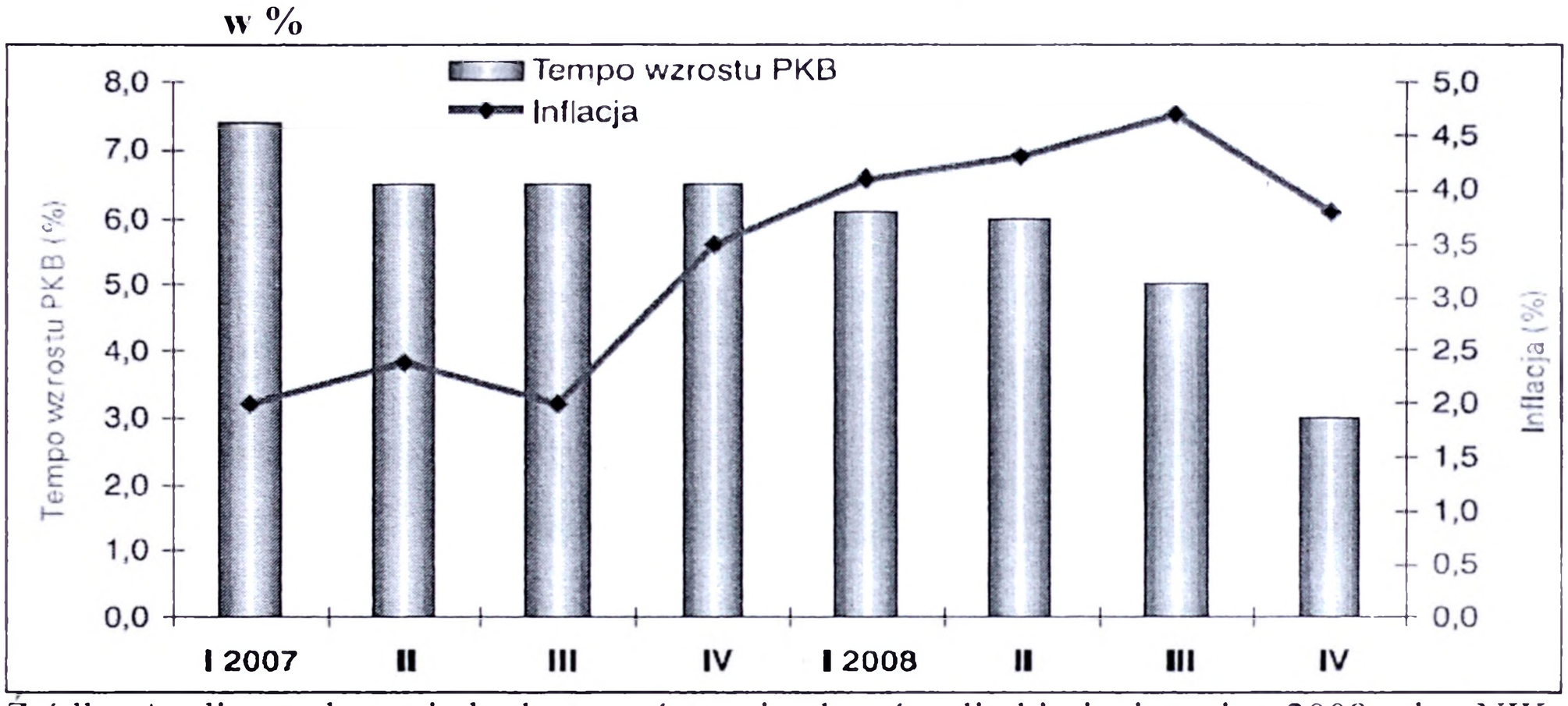
Wielkość wzrostu gospodarczego i inflacji (roczne stopy wzrostu) w kolejnych kwartałach 2007 r. i 2008 r. przedstawia wykres 3.3.

**Dochody budżetu państwa w 2008 r. wyniosły 253,5 mld zł i były o 28,3 mld zł niższe niż zaplanowano w ustawie budżetowej.**

**Wydatki zrealizowano w wysokości** 277,9 mld zł. Były one niższe od limitu ustawowego o 31,1 mld zł.

**Dochody, wydatki i deficyt były o 10,1% niższe od kwot zaplanowanych w ustawie budżetowej.**

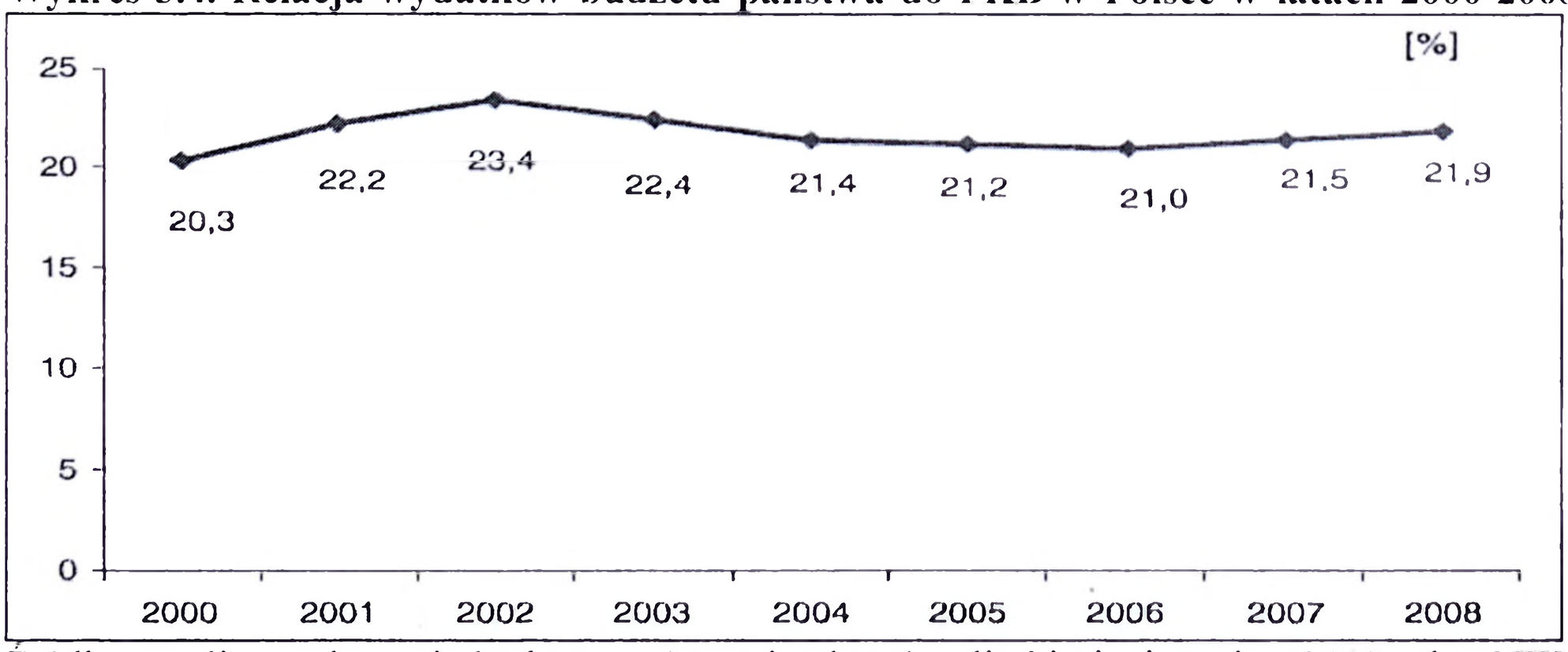
**Wykres 3.3. Tempo wzrostu PKB i inflacja w Polsce w kolejnych kwartałach 2007-2008, w %**




Źródło: Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 roku, NIK, Warszawa 2009, s. 26.

**W relacji do PKB wydatki budżetu państwa w 2008 r. stanowiły 21,9%**. Wskaźnik ten był wyższy niż w roku poprzednim o 0,4 punktu procentowego. Relację wydatków budżetu państwa do PKB w latach 2000–2008 przedstawia wykres 3.4.

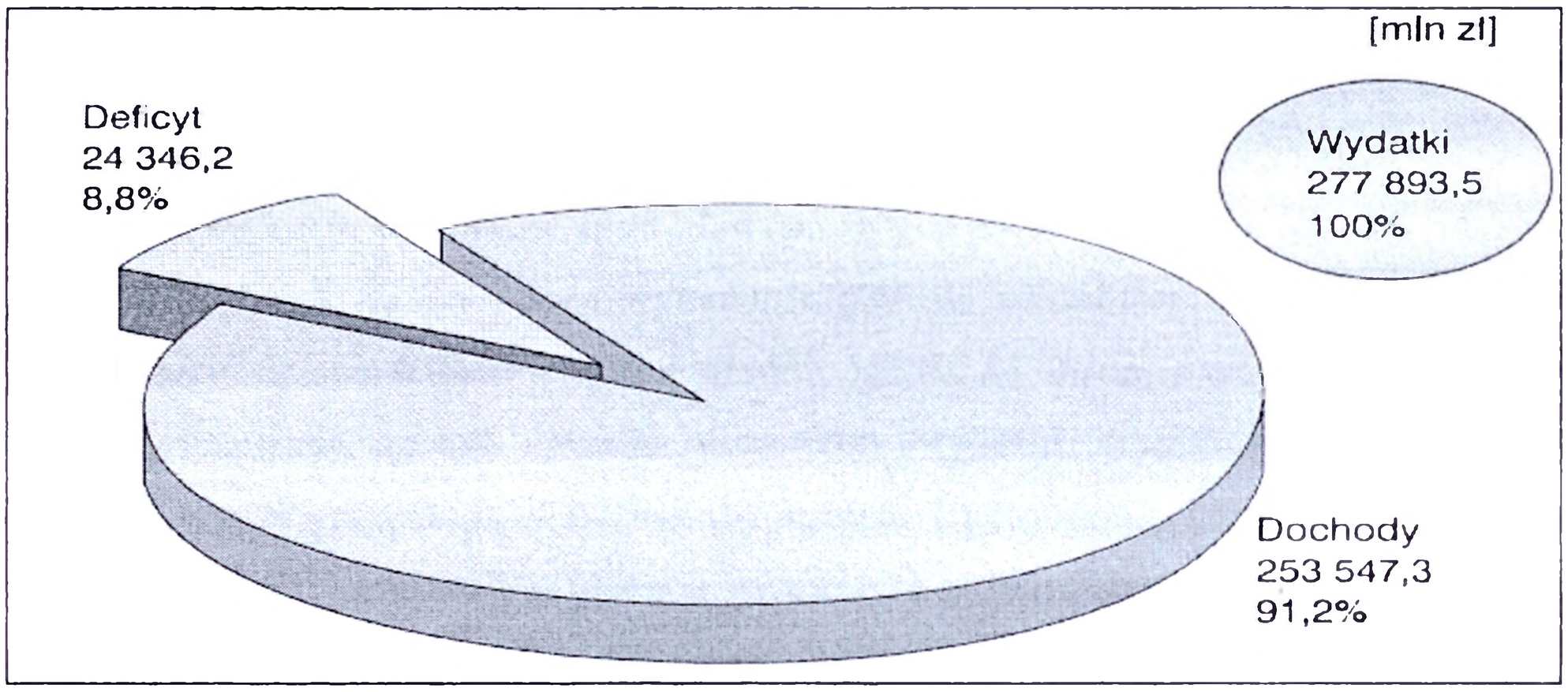
**Wykres 3.4. Relacja wydatków budżetu państwa do PKB w Polsce w latach 2000-2008**




Źródło: Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 roku, NIK, Warszawa 2009, s. 62.

W 2008 r. pogorszyła się relacja dochodów do wydatków budżetu państwa w Polsce. Dochody budżetu państwa umożliwiły na sfinansowanie 91,2% wydatków (por. wykres 3.5.), podczas gdy w 2007 r. relacja ta wynosiła 93,7%. Po trzech latach spadku zwiększył się niestety deficyt budżetu państwa. W porównaniu do 2007 r. wzrósł on o 52,6%.

**Wykres 3.5. Wielkość wydatków, dochodów i deficytu budżetu państwa polskiego w 2008 r.**




Źródło: Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 roku, NIK, Warszawa 2009, s. 6.

Pogorszenie koniunktury gospodarczej i sytuacji budżetu państwa w 2008 r. wpłynęło niekorzystnie na funkcjonowanie całego sektora publicznego w Polsce.

Sytuacja ta zmusiła Ministerstwo Finansów do ograniczenia środków przekazywanych poszczególnym resortom. 5,7 mld złotych - o tyle mniej w grudniu 2008 r. dostały wszystkie resorty. Największe cięcia dotknęły MON. Resort pod koniec roku nie otrzymał obiecywanych ponad 3,3 mld złotych.

W 2008 roku realizowano następujące główne zadania w oparciu o cele sformułowane w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Strategii Wojskowej Rzeczypospolitej Polskiej, Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej, a także cele ujęte w Programie Rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2007-2012.

**W analizowanym roku nakłady na obronę narodową, kształtowane udziałem w PKB** wyniosły 19.769.547 tys. zł, co stanowi 93,7% wydatków zrealizowanych w 2007 r. oraz 85,3% planu po zmianach, z tego:

- **wydatki w części – Obrona narodowa – 19.672.307 tys. zł,**

- wydatki w dziale – Obrona narodowa realizowane w pozostałych częściach budżetu państwa (Program Pozamilitarnych Przygotowań Obronnych i Program Mobilizacji Gospodarki) – 97.240 tys. zł.

Warto zaznaczyć, iż wydatki w części 29 budżetu państwa (w ramach budżetu obronnego) wobec mniejszych niż oczekiwano wpływów do budżetu państwa, wykonano aż o 3 397,2 mln zł mniej niż zakładał plan.

W ujęciu realnym budżet 2008 r. w stosunku do budżetu 2007 r. obniżył się aż o 1 391,5 mln zł i był to największy realny spadek od 1990 r.

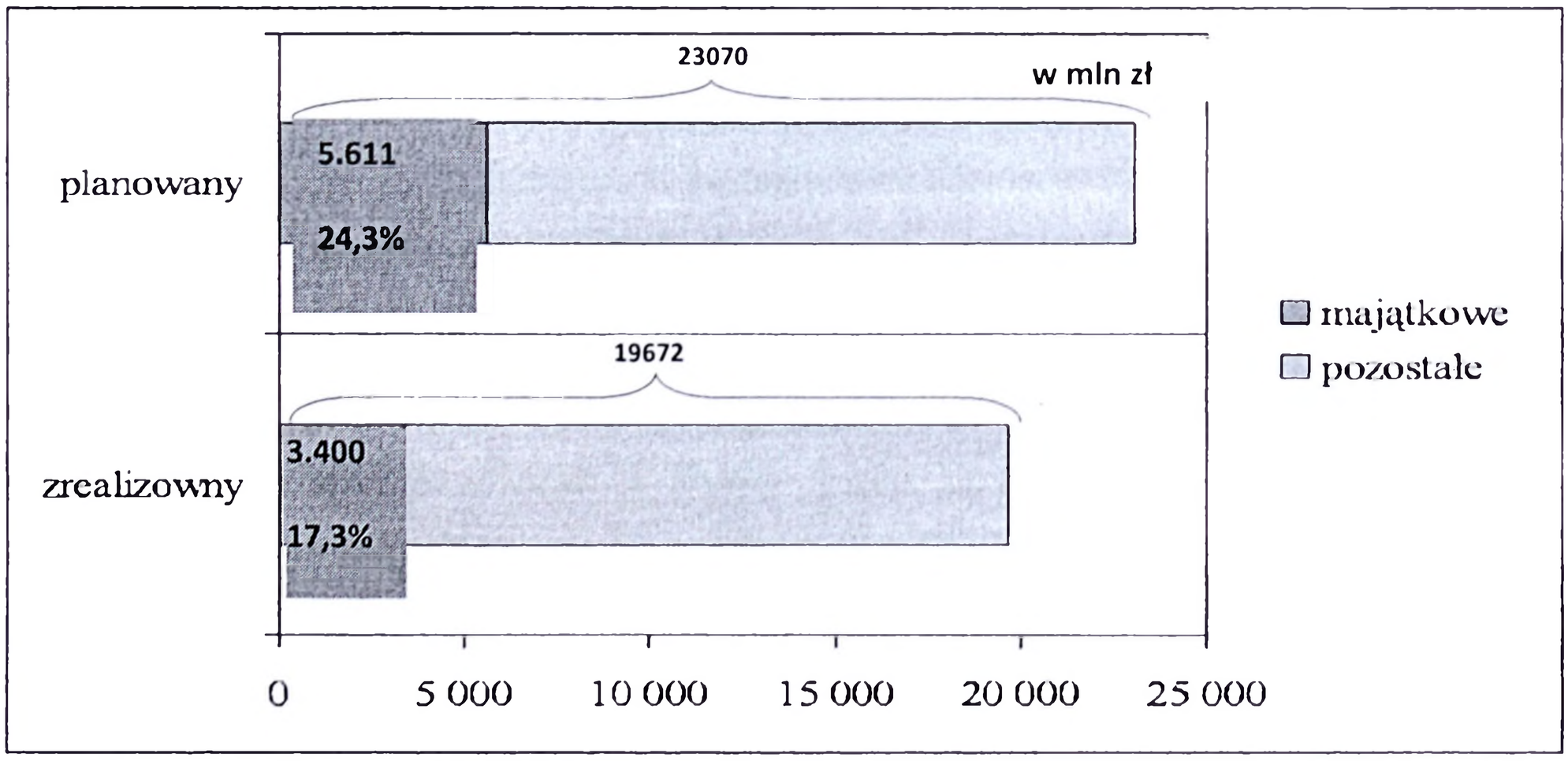
**Niższa realizacja wydatków spowodowana była trudnościami finansowymi budżetu państwa. Wpłynęło to na niższe wykonanie głównie wydatków majątkowych, które ukształtowały się na poziomie 17,3% nakładów ogółem na obronę narodową.**

**Niezrealizowane zostały przede wszystkim wydatki majątkowe w wysokości 2.211.521 tys. zł przeznaczone na zakupy sprzętu i uzbrojenia wojskowego, środków materiałowych i wyposażenia w ramach centralnych planów rzeczowych resortu obrony narodowej.**

**W 2008 r. wydatki majątkowe w części 29 Obrona narodowa zostały zrealizowane w kwocie 3.400.197,4 tys. zł, co stanowiło 60,6% wielkości planowanej** (5.610.524,5 tys. zł) oraz 63,5% kwoty wydatków majątkowych zrealizowanych w 2007 r. (5.357.142,9 tys. zł).

Udział wydatków majątkowych w budżecie MON z uwzględnieniem ich niedofinansowania w sposób graficzny prezentuje wykres 3.6.

**Wykres 3.6. Udział wydatków majątkowych w budżecie MON w 2008 r.**




Źródło: Dane Departamentu Budżetowego MON.

W związku z takim niedofinansowaniem budżetu na koniec roku 2008 powstały zobowiązania w kwocie 2.136.051 tys. zł (62,8% zrealizowanych wydatków majątkowych), w tym zobowiązania wymagalne w wysokości 510.610 tys. zł (15%).

**Wydatki majątkowe resortu obrony narodowej** w wysokości 3.400.197 tys. zł obejmowały zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego, modernizację (unowocześnienie istniejącego sprzętu), prace badawczo – rozwojowe oraz dotacje dla szpitali wojskowych, domów wczasowych i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

**W strukturze rodzajowej zakupy inwestycyjne i modernizacje** dotyczyły: kołowych transporterów opancerzonych „ROSOMAK", wozów dowodzenia „IRYS 2000", śmigłowców szkolnych „SW-4", przeciwpancernych pocisków „SPIKE", przeciwlotniczego sprzętu artyleryjsko-rakietowego „JODEK", bezzałogowych środków rozpoznawczych „Orbiter" oraz polowego systemu dowodzenia „ZT SZAFRAN".

**Wydatki bieżące związane z modernizacją techniczną** wyniosły 533.304 tys. zł i obejmowały zakupy amunicji i materiałów wybuchowych, remonty uzbrojenia i sprzętu wojskowego (silników lotniczych, rakietowych przeciwlotniczych wozów bojowych, zespołów napędowych do śmigłowców, agregatów i lotniczych części zamiennych).

Siły Zbrojne RP uczestniczyły w 2008 r. w 7 misjach pokojowych w: Afganistanie, Iraku, na Morzu Śródziemnym, w Republice Bośni Hercegowiny (EUFOR), w Kosowie (KFOR) oraz w kilku misjach obserwacyjnych. Na realizację tych celów wydatkowano 672.945 tys. zł (82,4% planu po zmianach). W 2008 r. w misjach uczestniczyło łącznie aż 4.525 żołnierzy i pracowników wojska.

**Reasumując, kryzys roku 2008 uwidocznił jak bardzo budżet obronny jest uzależniony od sytuacji gospodarczej w kraju i na świecie**, a tym samym dobitnie zaznaczył rangę i znaczenie pieniądza w kształtowaniu bezpieczeństwa państwa.

Obserwując jednak medialne dyskusje i często niemerytorycznie wygłaszane opinie związane z kryzysem i trudnościami gospodarczymi i – jak sądzą niektórzy – koniecznością zmniejszenia nakładów na siły zbrojne, warto odnieść się do bogatej, choć nie zawsze prostej historii naszego państwa. Takie podejście winno dowieść, iż ograniczenia środków pieniężnych w budżecie obronnym nie powinny być drastyczne, ani uderzać w podstawowe potrzeby wojska.

Generalnie można podsumować, że tylko przy wyraźnym wzroście gospodarczym w naszym kraju (od ok. 3%) można oczekiwać zwiększonych nakładów finansowych na potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego kraju.

# 4. BADANIE WSPÓŁZALEŻNOŚCI BUDŻETU OBRONNEGO POLSKI Z CHARAKTERYSTYCZNYMI ELEMENTAMI ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO KRAJU W LATACH 2000-2008

**Celem tego rozdziału jest** przedstawienie wydatków wojskowych Polski przez pryzmat szerszego spojrzenia na ich otoczenie społeczno-gospodarcze w badanym okresie. Dlatego też interesować się będziemy m.in. kondycją gospodarczą naszego kraju, warunkami finansowymi państwa, stopą bezrobocia, nakładami państwa na sferę bezpieczeństwa narodowego. Również właściwe jest zestawianie tych wydatków ze stanami osobowymi sił zbrojnych, jak również ilości lekarzy czy nauczycieli akademickich. Świadczy to bowiem o charakterze państwa, jej polityki oraz priorytetach tych bieżących i w dalszej perspektywie. Wykorzystamy w tym celu odpowiednie metody statystyczne. Otrzymane wyniki zostaną poddane stosownym komentarzem. Bazą informacyjną dla tego rozdziału stanowią przeważnie informacje zaczerpnięte z wydawnictw Głównego Urzędu Statystycznego oraz Ministerstwa Obrony Narodowej. Posiłkujemy się także stosownymi źródłami internetowymi i pozycjami zwartymi. Całość dociekań, dla celów lepszej percepcji, została ujęta w czterech punktach. Z prowadzonych analiz pragniemy wyprowadzić określone prawidłowości oraz spostrzeżenia.

## 4.1. Wzrost i rozwój gospodarczy - teoretyczne ujęcie problemu

Współcześnie coraz mocniej przy analizie i ocenie rozwoju społeczno-gospodarczego państwa, jak również jego obywateli bierze się pod uwagę przynajmniej kilka tego typu miar. Za najważniejsze przyjmuje się wzrost gospodarczy i rozwój gospodarczy. Terminy te nie są tożsame stąd należy je krótko objaśnić.

Przez **wzrost gospodarczy** rozumie się rozszerzenie zdolności kraju do produkcji towarów i usług pożądanych przez ludzi wraz z zasobnością tego społeczeństwa. Treść tego terminu przeważnie jest utożsamiana z przyrostem, powiększeniem jednego (lub kilku) z podstawowych wskaźników, obrazujących stan lub aktywność gospodarki narodowej. Przykładowo chodzi o produkcję przemysłową, rolniczą czy budownictwa w państwie. Oznacza to, że mamy do czynienia ze wzrostem ilościowym. Natomiast w literaturze przedmiotu uznaje się, że na **rozwój gospodarczy** składają się zmiany strukturalne oraz inne zmiany jakościowe (instytucjonalne, polityczne i kulturowe) towarzyszące lub będące

konsekwencją wzrostu gospodarczego[70]. Przeważnie są one efektem postępu naukowo-technicznego, przekształceń organizacyjnych, jak również wynikają ze wzrostu poziomu wykształcenia społeczeństwa[71], bądź zmiany charakteru zatrudnienia.

Ze względu na to, że zdolności produkcyjne gospodarki zależą przede wszystkim od ilości i jakości występujących w niej zasobów, jak również od poziomu techniki, wzrost gospodarczy musi wiązać się z rozszerzeniem i ulepszeniem tych czynników produkcji. Szczególnie ważnym czynnikiem jest akumulacja kapitału tworzona dzięki oszczędnościom i inwestycjom, doskonalenie ludzkich umiejętności oraz postęp techniczny. Stąd też wynika istotne spostrzeżenie, iż gospodarka może wykazywać wzrost gospodarczy bez gospodarczego rozwoju, ale nie odwrotnie. Muszą bowiem zaistnieć inne pozytywne przekształcenia strukturalne, dostosowane do nowych warunków, udoskonalenie techniki i umiejętności, aby można było mówić o rozwoju gospodarczym. Przy czym zwraca się baczną uwagę, aby wzrost gospodarczy przyczyniał się do wzbogacenia życia ponad konsumpcję materialną. Szczególnym objawem tego wzrostu jest polepszenie jakości życia czyli **rozwój społeczny**. Wyrazem tak pojętego rozwoju społecznego jest stałe poszerzanie treści i form życia społecznego, organizacji stosunków międzyludzkich, wzbogacenie kultury ludzkiej, rozszerzanie zakresu i możliwości zaspokajania potrzeb materialnych i duchowych jednostek i całych zbiorowości. Czyli chodzi tu o proces jakościowych zmian w funkcjonowaniu systemu gospodarczego, związanego ze strukturalną poprawą jej sprawności[72]. Stąd też można stwierdzić, że występuje wzajemne przenikanie i uzupełnianie się atrybutów społecznych z ekonomicznymi. Należy wiec rozpatrywać je łącznie, mimo że rozwój gospodarczy stanowi podstawę rozwoju społecznego.

Powszechnie przyjmuje się, że za podstawowy miernik syntetyczny opisujący wzrost gospodarki narodowej jest Produkt Krajowy Brutto (PKB). Jest to główna kategoria w systemie opisu rachunków narodowych i obrazuje końcowy rezultat działalności wszystkich podmiotów gospodarki narodowej. Zasadniczymi składnikami PKB jest suma wartości dodanej brutto wszystkich sektorów własności albo sektorów instytucjonalnych lub wszystkich sekcji gospodarki narodowej[73]. Przy czym wartość dodana brutto stanowi różnicę między produkcją globalną a zużyciem pośrednim i jest liczona w cenach bazowych.

---

[70] D. R. Kamerschen, R. B. McKenzie, C. Nardienelli, Ekonomia, F.G. NSZZ, Gdańsk 1991, s. 11.
[71] Encyklopedia Popularna, PWN, Warszawa 1992, s. 736.
[72] J. Boehlke, Zacofanie i rozwój w teorii rozwoju społeczno-gospodarczego, [w:] M. Hafer, W. Karaszewski, Czynniki wzrostu gospodarczego, Wyd. UMK, Toruń 2004, s. 34.
[73] Mały Rocznik Statystyczny Polski 2007, GUS, Warszawa 2007, s. 459.

W sumie oznacza on końcowy rezultat działalności wszystkich podmiotów gospodarki narodowej w danym roku liczony wartościowo.

Istnieją dwa powszechnie stosowane mierniki tempa wzrostu społeczno-gospodarczego. Pierwszym jest tempo wzrostu realnego **Produktu Krajowego Brutto** (PKB), który mówi jak szybko zwiększa się realna produkcja globalna dóbr i usług w danym państwie. Drugim jest tempo wzrostu realnego PKB w odniesieniu do jednego obywatela **PKB/per capita**, które jest lepszym miernikiem tempa wzrostu standardu życia w danym kraju[74]. Ze względu na zróżnicowane cen artykułów i usług oraz poziom płac w poszczególnych państwach, należy badać zjawisko w układzie **parytetowej siły nabywczej (jest to metoda PPP)**. Oddaje ona w miarę porównywalne warunki w skali międzynarodowej, stąd też tego typu metoda jest zbliżona do obiektywnej i jest coraz szerzej propagowana w świecie. Wartość jednostki PPP jest równa liczbie jednostek waluty danego kraju odpowiadającej 1 EURO (lub 1 USD) na rynku krajowym, przy uwzględnieniu relacji cen danego kraju do cen pozostałych krajów biorących udział w porównaniach[75]. Biorąc pod uwagę wzrost sektora informacyjnego, wydaje się zasadne wprowadzić jeszcze inne miary szczegółowe. Wskaźnikami tymi mogą być odsetek osób zatrudnionych w sektorze informacyjnym, udział sektora informacyjnego w tworzeniu PKB czy udział ludności posiadających dostęp do Internetu. Prezentowane wskaźniki mogą śmiało reprezentować stan zaawansowania w rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Podstawowymi kryteriami oceny i porównań współczesnych, krajowych systemów społeczno-gospodarczych jest charakter sprawowania władzy, panujące w nich stosunki własnościowe oraz sposoby podejmowania decyzji. Również analizuje się granice, tendencje i trendy wzrostu gospodarczego[76]. Elementy te są mocno skorelowane ze sobą. Ale coraz częściej odchodzi się przy porównaniach międzynarodowych od analizy przyrostu PKB, przyrostu produkcji przemysłowej i rolniczej, a zwraca się baczniejszą uwagę na poziom **jakości życia**[77]. Przykładowo chodzi tu o takie wskaźniki jak: przeciętne dalsze trwanie życia, śmiertelność niemowląt, czystość rzek, wykorzystanie energii z zasobów odnawialnych, stopień pozyskiwania surowców wtórnych, analfabetyzm wśród dorosłych, ilość uczniów kończących szkołę średnią, dostęp do Internetu do biblioteki i ośrodka kultury, stan bezrobocia, wykorzystanie czasu wolnego, posiadanie własnego mieszania, poziom

---

[74] E. Mansfield, Podstawy makroekonomii. Zasady, przykłady, zadania, Placet, Warszawa 2002, s. 329.
[75] Rocznik Statystyki Międzynarodowej 2006, GUS, Warszawa 2007, s. 523.
[76] Por.: R. Bartkowiak, Historia myśli ekonomicznej, PWE, Warszawa 2003, s. 283.
[77] Por.: J. Stańczyk, Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa, ISP PAN, Warszawa 1996, s. 26.

wyżywienia, ilość pracy koniecznej do zaspokojenia podstawowych potrzeb itp. Widać wyraźnie, że akcent przy tego typu wskaźnikach został przesunięty z wartości materialnych na poziom dobrobytu społeczeństwa. Stąd coraz częściej wśród społeczeństw różnych państw zwraca się na te elementy większą uwagę i można oczekiwać, że powoli staną się one wskaźnikiem wyznaczającym standard światowy przy prowadzonych międzynarodowych porównaniach, pozwalających na ocenę efektywności gospodarki i rozwoju społecznego. Paradoksem może być sytuacja, kiedy PKB per capita wzrasta, ale nie widzi i nie odczuwa tego społeczeństwo. Bowiem liczy się jakość życia.

Istotnym wskaźnikiem używanym w polityce i w strategiach rozwoju społecznego każdego państwa jest jakość życia lub poziom życia (ang. well-being or quality of life). **Wskaźnik Jakości Życia** to przeważnie statystyczna ocena społeczeństwa wynikająca głównie z porównania wielu parametrów: ekonomicznych, zdrowotnych, społecznych, informacyjnych[78] i bezpieczeństwa które dotyczą ich warunków życia. W literaturze przedmiotu w modelach socjo-psychologicznych, jakość życia jest też widziana jako subiektywna ocena jednostki. Stąd proponuje się rozpatrywanie tego zagadnienia, w którym obiektami porównawczymi są „pojedyncze osoby, inne osoby czy też grupy osób. W tego typu porównaniach wykonywane są badania społeczne zarówno: wewnątrz grupy i między grupami. Istotny jest tu także czynnik czasowy. Bada się problem w czasie: przeszłym, teraźniejszym i w przyszłości. Analizuje się dynamikę zmian tych wskaźników, poszukując relacji przyczynowo-skutkowych.

Ze względu na fakt, że jakość życia jest pojęciem względnym powstaje problem przy pomocy jakich wskaźników można ją mierzyć. Przyjęcie określonych mierników jakości życia jest zawsze mniej lub bardziej wyborem arbitralnym[79], dlatego też posługiwać się należy wskaźnikami zaspokojenia potrzeb i samooceny warunków materialnych gospodarstw domowych. Czyli należy utożsamiać się z dobrym życiem zarówno na gruncie fizycznym, psychicznym i społecznym[80].

**Mając na uwadze międzynarodowe porównania poziomu życia, najczęściej przywołuje się pięć zasadniczych wskaźników[81]:**

---

[78] http://pl.wikipedia.org/wiki/Jako

[79] G. Ciura, Wybrane wskaźniki jakości życia i samoocena warunków materialnych gospodarstw domowych, „Informacja BSE" Wydawnictwo Sejmowe Warszawa, 2000 nr 740, s. 74.

[80] Patrz: P. Sienkiewicz, H. Świeboda, M. Pelc, Analiza systemowa jakości życia w warunkach „nowej gospodarki", [w:] Przemiany społeczno-ekonomiczne a przedsiębiorczość i innowacyjność przedsiębiorstw w warunkach „nowej gospodarki" pod red. Z. Stachowiaka, WSzFiZ, Siedlce 2008, s. 17.

[81] http://pl.wikipedia.org/wiki/Raport o Rozwoju Społecznym

1) Wskaźnik Rozwoju Społecznego HDI (Human Development Index),
2) Wskaźnik Ubóstwa Społecznego HPI (Human Poverty Index),
3) Wskaźnik Rozwoju Uwzględniający Płeć GDI ( General –related Development Index),
4) Miernik Statusu Społecznego Płci GEM (Gender Empowerment Measure),
5) Wskaźnik Nierówności Społecznej - Indeks Giniego.

Wśród pięciu wymienionych najpopularniejszy jest pierwszy. **Wskaźnik HDI** został opublikowany przez ekonomistę z Pakistanu, wieloletniego współpracownika Banku Światowego. Pomysł na tę miarę rozwoju gospodarczego narodził się w 1990 r., a od 1993 stosowany jest przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP). Rokrocznie publikowany jest raport tej organizacji, w którym powszechnie jest on tam stosowany. HDI jest miarą unormowaną, która przyjmuje wartość od 0 do 1. Pozwala on klasyfikować państwa na przynajmniej trzy grupy: kraje rozwinięte (developer countries), rozwijające się (developing countries) oraz zacofane (underdeveloped countries)[82]. Oczywiście przywołane już nazewnictwo państw wzbudza wiele kontrowersji, bowiem kraje o bardzo słabym wskaźniku, chciałyby, aby nazywać je rozwijającymi się, a nie zacofanymi. Do pierwszej grupy zalicza się państwa, dla których wskaźnik HDI jest wyższy od wartości 0,8. Przy czym występują tu dwie podgrupy (od 0,8-0,9 i 0,9-1,0). W drugiej pozostają państwa z przywoływanym wskaźnikiem na poziomie 0,5-0,8 (trzy podgrupy). Natomiast w trzeciej - poniżej wartości 0,5 (też trzy podgrupy, wartości po niżej 0,2 są trudne do zweryfikowania i pomija się je w zestawieniach końcowych). Wskaźnik HDI powstaje jako ważona średnia z czterech komponentów. Bierze tu udział PKB per capita liczony wg siły nabywczej, zdrowie mieszkańców oraz poziom ich wiedzy. Samo zdrowie mieszkańców mierzone jest za pomocą wskaźnika przeciętnego dalszego trwania życia w momencie urodzenia. Natomiast za miarę osiągnięć edukacyjnych mieszkańców danego państwa odnosić trzeba do odsetka piśmiennych dorosłych osób oraz odsetka uczęszczających do szkół (na wszystkich poziomach nauczania)[83]. Do wyliczenia wskaźnika bierze się 2/3 wskaźnika umiejących czytać i 1/3 wskaźnika scholaryzacji.

Wskaźnik HDI stał się istotnym narzędziem określania rozwoju społecznego w różnych gospodarkach za pomocą jednego zagregowanego i porównywalnego parametru. Jednym z najczęstszych jego zastosowań jest porównanie wskaźników pomiędzy systemami gospodarczymi, choć pozwala także na porównanie rozwoju poszczególnych grup

---

[82] http://www.nbportal.pl/pl/commonPages/Print
[83] http://pl.wikipedia.org.wiki/wskaźnik rozwoju społecznego

społecznych (etnicznych, językowych czy nawet religijnych) w ramach jednego systemu, wskazując tym samym na wewnętrzne różnice w rozwoju[84]. Pokazuje on dysproporcje w rozwoju poszczególnych regionów i państw świata. Różnice te dotyczą samego wskaźnika HDI, ale także poszczególnych kategorii, na podstawie których jest on wyznaczany. W sumie określa on dystans jaki dzieli pod względem poziomu rozwoju cywilizacyjnego na kraje rozwijające się od rozwiniętych[85]. Również może być oszacowany na dany rok, jak również w dłuższym okresie.

Wydaje się, że prezentowane informacje ujmują w formie syntetycznym nakreślony w tytule tego punktu problem.

### 4.2. Zbiór podstawowych informacji opisujących rozwój społeczno-gospodarczy

Na początku należy zestawić podstawowe informacje statystyczne, które będą obrazować rozwój społeczno-gospodarczy naszego kraju. Oczywiście ograniczymy się m.in. z powodów objętościowych tej pracy, do miar syntetycznych i powszechnie uznawanych za opisujące to zjawisko. W celu budowania szeregów czasowych oraz ukazania dynamiki rozwoju badanej problematyki zostanie to dokonane w przedziale lat 2000-2008. Jesteśmy przekonani, że pozwoli to uchwycić stosowną tendencję a dalej trafnie wnioskować. Oczywiście informacje te zostaną opatrzone stosownym komentarzem.

W tabeli 4.1. zestawiono w formie zbiorczej informacje oddające w sposób w miarę miarodajny **rozwój społeczno-gospodarczy naszego kraju za lata 2000-2008**. Oczywiście można byłoby ująć jeszcze wiele innych informacji obrazujących to opisywane zjawisko. Ale wydaje się nam, że mogą one stanowić syntezę tych procesów. Należy zwrócić uwagę, że mamy tu do czynienia zarówno z informacjami bezwzględnymi i względnymi. Dotyczą one zarówno spraw: demograficznych, finansów państwa, przemysłu, rolnictwa, budownictwa, handlu zagranicznego, zatrudnienia, płac i wartości waluty. Dla celów porównywalności metodologicznej zachowano, tam gdzie było to wskazane ten sam parytet cen.

---

[84] M. Kicia, Wzrost gospodarczy a rozwój społeczny, „Annales" UMCS, Lublin 2005, vol. 3, s. 47.
[85] http://www.kti.ae.poznan.pl/specials/nhdr2002/streszczenie

**Tabela 4.1. Dynamika podstawowych wskaźników makroekonomicznych i społecznych Polski w latach 2000-2008, rok pop. =100, w %**

| Wyszczególnienie | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ludność, w tys. osób | 38644 | 38632 | 38230 | 38219 | 38174 | 38157 | 38125 | 38116 | 38136 |
| Przyrost PKB, rok poprzedni = 100 | 104,3 | 101,2 | 101,4 | 103,9 | 105,3 | 103,6 | 106,2 | 106,6 | 104,9 |
| Wskaźnik cen towarów i usług, rok poprzedni = 100 | 110,1 | 105,5 | 101,8 | 101,1 | 104,3 | 102,4 | 101,1 | 103,2 | 105,2 |
| Udział wydatków budżetu państwa w PKB , w % | 20,3 | 23,0 | 23,7 | 23,2 | 21,4 | 21,2 | 21,2 | 21,5 | 21,9 |
| Dług publiczny, w % PKB | 37,7 | 40,2 | 45,8 | 50,1 | 48,8 | 47,5 | 47,8 | 44,8 | 47,0 |
| Stopa bezrobocia rejestrowanego, w % | 15,1 | 17,4 | 18,1 | 20,0 | 19,0 | 17,6 | 14,8 | 11,2 | 9,5 |
| Produkcja towarowa rolnicza, (ceny stałe) rok poprzedni = 100 | 96,0 | 102,9 | 104,2 | 105,2 | 103,3 | 95,4 | 104,2 | 101,5 | 106,2 |
| Produkcja sprzedana przemysłu (ceny stałe), rok poprzedni = 100 | 107,1 | 100,6 | 101,1 | 108,3 | 112,6 | 103,7 | 111,2 | 111,2 | 103,3 |
| Produkcja budowlano-montażowa (ceny stałe), rok poprzedni = 100 | 101,0 | 93,6 | 99,7 | 100,9 | 93,0 | 101,5 | 113,7 | 117,4 | 110,0 |
| Wskaźnik wolumenu importu, rok poprzedni = 100 | 110,8 | 103,2 | 107,3 | 108,2 | 117,3 | 105,2 | 116,8 | 115,1 | 105,7 |
| Wskaźnik wolumenu eksportu, rok poprzedni = 100 | 125,3 | 111,8 | 108,3 | 118,7 | 118,2 | 110,6 | 116,1 | 109,4 | 105,3 |
| Stopa inwestycji, w % (nakłady brutto na środki trwałe w PKB) | 23,7 | 20,9 | 20,9 | 18,4 | 18,1 | 18,2 | 19,7 | 21,6 | 22,0 |
| Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto, w zł | 1894 | 2045 | 2133 | 2185 | 2290 | 2361 | 2477 | 2673 | 2944 |
| Kurs zł/USD na koniec roku | 4,143 | 3,986 | 3,839 | 3,741 | 2,990 | 3,261 | 3,103 | 2,435 | 3,123 |

Źródło: Mały Rocznik Statystyczny Polski 2009, GUS, Warszawa 2009, s. 112, 167, 205, 302, 333, 357, 378, 434, 461, 470, 590; Mały Rocznik Statystyczny Polski 2008, GUS, Warszawa 2008, s. 157, 208, 337, 376, 434, 460; Mały Rocznik Statystyczny Polski 2006, GUS, Warszawa 2006, s. 452, 206, 152, 295, 332, 371.

Należy rozpocząć metodycznie od przedstawienia ilości osób zamieszkujących nasz kraj. Pozwoli to uchwycić aktualną tendencję **demograficzną** Prezentowane informacje wskazują, że Polska jest krajem liczącym 38,1 mln obywateli. Przyrost naturalny w latach 2000-2006 był ujemny, a od dwóch lat jest lekko pozytywny. Ale należy do tego dodać, że mamy cały czas dodatnie saldo związane z migracjami zagranicznymi na pobyt stały, które w badanych latach wynosi około kilkunastu tysięcy osób w skali roku. Stąd też z prezentowanych informacji jawi się malejąca ilość zamieszkujących Polskę. Perspektywy tego zjawiska nie są obiecujące, gdyż szacuje się, że 2015 będzie nas 38016 tys. osób, a pięć lat później 37438 tys. Zmienia się także niekorzystnie struktura wiekowa ludności, bowiem coraz szybciej narasta ilość osób w wieku poprodukcyjnym (2000 r. - 5660 tys. osób do 2008 r. - 6196 tys. osób). Maleje także ilość osób w wieku przedprodukcyjnym, co w perspektywie lat z punktu widzenia gospodarczego ma ujemne implikacje. Jeśli do tego dołoży się powolny lecz systematyczny wzrost przeciętnego dalszego trwania życia, to możemy spodziewać się dużych problemów natury społecznej. Dla pełniejszego obrazu badanego zjawiska należy podać stopę bezrobocia rejestrowanego, która w badanych latach wyraźnie się wahała od 15,1% w 2000 r. przez 19,0% w 2004 r. do 9,5% w 2008 r. Oczywiście wpływ na ten stan rzeczy miało szereg czynników. Ale najważniejszym była dynamika wzrostu gospodarczego.

Podstawową miarą rozwoju społeczno-gospodarczego każdego państwa jest **Produkt Krajowy Brutto (PKB)**. Z prezentowanych informacji wynika, że PKB rósł w badanych latach, co ma zasadniczy wpływ na zamożność naszego społeczeństwa i przeznaczanie środków finansowych państwa na potrzeby wspólne. Wielkość tego przyrostu jest duża jeśli się patrzy na lata skrajne - było to 138,3% (2000/2008). Natomiast biorąc pod uwagę PKB/per capita od 2000 r. do 2008 r. było to nieco lepiej, bo aż 139,1%. W sumie są to imponujące wskaźniki. Porównując te dane w ramach 27 państw UE był to poziom dwukrotnie wyższy od przeciętnej uzyskanej w tych latach. Oczywiście najmocniej w naszym kraju rosła dynamika przemysłu (153,1%), handel i naprawy (135,1%) oraz budownictwo (123,2%). Ale mimo tego poziom życia obywateli naszego kraju nie jest wysoki biorąc pod uwagę wysokorozwinięte państwa UE i wynosił 13800 EURO (wg siły nabywczej w 2008 r.) przy średniej dla wszystkich państw 25100 EURO. Wynika to m.in. z faktu, nadal słabej wydajności pracy, która jest u nas słabsza o 39% licząc względem wszystkich państw UE (2007 r.). Warto zwrócić tu jeszcze uwagę na poziom Budżetu Państwa (BP) w PKB. Oscylował on wokół 21-22%. Wielkość ta ustabilizowała się mniej więcej w połowie tego wskaźnika licząc do gospodarki centralnie planowanej w naszym kraju obowiązującej w latach osiemdziesiątych

XX wieku. Wśród wielu ekonomistów lansowane jest stanowisko, że wskaźnik ten powinien wyraźnie zmniejszyć się, mając na uwadze kierunek „taniego państwa". Oznacza to, że wówczas wydatki na obronę narodową wyraźnie zwiększyły by się w BP z poziomu ok. 5,0% w 2008 r., ale nie oznacza to, że realnie wzrosłyby.

Analizując nasze wskaźniki makroekonomiczne za ostatnich kilka lat można ponadto stwierdzić, że potencjał gospodarczy państwa rozwija się w dobrym tempie i we właściwym kierunku. Polsce udaje się powoli zmniejszać dystans dzielący ją w rozwoju od wysoko rozwiniętych państw Europy Zachodniej. Licząc od 1990 r. do 2008 r. nasz PKB (wg cen stałych) podwoił się w tym czasie. W 2007 r. **PKB liczony na 1 obywatela** wynosił 11,2 tys. USD, a wg siły nabywczej było to 15,9 tys. USD (55% średniej UE). Patrząc natomiast na płace nastąpił ich wzrost o 1050 zł w badanych latach - co jest wielkością znaczącą (ok. 36%). W sumie jest to z pewnością zasługą występowania dobrej koniunktury gospodarczej w Europie (do jesieni 2008 r.), wzrostem produkcji przemysłowej w naszym kraju, jak również wysokiej dynamiki inwestycji własnych podmiotów gospodarczych. Imponujący jest także wzrost naszego eksportu towarów i usług, chociaż nadal słaby jest tu udział wyrobów wysokiej techniki ok. 2,3%[86]. Ma tu także swój wpływ przyjęcie naszego kraju w maju 2004 r. do Unii Europejskiej i zagospodarowanie przyznanych środków z tego tytułu. Wystarczy wymienić, że Polska otrzymała w tym czasie (2005 r. – 9753 mln zł; 2007 r. – 10629 mln zł; 2008 r. – 12224 mln zł) ponad 40 mld zł pochodzących ze środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybołówstwa oraz środków finansujących Wspólną Politykę Rolną[87]. Siła złotówki na rynku międzynarodowym ma tu także swój wpływ. Ale te **nasze sukcesy mogłyby być jeszcze lepsze** dziś i w najbliższej przyszłości gdyby: uproszczono system podatkowy, zmniejszono formalności, jakie przedsiębiorcy muszą spełnić by zarejestrować swoją działalność gospodarczą, czy uelastyczniono prawo pracy. Również rezultaty mogłyby być korzystniejsze, gdyby przedsiębiorcy doczekali się obniżki kosztów płac, podatków, deregulacji rynku pracy i zmian w prawie o zagospodarowaniu przestrzennym. Nie ma także politycznej woli dalszej szerszej prywatyzacji. Słabo jest także w zakresie finansowania nakładów na działalność badawczo-rozwojową (0,57% w PKB dla 2007 r. przy średniej dla wszystkich państw UE 1,83%). Można także stwierdzić, że nie uczyniliśmy także wiele w czasie panującej koniunktury gospodarczej na przeprowadzenie koniecznych, aczkolwiek niepopularnych reform,

---

[86] Rocznik Statystyki Międzynarodowej 2006, GUS, Warszawa 2007, s. 495.
[87] Mały Rocznik Statystyczny Polski 2009, GUS, Warszawa 2009, s. 430.

zwłaszcza finansów publicznych (deficyt budżetu państwa – 1,9% PKB w 2008 r.). Nie potrafimy także powstrzymać emigracji zarobkowej Polaków do wysoko rozwiniętych państw Unii Europejskiej. Również wydajność pracy jest w dalszym ciągu o wiele słabsza niż w przypadku starych państw UE.

Dla ubarwienia tych analiz warto dodać jeszcze jedną miarę rozwoju społeczno-gospodarczego. Mowa tu o wskaźniku jakości życia (**HDI – Human Development Index**).

W odpowiednich lat wynosił on dla naszego kraju:

1990 r. 0,806;

1995 r. 0,822;

2000 r. 0,852;

2005 r. 0,870

2007 r. 0,880[88].

Biorąc pod uwagę wskaźnik HDI można zauważyć, że Polska od 1990 r. należy do grona państw wysoko rozwiniętych (przedział wskaźnika powyżej 0,8). Systematycznie wskaźnik ten rośnie o ok. 0,02 w skali pięciu lat. Oznacza to, że można się spodziewać, że w okresie kolejnego pokolenia poziom tego wskaźnika powinien osiągnąć wartość współczesnych Niemiec. Dziś jesteśmy plasowani z tym wskaźnikiem na pozycji 38 (przy 49 miejscu w 1992 r. na 174 państwa) po przykładowo Słowacji 35 pozycja, Węgrzech 36 pozycja, ale nieco wyżej niż Chile -39, Chorwacja 46, czy Litwa 47 (na 177 państw). Wskaźnik dla Niemiec odpowiada miejscu 17, Szwecji 4, a Danii 15. Widać jak dużo przed nami pracy, aby wyraźnie poprawić swoje miejsce. Jest to możliwe przez np. szersze szkolenie ludności powyżej 25 lat. Czyli mocniejsze aktywizowanie społeczeństwa do permanentnego podnoszenia swoich kwalifikacji – studia podyplomowe, studia III stopnia czy nawet Uniwersytety III wieku. Oczywiście musi rosnąć także PKB liczony na 1 obywatela. W prognozach na najbliższe pięć lat planuje się ten wskaźnik utrzymać na średniorocznym poziomie 3%. Jest do dobre tempo, biorąc pod uwagę stare państwa UE, dla których prognozuje się tempo przyrostu PKB na ok. 1%. Nie wolno zapominać o lepszej opiece zdrowotnej naszych obywateli. Przejawia się to m.in. w postaci przeciętnego dalszego trwania życia. Wskaźnik ten wynosił dla naszego kraju w 2008 r. – 71,3 lat dla mężczyzn i 80,0 lat dla kobiet. W tym zakresie jest bardzo duże pole do nadrobienia patrząc na państwa starej UE.

---

[88] Human Development Report 2007/2008, UNDP, s. 229-232; Human Development Report 2009, UNDP, s. 167.

Chodzi tu o przedział wielkości 5 lat życia. Dotychczasowe tępo przyrostu tego wskaźnika wskazuje na okres przynajmniej jednego pokolenia, aby nadrobić w tym zakresie brakujący dystans. Należy jednak pamiętać, że prezentowana miara podaje wskaźnik ogólny. Różnica in plus ok. 0,25 jest wyższa dla ludności miejskiej. Stąd też należy zrównywać dysproporcje występujące w tym zakresie. Przede wszystkim dotyczy to dostępu do nauki, jak również do lepiej płatnej pracy w dużych aglomeracjach miejskich.

**W podsumowaniu tej analizy, trzeba zaznaczyć, że** ok. 98% naszego społeczeństwa dobrze radzi sobie w gospodarce rynkowej. Lepiej się odżywiamy, posiadamy większe mieszkania, kupujemy szerszy asortyment dóbr trwałego użytku, a wszystko to za sprawą posiadania relatywnie większych dochodów i oszczędności. Łatwiej jest też otrzymać pracę w kraju. Niemniej występuje także sfera ubóstwa.

To globalne spojrzenie na obecny stan sytuacji społeczno-gospodarczej jest dobrym punktem wyjścia do próby zderzenia tych informacji ze sferą naszej obronności przez pryzmat stosownych wartości i ilości.

## 4.3. Analiza i ocena współzależności stanów osobowych sił zbrojnych względem ilości wybranych profesji

Starając się przedstawić dynamikę stanów osobowych Sił Zbrojnych naszego kraju należy także mieć na uwadze przynajmniej kilka **innych profesji**. Pozwoli to na analizę porównawczą oraz zaprezentowanie pewnych uogólnień, które daje się zauważyć mając na uwadze te informacje. Zbiór tego typu danych został zestawiony w tabeli 4.2.

**Tabela 4.2. Porównanie stanów osobowych Sił Zbrojnych RP względem ilości wybranych profesji w Polsce 2000-2008, w tys. osób**

| Wyszczególnienie | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Stan osobowy żołnierzy SZ RP, w tys. osób | 177,7 | 165,0 | 144,9 | 142,0 | 130,7 | 135,0 | 133,3 | 128,9 | 128,1 |
| Ilość lekarzy medycyny, w tys. osób | 85,0 | 86,6 | 88,1 | 87,6 | 83,4 | 76,0 | 77,5 | 78,2 | 79,0 |
| Ilość nauczycieli akademickich, w tys. osób | 79,9 | 86,0 | 88,5 | 96,3 | 99,4 | 100,2 | 97,6 | 100,9 | 101,8 |
| Ilość studentów, w tys. osób | 1585 | 1719 | 1801 | 1859 | 1926 | 1954 | 1941 | 1937 | 1928 |
| Funkcjonariusze zatrudnieni w bezpieczeństwie publicznym, w tys. osób | 147,7 | 148,9 | 147,2 | 149,3 | 152,2 | 153,3 | 153,1 | 153,0 | 156,0 |

Źródło: Mały Rocznik Statystyczny Polski 2009, GUS, Warszawa 2009, s. 92, 607.

Warto zaobserwować pewną prawidłowość w badanych latach związaną z ilością żołnierzy w naszym kraju. Wyraźnie daje się zauważyć malejącą ich ilość przy wzroście ilości studentów. Jest to dobra prawidłowość. W badanym okresie ilość żołnierzy zmalała o 49,6 tys. osób tj. o 27,9% co jest wielkością znaczącą. Natomiast nastąpił przyrost studentów do 1928 tys. z ilości 1585 (21,6%). Polska na początku XXI wieku stała się jednym z kilku państw UE, w której wskaźnik studentów szkół wyższych przypadający na 10 tys. mieszkańców jest jeden z najwyższych 580 osób 2006/2007. W tym zakresie lepsi są od nas jedynie: Grecy 590 osób, Litwini 590, Słoweńcy 585 i Łotysze 583. Wynika z tego, że jesteśmy młodym społeczeństwem uczącym się. Dziś już ok. 15,1% naszego społeczeństwa posiada wykształcenie wyższe (2007 r.), gdy średnia dla 27 państw UE wynosi 19,2%. Z roku na rok wskaźnik ten poprawia się na naszą korzyć. Stopniowo gonimy ten standard. Wzorcem dla nas w tym zakresie jest choćby: Belgia (26,6%), Estonia (27,2%), Cypr (27,9%) czy Finlandia (28,8%). W wydatny sposób pomaga w tym wzrastająca ilość szkół wyższych w naszym kraju. Przykładowo w roku akademickim 2000/2001 funkcjonowało u nas 310 tego typu szkół, gdy po ośmiu latach było ich aż 456.

Również patrząc na ilość lekarzy i nauczycieli akademickich w tym czasie tendencja ta także się potwierdza. Przyrost lekarzy medycyny w tym czasie jest powolny, ale systematyczny (ok. 1 tys. osób/na rok), mimo zmiany metodologii liczenia (praca bezpośrednio z pacjentem od 2005 r.). Natomiast nauczycieli w tym czasie przybyło aż o 22%. Występujący bum edukacyjny jest wyraźny, ale już w kolejnych latach będzie coraz mniej młodzieży w wieku studenckim. Można więc będzie oczekiwać łączenia uczelni, bądź też ich upadku a wszystko to z braku potencjalnych studentów.

W konkluzji badanych zjawisk ilościowych warto przywołać wyniki korelacji zestawianych zmiennych. Najlepiej pod tym względem dopasowane są dane między ilością ludności a ilością żołnierzy - występuje dość silna dodatnia korelacja 0,76 (przy skali – 1; 0;+1). Czyli daje się zaobserwować wzajemną zależność statystyczną tych dwóch zmiennych. Oba zasoby malały w tym czasie. Oczywiście ludność naszego kraju zdecydowanie wolniej. Czyli polityka zagraniczna Polski zwrócona była na konsolidację w ramach sojuszu NATO i UE. Odchodziliśmy tym samym od armii ilościowej, a coraz więcej uwagi przywiązywaliśmy do zmian jakościowych. Warto zaznaczyć, że nasze Siły Zbrojne od 2003 do 31.10.2008 r. uczestniczyły w Międzynarodowych Siłach Stabilizacyjnych w Iraku. W tym okresie Polski Kontyngent Wojskowy (łącznie 10 zmian) liczył 15839 osób, z tego 13260 żołnierzy zawodowych, 2154 żołnierzy zasadniczej i nadterminowej zasadniczej służby

wojskowej oraz 425 pracowników cywilnych wojska. W okresie 31.10. – 31.12.2008 r. do Iraku oddelegowanych zostało 20 oficerów polskich w ramach misji szkoleniowej NATO. Odzwierciedleniem tej tezy niech będzie malejący udział wydatków osobowych w wydatkach MON z 35,2% do 28,3% przy zwiększającym się udziale wydatków majątkowych z 9,5% do 21,5% (lata 2001-2008). Wzrost ten wynikał z realizacji postanowień ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej, która zakłada udział tych wydatków w ogólnej kwocie wydatków resortu obrony narodowej na poziomie nie mniejszym niż 20%. Z ważniejszego uzbrojenia i sprzętu wojskowego, które były wprowadzane do polskich sił zbrojnych w tym czasie, należy wymienić chociażby: samoloty wielozadaniowe, kołowe transportery opancerzone, korwety, czołgi Leopard oraz rakiety ppanc. W sumie w połowie 2008 r. nasze siły zbrojne posiadały na swoim stanie: 946 czołgów, 1985 wozów bojowych, 211 śmigłowców, 235 samolotów, 89 okrętów i 1217 szt. różnego rodzaju dział artyleryjskich[89].

Należy także podać, że korelacja między ilością lekarzy medycyny a ilością obywateli naszego kraju w tym czasie wynosiła ok. 0,60. Oznacza to, że występuje dodatnia zależność statystyczna tych dwóch zmiennych. Pozytywna współzależność jest korzystna dla nas, ale mogłaby być jeszcze wyższa. Korzystnie to wpłynęłoby na poziom opieki zdrowotnej społeczeństwa. Model UE w tym zakresie wskazuje, że należy szerzej kształcić w akademiach medycznych, aby dojść do średniego udziału absolwentów szkół wyższych medycznych wśród ogółu absolwentów. W naszym kraju wynosił on w 2006/2007 roku 7,7% gdy licząc średnio dla 27 państw UE było to odpowiednio 11,7%. Wzorcem są w tym przypadku: Finowie (15,1%), Niemcy (16,1%), Portugalczycy (19,5%) czy Szwedzi (20,9%)[90].

Korelacja ilości ludności i ilości nauczycieli akademickich w naszym kraju jest także dodatnia (0,42) biorąc pod uwagę lata 2000-2008. Siła związku jest zauważalna i współzależna. Oba czynniki zależą od siebie. Warto zauważyć, że ta lawina narastania pracowników naukowo-dydaktycznych daje się zauważyć biorąc pod uwagę ilość przyznanych stopni naukowych w stosownych latach. Stopień doktora uzyskało w Polsce w 2000 r. 4400 osób to w 2007 r. było to już 5616 osób. Warto dodać, że systematycznie narasta tu udział kobiet, było to 47%, by po ośmiu latach już 49%[91]. Natomiast biorąc pod uwagę wykształcenie żołnierzy zawodowych służących w naszych Siłach Zbrojnych można stwierdzić, stopniowe obniżanie ilości żołnierzy z wyższym wykształceniem. Poziom tego zjawiska kształtował się na poziomie 35,8 tys. osób w 2001 r. by 2006 r. było to zaledwie

---

[89] www.mon.gow.pl/strona/206/LG 54_181_
[90] Polska w Unii Europejskiej, GUS, Warszawa 2009, s. 38.
[91] Mały Rocznik Statystyczny Polski 2009, GUS, Warszawa 2009, s. 287.

28,1 tys. W ogólnej strukturze było to 42,8% i odpowiednio 35,6%. Trzeba zaznaczyć, że w tym czasie zmniejszyła się liczba żołnierzy zawodowych o 4,7 tys. osób. Na stan tego zjawiska miało wpływ wprowadzenie do polskich sił zbrojnych korpusu szeregowych zawodowych. Wymagania względem wykształcenia tych żołnierzy nie są wygórowane (min. gimnazjum). Uważamy, że należy podnieść wymogi wykształcenia wobec tych żołnierzy, jak również posiadanie studiów II stopnia dla możliwości awansowania na pierwszy stopień oficerski (aktualnie wystarczy ukończenie studiów I stopnia).

Ciśnie się na usta jeszcze jedna prawidłowość. Maleje ilość żołnierzy, ale powoli wzrasta ilość funkcjonariuszy służących na rzecz bezpieczeństwa państwa (wzrost o 5,3%). Chodzi tu przede wszystkim o pracowników służb mundurowych Policji w drugiej kolejności Państwowej Straży Pożarnej i dalej Straży Granicznej. Wydaje się, że tendencja jest w sumie właściwa. Korelacja statystyczna tych dwóch zmiennych potwierdza tą tendencję (-0,77). Należy wzmacniać bezpieczeństwo wewnętrzne kraju w dobie terroryzmu, przestępczości zorganizowanej i wzrastających przestępstw przeciwko zagarnięciu mienia społecznego i osobistego. Ten przyrost osób w Policji daje wymierny efekt w postaci chodź by w postaci wskaźnika wykrywalności sprawców przestępstw z 47,8% w 2000 r. do 65,9% w 2008 r. Należy także zwrócić uwagę na ilość pożarów w naszym kraju (2000 r. 135,9 tys., w 2008 r. 161,7 tys.) czy ilość interwencji w których uczestniczyli strażacy. Przede wszystkich chodzi tu o katastrofy naturalne, awarie techniczne czy wypadki komunikacji. W sumie jest ich coraz więcej. Mimo tego, że Polska weszła od 30.03.2008 r. do sfery Schengen, w wyniku której zostały zniesione kontrole graniczne[92] w ramach UE zadania Straży Granicznej pozostały nadal te same. Granica państwowa znikła z Niemcami, Republiką Czeską, Słowacją i Litwą, natomiast w pozostałych przypadkach stała się zewnętrzną granicą UE. Tym samym gro sił i środków zostało przeniesione na przysłowiowy wschód, lotniska czy porty morskie. Natomiast na pozostałych odcinkach stała się ona niewidoczna czy wręcz symboliczna.

Uogólniając można stwierdzić, że rysuje nowy paradygmat w zakresie naszych sił zbrojnych. Zmierzamy w kierunku ich pełnej profesjonalizacji (już od II połowy 2009 r.). Ze względu na fakt, że ten model sił zbrojnych jest kosztowny, stąd ich stany osobowe muszą być mniejsze. To finansowa sfera narzuca ich ilość, jak również wyposażenie. Oby ich poziom dążył do optymalności pod względem stojących zadań, jak również posiadanego wyposażenia i nowoczesności. Jednocześnie jest pewna cienka granica ilości sił zbrojnych,

---

[92] Patrz: Rocznik Strategiczny 2008/2009, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009, s. 378.

której nie wolno przekroczyć, mając na uwadze możliwość działania i odtwarzania zdolności bojowych.

### 4.4. Analiza i ocena współzależności wydatków wojskowych z wydatkami na wybrane sfery społeczno-gospodarcze

Powszechnie wiadomo, że wydatki wojskowe są silnie uzależnione od kondycji gospodarczej państwa. Nie można finansować wydatków wojskowych przez dłuższy przedział czasowy z deficytu budżetowego, gdyż nakręca to proces inflacji i osłabia kondycję finansową państwa.

Nasz poziom wydatków budżetu MON jest regulowany stosowną formułą parametryczną, która określa **udział tych wydatków w ogólnej kwocie PKB z roku poprzedniego**. Formuła ta została przyjęta od 2004 r. Udział ten dla lat 2000-2008 został ujęty w tabeli 4.3. wraz z ich udziałem w stosunku do BP.

**Tabela 4.3. Udział wydatków budżetu MON w PKB i w BP dla Polski w latach 2000-2008, w %**

| Wyszczególnienie | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Udział w PKB | 1,77 | 1,89 | 1,89 | 1,91 | 1,87 | 1,95 | 1,93 | 1,92 | 2,04 |
| Udział w BP | 8,77 | 8,11 | 7,92 | 8,18 | 8,22 | 8,19 | 8,19 | 8,13 | 7,06 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych Departamentu Budżetowego MON z lata 2000-2009.

Wydatki naszego resortu obrony narodowej w XXI wieku podlegały licznym wahaniom ich poziomu, jak również mniej lub bardziej dynamicznym przeobrażeniom w ich strukturze. Oczywiście zasadniczym źródłem ich finansowania jest budżet państwa. Oprócz tego ważnym uzupełniającym są środki bezzwrotnej pomocy rządu Stanów Zjednoczonych, fundusze otrzymywane w ramach Programu Inwestycji NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa, środki pochodzące ze spółek prywatyzacji przemysłowego potencjału obronnego oraz wpływy na fundusz modernizacji sił zbrojnych. Chociaż są to środki dość pokaźne i w sposób znaczący wspomagają różne dziedziny działalności MON, to nie mogą one jednak w sposób istotny wpływać na ilość i jakość potencjału obronnego reprezentowanego przez nasze siły zbrojne.

Z przedstawionych danych wynika, że po mimo corocznego bezwzględnego wzrostu wartości wydatków wojskowych, ich udział w PKB lekko się wahał. Przez dłuższy czas oscylował on wokół udziału 1,90%. Dopiero w ostatnim roku wydatki te wyniosły najwięcej, bowiem kształtowały się na poziomie –2,04%. Wynikało to przede wszystkim z nakładów państwa na zakup samolotów wielozadaniowych w ramach rezerwy celowej budżetu państwa.

Natomiast te same wydatki liczone do wydatków BP wynosiły średniorocznie ok. 8%. Oznacza to względną stabilność tych wydatków. Najlepszy udział wystąpił w 2000 r. mimo nie dofinansowania tej sfery o ok. 1 mld zł. Konsekwencją tego był stosunkowo mały udziału wydatków BP w PKB. Natomiast na jesieni w 2008 r. ratowano budżet państwa między innymi cięciami w budżecie MON kwotą ok. 3 mld zł. Zestawiając korelacje tych trzech zmiennych można stwierdzić, że:

- korelacja PKB z BP wynosiła 0,99;
- korelacja PKB z BMON wynosiła 1,00;
- korelacja BP z BMON wynosiła 0,99.

Wynika z tego, że te trzy zmienne układały się statystycznie idealnie na poziomie bardzo zgodnym. Oznacza to, że ich przyrosty były proporcjonalnie równe. Czyli występowała wzajemna silna współzależność badanych zmiennych.

W konkluzji uprawnionym jest stwierdzenie, że **rozwój gospodarczy oraz poziom budżetu państwa mają istotny wpływ na wartość przeznaczanych środków na sferę obronności.** Oczywiście ten wpływ jest znacznie większy w dłuższym horyzoncie czasowym, a mniejszy w analizach krótkoterminowych, kiedy to mniejsze wpływy do budżetu można łagodzić przejściowo zwiększonym deficytem budżetowym[93].

Mając na uwadze ocenę poziomu finansowania naszych wydatków wojskowych należy spojrzeć na kilka innych sfer budżetu państwa, z których wydatki są łożone na potrzeby społeczno-gospodarcze w naszym kraju. Prezentacja tych wydatków, jak również ich proporcji pozwoli wskazać pewne spostrzeżenia oraz wyprowadzić wnioski (tabela 4.4.).

**Tabela 4.4. Wybrane wydatki państwa sfery budżetowej w Polsce w latach 2000-2008, w mln zł**

| Wyszczególnienie | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Wydatki na obronę narodową, w mln zł | 13149 | 14032 | 14586 | 15323 | 16257 | 17562 | 18493 | 21064 | 19673 |
| Wydatki na ochronę zdrowia, w mln zł | 4300 | 4601 | 3594 | 3783 | 3835 | 3864 | 3848 | 5544 | 6692 |
| Wydatki na szkolnictwo wyższe, w mln zł | 5327 | 6371 | 6850 | 6999 | 8867 | 9714 | 9943 | 1060 | 11091 |
| Wydatki na bezpieczeństwo publiczne i ochronę ppoż., w mln zł | 7040 | 7758 | 7943 | 8323 | 9085 | 9438 | 9738 | 11580 | 12517 |
| Wydatki na oświatę i wychowanie, w mln zł | 1960 | 1780 | 1997 | 1513 | 1298 | 1243 | 2138 | 2553 | 2200 |

Źródło: Mały Rocznik Statystyczny Polski 2009, GUS, Warszawa 2009, s. 435.

[93] Gospodarka finansowa resortu obrony narodowej – stan obecny i przewidywane kierunki zmian, praca naukowo-badawcza pod kierunkiem K. Stańczyka, AON, Warszawa 2009, s. 201.

Już na pierwszy rzut oka widać, że wydatki na obronę narodową stanowiły znaczący udział w wydatkach naszego budżetu państwa w badanych latach. Proporcja między budżetem na obronę narodową a wydatkami na bezpieczeństwo publiczne i ochronę ppoż. kształtowała się w przedziale jak 1,80-1,60 : 1,00. Można oczekiwać zmniejszania tej proporcji w najbliższych latach. Natomiast korelacja wydatków BP a wydatkami na bezpieczeństwo publiczne i ochronę zdrowia wynosiła 0,99. Oznacza to statystyczną zbieżność tych dwóch zmiennych. Nie można tego powiedzieć mając na uwadze korelację między wydatkami BP a wydatkami na ochronę zdrowia (zaledwie 0,43). Jeszcze słabsza jest w przypadku wydatków na oświatę i wychowanie – zaledwie 0,37. Wynika z tego permanentne nie dofinansowanie tych dwóch sfer z naszego budżetu państwa. Oczywiście gorzej wypada tu oświata.

**Starając się podsumować** prowadzone dociekania naukowe w tym rozdziale należy jednoznacznie stwierdzić, że występuje w Polsce silna współzależność między PKB, BP a wydatkami na sferę obronności. W czasach dobrej koniunktury gospodarczej wydatki te rosły proporcjonalnie do przyrostu PKB. Obowiązująca formuła stałej ich wielkości 1,95% (licząc do zrealizowanego PKB od 2004 r.), powodowała w miarę stabilną sytuację w tym zakresie. Pozwalało to dokonywać przewartościowania ich struktury w kierunku zwiększania wydatków majątkowych, co pozwalało realizować zwiększone zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Natomiast w przypadku wejścia państwa w czas dekoniunktury (jesień 2008 r.), w pierwszej kolejności wydatki te były cięte, co w konsekwencji przekładało się na ograniczenia zakupów. Cierpi na tym m.in. krajowy przemysł obronny.

Stany osobowe naszych sił zbrojny w XXI wieku cały czas maleją Armia idzie w kierunku pełnej profesjonalizacji. Będzie za to mniejsza, ale bardziej mobilna i lepiej doposażona. Jej poziom ilościowy zależy w dużej mierze od przyznanych funduszy z budżetu państwa. Nie można jednak obniżać stanów osobowych armii do takiego poziomu, aby nie mogła ona wykonywać swoich zadań, szkolenia jak również utrzymywania w gotowości bojowej swoich sił.

**W podsumowaniu tej analizy trzeba zaznaczyć, że rozwój społeczno-gospodarczy Polski w latach 2000-2008 generalnie nie kolidował z finansowaniem potrzeb obronnych. Trwający kryzy od jesieni 2008 r. ma wymierny wpływ na bieżący i przyszły stan ilościowy i jakościowy sił zbrojnych.**

## 5. DIAGNOZA BUDŻETU OBRONNEGO PAŃSTW NATO W LATACH 2000-2007

Finanse są pierwszym, i zarazem najważniejszym, węzłem łączącym bezpieczeństwo i system gospodarki narodowej. Mówiąc wprost, obrona kraju musi być opłacana. Niewątpliwie łatwiej bronić się bogatemu i skłonnemu do dużych wydatków obronnych. Jednak państwa przegrywają wojny nie tylko na polu bitwy, ale również w wyniku gospodarczego wyczerpania, co nie tak dawno, przekonująco wykazał w swojej pracy profesor Paul Kennedy[94]. Współcześnie, biorąc pod uwagę charakter współczesnych konfliktów zbrojnych, stwierdzenie to nabiera coraz bardziej na znaczeniu. Przychylając się do tezy, iż w dniu dzisiejszym żadne z państw naszego globu, w tym także Polska, nie prowadzi swojej polityki bezpieczeństwa w oderwaniu od uwarunkowań militarnych panujących na świecie, bezzasadne jest dowodzenie, że ukazanie głównych tendencji zmian w wysokości nakładów na światowy sektor bezpieczeństwa (obronności) jest niezbędne dla lepszego pojmowania przewartościowań panujących w polityce ekonomiczno-obronnej konkretnych krajów.

Stąd też **celem niniejszego rozdziału** jest prezentacja w sposób syntetyczny wielkości bieżących wydatków wojskowych NATO oraz zmian, jakie zaszły w tym obszarze w latach 2000-2007. Aby tak zdefiniowany cel osiągnąć na wstępie zostaną nakreślone ramy problemu poprzez scharakteryzowanie obecnych światowych wydatków wojskowych. Następnie ukazany będzie globalny, finansowy wysiłek obronny Sojuszu Północnoatlantyckiego w badanych latach. Na koniec dokonana zostanie prezentacja „układu sił" i możliwości NATO poprzez bliższe przyjrzenie się wydatkom wojskowych poszczególnych krajów członkowskich Sojuszu w relacji do światowych nakładów na system obronny oraz globalnej wielkości środków finansowych, jakimi ma do dyspozycji cały system militarny.

Podstawą merytoryczną prowadzonych dociekań są informacje i dane statystyczne pochodzące głównie z trzech wiarygodnych źródeł o renomie międzynarodowej: 1) Sztokholmskiego Instytutu Badań nad Pokojem (SIPRI), a dokładniej z rocznika *SIPRI Yearbook 2008: Armaments, Disarmament and Internetional Security*, Oxford University Press, New York 2008 oraz elektronicznej bazy danych *SIPRI Military Expenditure Database*, SIPRI [on-line] http://projects.sipri.se/milex.html; 2) Banku Światowego (The World Bank Group) tzn. z *World Development Indicators Online database (WDI)*, The World Bank Group, [on-line] http://publications.worldbank.org/WDI/ oraz 3) Międzynarodowego

---

[94] Kennedy P., Mocarstwa świata. Narodziny, rozkwit, upadek, Wyd. KiW, Warszawa 1994.

Instytutu Studiów Strategicznych w Londynie (IISS) w tym z *The Military Balance 2008*, The International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press, Londyn 2008.

## 5.1. Światowe wydatki wojskowe – stan i synteza zmian

**W roku 2007 poziom wydatków wojskowych na świecie osiągnął, według szacunków analityków SIPRI, wartość ponad 1339 miliardów USD (licząc w cenach bieżących) lub 1182[95] miliardów USD według cen stałych i kursu wymiany z roku 2005** (wykres 5.1.). Wartość ta powoduje, że realnie w stosunku do roku poprzedniego nastąpił globalny wzrost nakładów na światowy system obronny o 6%. Kontynuując można stwierdzić, iż w okresie ostatnich 10 lat tzn. pomiędzy rokiem 1998 a 2007 światowe wydatki wojskowe wzrosły realnie o 45%, a dla lat 2000-2007 wartość ta wyniosła +35% notując coroczne wzrosty wynoszące odpowiednio: 4%; 2,1%; 6,4%; 6,6%; 5,5%; 3,9%; 2,6% i 3,5% (porównaj wykres 5.2.). Tak więc, od roku 2001, dynamika wzrostu wydatków na sektor militarny osiągała na świecie średniorocznie 5,3% w porównaniu do 2,2% w latach 1998-2001. Relatywnie w roku 2007 świtowy produkt globalny (PKB) wyniósł, licząc w cenach bieżących, ponad 53,3 biliona USD. Można zatem powiedzieć, że wielkość wydatków wojskowych świata w 2007 roku stanowiła 2,5% globalnego PKB, a co za tym idzie każdy mieszkaniec naszego globu przeznaczał średniorocznie na system obronny ok. 202 dolary. Przy czym największy udział w globalnej sumie światowych wydatków miały Stany Zjednoczone Ameryki, których wydatki przekraczające wartość 524 mld dolarów stanowiły 45% wydatków światowych. Według szacunków niezależnych ekspertów amerykańskich z każdego dolara podatku, płaconego w analizowanym roku, przez przeciętnego mieszkańca Stanów Zjednoczonych Ameryki, aż 43 centy przeznaczane były finansowanie wydatków wojskowych[96]. Jest to bardzo duża kwota, biorąc pod uwagę przykładowo państwa UE, gdzie wynosi on od kilku do kilkunastu procent.

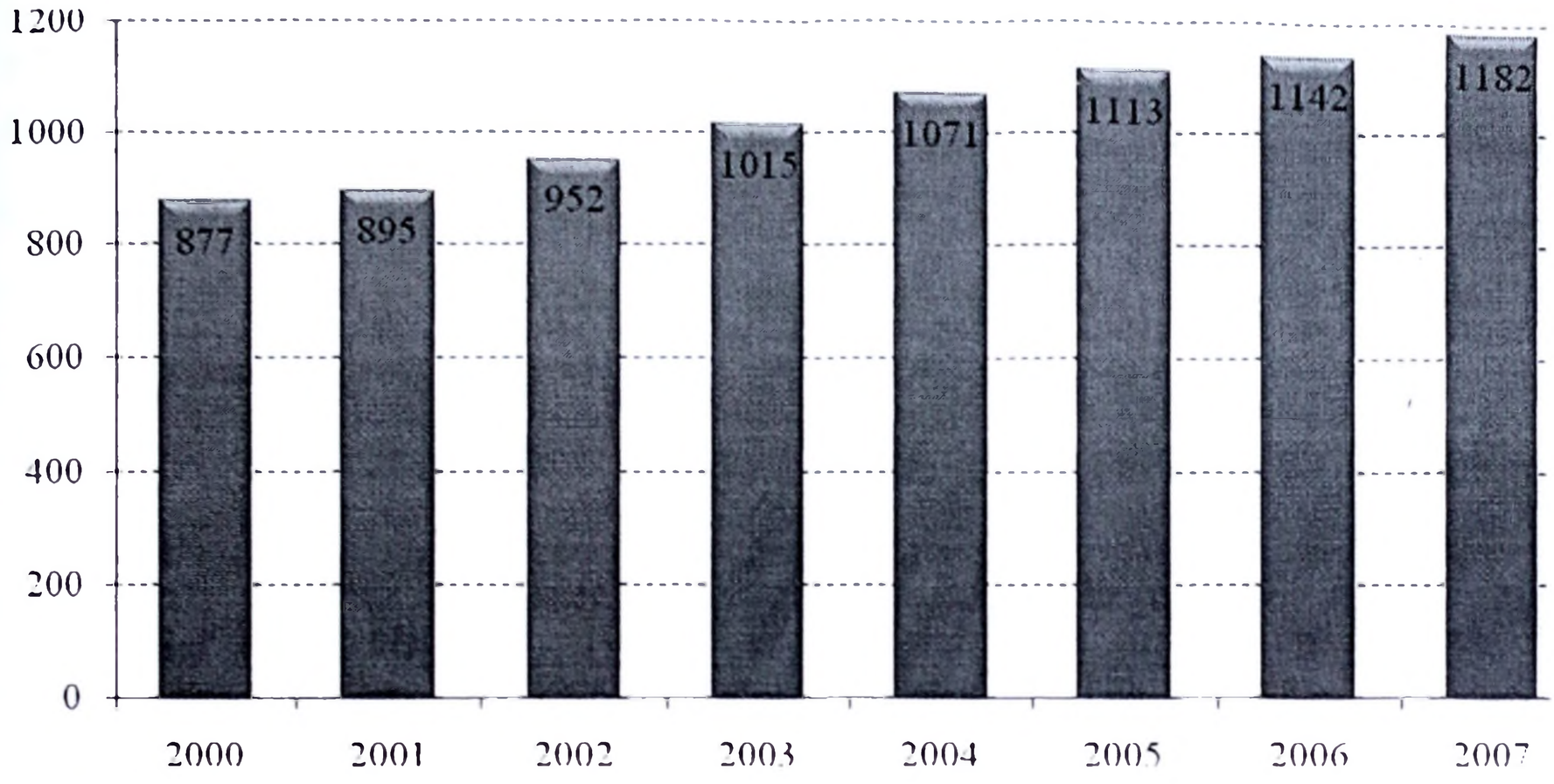
Analiza statystyczna sektora militarnego większości krajów świata pozwala stwierdzić jednoznacznie, że od roku 2001 duża część państw zwiększyła swoje nakłady na ten dział aktywności polityczno-wojskowej. Ze 151 krajów, dla których są dostępne stosunkowo weryfikowalne informacje statystyczne z tego zakresu, aż 117 podniosło swój wysiłek obronny, łożąc na wojsko więcej środków niż w roku poprzednim.

---

[95] Dane skorygowane w roku 2009, wg rocznika SIPRI 2008 wielkość wydatków wojskowych na świecie wynosiła 1214 mld USD (ceny stałe 2005 r.).

[96] Where Do Our Income Tax Dollars Go?, Friends Committee on National Legislation, Washington 2008, [on-line] http://www.fcnl.org/pdfs/taxDay08.pdf, dostęp: 10.11.2008

**Wykres 5.1. Wydatki wojskowe na świecie w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mld USD**




Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5A, tabela 5A.1 i 5A.3, oraz SIPRI Military Expenditure Database, SIPRI [on-line] http://projects.sipri.se/milex.html.

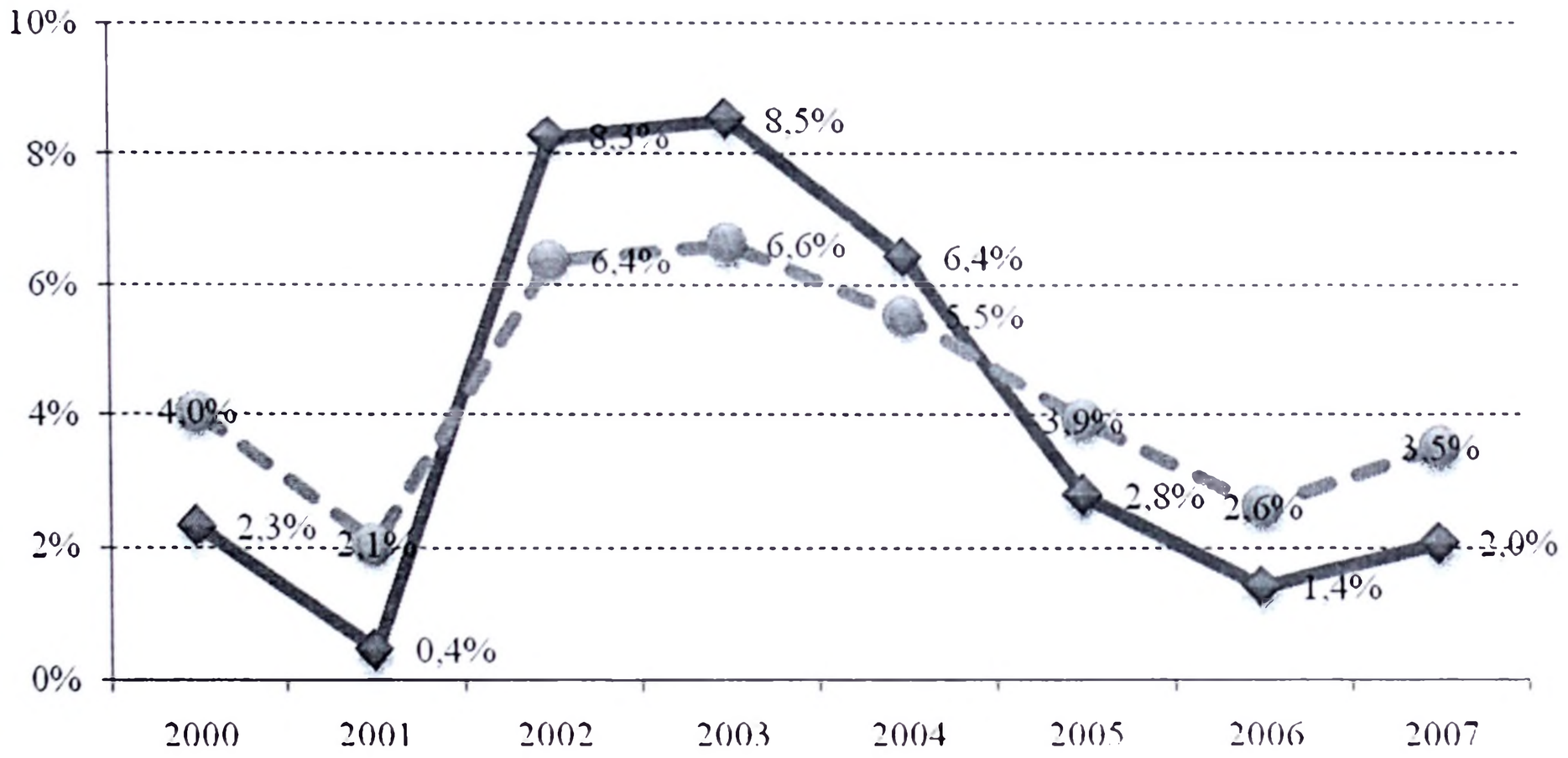
Badając bliżej sektor wydatków wojskowych na świecie przez pryzmat poszczególnych regionów geograficznych jednoznacznie zauważamy, iż najwyższa dynamika wzrostu panowała w ostatnim okresie na kontynencie europejskim. W Europie w roku 2007 wyniosły one 370 mld USD, osiągając tym samym realny wzrost o 3% w stosunku do roku poprzedniego[97]. Najwyższą, bo sięgającą 15%, dynamiką wzrostu globalnych nakładów na sektor wojskowy odnotowano w Europie Wschodniej. W tym samym czasie kraje Europy Centralnej i Zachodniej podniosły poziom wydatków przeciętnie od 6 do 0,9%. Ogólnie można stwierdzić, że trend wzrostowy w latach 1998-2007 utrzymuje się na podobnym poziomie. Podczas gdy całkowity, realny wzrost wydatków wojskowych w Europie w ocenianym okresie wyniósł ok. 16%, to już w Europie Wschodniej osiągnął aż 162%. Natomiast w tej samej dekadzie Zachodnia i Centralna Europa osiągnęła wzrost nakładów finansowych na system bezpieczeństwa zewnętrznego na poziomie od 19% do 6%. Podczas gdy kwota wydatków wojskowych państw Zachodnioeuropejskich globalnie wynosi 80% całkowitych nakładów wojskowych w Europie, to jednocześnie należy stwierdzić, że największą dynamiką wzrostową charakteryzują się jednak państwa Europy Centralnej i Wschodniej. W 2007 ogólny trend wzrostowy wydatków wojskowych, panujący

---

[97] SIPRI Yearbook 2008. Armaments, Disarmament and International Security, Oxford University Press Inc., London 2008, s. 197.

w 27 krajach europejskich był spowodowany zwiększeniem się nakładów głównie w 17 państwach Europy Centralnej i Wschodniej, z czego 7 krajów Europy Centralnej, które podniosły znacząco swoje wydatki na obronność należy do dziesiątki państw, które w roku 1999 i 2004 stały się członkami NATO. Dla kontrastu można podać, że przykładowo Austria, która nie należy do Paktu Północnoatlantyckiego, zwiększyła w roku 2007 swoje wydatki wojskowe o przeszło 23%, szacując w wielkościach realnych. Przyczyną tego stanu rzeczy są trzy główne zjawiska, a mianowicie[98]: 1) udział w międzynarodowych operacjach wojskowych, 2) program reform wojskowych na lata 2005-2012 oraz 3) uczestnictwo w programie budowy samolotu bojowego Eurofighter Typhoon. Ten rosnący trend zostanie jednak przyhamowany w kolejnych latach kryzysem ekonomicznym jak dotknął cały rozwinięty świat.

**Wykres 5.2. Dynamika zmian wydatków wojskowych na świecie i w krajach członkowskich Sojuszu NATO w latach 2000-2007, w %**




Legenda: ciągła linia – kraje NATO; linia przerywana – świat.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5A, tabela 5A.1 i 5A.3, oraz SIPRI Military Expenditure Database, SIPRI [on-line] http://projects.sipri.se/milex.html.

**Wskaźniki wzrostu** nakładów w relacji rok 2006 do roku 2007 były regionalnie lekko zróżnicowane. Subregionami o najwyższym wzroście wydatków wojskowych w ostatnim roku była nie tylko Wschodnia Europa (+15%), ale także Północna Afryka (+10%), Środkowy

---

98 Ministerstwo Finansów Austrii, Bericht der Bundesregierung: Budgetbericht 2007/2008 [on-line] http://www.bmf.gv.at/budget/budget20072008/, s. 16 oraz Mader, G., Austria stays with Typhoon – to a point, Military Technology, vol. 31, no. 8 (2007), s. 6-7.

Wschód (+6,8%) oraz Ameryka Centralna (+13%). Wydatki na cele militarne na terenach Oceanii również poszły do góry, osiągając poziom dynamiki +8,6%, taki sam jak w krajach Wschodniej Azji. Regionem o najniższym wzroście nakładów na system obronny była w 2007 roku Europa Zachodnia (+0,9%) oraz Południowa Azja (+3,1%).

Jeśli chodzi zaś o długookresowy trend zmian, światowych wydatków wojskowych, to zaznaczyć należy, iż pomimo panującego od początku lat dziewięćdziesiątych trendu na redukcję sił zbrojnych na świecie wydatki wojskowe nie wykazują podobnego kierunku zmian. Po początkowej dużej obniżce ich wartości do poziomu ok. 835 mld USD w roku 1996, od kolejnego roku występuje już jedynie trend wzrostowy z niewielkim wahnięciem w roku 1998. Odnotować przy tym należy, że przyczyna takiego stanu rzeczy leży w wielkości nakładów przeznaczanych na siły zbrojne przez Stany Zjednoczone Ameryki, o czym była już mowa. Na dzień dzisiejszy do pierwszej światowej piętnastki państw o najwyższym poziomie globalnym wydatków wojskowych zaliczyć należy następujące kraje[99]: USA, Wielką Brytanię, Chiny, Francję, Japonię, Niemcy, Rosję, Arabię Saudyjską, Włochy, Indie, Południową Koreę, Brazylię, Kanadę, Australię i Hiszpanię. Realnie w roku 2007 wszystkie te państwa przeznaczyły na sektor militarny kwotę ponad 1 008 mld USD, co stanowiło około 83% tego typu wydatków na naszym globie. W wyasygnowanej kwocie aż 762 mld USD stanowiły wydatki pierwszej piątki wskazanych krajów. Nieco inna klasyfikacja pojawić się może jeśli weźmiemy pod uwagę **szacunki wydatków wojskowych w oparciu o tzw. parytet siły nabywczej waluty** (PPP – purchasing power parity). Wówczas kwota 1 bln USD wzrośnie do ponad 1204 mld USD, a kolejność „mocarstw militarnych" będzie wyglądała następująco: USA, Chiny, Rosja, Indie, Wielka Brytania, Arabia Saudyjska, Francja, Japonia, Niemcy, Włochy, Korea Południowa, Brazylia, Iran, Turcja i Tajwan. Czyli należy brać pod uwagę do analiz z tego obszaru wiedzy, zarówno wielkości bezwzględne, jak również siłę nabywczą.

## 5.2. Wydatki militarne NATO i ich tendencje

Sojusz Północnoatlantycki, w którego skład wchodziło na koniec 2007 roku 26 krajów dysponował finansami, liczonymi jako suma wydatków wojskowych państw członkowskich, przekraczającymi kwotę (dane z końca 2008 r.) 822 mld USD (dane z początku roku mówią

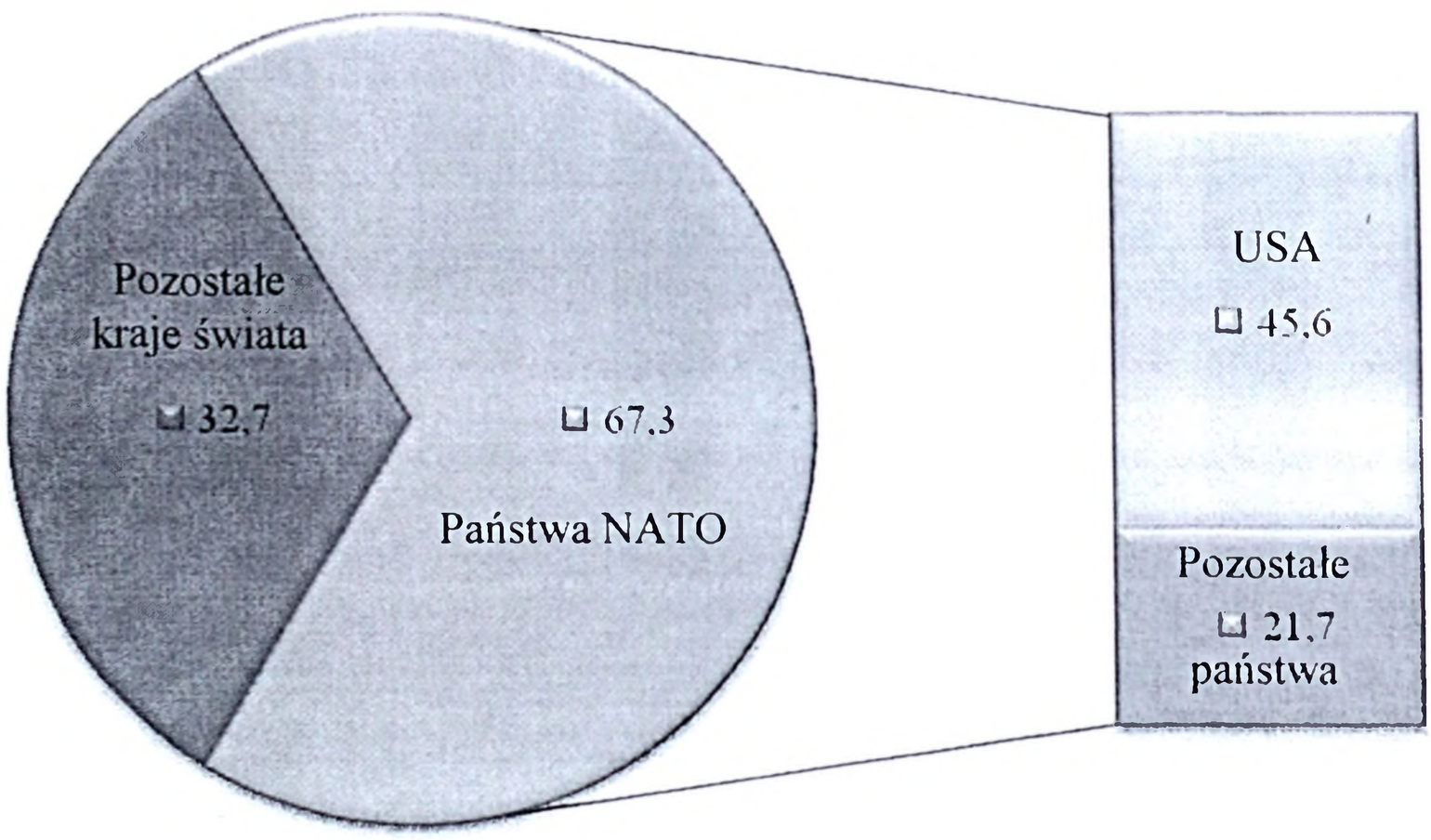
---

[99] Prezentowane zestawienie dokonano w oparciu o wielkość wydatków oszacowaną w oparciu o ceny stałe z roku 2005 oraz oficjalne notowania kursu poszczególnych walut.

o 796 mld USD), które stanowiły prawie aż 67% wydatków wszystkich państwa na naszym globie (wykres 5.3.).

Największy udział w nakładach na system obronny ponoszą w Sojuszu – oprócz USA, których budżet wojskowy stanowi prawie 66% wydatków globalnych NATO oraz 45% wydatków świata – takie kraje jak: Wielka Brytania – 56 mld USD (7%), Francja – 53 mld USD (6,5%), Niemcy – 37 mld USD (4,6%) oraz Włochy – 33 mld USD (4%). Żaden z pozostałych państw członkowskich nie osiąga nawet 2% globalnej sumy wydatków Sojuszu. Wydatki wojskowe naszego kraju, w roku 2007, sięgające kwoty blisko 6,8 mld USD stanowiły zaledwie 0,85% całego finansowego potencjału krajów NATO przeznaczanego na swoje bezpieczeństwo zewnętrzne.

**Wykres 5.3. Udział wydatków wojskowych NATO w świecie w latach 2000-2007, w %**

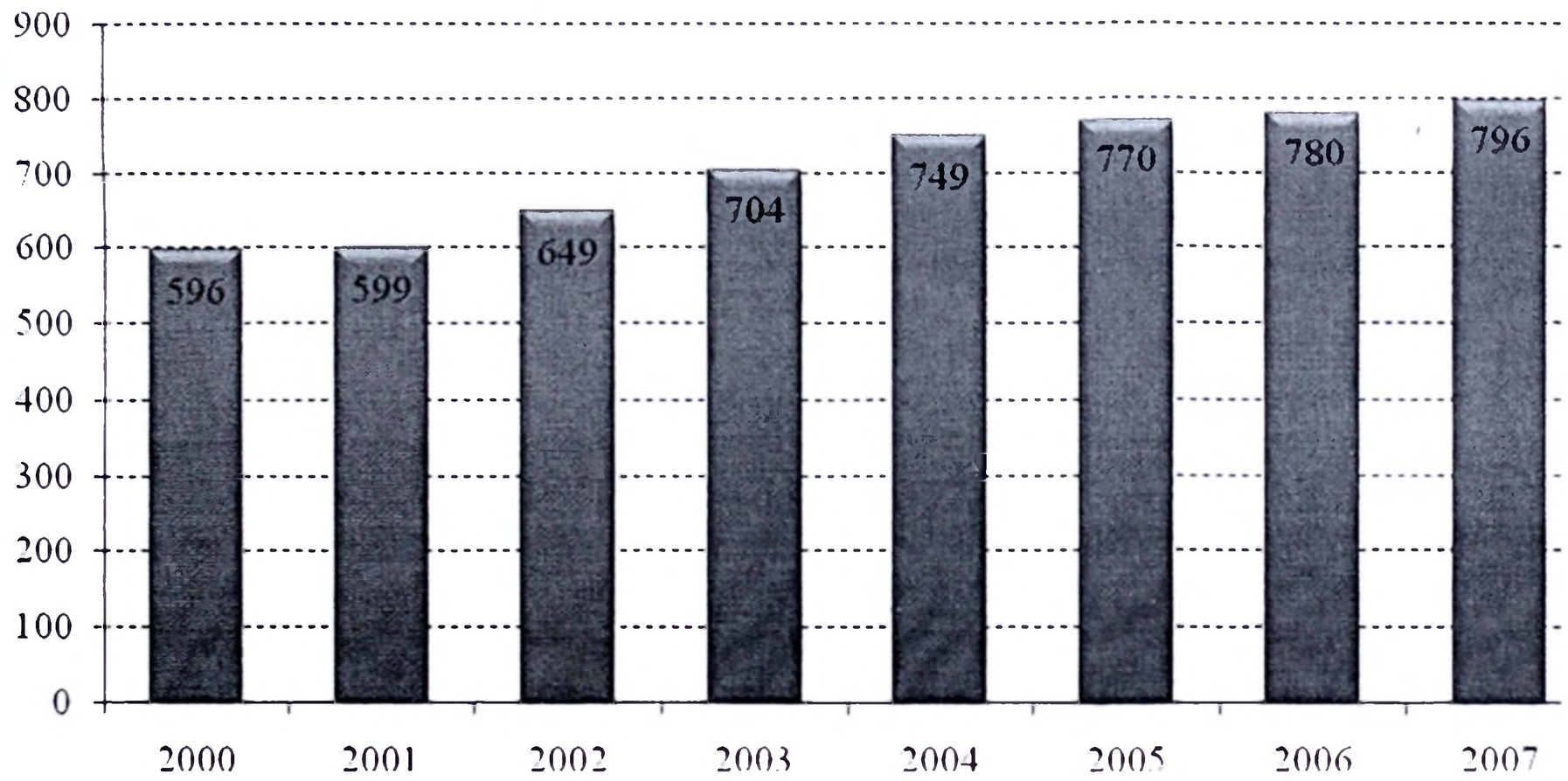



Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5A, tabela 5A.1 i 5A.3, oraz SIPRI Military Expenditure Database, SIPRI [on-line] http://projects.sipri.se/milex.html.

Oceniając relatywnie kraje NATO i takie mocarstwa świata jak Chiny, Japonię czy też Rosję wskazać należy, że dystans dzielący je od Stanów Zjednoczonych Ameryki pod względem sum przeznaczanych na swoje siły zbrojne jest porażający. Chiny bowiem, w roku 2007, z budżetem wojskowym w wysokości 58 mld USD wydały na swoją armię mniej niż Wielka Brytania, co stanowiło niecałe 11% kwoty jaką wyasygnowały na cele militarne Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, zaś nakłady obronne Rosji na poziomie 35 mld USD były nawet niższe niż wydatki na cele obronne Niemiec.

Analizując z kolei zmiany, jakie zaszły w wysokości wydatków wojskowych całego NATO na okresie lat 2000-2007 z uwagi na wielkości realne tych kwot rysuje się tendencja analogiczna do tej światowej, a mianowicie można mówić o dynamicznym wzroście ilości środków finansowych asygnowanych corocznie na systemy obronne krajów Sojuszu (patrz wykres 5.4.). Na podstawie danych z ocenianego okresu stwierdzamy, iż w latach 2000-2007 wydatki wojskowe NATO odnotowały skumulowany realny wzrost o przeszło 32% - co jest wysokim przyrostem.

**Wykres 5.4. Dynamika wydatków wojskowych państw członkowskich NATO w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**




Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5A, tabela 5A.1 i 5A.3, oraz SIPRI Military Expenditure Database, SIPRI [on-line] http://projects.sipri.se/milex.html.

Dynamika wzrostu nakładów finansowych na systemy militarne krajów Sojuszu w latach 2000-2007 prawie w pełni koresponduje z tendencją ogólnoświatową w tym obszarze (patrz wykres 5.2.), co nie wydaje się być zbytnim zaskoczeniem, jeśli weźmiemy pod uwagę znaczący udział budżetów obronnych krajów NATO w globalnej sumie światowych wydatków na cele militarne.

Tak duże nakłady na „sektor" militarny w krajach NATO miało swoje podłoże w zmieniającym się w sposób dynamicznie środowisku zagrożeń w świecie. Państwa Sojuszu, stanowiące w dniu dzisiejszym niejako „parasol ochronny"[100] dla pozostałej części świata w zakresie bezpieczeństwa i obronności, przeznaczały wyasygnowane w analizowanym

[100] Na chwilę obecną brak jest jakiejkolwiek innej „siły sprawczej" (organizacji, instytucji), która byłaby w stanie prowadzić realne działania stabilizujące bądź prewencyjne z zakresu bezpieczeństwa światowego.

okresie kwoty na przedsięwzięcia związane z „globalną wojną z terroryzmem”[101], w tym głównie na misję w Afganistanie i Iraku oraz bieżącą profesjonalizację armii zawodowych i ich wyposażenie w najnowszy sprzęt i uzbrojenie.

Poddając analizie wartość wydatków wojskowych NATO **pod kątem ich korelacji z PKB**, (nakłady na obronę = 2% PKB danego państwa), można stwierdzić, że w roku 2007 tylko 6 spośród 24 europejskich krajów członkowskich NATO osiągnęła lub przekroczyła w wysokości wydatków wojskowych ten pułap. Do krajów tych należały jedynie: Bułgaria, Grecja, Polska, Turcja i Wielka Brytania. Kilka państw starało podnieść własne nakłady na sektor militarny, inne natomiast nie uczyniły nic, aby do tego poziomu się zbliżyć, co nie było spójne z ogólnie przyjętą koncepcją Sojuszu w tej materii. W roku 2007 Sekretarz Generalny NATO, Jaap de Hoop Scheffer, kontynuował starania, aby przekonać państwa członkowskie, że przyjęta wcześniej, 2% wielkość nakładów na swoją obronność w relacji do PKB jest dobrym rozwiązaniem i należy się jej trzymać, jako wymiernego, stałego wskaźnika gwarantującego odpowiednią stabilność finansową Sojuszu. Nie wszystkie państwa się zgadzają z tą koncepcją uzasadniając, że wielkość procentowa nie do końca oddaje wielkość zaangażowania militarnego danego kraju dla stabilności NATO. Dla przykładu, pomimo, że poziom wydatków wojskowych Czech w roku 2006 wyniósł 1,8% PKB tego kraju, to jednak państw to w tym samym czasie kontynuowało trudne reformy sektora militarnego oraz brało aktywny udział w międzynarodowych misjach stabilizacyjnych i pokojowych wysyłając blisko 1900 personelu wojskowego do takich obszarów jak: Afganistan, Bałkany i Irak. Tak czy inaczej wskaźnik ten (2%) wymusza na poszczególnych krajach członkowskich NATO, szczególnie z obszaru Centralnej i Wschodnie Europy dokonywanie, kosztownych i trudnych reform swoich sił zbrojnych transformujących ich armie w pełni zawodowe formacje. Albania (przyjęta do NATO w 2009 r.) dla przykładu planuje posiadać małą, w pełni zawodową armię w roku 2010. Należy stwierdzić jednoznacznie, iż modernizacja, profesjonalizacja i pełne dostosowanie sił zbrojnych poszczególnych krajów członkowskich Sojuszu do standardów obowiązujących w NATO w tym obszarze pociąga za sobą rokroczny wzrost nakładów na sektor obronny, który najwyraźniej jest dostrzegalny w krajach nowoprzyjętych, lub pretendujących do członkowska.

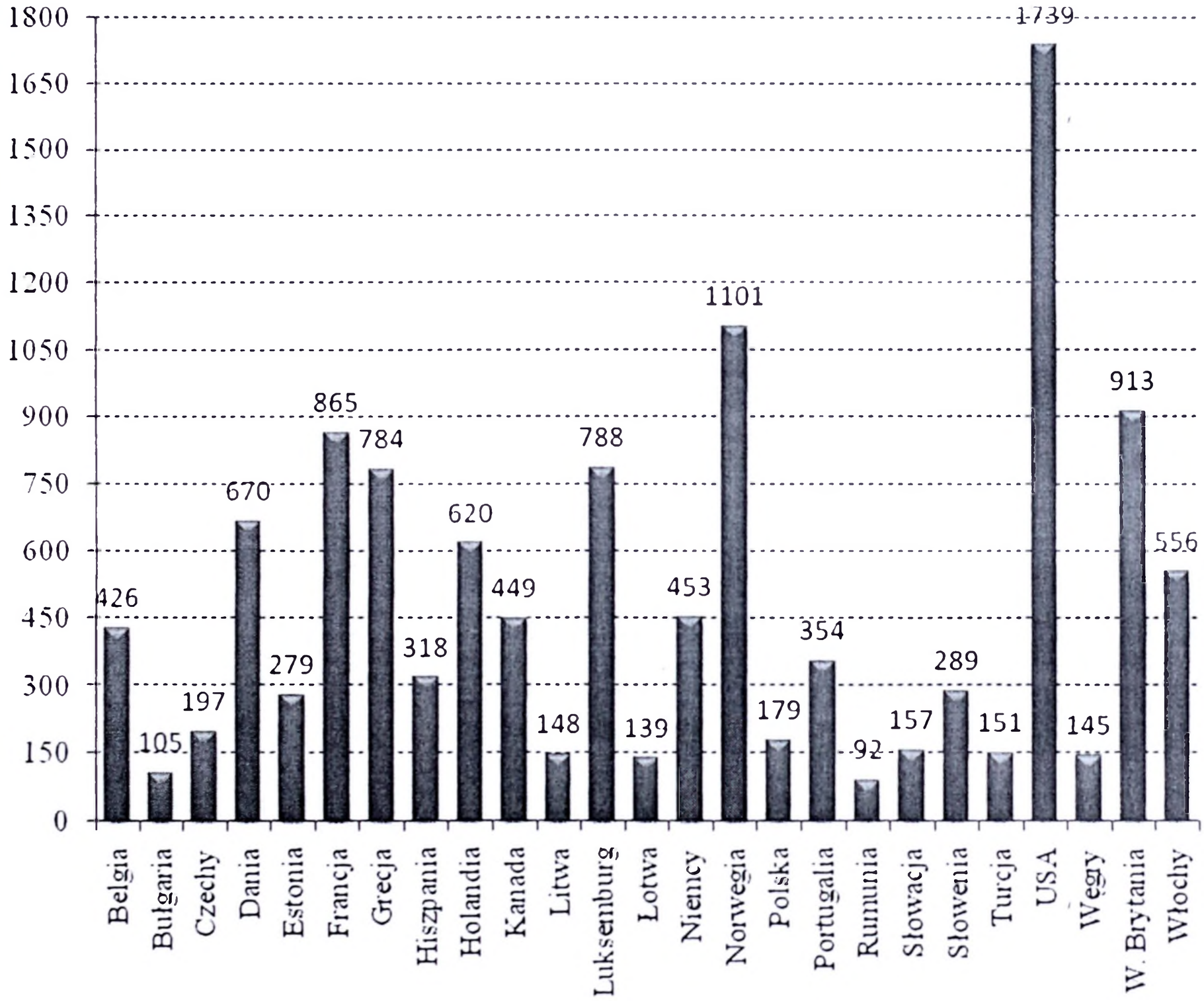
Kontynuując rozważania w materii wydatków wojskowych w NATO nie sposób ich odnieść do **liczebności ludnościowej poszczególnych państw**. Wskaźnik ten bowiem pozwala ocenić pobieżnie jaką wagę przywiązują do kwestii bezpieczeństwa i obronności

---

[101] SIPRI Yearbook 2008…,op. cit., s. 183.

dane nacje. Dzieląc zatem wysokość wydatków wojskowych przez liczbę mieszkańców kraju, łożących część swoich dochodów na system obronny, wskazać należy na bardzo duże zróżnicowanie pomiędzy państwami badanego Sojuszu (patrz wykres 5.5.).

**Wykres 5.5. Poziom wydatków wojskowych per capita w poszczególnych państwach NATO w roku 2007, ceny stałe z 2005 roku, w tys. USD**




Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5A, tabela 5A.1 i 5A.3, oraz SIPRI Military Expenditure Database, SIPRI [on-line] http://projects.sipri.se/milex.html.

Spoglądając na powyższy wykres oraz analizując dostępne źródła stwierdzamy, iż w przypadku, gdy każdy mieszkaniec krajów NATO przeznaczył średnio prawie 935 dolarów na utrzymanie armii w roku 2007, to już obywatel USA wyłożył w tym okresie prawie dwukrotność tej sumy, natomiast Rumun ponad 10-krotnie mniej (jedynie 92 USD). Wyciągnięcie jednoznacznych wniosków z tej analizy jest niezwykle skomplikowane i nastręcza wiele trudności nawet światowej klasy ekspertom. Nie sposób jednoznacznie stwierdzić o występowaniu prostej korelacji między poziomem rozwoju gospodarczo-

społecznego danego kraju i wysokością nakładów łożonych na swój system obronny. Choć pierwsze wrażenia może być w stylu: wyższy rozwój = wyższe wydatki wojskowe, to jednak nie zawsze się one sprawdzają. Jak dla przykładu wytłumaczyć rozbieżność występujące w tym względzie występujące pomiędzy takimi krajami jak choćby Luksemburg i Grecja. Według prezentowanych informacji z roku 2007 (wykres 5.6.) wydatki wojskowe per capita (na mieszkańca) były w tych państwach mniej więcej identyczne (788 USD i 784 USD), a przecież poziom zamożności w tym samym roku, mierzony wartością wskaźnika PKB per capita, był diametralnie różny: Luksemburg – 80,5 tys. USD, Grecja – 29,2 tys. USD. Tak więc, wypada przypomnieć, iż biorąc do analiz wskaźniki per capita należy mieć na względzie szerokie spektrum determinantów warunkujących ostateczną wartość tych mierników, tj. np. położenie geograficzne i geostrategiczne, tradycje militarne, formę rządów, styl prowadzonej polityki gospodarczo-obronnej oraz międzynarodowej, typy zagrożeń, przynależność do organizacji i instytucji międzynarodowych (NATO, ONZ) itp.

Innym wskaźnikiem ekonomicznym, który w sposób niezwykle plastyczny opisuje politykę bezpieczeństwa i obronności, prowadzoną przez dany kraj bądź ugrupowanie jest tzw. **wskaźnik wydatków wojskowych przypadający na żołnierza**. Tego typu parametr pozwala na szybkie dokonanie oceny poziomu wyszkolenia i wyposażenia danych sił zbrojnych w bardzo prostej relacji: wyższe nakłady = lepiej wyszkolona i wyposażona armia. W tym miejscu warto jednak zaznaczyć, iż jest to duże uproszczenie tak jak w przypadku poprzednio omawianego wskaźnika (wydatki wojskowe per capita).

Próbując jednak zinterpretować ogólnie poziom profesjonalizmu oraz wyposażenia natowskich sił zbrojnych, a tym samym możliwości skutecznego ich działania na rzeczywistym polu walki, należy stwierdzić, iż analiza tego parametru dla 25[102] krajów NATO dla roku 2007 doprowadza do jednej głównej konkluzji, a mianowicie takiej, że zróżnicowanie w nakładach na system obronny w przeliczeniu na jednego żołnierza danej armii jest jeszcze głębsze niż to miało miejsce w przypadku rocznych wydatków per capita.

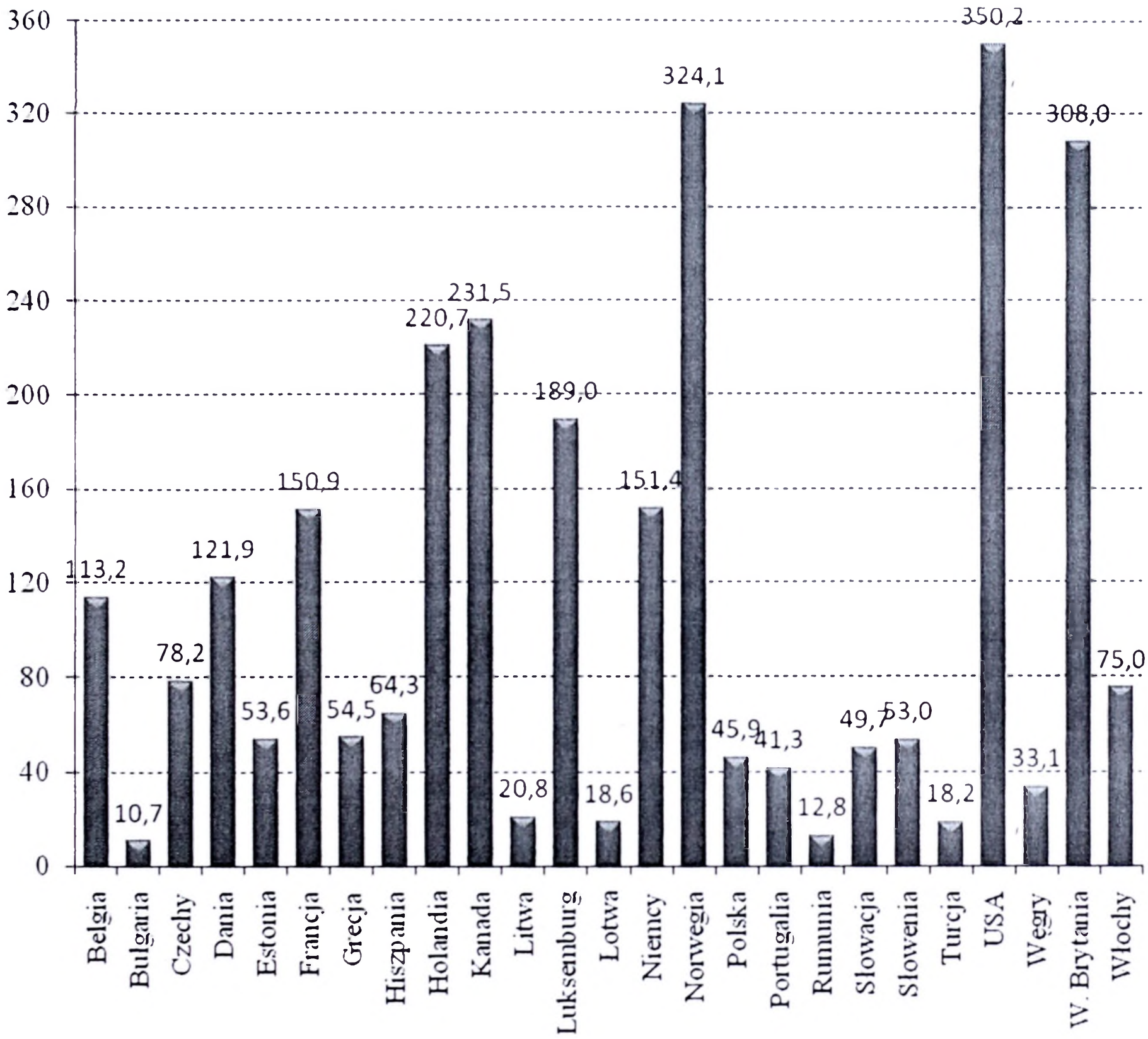
Wartość kwot łożonych na „utrzymanie" roczne 1 żołnierza służby czynnej w 2007 r. jest (wykres 5.6.): bardzo wysoka dla: USA, Norwegi i Wielkiej Brytanii, osiągając poziom 350, 324 i 308 tys. USD - przy średniej NATO równej 182 tys. USD, wysoka dla: Francji (151 tys. USD), Holandii (221 tys. USD), Niemiec (151 tys. USD) i Kanady (231 tys. USD), średnia

---

[102] Islandia, jako jedyny kraj z 26 państw NATO, nie posiada sił zbrojnych, a co za tym idzie również jej wydatki na cele militarne nie występują.

dla: np. Czech (78 tys. USD), Grecji (55 tys. USD) czy Hiszpanii (64 tys. USD) oraz niska dla: np. Bułgarii (11 tys. USD) i Rumunii (13 tys. USD).

**Wykres 5.6. Wysokość wydatków wojskowych na żołnierza w krajach Sojuszu NATO w roku 2007, ceny stałe z 2005 roku, w tys. USD**




Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5A, tabela 5A.1 i 5A.3, oraz SIPRI Military Expenditure Database, SIPRI [on-line] http://projects.sipri.se/milex.html

## 5.3. Zarys istoty finansowania przedsięwzięć Sojuszu

Kwestie finansowanie Sojuszu nie są bezpośrednio zawarte w Traktacie Waszyngtońskim, lecz w wielu jego punktach znajdują się ogólne wytyczne i stwierdzenia, które stanowiły następnie podstawę szczegółowych rozwiązań w tym zakresie[103].

Ogólne postanowienia Traktatu stanowią, że uprawnienia legislacyjne w sprawach tworzenia struktur Sojuszu oraz zasad i przepisów dotyczących jego funkcjonowania, w tym

---

[103] Traktat Północnoatlantycki, Waszyngton, 4 kwietnia 1949 roku, art. 3, art. 9 [w:] Binkowski H., Ciupiński A., Legucka A., NATO w systemie bezpieczeństwa Euroatlantyckiego, AON, Warszawa 2004, s. 13-15.

także zasad finansowania otrzymuje Rada Północnoatlantycka, która posiada także uprawnienia do tworzenia takich organów pomocniczych, jakie uzna za konieczne[104]. Zaznaczono przy tym, że wszystkie zapisy traktatu są zgodne z aktualnymi przepisami prawa międzynarodowego i nie mogą ich naruszać.

Takie uregulowanie traktatowe sprawia, że ogólne zasady finansowania Sojuszu były przyjmowane na posiedzeniach Rady i umieszczane zazwyczaj w kolejnych przyjmowanych koncepcjach strategicznych NATO.

Sojusz, jako organizacja międzynarodowa może być finansowana w ramach budżetu organizacji oraz poza nim[105]. Zazwyczaj budżety organizacji międzynarodowych dzielą się na budżet administracyjny, z którego są finansowane wewnętrzne funkcje operacyjne organizacji oraz budżet operacyjny obejmujący finansowanie zewnętrznych funkcji operacyjnych. Znacząca część kosztów związanych z realizacją zewnętrznych funkcji operacyjnych NATO jest pokrywana ze specjalnych funduszy lub bezpośrednio przez państwa członkowskie, stanowią więc one element finansowania pozabudżetowego[106].

Tylko mała część wydatków, ze środków NATO przypada na finansowanie zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Wyjątek dotyczy przeważnie samolotów zwiadowczych, systemów łączności, kontroli powietrznej czy rurociągów naftowych Zagadnienia te są rozwiązywane przez poszczególne kraje członkowskie w ramach narodowych wydatków obronnych[107]. W zasadzie można stwierdzić, że NATO nie ma swojego uzbrojenia, ale posiadają je poszczególne państwa tego sojuszu.

Niejednokrotnie dla czytelniejszego przedstawienia struktury finansowania zadań Sojuszu, wprowadza się pojęcie finansowania międzynarodowego celów NATO, na które składa się: finansowanie wspólne, łączne i wielonarodowe oraz finansowania narodowego[108].

Zasadniczym źródłem zasilania budżetu NATO są składki członkowskie. W ramach budżetu wyodrębnia się część cywilną (budżet cywilny) i część wojskową (budżet wojskowy) oraz Program Inwestycji Bezpieczeństwa NATO (NSIP)[109].

Kraje będące członkami Sojuszu, powierzając mu realizację określonych celów, zobowiązały się jednocześnie do ponoszenia związanych z jego funkcjonowaniem

---

104 Tamże, art. 9, s.15.
105 J. Olszewski, Miejsce Sojuszu Północnoatlantyckiego w światowym systemie bezpieczeństwa [w:] S. Kurek, M. Sułek, J. Olszewski, Potęga NATO w wymiarze ekonomiczno-obronnym, AON, Warszawa 2009, s. 8-29.
106 G. Kozłowski, Finanse NATO, Wyd. Bellona, Warszawa 2008, s. 58.
107 Vademecum NATO, Wyd. Bellona, Warszawa 1999, s. 198-199.
108 Patrz: G. Kozłowski, Finanse NATO..., op. cit.
109 Tamże, s. 202.

niezbędnych kosztów. Kwoty te są przeznaczone na funkcjonowanie struktury cywilnej i wojskowej Sojuszu oraz na finansowanie wspólnych inwestycji podnoszących zdolności obronne samego Sojuszu jak i poszczególnych jego członków. Tworzą one podstawę tzw. wspólnego finansowania, jednak ich udział w całkowitych wydatkach państw członkowskich na obronę (około 0,3%) jest stosunkowo niewielki, niemniej są wyrazem spójności i sprawności instytucjonalnej Sojuszu[110], stanowiąc przy tym istotne uzupełnienie działań narodowych wzmacniających Sojusz.

Celem kwot zebranych w ramach tzw. budżetu cywilnego jest przeznaczenie ich na finansowanie działalności Kwatery Głównej w Brukseli, sekretarza Generalnego oraz wszystkich niewojskowych przedsięwzięć Sojuszu. Tworzony jest on ze składek, jakie wnoszą ministerstwa spraw zagranicznych państw członkowskich. W roku 2005 budżet cywilny wynosił ponad 175 mln EURO, zaś w roku następnym jego wielkość przekroczyła 180 mln EURO[111].

Ze składek ministerstw obrony państw członkowskich jest natomiast tworzony budżet wojskowy, z którego to pokrywane są następujące ważniejsze wydatki przeznaczone na: działalność dowództw i agencji NATO[112]; realizację programu AWACS; funkcjonowanie agencji NACMA i NCSA; budżet emerytalny; oraz budżet biura ALTBMD.

Należy przy tym zaznaczyć, że obecny sposób finansowania budżetu wojskowego jest niezwykle skomplikowany. Część jego składowych (ponad połowa wydatków) jest finansowana przez wszystkie państwa członkowskie inne natomiast tylko przez określone grupy państw. Jego wartość w roku 2005 wyniosła przeszło 919 mln EURO, natomiast w roku kolejnym osiągnął on pułap 934 mln EURO[113].

Co do kwestii wspólnego finansowania NATO od początku zarysowały się dwa przeciwstawne podejścia. Pierwsze, dążące do stałego zwiększania wspólnych wydatków (koncepcja integracyjna) oraz drugie, określane jako narodowe, zmierzające do ograniczania wspólnych wydatków. Pomimo tego, iż jest sporo argumentów za finansowaniem wspólnym, to w praktyce obowiązuje podejście ograniczające wspólne finansowanie do niezbędnego minimum.

---

110 Tamże, s. 64 i 66.
111 G. Kozłowski, Finanse NATO..., op. cit., s. 101.
112 Agencje NATO są organami wykonawczymi NPLO (NPLO - NATO Production and Logistics Organization - powołane w celu wspierania rozwoju potencjału militarnego państw członkowskich).
113 Tamże, s. 116.

Jak się w dniu dzisiejszym wydaje, głównym powodem takiego stanowiska większości członków NATO są obawy przed utratą zbyt dużej części kompetencji narodowych na rzecz Sojuszu.

Już na samym początku przyjęto, że podstawą wyliczania składek nowo przyjętych państw jest ich dochód narodowy brutto (GNI – Gross National Income) liczony według parytetu siły nabywczej. Zasada wyliczania składki na podstawie zdolności płatniczej danego państwa przyjęta została na podstawie doświadczeń ONZ. W ten sposób wyliczona składka była jednak korygowana ze względu na dwa elementy, a mianowicie poziom obciążenia USA i datę akcesji danego państwa do Sojuszu. Okazało się bowiem, że ze względu na przewagę ekonomiczną Stanów Zjednoczonych nad pozostałymi partnerami w NATO, ich poziom obciążenia wynosiłby ponad 50%. Tak więc podjęto decyzje o obniżeniu składki USA do poziomu najwyżej 25% budżetu.

W takim modelu data przyjęcia do NATO rzutuje na poziom składki ze względu na powiązanie jej z wynikami makroekonomicznymi danego kraju. Konstruując mechanizm finansowania budżetu, nie przewidziano mechanizmu umożliwiającego powiązanie wysokości składek ze zmieniającym się często w różnym tempie w poszczególnych krajach dochód narodowy. W konsekwencji państwa później przystępujące do Sojuszu płaciły relatywnie wyższe składki. Ilustracją takiej sytuacji mogą być Grecja i Węgry, kraje o podobnym potencjale ludnościowym i ekonomicznym, Grecja jednak do NATO przystąpiła z oczywistych powodów znacznie wcześniej (1952 r.) niż Węgry (1999 r.). Sama tylko data przyjęcia spowodowała, że dla przykładu w 2002 r. składka Grecji wynosiła 0,38%, natomiast Węgier 0,9% dochodu narodowego brutto każdego z tych państw[114].

Warto w tym miejscu zauważyć, iż decyzje dotyczące zmian obciążenia finansowego danego kraju mogą być przyjmowane na drodze konsensusu, czyli pod warunkiem, że państwo którego problem dotyczy wyrazi na to zgodę.

Ze wspomnianych powyżej powodów Rada Północnoatlantycka, w roku 2005, podjęła decyzję o stopniowym przeprowadzeniu do 2016 roku, reformy systemu ustalania składek. W samym roku podjęcia decyzji (2005 r.) zmieniono już podstawę obliczania składki. Zmiana ta polegała na uwzględnieniu przy naliczaniu składki w 50% dochodu narodowego brutto liczonego w cenach bieżących oraz w 50% dochodu liczonego według parytetu siły nabywczej. Oprócz tego już na początku ustalono, że okresowo – co dwa lata – będą

---

[114] G. Kozłowski, Finanse NATO..., op. cit., s. 73.

przeprowadzane przeglądy składek, co powinno urealnić obciążenia poszczególnych członków na rzecz Sojuszu[115].

Oprócz składek, które stanowią obecnie podstawę finansów NATO, uzupełnieniem mogą być również dochody własne organizacji i dobrowolne dotacje ze strony instytucji lub osób. Jednak jak dotąd dochody tego typu nie miały większego znaczenie (stanowiły mniej niż 0,1% wszystkich przychodów), choć z inicjatywy Stanów Zjednoczonych Sojusz rozważał możliwość emisji obligacji, jako źródła wsparcia budżetu. Na chwilę obecną jednak wniosek ten nie został zaakceptowany, ale też nie został jednak ostatecznie odrzucony. Zasadniczo problem z obligacjami polega na tym, że emisja tego typu papierów oznaczałaby korzystanie z zasobów kapitału obcego, różnego pochodzenia, co mogłoby w konsekwencji doprowadzić do negatywnego wpływania na sytuację finansową i stabilność NATO.

**Próbując syntetycznie zrekapitulować** prowadzone powyżej rozważania odnośnie wysokości wydatków wojskowych NATO w ostatnich kilku latach należy wskazać, iż w obszarze państw Sojuszu od dłuższego już czasu panuje ogólnie tendencja do wzrostu nakładów na sferę militarną, która urealniła się w postaci skumulowanego 32%-ego wzrostu nakładów w okresie 2000-2007. Sytuacja ta jest adekwatna do ogólnoświatowego trentu wzrostu kwot łożonych na działania militarne i systemy obronności na naszym globie, który doprowadził do tego, iż obecnie kwota wydatków wojskowych szacowana na 1,2 bln USD sięgnęła wielkości notowanej jedynie w czasach zimnej wojny. Gdyby nie to, iż większość ze wspomnianych pieniędzy (67% wydają państwa NATO) jest przeznaczana na „globalną walkę z terroryzmem", uzawodowienie współczesnych armii oraz wyposażenie ich w nowoczesny sprzęt i uzbrojenie, można by domniemywać, iż mamy do czynienia z nowym „wyścigiem zbrojeń". Konkludując wypada wspomnieć również o utrzymującej się od lat stałej tendencji niezwykle dużego zróżnicowania według poziomu wydatków wojskowych w poszczególnych państwach tworzących Sojusz oraz braku ostatecznego konsensusu krajów NATO odnośnie systemu finansowania przyszłych wspólnych zadań w ramach budżetu Paktu.

---

[115] Vademecum NATO..., op. cit., s. 76.

# 6. GŁÓWNE TENDENCJE WYSTĘPUJĄCE W STRUKTURZE WYDATKÓW PAŃSTW NATO W LATACH 2000-2007

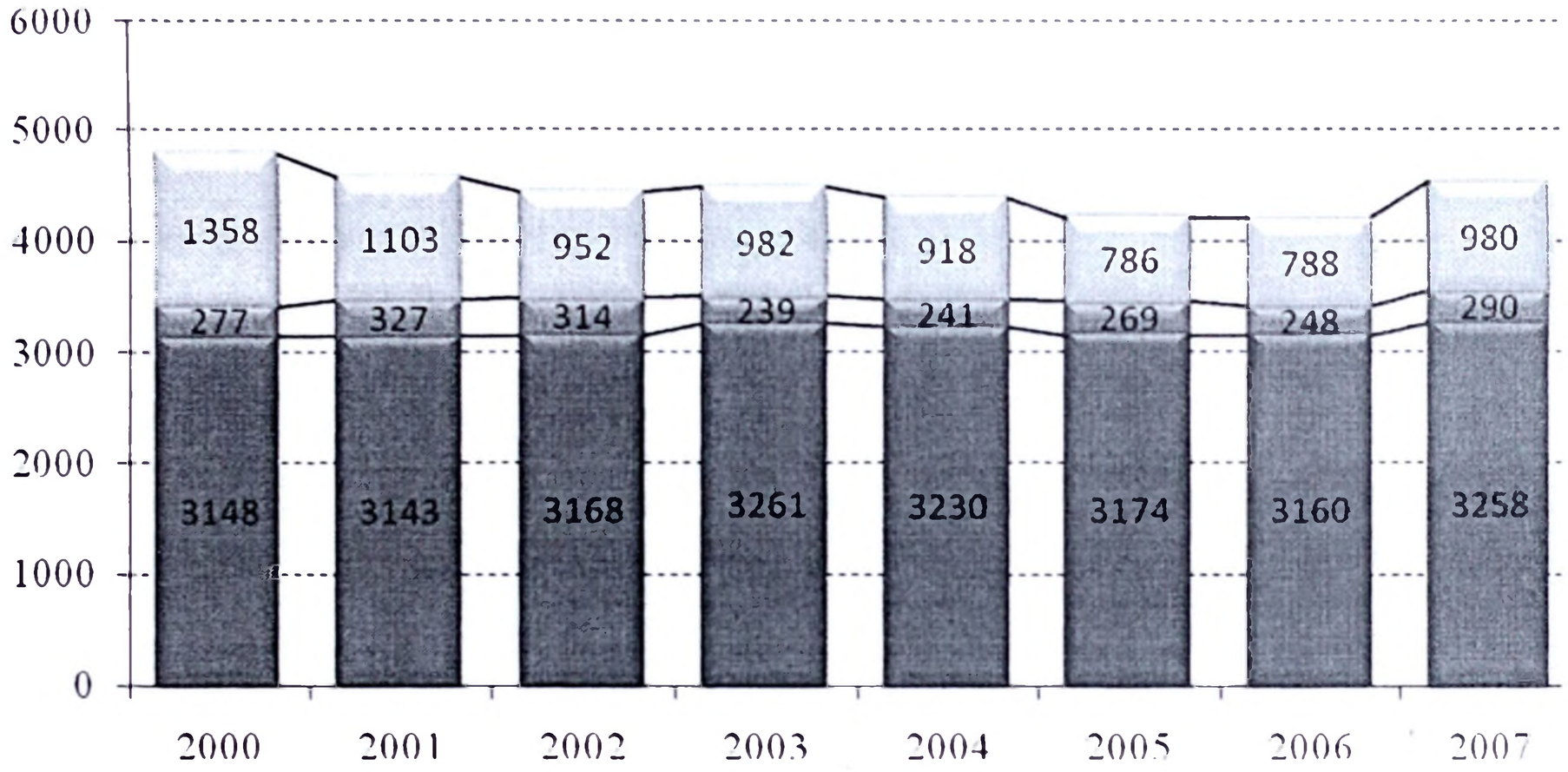
Przyjęta formuła omówienia ogólnych tendencji w zakresie kształtowania się wydatków wojskowych w NATO, na tle światowych nakładów na systemy obronne, zaprezentowana w poprzednim rozdziale niniejszego opracowania, implikuje konieczność poszerzenia omawianego problemu o dokładniejszą analizę omawianego zjawiska, tak aby stało się ono stosunkowo w pełni opisane. Stąd też, poniższy **rozdział ma na celu** dokonanie identyfikacji wielkości i struktury wydatków wojskowych w poszczególnych krajach wchodzących w skład Sojuszu Północnoatlantyckiego w przyjętym interwale czasowym. Mając jednak na względzie konieczność zachowania odpowiednich proporcji w całości pracy oraz rozległość podmiotową (26 państw NATO) i przedmiotową omawianej w tym rozdziale problematyki, musiał on stać się niezwykle syntetyczny. Poprawność metodyczna wymaga zaś zaznaczenia, że prezentowane wartości wydatków wojskowych zostały oszacowane w dolarach amerykańskich według kursu walut z roku 2005. Wszystkie prezentowane wykresy mają jedną konwencję tzn. ciemne słupki oznaczają wydatki osobowe, słupki szare wydatki na sprzęt i uzbrojenia, zaś kolorem białym oznaczono pozostałe wydatki rzeczowe.

## 6.1. Belgia

Belgia jako państwo o potencjale ludnościowym 4-ro krotnie mniejszym niż Polska wydała w roku 2007 na swój system obronny ponad 4,5 mld USD (ceny stałe z 2005 r.), co stanowiło ok. 1,1% produktu krajowego brutto tego państwa. Wielkość ta sprawia, że 1,21% ludności NATO, mająca do swojej obrony armię liczącą przeszło 40 tys. żołnierzy zawodowych, łoży na jej utrzymanie ok. 0,57% całości globalnych wydatków wojskowych Sojuszu. Można zatem stwierdzić, iż każdy mieszkaniec Belgii w roku 2007 przeznaczył na system obronny tego kraju 426 USD, co nie było wynikiem zbyt dużym w stosunku do innych krajów ugrupowania, sprawiając że Belgia była na 38 miejscu na świecie pod względem wysokości wydatków wojskowych. Warto jednakże zaznaczyć, iż w stosunku do roku poprzedniego wielkość nakładów finansowych na sektor obronny w tym państwie wzrosła o przeszło 7,91%. Nie zmienia to jednak faktu, że Belgia pomimo znaczących zobowiązań sojuszniczych zmniejsza ostatnimi laty nakłady na zadania militarne (patrz wykres 6.1.). Skumulowana wartość redukcji wydatków wojskowych tego kraju w ostatnich ośmiu latach wyniosła -4,94%, co sprawiło, że w przeliczeniu na jednego żołnierza belgijskiego przypadało

w roku 2007 - 113 tys. dolarów. Bliższe przyjrzenie się strukturze wewnętrznej wydatków wojskowych omawianego państwa pozwala z kolei na stwierdzenie, iż większość z 4528 mln USD przeznaczanych na armię została przeznaczona na wydatki osobowe (3258 mln USD). Wydatki rzeczowe w roku 2007 wyniosły jedynie 290 mln, a 980 mln dolarów wydatkowano na inne cele związane z funkcjonowaniem systemu obronnego Królestwa Belgii.

**Wykres 6.1. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Belgii w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**




Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

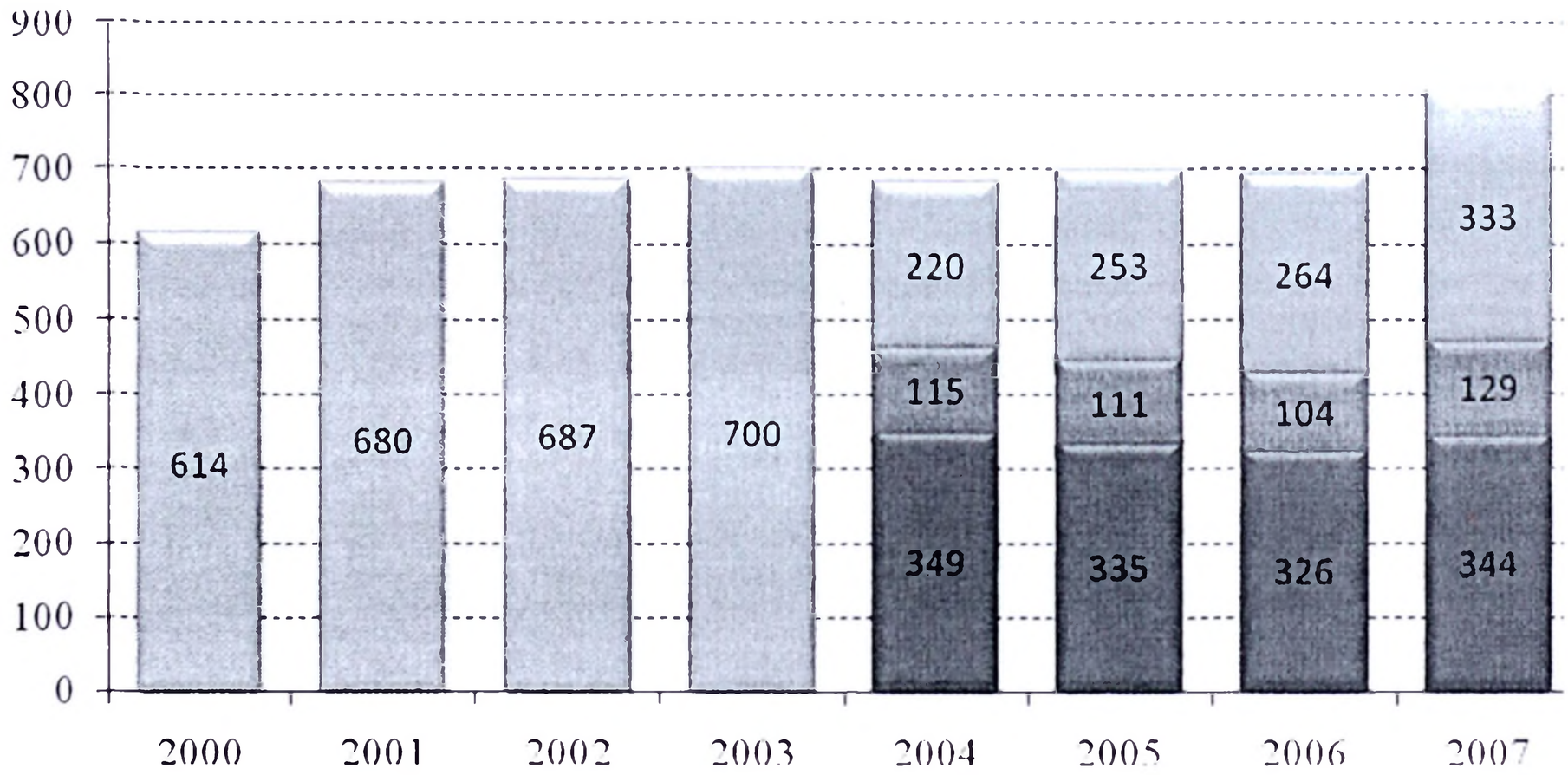
Poziom wydatków rzeczowych sprawia, że kraj ten nie jest zbyt znaczącym podmiotem w światowym obrocie sprzętem specjalnym. Nie znaczy to jednak, że Belgia nie dokonuje w ogóle zakupów uzbrojenia dla swoich sił zbrojnych. Według szacunków bilans handlowy w zakresie uzbrojenia i sprzętu specjalnego w okresie 1990-2006 ukształtował się w Belgii na poziomie -64 mln USD, przy czym wartość importu wyniosła przeszło 1016 mln dolarów.

## 6.2. Bułgaria

Bułgaria będąca jednym z „młodszych" krajów Sojuszu wyasygnowała w roku 2007 na swój system obronny kwotę 806 mln dolarów, co pozwoliło jej przeznaczyć średnio na jednego żołnierza ok. 11 tys. USD, stanowiąc tym samym najniższy wynik we wszystkich państwach NATO. Każdy mieszkaniec Bułgarii musiał zatem przeznaczyć na narodowe siły zbrojne przeciętnie 105 USD co jest wielkością bardzo małą. Globalne wydatki wojskowe tego kraju, nie osiągające nawet 1 mld USD sprawiają, że kraj ten znajduje się na 63 pozycji na świecie pod względem wielkości nakładów na swój system obronny. Bułgaria, której siły

zbrojne liczące, w roku 2007, przeszło 75 tys. żołnierzy, stanowiąc tym samym 1,66% ogólnej siły militarnej Sojuszu, jest jednocześnie krajem o najniższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego wśród partnerów. PKB per capita dla tego państwa wynosił w roku 2007 jedynie 10,6 tys. dolarów stanowiąc tym samym jedynie ok. 38% średniej wartości w całym NATO. Z punktu widzenia militarnego pozytywna jest jednak tendencja podwyższania wydatków wojskowych w ostatnich latach przez to państwo (wykres 6.2.). Sprawiło to, że w okresie 2000-2007 skumulowany wzrost osiągnął prawie +43%. Jako dobrą można również ocenić strukturę nakładów na system obronny, w ramach których wydatki osobowe stanowią jedynie 40%. W stosunku do Bułgarii warto zaznaczyć, iż pomimo niewielkiej wartościowo kwoty wydatków wojskowych tego kraju jest ona jednak bardzo wysoka w relacji do PKB osiągając poziom 2,6%.

**Wykres 6.2. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Bułgarii w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**




Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

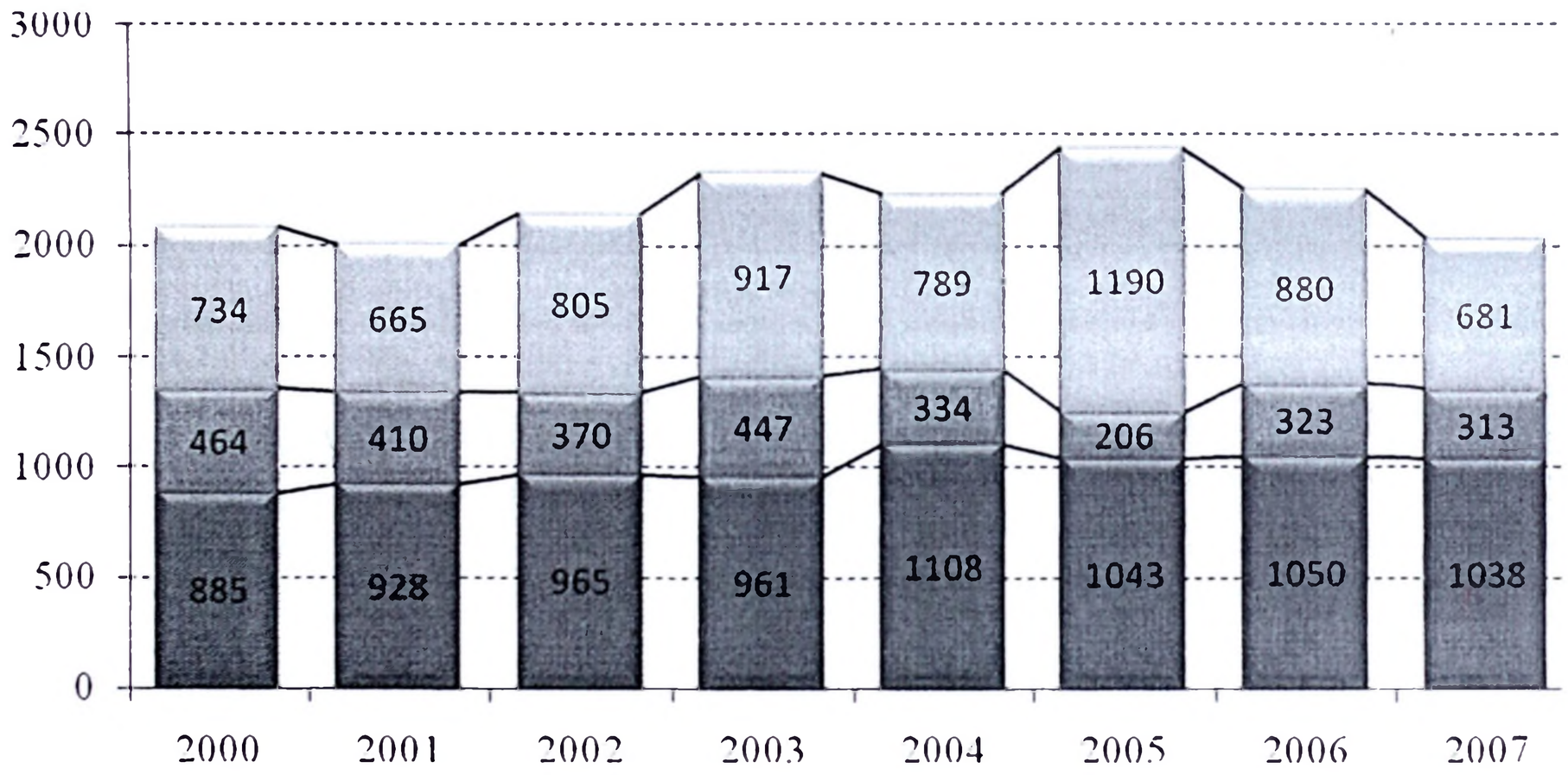
Analiza ekonomiczno-militarna pozwala również stwierdzić, iż Bułgaria w latach 1990-2006 zakupiła sprzętu specjalnego i uzbrojenia konwencjonalnego na kwotę ponad 1,46 mld dolarów, eksportując w tym samym okresie broń o wartości 462 mln USD. Sprawia to, że kraj ten osiągnął w bilansie handlowym wartość ujemną szacowaną na 1 mld dolarów.

### 6.3. Czechy

Republika Czeska, będąc członkiem Sojuszu od roku 1999, przeznaczyła w 2007 roku na system obronny ok. 1,4% swojego PKB, co stanowiło kwotę 2032 mln USD (wg cen stałych

z 2005 r.) i pozwoliło osiągnąć wartość 0,26% globalnych wydatków NATO. Średnio każdy mieszkaniec tego, prawie 8 milionowego kraju wyasygnował zatem w roku 2007 ok. 197 dolarów na swoją 26 tys. armię zawodową. Sprawiło to, że na każdego żołnierza można by przeznaczyć rocznie ponad 78 tys. USD, co jest wynikiem całkiem dobrym w ramach całego Sojuszu. Wydatki wojskowe Czech w ostatnim okresie nie wykazują jednakowych tendencji (patrz wykres 6.3.) a podlegają wahaniom, z czego można wywnioskować brak spójności długookresowej co do kształtowania polityki obronnej tego kraju. Pozytywny jest jednak fakt, iż w relacji do wielkości armii, która ostatnimi laty uległa znacznej redukcji, nie ulegają one tak drastycznym cięciom a ich struktura też jest stosunkowo dobra, bo jedynie 50% z wydatków jest przeznaczane na finansowanie wydatków osobowych.

**Wykres 6.3. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Republiki Czeskiej w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**




Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

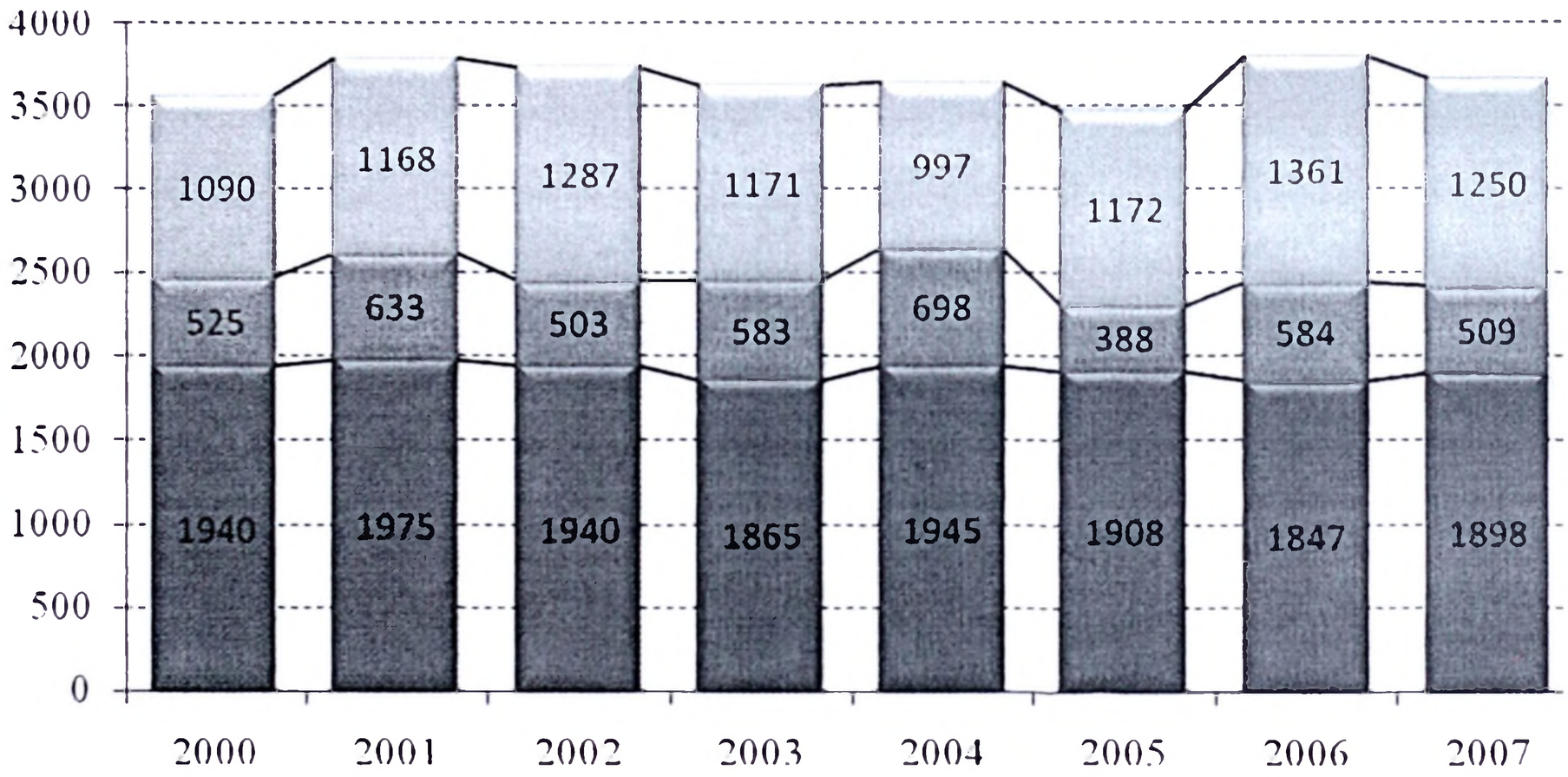
Warto zauważyć również, że Czeska Republika w latach 1990-2006 była znaczącym podmiotem na rynku uzbrojenia. Wartość eksportu broni konwencjonalnej, w omawianych latach, wyniosła ok. 1113 mln dolarów zaś import ukształtował się na poziomie 958 mln USD, co dobrze świadczy m.in. o kształtowanej polityce gospodarczo-obronnej tego państwa.

### 6.4. Dania

Niewielki, bo 5,5 milionowy kraj, jakim jest Dania przeznaczyła w roku 2007 na swoje 30-to tysięczne siły zbrojne, ok. 1,4% globalnego PKB. Wartościowo wydatki wojskowe tego kraju wyniosły zatem ponad 3,6 mld dolarów, co stanowiło 0,26% całej sumy nakładów

przeznaczanych na obronność przez wszystkie państwa Sojuszu. W przeliczeniu na jednego żołnierza była to zatem kwota prawie 122 tys. rocznie. Każdy mieszkaniec tego europejskiego kraju musiał zatem wyasygnować ze swoich dochodów kwotę ponad 670 dolarów. Oszacowana wielkość wydatków wojskowych sprawia, że Dania znajduje się na 43 miejscu pod względem środków przeznaczanych na system realizujący zadania obronne. Oceniając tendencje zmian w ostatnich latach można zauważyć (patrz wykres 6.4.) stosunkową stabilność w zakresie finansowania sektora obronnego oraz to, że ok 50% wydatków jest przeznaczana na utrzymanie stanów osobowych sił zbrojnych tego państwa co jest wielkością na poziomie powyżej dobrym.

**Wykres 6.4. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Danii w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**




Źródło: opracowanie własne na podstawie: *SIPRI Yearbook 2008*, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

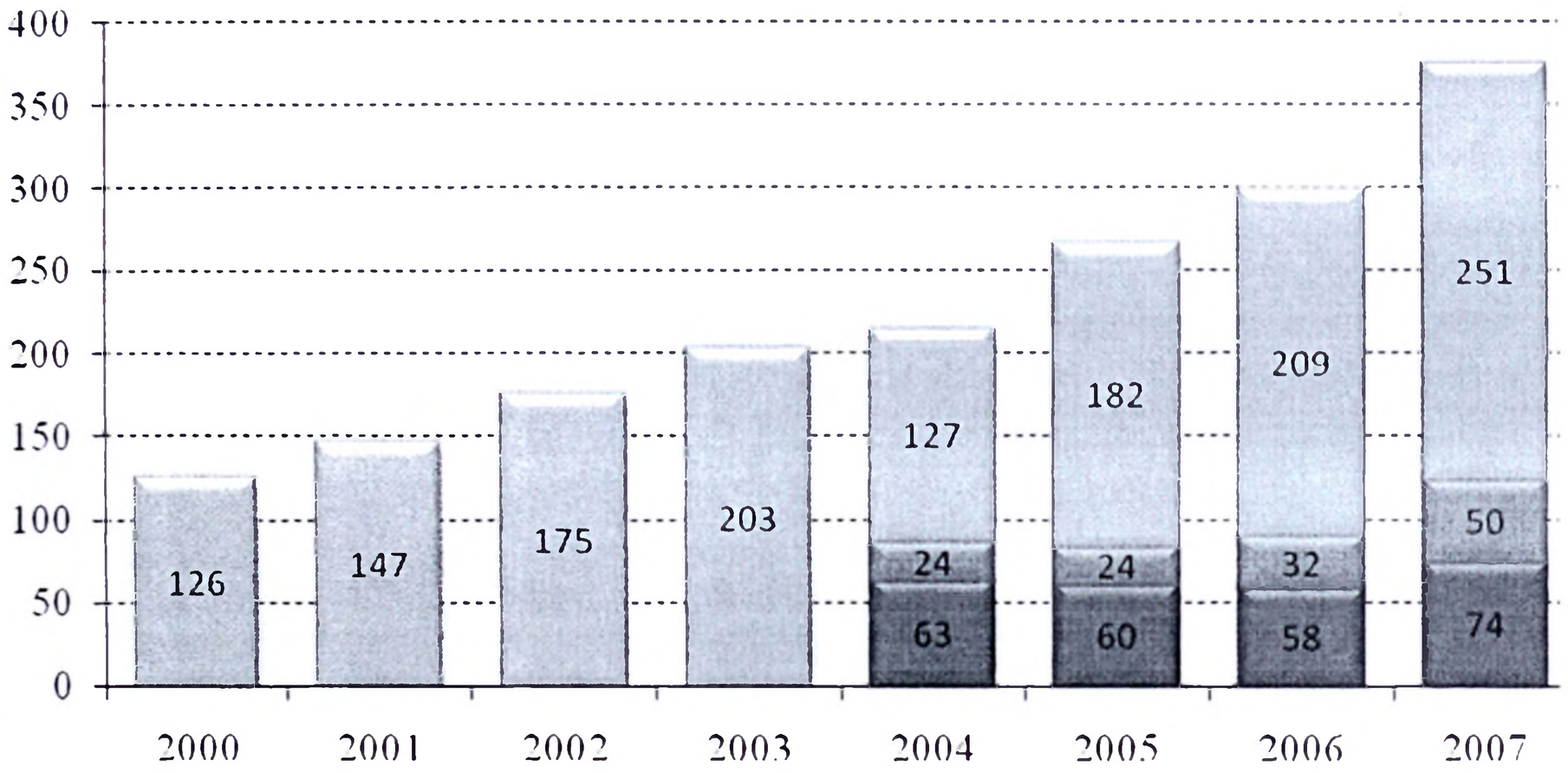
W zakresie handlu bronią konwencjonalną Dania jest znacząco większym importerem niż eksporterem. Za okres 1990-2006 bilans handlowy dla tego państwa zamknął się kwotą -748 mln USD, z czego import sprzętu i uzbrojenia dla duńskich sił zbrojnych osiągnął wartość ponad 1,6 mld dolarów.

### 6.5. Estonia

Estonia, która stała się członkiem NATO w 2004 roku, podniosła swoje wydatki wojskowe w roku 2007 o 31%. Wzrost ten jest drugi co do wielkości w Europie. Kraj ten próbuje osiągnąć wysokość nakładów na sektor obronny zalecany w Sojuszu, a wynoszący 2% PKB danego państwa. Estonia zamierza osiągnąć ten poziom w roku 2010, podnosząc

corocznie wielkość środków pieniężnych łożonych na armię, która od roku 1998 wzrosła globalnie o 283%. Wielkość wydatków wojskowych tego kraju, dzięki stabilnej polityce w tym obszarze, w roku 2006 sięgnęła już 1,6% PKB, podczas gdy w roku 1998 wynosiła jedynie 1,1%. Kwota 375 mln USD, stanowiąca wielkość nakładów na system obronny Estonii w roku 2007, nie pozwala temu ponad milionowemu państwu, na posiadanie dużej i dobrze wyposażonej armii. Jej liczebność na koniec 2007 roku szanowana była na niespełna 7 tys. żołnierzy, czyli średnio na żołnierza przypadało 53,6 tys. USD rocznie.

**Wykres 6.5. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Estonii w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**




Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

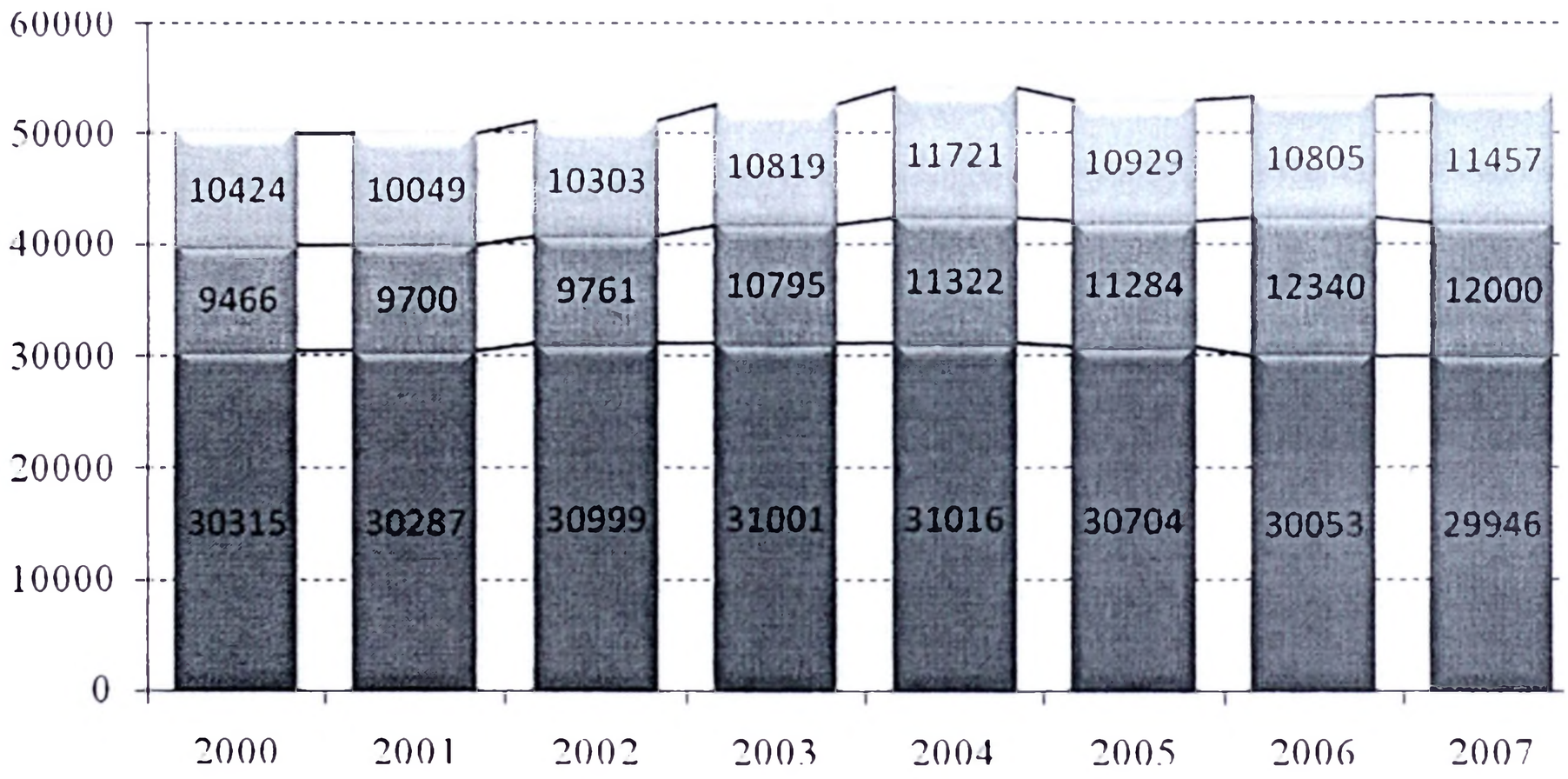
Choć dynamika wzrostu nakładów na obronność jest w Estonii imponująca (wykres 6.5.) to już sama wartość środków pieniężnych będących do dyspozycji sił zbrojnych tego kraju nie pozwala na duże zakupy uzbrojenia. W latach 1990-2006 wielkość estońskiego importu broni konwencjonalnej wyniosła jedynie 126 mln USD. Export był natomiast ponad 15-to krotnie mniejszy i ukształtował się na poziomie 8 mln dolarów. Wynika to z faktu posiadania na swoim terytorium śladowego przemysłu zbrojeniowego.

## 6.6. Francja

Wielkość środków finansowych przeznaczanych przez Republikę Francuską na wzmacnianie swojego bezpieczeństwa jest imponująca i wyniosła na koniec roku 2007 ponad 53,4 mld dolarów, co stanowiło przeszło 6,7% wielkości wydatków wojskowych wszystkich krajów NATO oraz 4,5% wydatków globalnych na świecie. Są to imponujące wielkości.

Trzeba dodać, że 2,3% PKB jakie Francja przeznacza na swój system obronny sprawia, że zajmuje ona 4 miejsce w światowym rankingu oraz trzecie w NATO (zaraz po USA i Wielkiej Brytanii). W tym ponad 60-cio milionowym kraju każdy z jego obywateli przeznacza średniorocznie na system obronny prawie 870 dolarów, co sprawia, że francuski żołnierz z 350-cio tysięcznej armii mógłby otrzymać corocznie prawie 151 tys. USD. Stabilność w zakresie kwot przeznaczanych na siły zbrojne Republiki Francuskiej, zarówno w zakresie globalnym jak i strukturalnym (patrz wykres 6.6.) jest godna pochwały, z punktu widzenia bezpieczeństwa i obronności. Świadczy ona o niebywałej wprost konsekwencji w prowadzeniu jakże trudnej polityki gospodarczo-obronnej.

**Wykres 6.6. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Francji w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**




Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

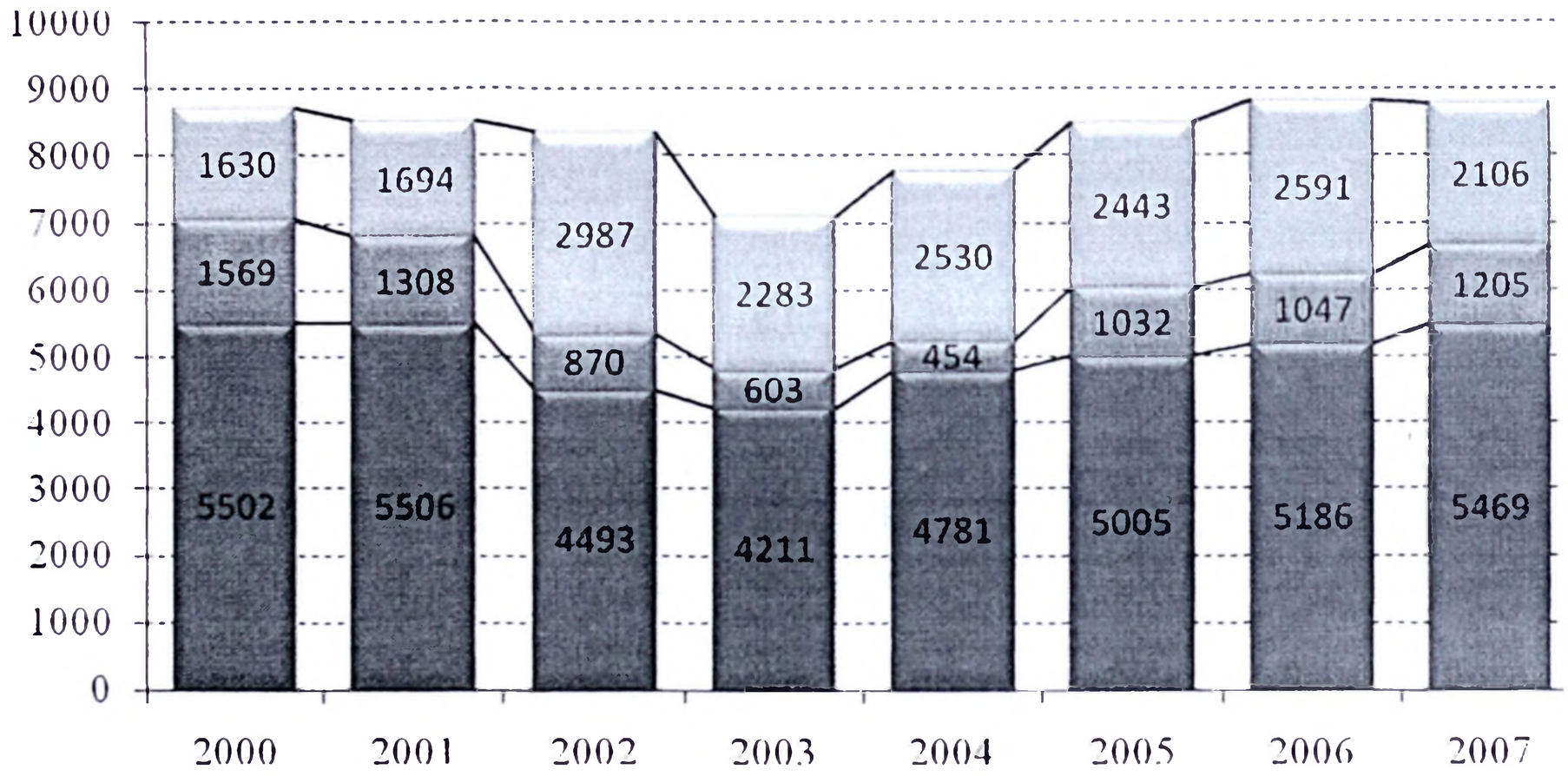
Francja, będąc jedną ze światowych potęg militarnych, jest również znaczącym graczem na rynku uzbrojenia. W latach 1990-2006 bilans handlowy tego kraju, dotyczący sprzętu specjalnego, był imponujący i wyniósł ponad +24,5 mld dolarów, z czego eksport stanowił prawie 27 mld USD. Świadczyć to może tylko o jednym, że Francja nie tylko była ale nadal jest znaczącym producentem uzbrojenia i sprzętu wojskowego, a rząd wspiera tego typu działania.

### 6.7. Grecja

8780 mln dolarów to kwota jaką 11-to milionowy kraj jakim jest Grecja przeznaczył w roku 2007 na finansowanie przedsięwzięć związanych z szeroko rozumianą obronnością.

Pieniądze te stanowiące ok. 3,3% wartości PKB tego kraju oznaczały 1,1% udział w skumulowanej wielkości wydatków wojskowych państw Sojuszu. Na jednego żołnierza greckiej armii, której liczebność na koniec 2007 roku była oceniana na ponad 160 tys., przypadało ponad 54 tys. USD. Wynika z tego, że każdy Grek musiał wyasygnować średniorocznie przeszło 780 dolarów na utrzymanie armii swojego kraju. Pod względem wielkości wydatków wojskowych Grecja zajmowała w 2007 roku 21 lokatę. Stosunkowo wysokie nakłady na system obronny w tym kraju w relacji do innych obszarów aktywności państwowej Grecji wynikają przede wszystkim z miejsca na geostrategicznej i geopolitycznej mapie świata oraz antagonistyczne stosunki z Turcją w sporze o podzielony Cypr.

**Wykres 6.7. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Grecji w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**




Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

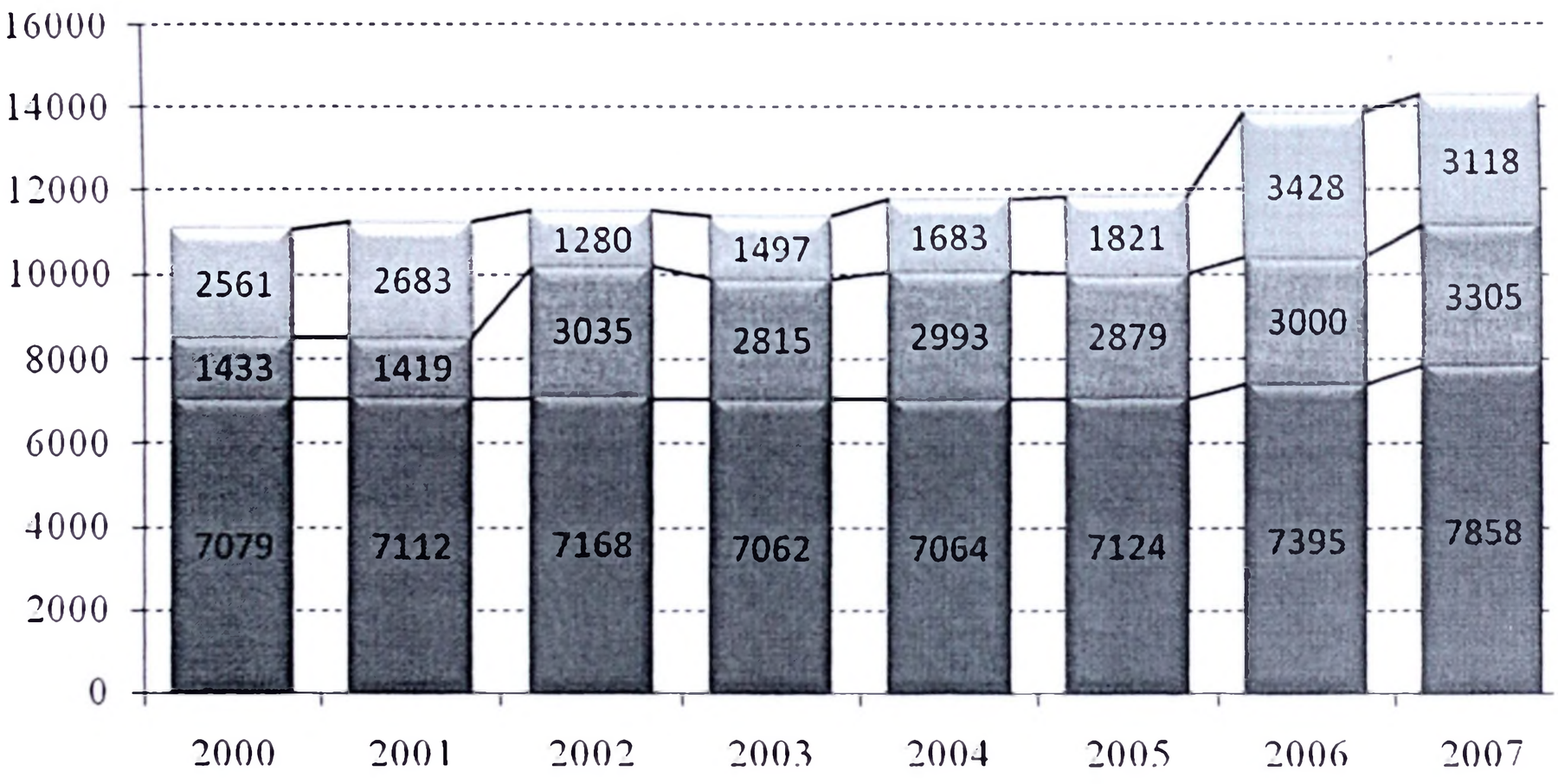
Konieczność zapewnienia sobie poczucia bezpieczeństwa przez Greków rzutuje również na ich miejsce na rynku uzbrojenia. Z analizy wynika, iż kraj ten był jednym z większych odbiorców uzbrojenia w ostatnich latach. W okresie od 1990 do 2006 roku państwo to dokonało zakupów broni na kwotę przeszło 17 mld USD, eksportując w tym samym okresie sprzęt i uzbrojenie o wartości jedynie 177 mln USD. Świadczy to panującym permanentnie syndromie zagrożenia.

### 6.8. Hiszpania

Wysokość nakładów finansowych Królestwa Hiszpanii na jej system obronny osiągnęła w roku 2007 pułap prawie 14,3 mld dolarów, co stanowiło 1,2% PKB tego kraju powodując

tym samym realny wzrostu nakładów w relacji roku poprzedniego o 3,31%. Wartość wydatków wojskowych Hiszpanii w tym okresie sprawia, że udział tego kraju w globalnej sumie nakładów obronnych w całym NATO stanowi prawie 1,8% oraz lokuje Hiszpanię na 16 miejscu w światowym rankingu. Ten prawie 45 milionowy kraj europejski, posiadający ponad 200 tys. siły zbrojne o modelu zawodowym, w okresie lat 2000-2007 osiągnął skumulowany przyrost nakładów na system militarny o wartości 30,5%, przy czym jak wynika z dostępnych danych (patrz wykres 6.8.) największy wzrost miał miejsce w roku 2006 i wyniósł prawie 17% w relacji rok do roku. Wynikało to przede wszystkim z zaangażowania Hiszpanii w misję stabilizacyjną w Iraku. W przeliczeniu na jednego żołnierza wydatki wojskowe Hiszpanii w roku 2007 wyniosły ok. 64 tys. USD, z czego wynika, że przeciętny mieszkaniec tego kraju przeznaczył na system obronny pond 318 dolarów.

**Wykres 6.8. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Hiszpanii w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**



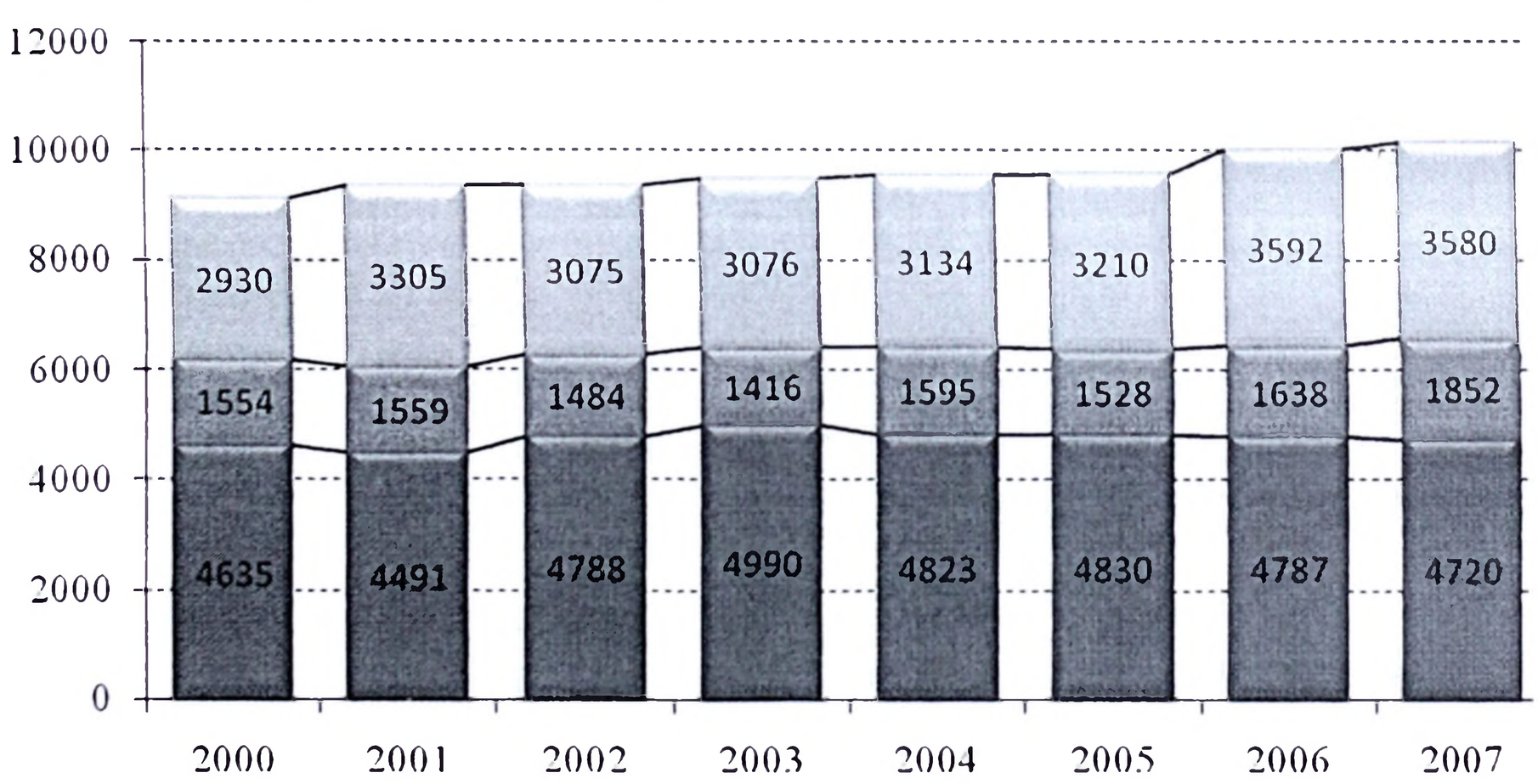

Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

Analiza struktury wydatków pozwala natomiast stwierdzić, iż 55% całej kwoty tj. 7858 mln USD było przeznaczone na sfinansowanie kosztów osobowych systemu obronnego. W latach 1990-2006 kraj ten w obszarze handlu sprzętem specjalnym dokonał zakupów na kwotę 5756 mln USD oraz wyeksportował broń za wartość 2950 mln dolarów amerykańskich.

## 6.9. Holandia

Średnioroczna wysokość środków finansowych przeznaczana na jednego żołnierza w Królestwie Holandii w roku 2007 osiągnęła wartość ponad 220 tys. dolarów, z czego wynika, że w tym stosunkowo bogatym kraju (roczny PKB per capita – 36,6 tys. USD) każdy mieszkaniec przeznaczył na sfinansowanie systemu obronnego kwotę ok. 620 dolara. Globalnie kwota wydatków wojskowych Holandii, stanowiąca 1,27% całkowitych wydatków państw NATO i zamknęła się w roku 2007 wielkością pond 10 mld USD, co stanowiło 1,5% PKB tego kraju. Tak więc można stwierdzić, że relatywnie 16-to milionowa Holandia ze swoją 46 tys. armią typu ochotniczego (1,02% SZ NATO) w sposób dość poważny podchodzi do utrzymania swojego systemu obronności oraz wykonywania zadań na rzecz Sojuszu. Patrząc na wydatki wojskowe tego państwa przez pryzmat dłuższego przedziału lat widać (wykres 6.9.) niewielki aczkolwiek stały trend wzrostowy, który sprawił, iż skumulowany wzrost nakładów na system obronny Holandii za lata 2000-2007 osiągnął realną wartość 6,31%.

**Wykres 6.9. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Holandii w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**




Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

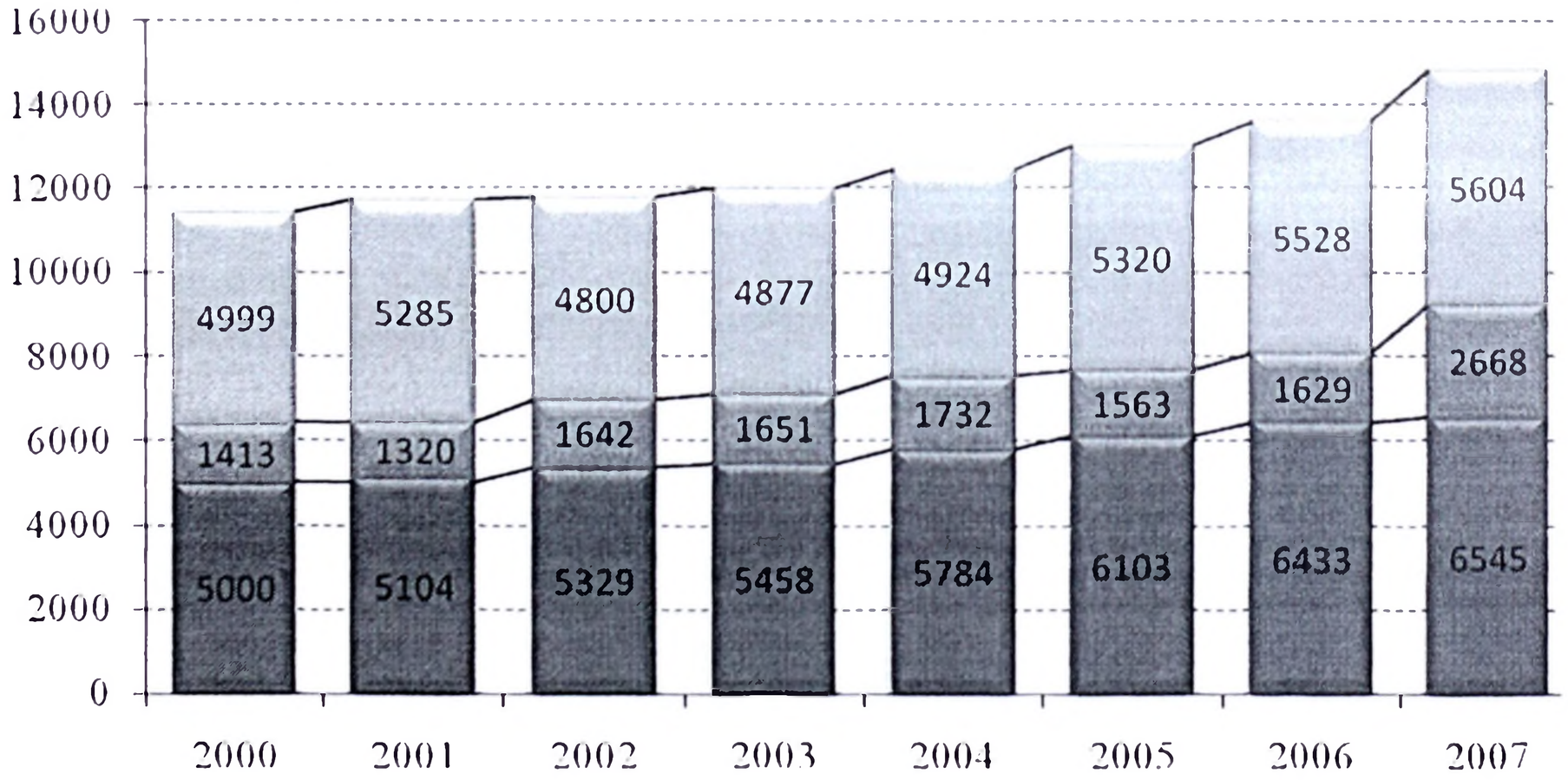
Największą część ze środków finansowych łożonych na wojsko, stanowią wydatki osobowe sięgające 46% całości wydatków (bardzo dobry poziom). Pieniądze przeznaczane przez Ministerstwo Obrony Holandii na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego pozwoliły z kolei w latach 1990-2006 dokonać temu krajowi zakupów broni konwencjonalnej na kwotę 3297 mln USD, przy jednoczesnym transferze za granicę uzbrojenia o wartości aż 8308 mln

dolarów. Tym samym można stwierdzić, że przemysł zbrojeniowy Holandii jest liczącym się w branży na międzynarodowym rynku, dbającym permanentnie o jakość i nowoczesność swoich wyrobów.

### 6.10. Kanada

Kanada będąca pozaeuropejskim członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego finansuje swoje siły zbrojne na poziomie 1,2% PKB tego kraju. Wydatki wojskowe tego państwa, którego wielkość sił zbrojnych oszacowana została na ok. 65 tys. żołnierzy zawodowych, w roku 2007 osiągnęły wartość 14,8 mld dolarów amerykańskich, co było spowodowane m.in. realnym wzrostem wydatków o 9% w stosunku do roku 2006. Wynika z tego, że przeciętny Kanadyjczyk przeznaczając w roku 2007 na system obrony ok. 450 USD umożliwił realizację zadań obronnych na poziomie, który opisując go wartością wydatków wojskowych przypadających na jednego żołnierza wyniósł ponad 231 tys. USD. Był on tym samym czwarty pod względem wielkości wśród wszystkich członków NATO, zaraz po USA, Norwegii i Wielkiej Brytanii. Analizując strukturę wewnętrzną kanadyjskich wydatków na sektor obronności, stwierdzić można, są one prawie bardzo dobre (wydatki osobowe ok. 44%) i utrzymują się na podobnym poziomie w całym okresie lat 2000-2007 (wykres 6.10.).

**Wykres 6.10. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Kanady w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**




Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

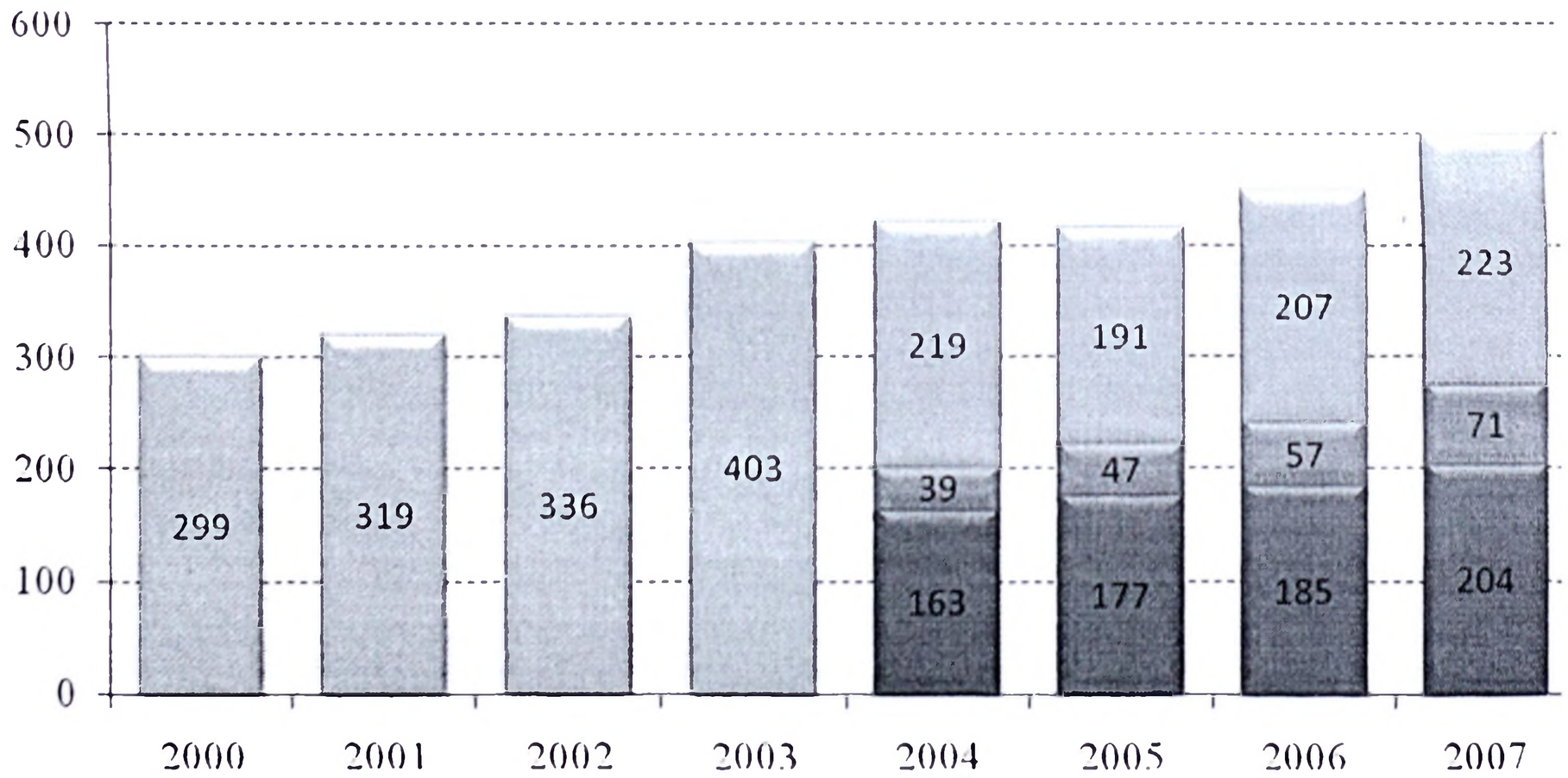
Kanada, zajmując przeciętnie 15 pozycję w rankingu światowym wydatków na sektor obronny, przeznaczyła w latach 1990-2006 na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego kwotę

5373 mln dolarów. Jest to stosunkowo niewielka wartość jak na ogólną kwotę wydatków wojskowych. W tym samym okresie eksport broni konwencjonalnej jaką Kanada wysłała za granicę oszacowana została na poziomie 2633 mln USD, z czego wynika ujemna wartość bilansu handlowego (- 2740 mln USD).

### 6.11. Litwa

Ponad dziesięciokrotnie mniejsze od Polski pod względem ludnościowym państwo jakim jest Litwa wydała w roku 2007 na zadania związane z funkcjonowaniem jej systemu obronnego ponad 498 mln dolarów, co stanowiło 1,6% PKB tego kraju. Wielkość nakładów finansowych w relacji do liczby mieszkańców (3,4 mln) oraz liczebności sił zbrojnych (ok. 24 tys.) powoduje, że dzięki 148 dolarom przeznaczonym w roku 2007 przez przeciętnego Litwina na obronność można było utrzymać siły zbrojne tego kraju na poziomie 20,8 tys. USD na 1 żołnierza. Pomimo niewielkiej wartościowo kwoty wydatków wojskowych Litwy (76 miejsce na świecie), implikowanej wielkością i zasobnością tego państwa, ich tendencja zmian jest niezwykle dobra (wzrostowa – wykres 6.11.) i świadczyć może o poważnym traktowaniu kwestii bezpieczeństwa przez elity polityczne. Skumulowana wartość realnych wzrostów wydatków w okresie ostatnich ośmiu lat (2000-2007) wyniosła na Litwie ponad 157%, przy czym wynik ten był głównie spowodowany „skokiem wartościowym" w roku 2000 kiedy to odnotowano wzrost nakładów o przeszło 103% w relacji rok do roku.

**Wykres 6.11. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Litwy w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**




Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

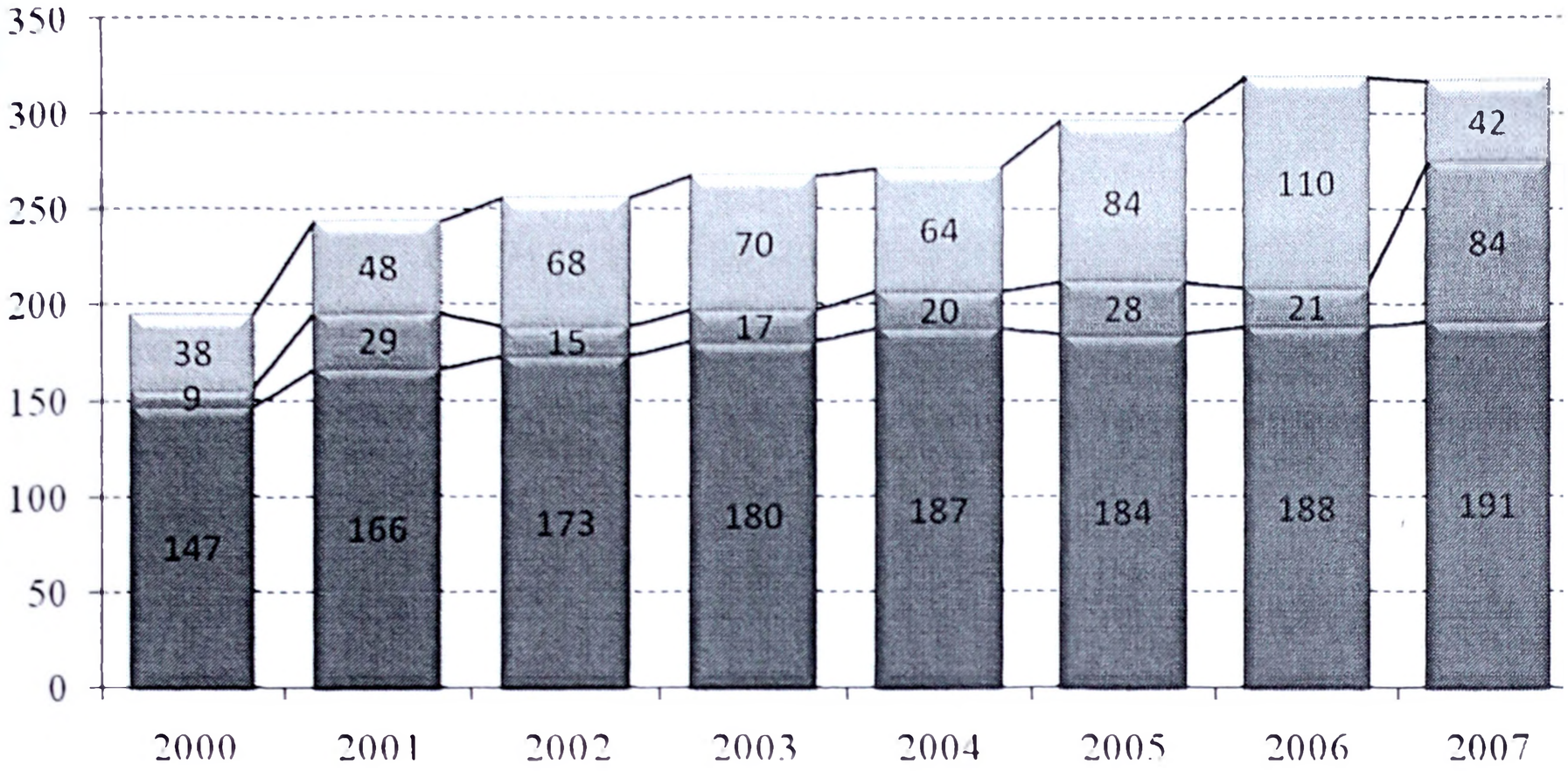
Pomimo dość skromnego budżetu przeznaczanego przez litewskie siły zbrojne na zakup nowoczesnego uzbrojenia i sprzętu, udało się temu krajowi dokonać w latach 1990-2006 zakupów na kwotę ok. 269 mln dolarów. Eksportując w tym samym okresie broń, której wartość zamknęła się w kwocie jedynie 3 mln USD co oznacza, że Litwa jest w pełni uzależniona od dostaw broni i sprzętu wojskowego od zagranicznych sojuszników.

### 6.12. Luksemburg

Krajem na 95 pozycji, według światowego rankingu pod względem wysokości nakładów przeznaczanych na system obronny jest Księstwo Luksemburga. Dysponuje najmniejszą liczebnie armią wśród członków Sojuszu (ok. 2 tys.), ale jest jednocześnie najbogatszym jeśli weźmiemy pod uwagę wielkość PKB per capita, która dla tego kraju jest szacowana na poziomie 74 tys. dolarów w skali rocznej (2007 rok) i stanowi prawie trzykrotność średniej wartości w NATO (28 tys. USD). Przeciętny mieszkaniec tego Księstwa przeznaczał w roku 2007 średnio 788 dolarów amerykańskich na sektor obronności co doprowadziło do tego, że na jednego żołnierza sił zbrojnych Luksemburga przypadło w tym samym czasie ponad 189 tys. USD. Kwota 317 mln USD stanowiąca 0,7% PKB będąca wydatkami wojskowymi tego kraju z roku 2007, ukształtowała się na poziomie o niecały 1% niższym niż w roku 2006 (patrz wykres 6.12.). Warto dodać, że skumulowana wartość realnych zmian w nakładach na system obrony Luksemburga w okresie 2000-2007 wyniosła prawie +55%, przy czym należy odnotować ścisłą korelację wielkości wydatków wojskowych z wartością PKB (stabilność rokroczna wydatków na poziomie 0,8% PKB).

Niewielki budżet obronny, bardzo małej armii, sprawił, że w całym okresie 1990-2006 władze Luksemburga dokonały zakupów uzbrojenia dla swoich SZ na kwotę 6 mln USD, co jest poziomem zaledwie symbolicznym, a zasadniczą część wydatków stanowią wydatki osobowe (ostatnio ok. 60%).

**Wykres 6.12. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Luksemburga w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**

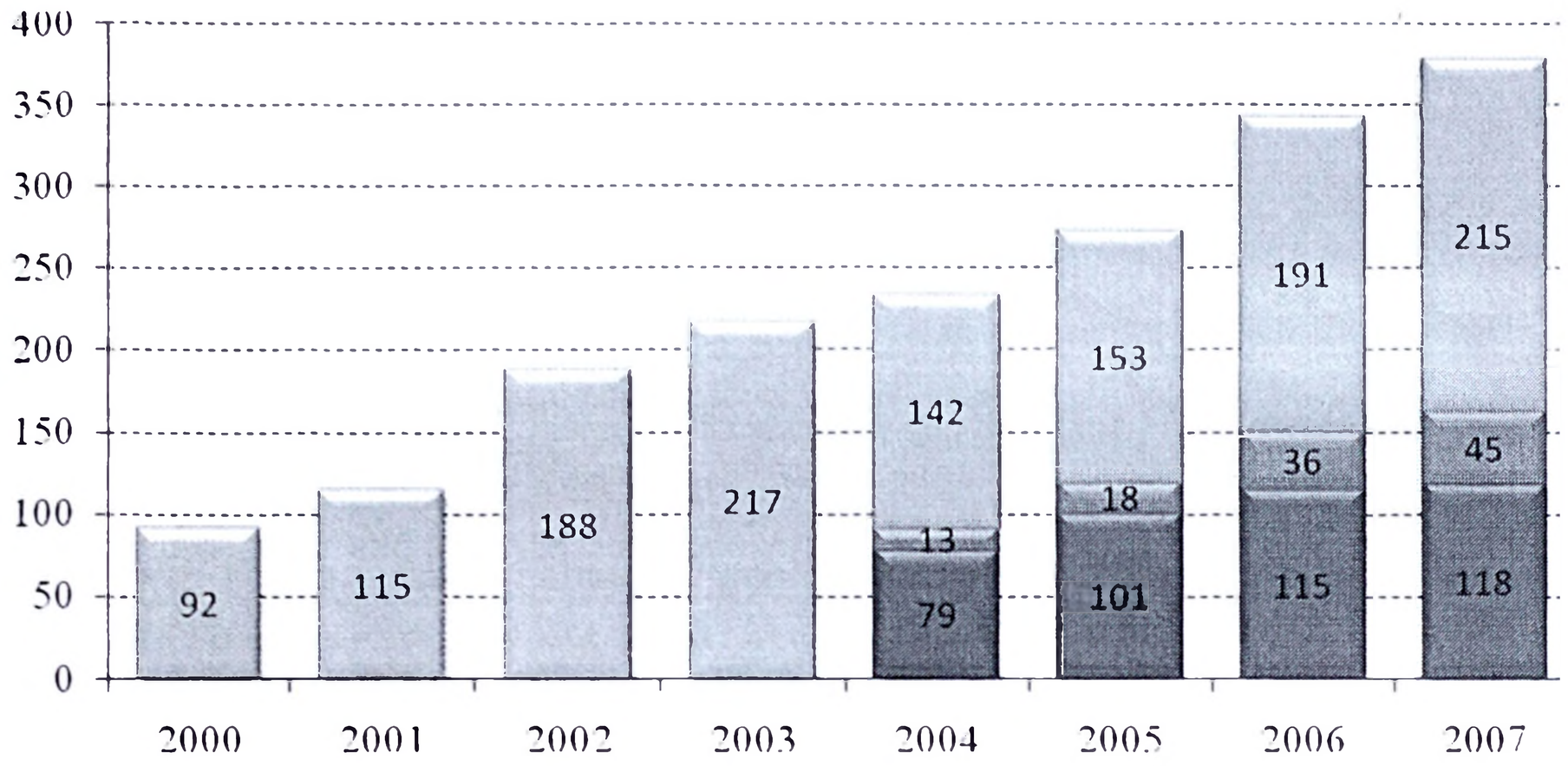



Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

## 6.13. Łotwa

Łotwa, będąc pełnoprawnym członkiem NATO od roku 2004, podchodzi do kwestii bezpieczeństwa swojego kraju bardzo poważnie o czym świadczy dobitnie wzrost nakładów finansowych łożonych przez ten kraj na system obronny (patrz wykres 6.13.). Skumulowana wartość realnego wzrostu wydatków wojskowych w latach 2000-2007 wyniosła dla tego kraju prawie 190% powodując tym samym, że w roku 2007 nakłady na system obronny Łotwy wynoszące 1,8% PKB osiągnęły kwotę 378 mln USD. Pomimo tak imponującej dynamiki wzrostowej, wydatki wojskowe w przeliczeniu na jednego żołnierza kształtują się w tym państwie natowskim na poziomie 18,6 tys. dolarów amerykańskich w skali rocznej (rok 2007). Wynika z tego, że przeciętny obywatel tego dwu milionowego kraju przeznacza na obronność swojego państwa 139 USD, co jest jednym z najniższych wyników wśród sojuszników w NATO. Pozytywna jest natomiast kwestia struktury samych wydatków. Z dostępnych danych wynika bowiem (wykres 6.13.), że jedynie 31% stanowią tzw. wydatki osobowe natomiast pozostała część kwoty na system obronny jest przeznaczana na zakupy tzw. rzeczowe (w tym **uzbrojenie** – 45 mln USD). Tym samym jest to wzorzec struktury tych wydatków dla innych państw NATO.

**Wykres 6.13. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Łotwy w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**




Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

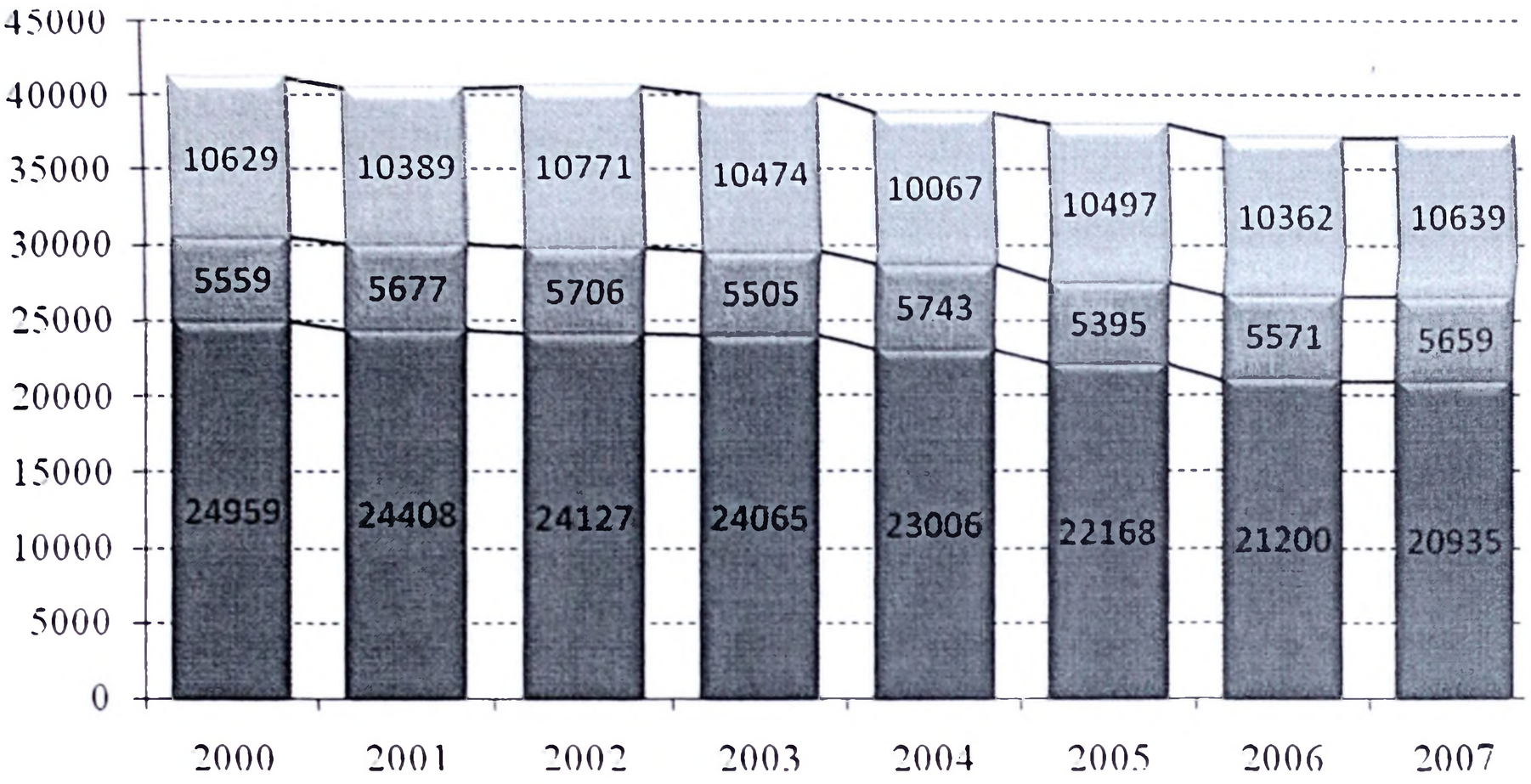
Dobrym symptomem profesjonalizacji sił zbrojnych Republiki Łotewskiej jest fakt, że w latach 1990-2006 kraj ten przeznaczył na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego okrągłą sumę 128 mln USD. W zasadzie prawie wszystko pochodziło z importu.

### 6.14. Niemcy

Prawie pięcio procentowy (4,7%) udział w całkowitych wydatkach wojskowych Sojuszu Północnoatlantyckiego sprawia, że Niemcy znajdowały się na 6 miejscu w światowym rankingu nakładów na systemy obronne. Ten osiemdziesięciotrzy milionowy naród wydatkując w roku 2007 kwotę ponad 37 mld dolarów na umacnianie nie tylko swojego bezpieczeństwa w sferze militarnej jest w dalszym ciągu jednym z głównych graczy na polityczno-militarnej mapie świata. Choć w Niemczech od lat utrzymuje się negatywna tendencja redukcji wielkości środków finansowych przeznaczanych na cele militarne (patrz wykres 6.14.) to nie jest ona na tyle dynamiczna, aby poważnie osłabić zdolności operacyjne Bundeswehry. Skumulowany realny spadek wydatków wojskowych w Niemczech w latach 2000-2007 osiągną wartość -11,5% redukując je z kwoty 41,15 mld USD (rok 2000) do wartości obecnej. Wielkość budżetu niemieckich sił zbrojnych powoduje, że na jednego żołnierza (armia z powszechnego poboru) kraj ten może przeznaczyć średnio w roku ponad 151 tys. dolarów amerykańskich. Przyglądając się strukturze samych wydatków wojskowych

Niemiec wynika, że stabilna jest sytuacja w obszarze nakładów na utrzymanie i zakup nowoczesnego uzbrojenia i sprzętu.

**Wykres 6.14. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Niemiec w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**




Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

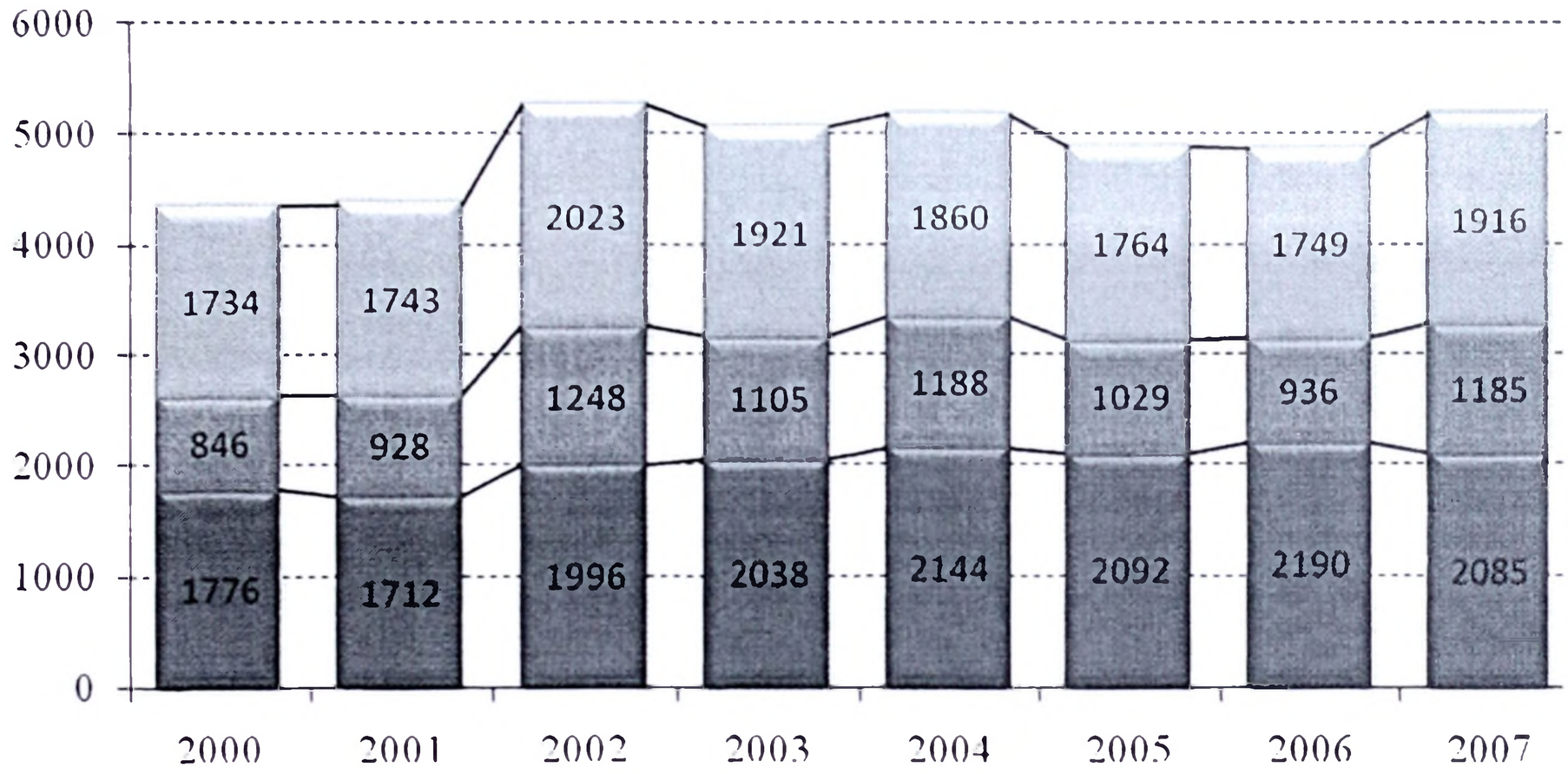
Kwoty asygnowane na uzbrojenie sprawiają, że kraj ten jest znaczącym importerem broni i sprzętu wojskowego, którego wartość za lata 1990-2006 wyniosła ponad 6 mld USD. Jest to jednak niewiele w porównaniu do niemieckiego eksportu, który sięgnął 23 mld USD (główny liczący się sprzedawca broni w świecie).

### 6.15. Norwegia

Norwegia jest krajem, który dzięki swojemu wysokiemu rozwojowi społeczno-gospodarczemu (PKB per capita - 49,7 tys. USD w roku 2007) utrzymuje system obronny na bardzo profesjonalnym poziomie, tak pod względem technicznym jak i wyszkolenia. Kwota ponad 5 mld USD przeznaczona na siły zbrojne Norwegii w roku 2007, została uzyskana dzięki obciążeniu społeczeństwa „daniną" w wysokości 1100 dolarów per capita, co pozwoliło uzyskać poziom finansowania zadań obronnych w zakresie 324 tys. USD na jednego żołnierza armii profesjonalnej. Pomimo relatywnie wysokich nakładów na norweski system militarny, kraj ten nie jest istotnym podmiotem w światowej polityce bezpieczeństwa głównie dlatego, że to niewielkie ludnościowo państwo (4,7 mln populacji) posiada potencjał militarny szacowany na ok. 14 tys. żołnierzy służby czynnej. Opisując ogólne tendencje

w zakresie prowadzonej przez Norwegów polityki gospodarczo-obronnej i wynikającej z niej wysokości wydatków wojskowych, można stwierdzić stabilność i konsekwencje w tym obszarze (wykres 6.15.). Relatywnie coroczna struktura wewnętrzna wydatków na norweski system obronny jest utrzymywana w formule: 40% - wydatki osobowe, 20% - wydatki na sprzęt i uzbrojenie, 40% - pozostałe wydatki wojskowe. Jest to bardzo dobra struktura biorąc pod uwagę inne państwa badanego sojuszu.

**Wykres 6.15. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Norwegii w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**



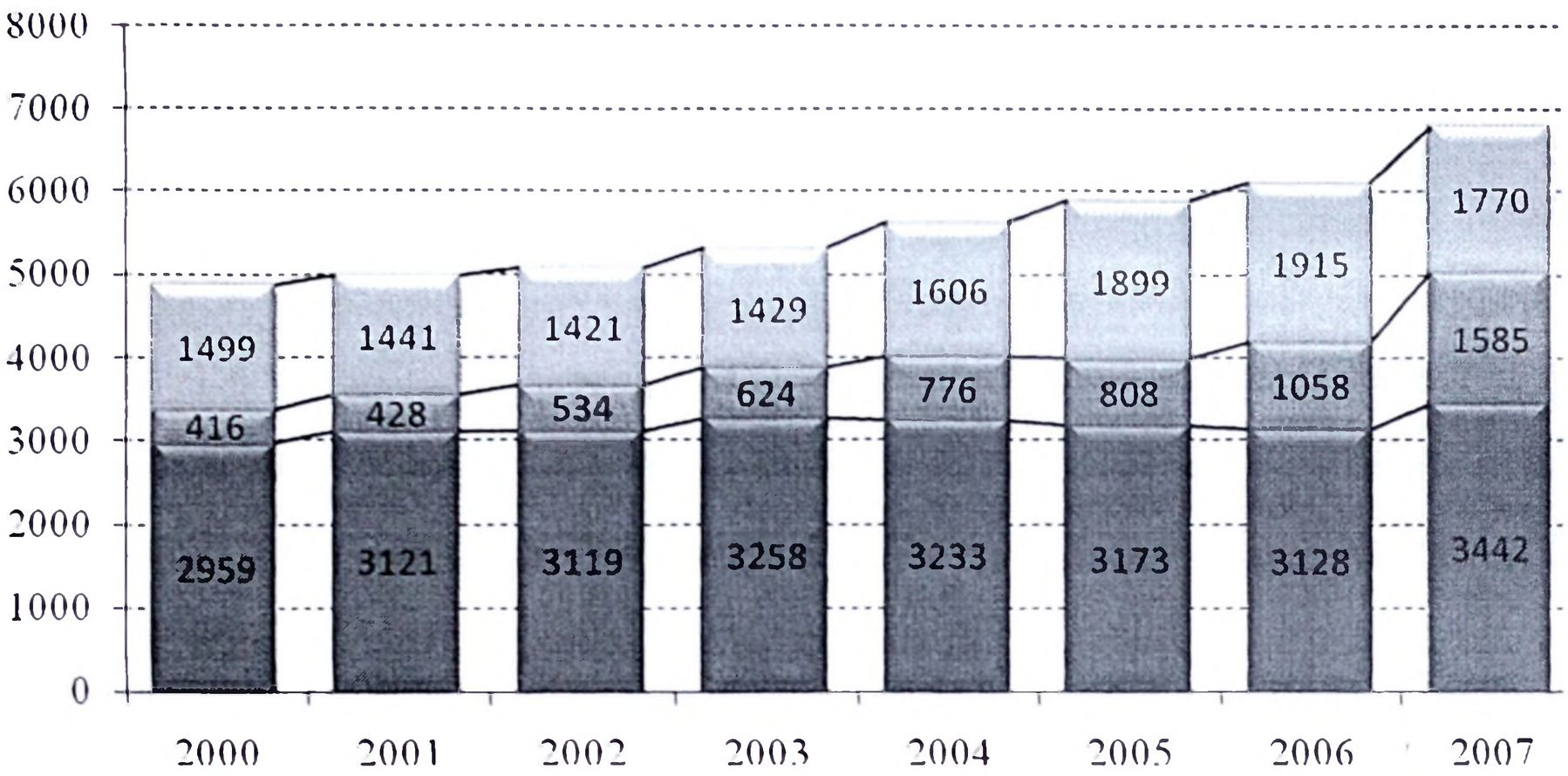

Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

### 6.16. Polska

Analizując i oceniając wydatki wojskowe naszego kraju na tle innych sojuszników z NATO można stwierdzić, że udział Polski w ogólnej sumie pieniędzy będących do dyspozycji sektora militarnego wszystkich państw Sojuszu sięga jedynie 0,85%, wynosząc kwotowo prawie 6,8 mld dolarów. Na pochwałę zasługuje jednak fakt, że pomimo trudności związanych z trwającą nadal w naszym kraju transformacją społeczno-gospodarczą potrafimy dostrzegać wagę systemu obronnego łożąc nań rokrocznie coraz większe realnie kwoty (patrz wykres 6.16.). Sytuacja jest jednak niezbyt dobra, jeśli weźmiemy pod uwagę to, że wzrosty te wynikają w głównej mierze z dobrej koniunktury gospodarczej a nie ze stabilności polityki gospodarczo-obronnej, choć i w tym obszarze nie jest tak źle jak wydawać by się mogło na pierwszy „rzut oka", o czym wspomniano już w poprzednich rozdziałach. Przeciętny Polak w roku 2007 przeznaczył na finansowanie sektora militarnego ok. 179 dolarów, co przełożyło

się na kwotę, która w relacji ze 130 tys. armią pozwoliła na uzyskanie wskaźnika 46 tys. USD na jednego żołnierza służby czynnej.

**Wykres 6.16. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Polski w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**




Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

Skumulowana realna wartość przyrostu wydatków wojskowych Polski w latach 2000-2007 osiągnęła poziom prawie 32%, co jest wskaźnikiem z wszech miar pozytywnym. Pieniądze przeznaczane przez nasz rząd na polepszenie stanu uzbrojenia armii pozwoliły w latach 1990-2006 na dokonanie zakupów broni konwencjonalnej na kwotę prawie 2,5 mld USD. W miarę jak zwiększały się wydatki wojskowe można zaobserwować poprawę jej struktury, czyli ograniczanie wydatków osobowych a wzrost na zakupy i szkolenie.

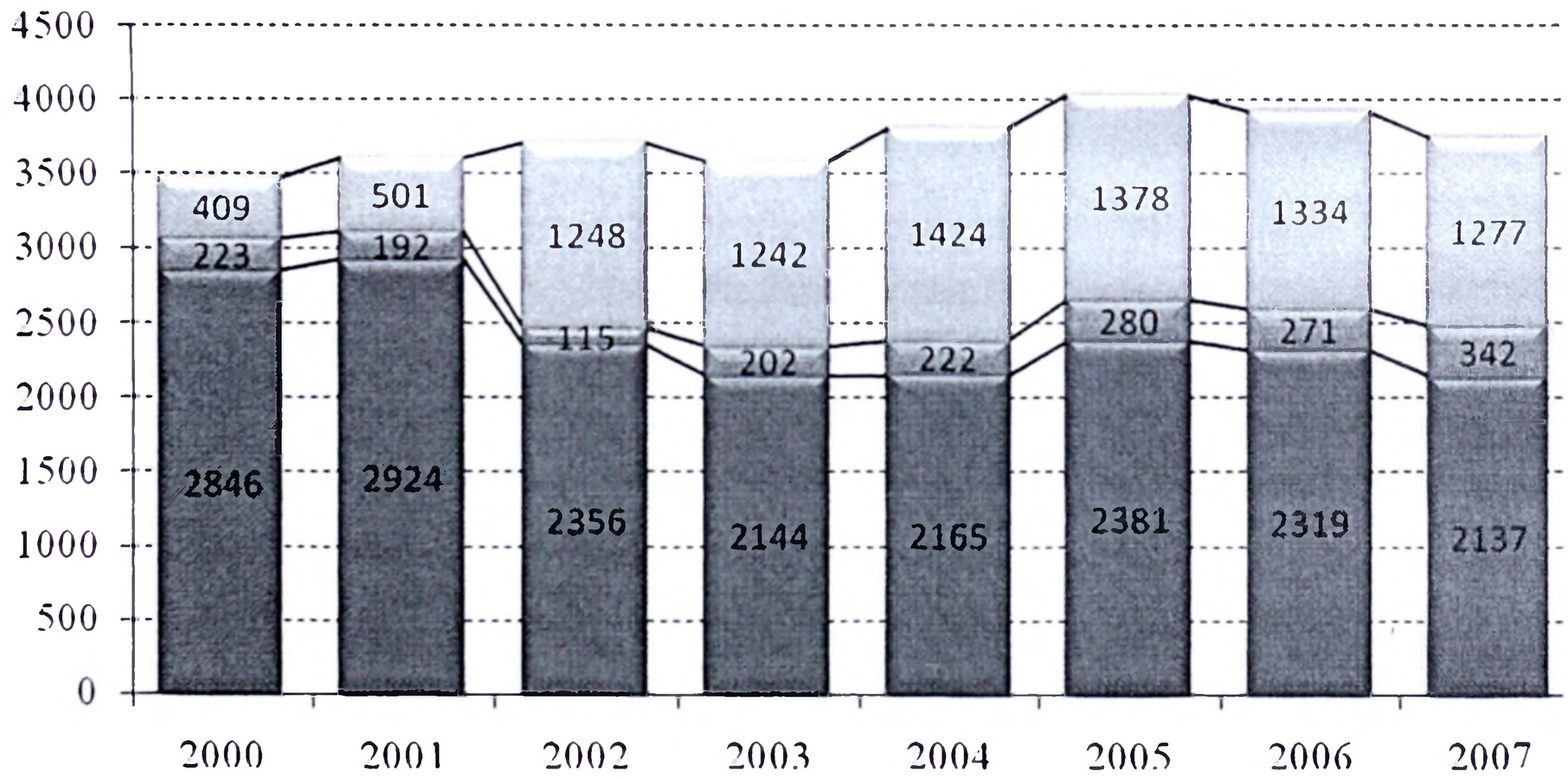
### 6.17. Portugalia

Portugalia przeznaczyła w 2007 roku na system obronny ok. 2% swojego PKB, co stanowiło kwotę 3756 mln USD i pozwoliło osiągnąć wartość 0,47% globalnych wydatków NATO. W rankingu światowym umożliwiło to Portugali zająć 41 lokatę. Przeciętnie każdy mieszkaniec tego, prawie 11 milionowego, kraju wyasygnował zatem w roku 2007 ok. 354 dolary na swoją 90 tysięczną armię ochotniczą. Sprawiło to, że na każdego żołnierza możnaby przeznaczyć rocznie ponad 41,3 tys. USD, co jest wynikiem stosunkowo niskim w ramach całego NATO. Wydatki wojskowe Portugali w ostatnim okresie, tj. w latach 2000-2007, pomimo ogólnie stabilnej tendencji (patrz wykres 6.17.) ulegają rokrocznie niewielkim wahaniom, z czego można wywnioskować brak długookresowej strategii co do kształtowania

polityki obronnej tego państwa. Niepokojąca jest zwłaszcza sytuacja w obszarze wydatków rzeczowych sektora militarnego, wśród których zauważyć można największe wahania roczne. Ale trzeba zauważyć wyraźną zmianę na dobre w omawianej strukturze tych wydatków od 2002 r., kiedy to armia Portugalska przeszła na armię zawodową. Widać wyraźnie poprawę na rzecz wydatków majątkowych kosztem wydatków osobowych. Pozytywny jest także długookresowy wzrost wydatków przejawiający się tym, że skumulowana wartość podniesienia się poziomu wydatków osiągnęła za lata 2000-2007 około 11,3%. Jest to spowodowane z pewnością dobrą koniunkturą w gospodarce.

W obszarze handlu bronią Portugalia jawi się być wyłącznie odbiorcą, który w latach 1990-2006 dokonał zakupów na kwotę prawie 2,9 mld dolarów (eksport jedynie 1 mln USD). Ten turystyczno-rolniczy kraj nie posiada narodowego przemysłu zbrojeniowego. Tym samym polega na zakupach broni i wyposażenia swojej armii od sojuszników z koalicji NATO. Jest to jedno z wielu już państw NATO, które nie posiada swojego przemysłowego potencjału obronnego.

**Wykres 6.17. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Portugali w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**




Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

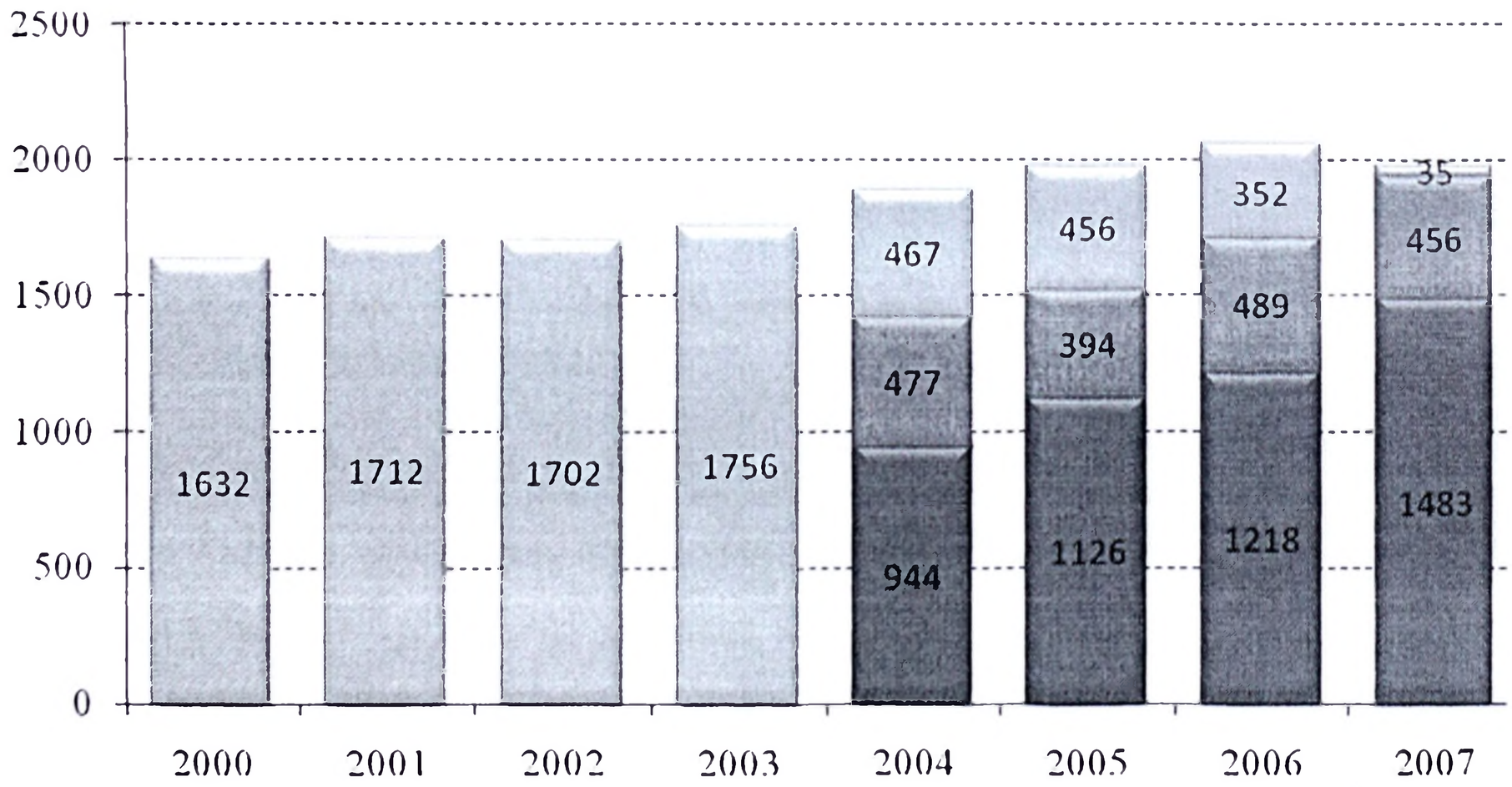
## 6.18. Rumunia

Rumunia, jako jeden z krajów o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego wśród państw członkowskich NATO, nie może sobie pozwolić na łożenie znacznych kwot na system obronny państwa. Wartość 92 dolarów przeznaczonych w roku 2007 na siły zbrojne

przez przeciętnego rumuńskiego obywatela stanowiły najniższą wartość w Sojuszu i pozwoliły „uzbierać" dla sił zbrojnych budżet w wysokości niecałych 2 mld USD. Wynika stąd, że na każdego żołnierza, ze 150 tysięcznej armii rumuńskiej, można było przeznaczyć ok. 12,8 tys. dolarów rocznie. Jeśli ogólna tendencja w zmianie wydatków wojskowych charakteryzowanego kraju jest pozytywna, z punktu widzenia militarnego, i oznacza skumulowany wzrost realnych nakładów w latach 2000-2006 o wartości prawie 16%, to już ich struktura wewnętrzna napawa niepokojem. Jak można zauważyć na podstawie dostępnych danych (patrz wykres 6.18.) podnoszenie wydatków osobowych w ramach budżetu sił zbrojnych odbywa się kosztem znacznego zmniejszania pozostałych nakładów rzeczowych. Oznacza to, że siły zbrojne Rumunii są nadal zbyt wysokie do posiadanych wydatków. Muszą więc być ograniczane, wówczas to w sposób wyraźny da się poprawić ich strukturę. Więcej środków będzie mogło być przeznaczane na zakupy i szkolenie, a o to chodzi we współczesnej armii. Tym samym chluba tego państwa flota czarnomorska będzie mogła być lepiej doposażona i kompatybilna z sojusznikami z NATO.

Osiągnięcia Rumunii w zakresie wyników z międzynarodowego obrotu handlowego sprzętem specjalnym też nie wzmacniają finansowo tego państwa. Kraj ten bowiem jest przede wszystkim importerem uzbrojenia i sprzętu wojskowego, którego w latach 1990-2006 nabył za 2163 mln USD. W tym samym okresie rumuńska sprzedaż broni konwencjonalnej osiągnęła wartość 130 mln USD, powodując tym samym, że bilans wyniósł -2033 mln USD.

**Wykres 6.18. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Rumunii w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**

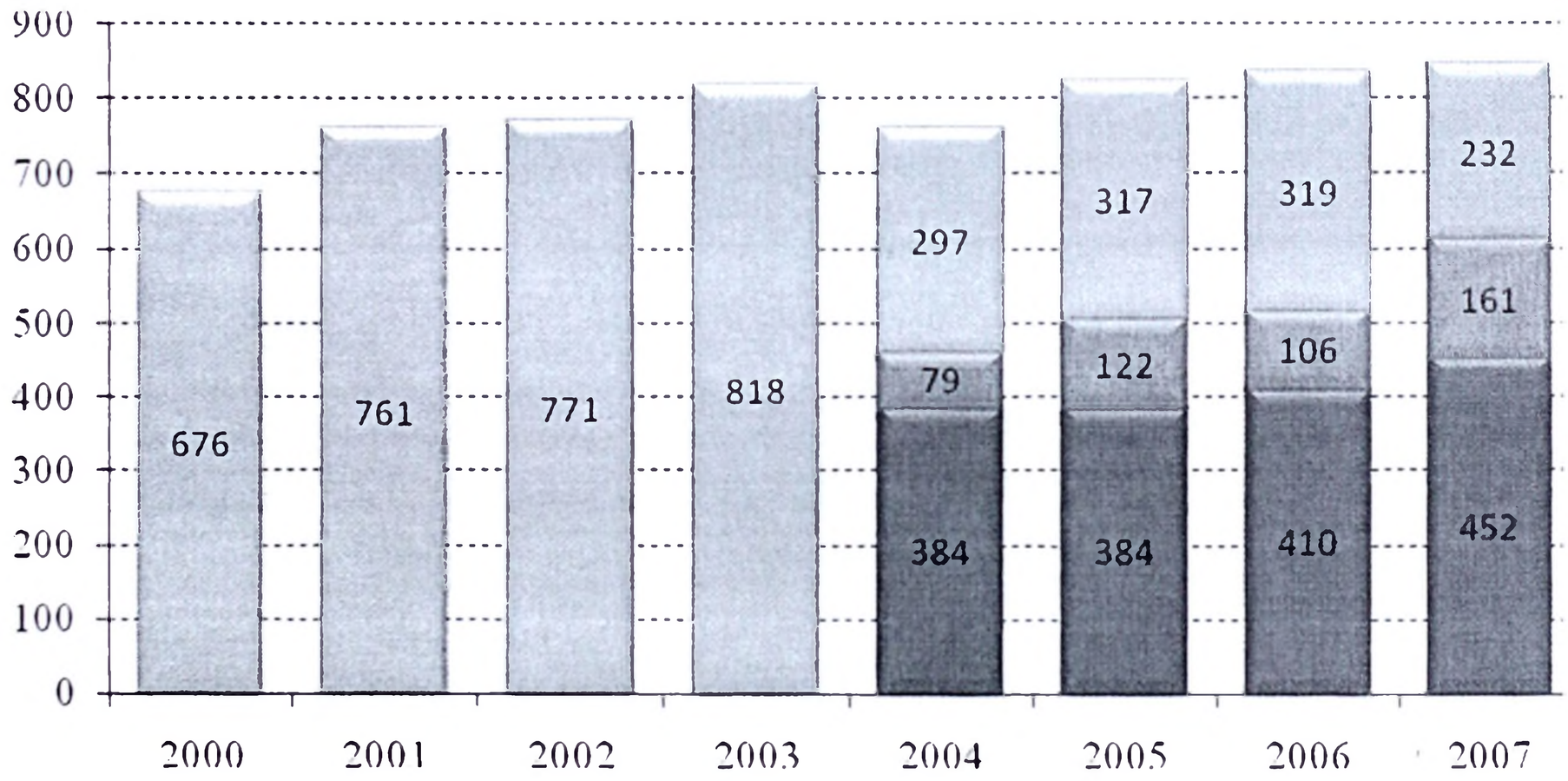



Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

## 6.19. Słowacja

Wysokość wydatków wojskowych Słowacji w roku 2007 wyniosły 845 mln dolarów amerykańskich, stanowiąc tym samym 0,11% całości wydatków NATO. Każdy mieszkaniec pięcio milionowej Słowacji musiał zatem we wskazanym roku przeznaczyć na siły zbrojne ze swoich dochodów przeszło 157 USD. Tym samym 17 tysięczne w pełni profesjonalne siły zbrojne dysponowały budżetem, który w przeliczeniu na jednego żołnierza wynosił prawie 50 tys. USD. Wśród wszystkich krajów świata Słowacja zajmuje 59 lokatę z uwagi na wielkość środków finansowych łożonych na system obronny. Analizując wielkość i strukturę wydatków wojskowych tego kraju w latach 2000-2007 (wykres 6.19.) stwierdzamy, że pomimo niewielkiego wahnięcia (przełom 2003/2004) wysokość kwot przeznaczanych na słowackie siły zbrojne przejawiała tendencję wzrostową. Skumulowana wartość wzrostów za omawiany okres wyniosła bowiem 27,8% osiągając tym samym prawie średnią NATO-wską.

**Wykres 6.19. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Słowacji w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**



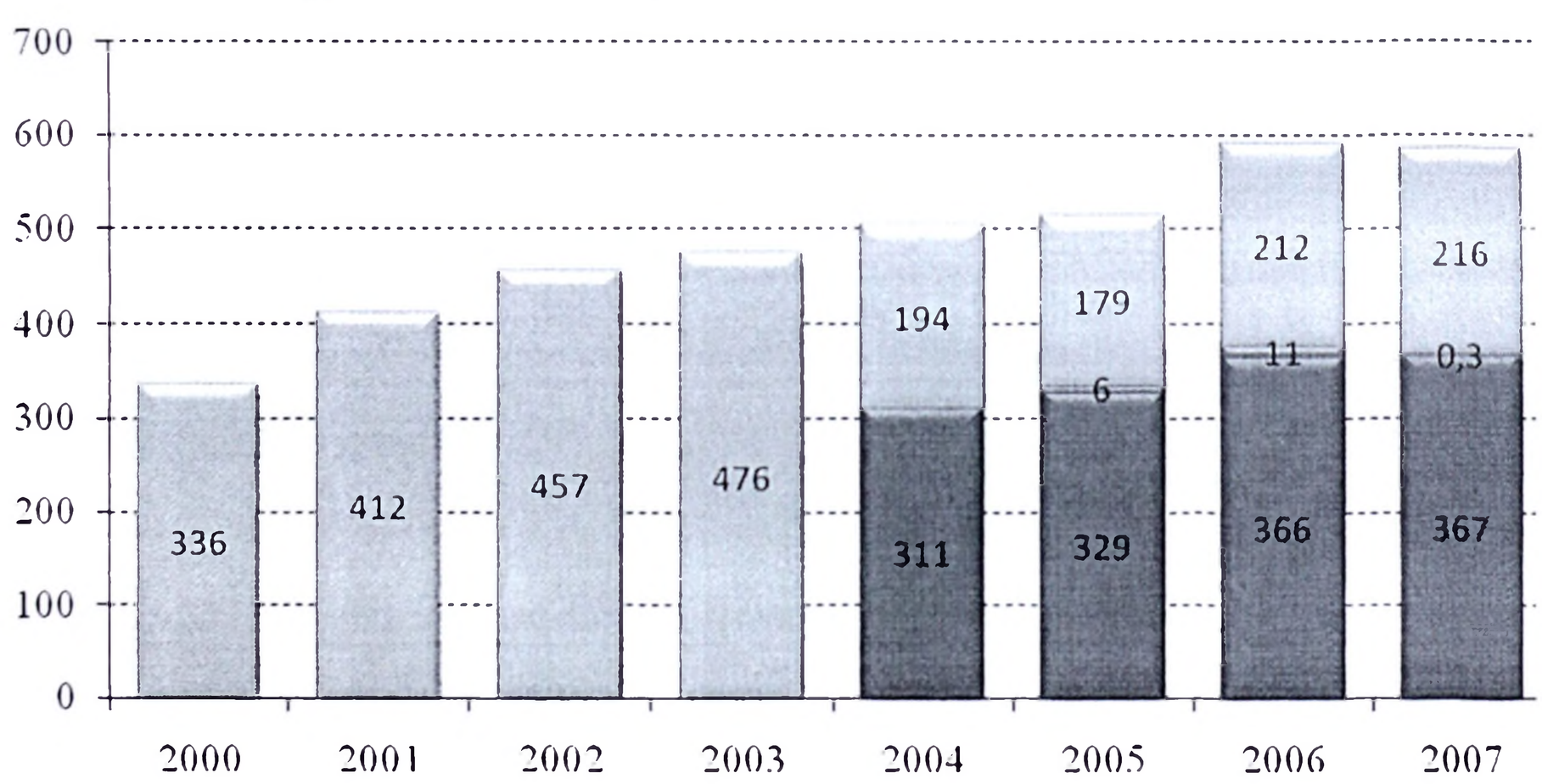

Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

Jeśli przyjrzymy się natomiast efektom prowadzonej przez Słowacje wymiany handlowej w zakresie sprzętu specjalnego, to możemy zostać zaskoczeni faktem, że ten mały kraj za lata 1990-2006 osiągnął dodatni bilans wymiany oszacowany na +340 mln USD. Wartość ta jest wynikiem sprzedaży za granicę broni na kwotę 805 mln USD oraz dokonania przez Słowację zakupów uzbrojenia na kwotę 465 mln USD. Wynika to z faktu, że kraj ten posiada od lat swój narodowy przemysł zbrojeniowy, o który państwo dba mimo gospodarki rynkowej.

## 6.20. Słowenia

Poziom finansowania zadań obronnych przez Republikę Słowenii - młode europejskie państwo - które pełnoprawnym członkiem Sojuszu NATO stało się w 2004 roku, jest szacowany w granicach 1,5% PKB tego kraju. Kwota 583 mln USD stanowiąca w roku 2007 wielkość wydatków wojskowych tego dwu milionowego państwa była przeznaczana na finansowanie w głównej mierze zadań realizowanych przez 11 tysięczne słoweńskie siły zbrojne. We wskazanym okresie, w tym stosunkowo dobrze rozwiniętym gospodarczo kraju, każdy obywatel wyłożył na system obronny kwotę 289 dolarów, co w relacji do liczebności armii pozwala na stwierdzenie, że każdy żołnierz mógłby w roku 2007 otrzymać kwotę 53 tys. USD. Spoglądając na wymiar zmian w zakresie wydatków wojskowych Słowenii w latach 2000-2007 (wykres 2.20.) jednoznacznie zauważamy, że ich stała tendencja wzrostowa jest z militarnego względu pozytywna. Skumulowany realny wzrost nakładów na system obronny w opisywanym kraju był stosunkowo wysoki i przekroczył +50%. Niepokojący jest natomiast fakt nikłej wielkości środków finansowych przeznaczanych na zakup wyposażenia i sprzętu wojskowego w omawianym okresie.

**Wykres 6.20. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Słowenii w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**



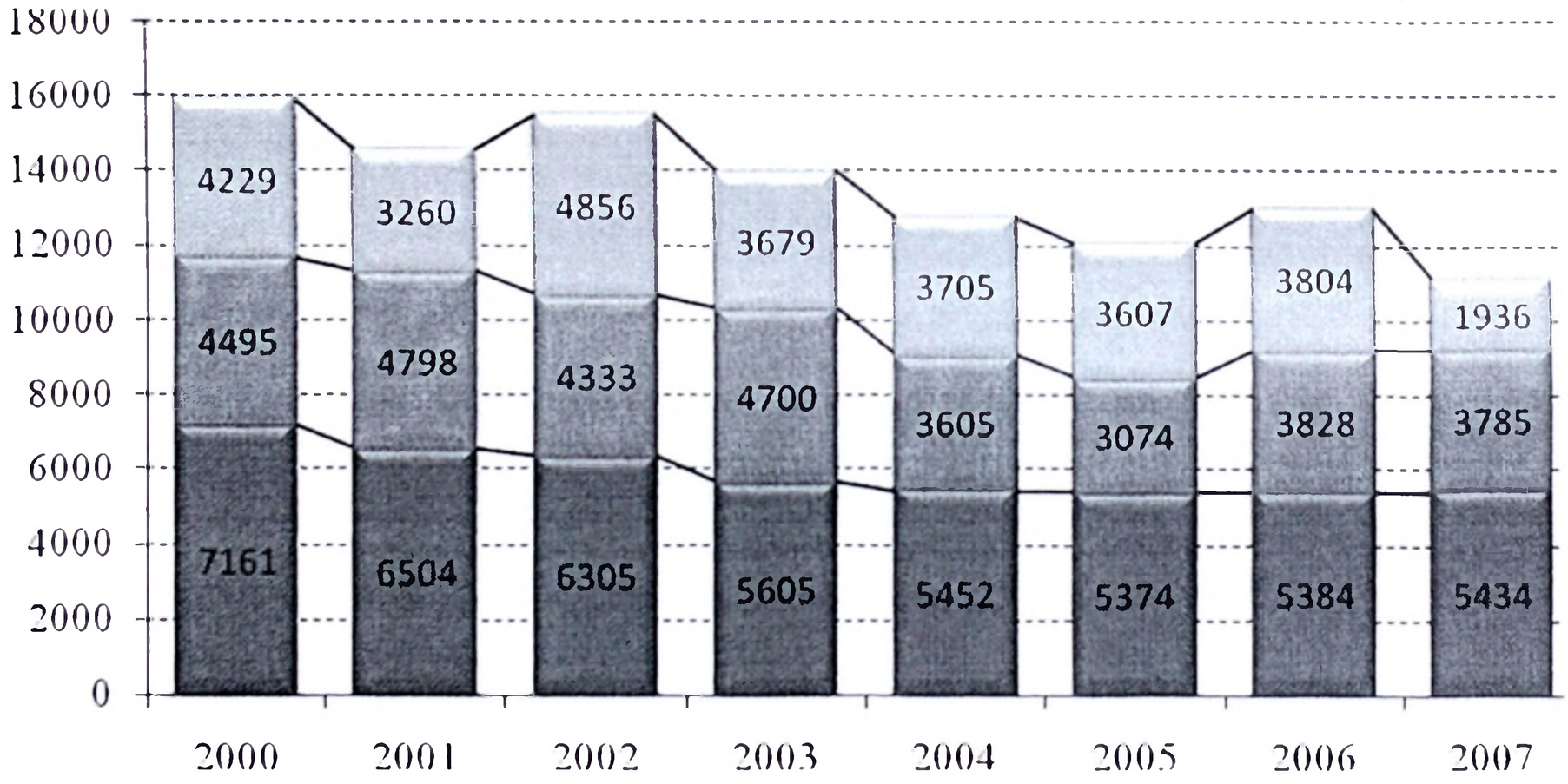

Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

Zaznaczyć wypada również, że Słowenia nie posiada własnego przemysłu obronnego, z czego wynika sytuacja, że w okresie 1990-2006 kraj ten dokonywał jedynie zakupów (import) uzbrojenia na globalną kwotę ponad 175 mln USD. Nie jest to jednak kwota imponująca, jak na długi okres i potrzeby nowej armii.

## 6.21. Turcja

Turcja jest krajem natowskim, który w ostatnich latach dokonał najbardziej drastycznych cięć w zakresie wielkości środków finansowych łożonych na system obronny (wykres 6.21.). Skumulowana wartość redukcji wydatków wojskowych za okres 2000-2007 wyniosła -35,5%, co oznacza zmniejszenie się kwoty wydatków z 15,9 mld USD = 3,7% PKB (rok 2000) do 11,2 mld USD = 2,1% PKB (rok 2007). Te wyraźne zmiany w wielkościach wydatków wojskowych wynikają z łożenia coraz więcej na potrzeby społeczne ludności. Bowiem to Turcja od lat stara się o przyjęcie w poczet państw Unii Europejskiej. Strukturalnie zmiana dotyczyła wszystkich obszarów tzn. wydatków osobowych, rzeczowych oraz pozostałych wydatków obronnych. Obniżenie wysokości nakładów na system obronny w wielkościach bezwzględnych nie powinno dziwić jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, iż Turcja zmniejszyła znacząco swoje siły zbrojne, które na koniec 2007 roku liczyły ok. 600 tys. żołnierzy (w roku 2000 było to 828 tys.). W tym euro-azjatyckim kraju, liczącym prawie 74 mln mieszkańców, każdy z obywateli przeznaczył w 2007 roku ponad 151 dolarów na utrzymanie armii, co spowodowało, iż wysokość wydatków wojskowych w przeliczeniu na jednego żołnierza osiągnęła pułap 18,2 tys. dolarów rocznie.

**Wykres 6.21. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Turcji w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**




Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

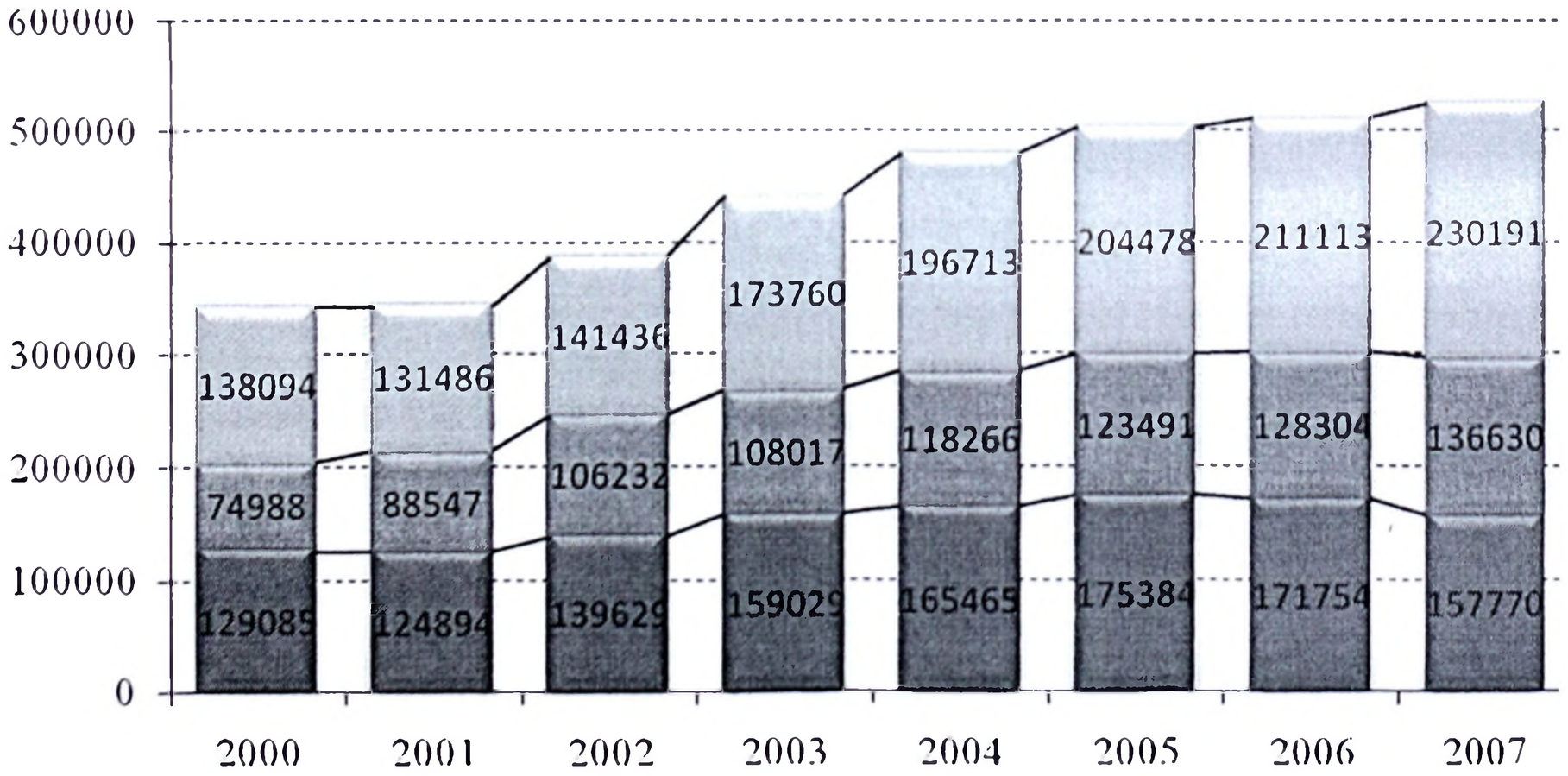
Turcja jako kraj o drugiej co do liczebności armii NATO potrzebuje znaczących ilości uzbrojenia, co dobitnie obrazuje wartość wymiany handlowej sprzętem specjalnym.

W okresie 1990-2006 kraj ten był największym nabywcą broni wśród państw natowskich, kupując w tym czasie uzbrojenie na kolosalną kwotę ponad 21,3 mld dolarów. Pamiętać także należy, że państwo to posiada także swój narody przemysł zbrojeniowy.

### 6.22. USA

Dokonując charakterystyki wydatków wojskowych Stanów Zjednoczonych można zamknąć ją w jednym słowem „NAJ". Nakłady finansowe USA są bowiem największe na świecie. Wartościowo na koniec 2007 roku zamknęły się w kwocie 525 mld dolarów, co stanowiło 66% udział w wydatkach krajów NATO oraz ponad 44% udział w światowych globalnych nakładach na sektor militarny. Dynamika wzrostu nakładów na system obronny USA w okresie 2000-2007 też była bardzo wysoka, w wyniku czego wartość skumulowanego realnego wzrostu wyniosła aż 48,7%. W przeliczeniu na jednego obywatela USA wartość wydatków wynosi rocznie 1739 dolarów. Tak wysokie obciążenie społeczeństwa zadaniami z zakresu obronności nie ma miejsca w żadnym innym państwie naszego globu. Niezwykle wysokie są również nakłady militarne w Stanach Zjednoczonych w przeliczeniu na jednego żołnierza, tej 1,5 milionowej armii, i wynosiły w roku 2007 ponad 350 tys. USD. Warto zwrócić uwagę, że dynamika wzrostu tych wydatków była związana z walką z terroryzmem w świecie i prowadzoną działalnością sił zbrojnych w Iraku i Afganistanie. Polityka republikanów w tym czasie lansowała USA jako żandarma świata.

**Wykres 6.22. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Stanów Zjednoczonych w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**




Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

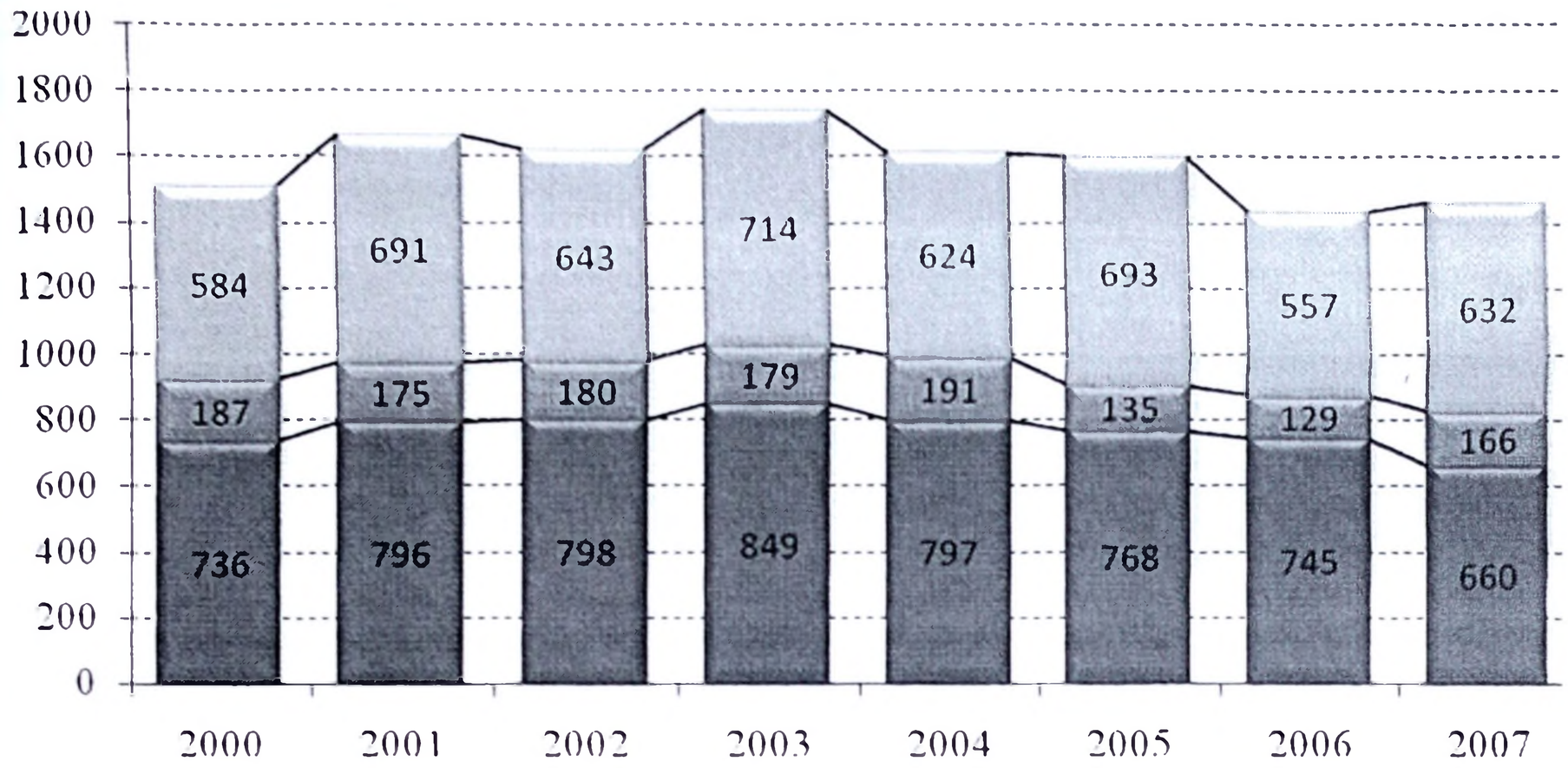
Trudno sobie wyobrazić również, iż USA będąc światowym mocarstwem nie są największym graczem na globalnym rynku uzbrojenia. W latach 1990-2006 kraj ten, posiadający ok. 41 fabryk produkujących broń i sprzęt specjalny (na 100 największych firm przemysłu zbrojeniowego w świecie), sprzedał za granicę towarów podlegających kontroli na kwotę przeszło 173 mld USD, importując w tym samym okresie uzbrojenie o wartości ok. 8,4 mld USD.

### 6.23. Węgry

Węgry, z kwotą wydatków wojskowych sięgającą w roku 2007 pułapu 1458 mln USD, zajmują w rankingu światowym 61 pozycję pod względem nakładów łożonych na system obronności. W kraju tym, wydatkujący przeciętnie na żołnierza 33,1 tys. dolarów rocznie (2007 r.), obciążenie wydatkami wojskowymi społeczeństwa (wydatki per capita) wynosiło na koniec 2007 roku 145 USD. Siły zbrojne Węgier liczące w granicach 44 tys. żołnierzy zawodowych są finansowane pieniędzmi, których kwota w relacji do produktu globalnego tego kraju kształtuje się na pułapie 1,5% PKB, co jest wynikiem niższym od przyjętego w Sojuszu i zalecanego jako 2%. Analiza relacji strukturalnych nakładów finansowych przeznaczanych na system obronny Republiki Węgierskiej pozwala stwierdzić, że polityka gospodarczo-obronna nie jest prowadzona stabilnie i konsekwentnie. Znaczne wahnięcia poziomu wydatków na sektor militarny nie znajdują uzasadnienia w zasadach długookresowego planowania strategicznego, tak ważnych dla sił zbrojnych każdego państwa. Zsumowany wzrost realnych nakładów obronnych w latach 2000-2007 wyniósł dla Węgier 1,9%, przy czym charakteryzował się brakiem stabilności np. w 2003 r. wzrost o 7,46%, 2004 r. spadek o -7,46%. W tym zakresie odgrywała ważną rolę koniunktura gospodarcza i kryzys finansów państwa. Warto zaznaczyć, że państwo to w strukturze swoich wydatków wojskowych ogranicza wydatki osobowe, a ostatnio zaczęło łożyć środki finansowe na flotę wojenną na Dunaju.

Analizując węgierski system obronny stwierdzamy, że kraj ten dokonał w latach 1990-2006 zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego na poziomie podobnym jak Dania tzn. wynoszącym kwotowo 1675 mln USD. Eksport wyniósł natomiast 119 mln dolarów. Ale w miarę upływu czasu przemysł zbrojeniowy w tym państwie jest ograniczany.

**Wykres 6.23. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Węgier w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**

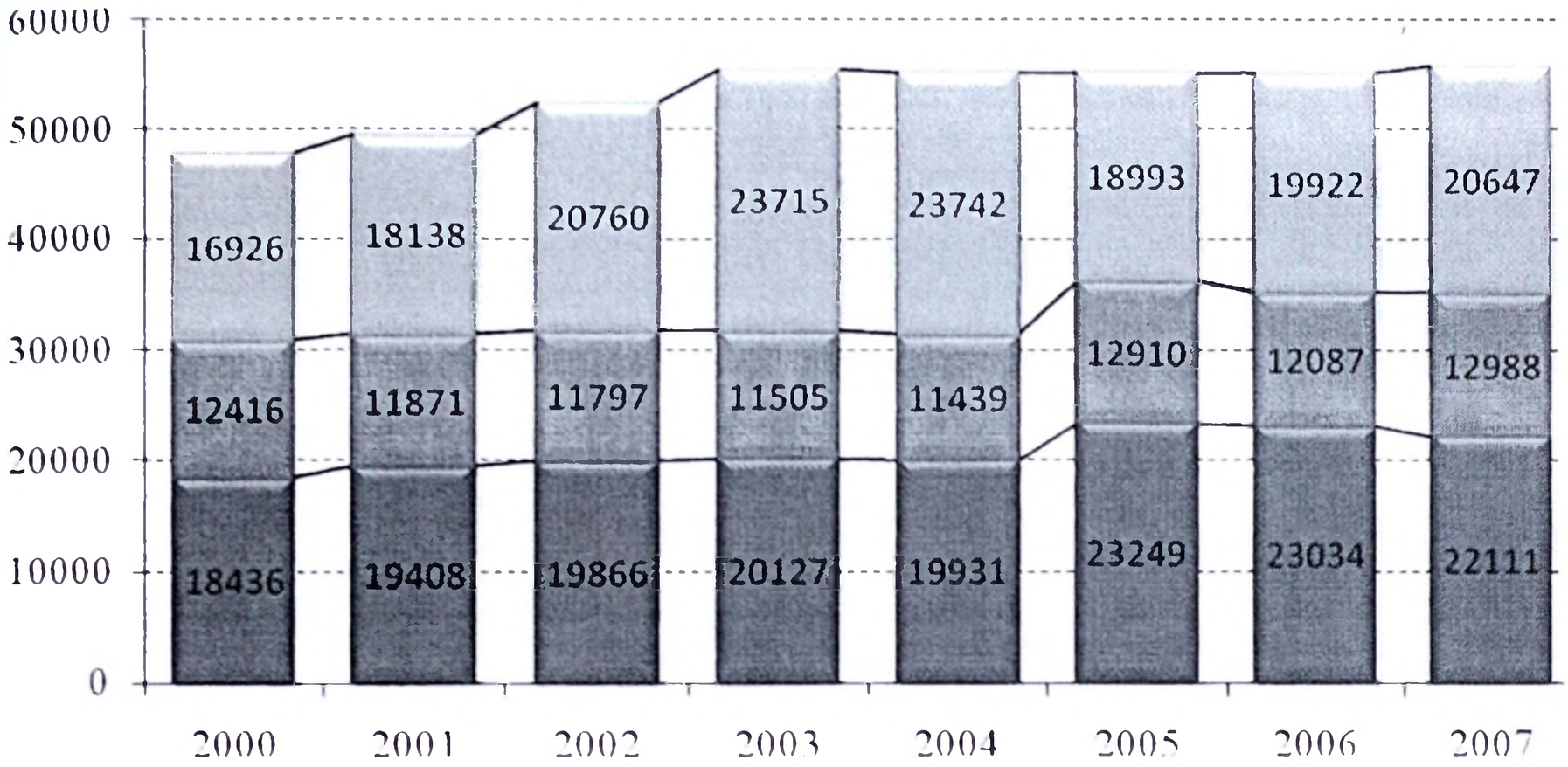



Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

### 6.24. Wielka Brytania

Państwo to z poziomem wydatków wojskowych osiągających 7% udział w całości środków finansowych będących do dyspozycji systemu obronnego NATO oraz prawie 5% w globalnych wydatkach świata, jest drugim mocarstwem „militarnym" na naszym globie, jeśli weźmiemy szacunki oparte o kurs wymiany walut. Kwota ponad 55,7 mld dolarów w roku 2007 spowodowała, że na jednego żołnierza w Zjednoczonym Królestwie przypadało średnio 308 tys. USD. Przeciętny Anglik musiał zatem we wskazanym roku oddać na potrzeby systemu obronnego swojego kraju w granicach 913 dolarów amerykańskich. Wysokość wydatków wojskowych będąca 2,4% udziałem w PKB Wielkiej Brytanii świadczy o randze i znaczeniu jakie kraj ten pragnie odgrywać nadal w międzynarodowej polityce bezpieczeństwa i obronności. Odnosząc się do struktury wewnętrznej nakładów finansowych przeznaczanych na brytyjskie siły zbrojne można stwierdzić, że jest ona poprawna gdyż koszty osobowe sięgające jedynie 40% całości budżetu wojskowego (wykres 6.24.) nie utrudniają utrzymywać w należytej sprawności nowoczesnego uzbrojenia i sprzętu wojskowego tak niezbędnego na współczesnym polu walki.

**Wykres 6.24. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Wielkiej Brytanii w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**



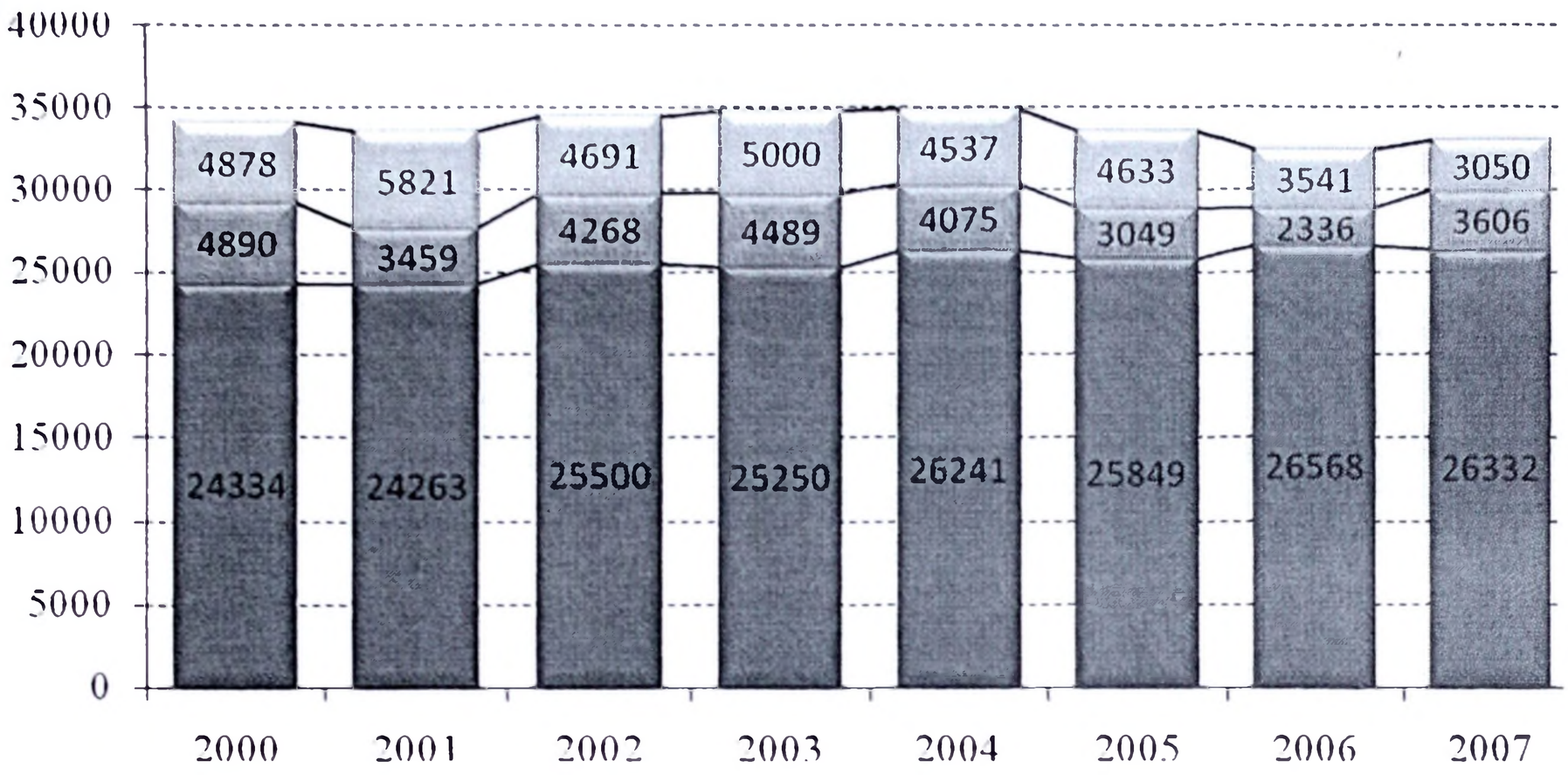

Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

Jeśli chodzi natomiast o udział Wielkiej Brytanii w handlu międzynarodowym sprzętem specjalnym to stwierdzamy, że skumulowana wartość wymiany dla lata 1990-2006 wynosiła odpowiednio: w imporcie – ok. 11 mld USD, w eksporcie – ponad 22 mld USD. Druga z wymienionych wartości plasowała to państwo w czołówce handlu bronią w świecie.

### 6.25. Włochy

Ostatnim z charakteryzowanych krajów NATO są Włochy. Ich nakłady na system obronny wynosiły w roku 2007 prawie 33 mld dolarów amerykańskich, co spowodowało, że kraj ten znalazł się w pierwszej dziesiątce – pozycja 9 – państw, które na cele militarne wydają najwięcej na świecie. Spoglądając na średniookresowe tendencje zmian poziomu wydatków wojskowych tego kraju (patrz wykres 6.25.), stwierdzamy iż włoska polityka gospodarczo-obronna jest stosunkowo stabilna. Niepokoi natomiast fakt, że największy udział w całości środków pieniężnych łożonych na armię jest przeznaczana w tym kraju od lat na finansowanie wydatków osobowych – 79.8%. Tym samym przypadało bardzo mało na zakupy sprzętu i wyposażenia. W roku 2007 przeciętny mieszkaniec Włoch był zobligowany do wyasygnowania na sektor związany z obronnością ponad 556 dolarów, sprawiając tym samym, że rządzący mieli do dyspozycji budżet, którego wielkość w relacji do około 440 tysięcznej armii, wynosiła 75 tys. USD na każdego żołnierza.

**Wykres 6.25. Wielkość i struktura wydatków wojskowych Włoch w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD**




Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, Załącznik 5B, s. 236-241.

Mając na względzie szerszy kontekst funkcjonowania włoskiego systemu militarnego wypada nadmienić, że udział tego kraju w światowym rynku uzbrojenia nie jest imponujący, jak na 60 milionowe państwo. Skumulowana wartość zakupów broni w latach 1990-2006 przez Włochy osiągnęła poziom nieco ponad 4,5 mld USD. Eksport dla tego samego okresu ukształtował się na pułapie 7,3 mld USD i w poszczególnych latach był bardzo wahliwy. Warto dodać, że od lat firmy włoskiego przemysłu zbrojeniowego należą do czołówki tej branży w Europie.

**Podejmując się krótkiej rekapitulacji** zaprezentowanych w powyższym rozdziale wyników dociekań naukowo-badawczych podejmujących kwestie tendencji występujących w strukturze wydatków wojskowych poszczególnych krajów NATO w latach 2000-2007 należy stwierdzić, że brak jest jednoznacznej spójności, co do podejścia do problemu nakładów finansowych w ramach Sojuszu. Przegląd środków pieniężnych łożonych przez poszczególne kraje Paktu Północnoatlantyckiego w średniookresowej perspektywie uwypukla dobitnie, iż mamy tu do czynienia nie z jednolitą polityką gospodarczo-obronną Sojuszu, ale z partykularnymi narodowymi koncepcjami utrzymania systemów militarnych w ramach danych nacji. Sytuacja, w której jedynie 8 państw natowskich przeznacza na swoje siły zbrojne 2% PKB, czyli zalecany w ramach organizacji poziom wydatków wojskowych nie napawa optymizmem na przeszłość. Oczywiści można stwierdzić, że panująca na świecie tendencja do redukowania liczebności sił zbrojnych skłania do tego typu podejścia, ale jak się

wydaje jest to koncepcja niezbyt słuszna, jeśli weźmiemy pod uwagę poziom rozwoju techniki i technologii wykorzystywanych przez współczesne siły zbrojne, a co za tym idzie ich niezwykle wysoką kapitałochłonność i wymagania, co do profesjonalizmu użytkowników. Dane wskazują, że Stany Zjednoczone uciekają europejskim państwom NATO pod względem łożenia na zapewnienie potrzeb obronności państwa. Z szacunków wynika, że jest to poniżej 50%. W perspektywie najbliższych lat nie widać, aby tendencja ta zmieniła się.

# 7. BADANIE SIŁY MILITARNEJ I SIŁY GOSPODARCZEJ PAŃSTW NATO W LATACH 2000-2007 W FUNKCJI WNIOSKOWANIA STATYSTYCZNEGO

**Mając na uwadze dokonanie analizy i oceny przewartościowań w stosunkach transatlantyckich w aspekcie porównań siły (mocy) gospodarczej i siły (mocy) militarnej, należy się skupić na przynajmniej czterech zagadnieniach.** Po pierwsze potrzeba przedstawić ewolucję związków występujących między geopolityką, a geoekonomią z punktu widzenia teorii. Pozwoli to dalej przejść do badań empirycznych. W drugim zagadnieniu wykazać siłę gospodarczą państw sojuszu NATO na arenie międzynarodowej oraz w samym ugrupowaniu. Analiza dotyczyć będzie informacji o PKB i wartości eksportu. Dalej starać się będziemy scharakteryzować siłę militarną tych państw posługując się w tym celu stosownymi informacjami o wydatkach wojskowych. Wreszcie po czwarte zbadać statystyczną korelację siły związku między rozwojem społeczno-gospodarczym analizowanych państw (ich siłą ekonomiczną) a posiadanym potencjałem militarnym (siłą wojskową). Chodzi więc o stwierdzenie związku przyczynowo-skutkowego występującego między gospodarką a poziomem obronności w sojuszu NATO. Tym samym zmierzać będziemy do uzyskania odpowiedzi na pytanie: czy daje się odczuć w stosunkach transatlantyckich wyraźne odejście od postrzegania pierwotnego elementu siły militarnej na rzecz siły gospodarczej. Mówiąc wprost - poszukujemy zmian w paradygmacie współczesnego sojuszu transatlantyckiego.

## 7.1. Geopolityka czy geoekonomika – zarys problemu

Od początku lat dziewięćdziesiątych XX stulecia w literaturze przedmiotu toczy się gorący spór intelektualny o prymat geopolityki czy geoekonomiki w stosunkach międzynarodowych. Z dyskusji tej można wnioskować, że w miarę upływu czasu zyskuje coraz mocniej pogląd - nie tylko wśród grona ekonomistów - że współczesna walka zbrojna między państwami uprzemysłowionymi odchodzi powoli w przeszłość. Występuje bowiem odejście od tradycyjnego pojmowania bezpieczeństwa, które zakładało, że głównymi środkami jego zapewnienia w stosunkach międzynarodowych pozostają siła wojskowa i oddziaływania polityczno-dyplomatyczne[116]. Natomiast wraz z globalizacją i rozwojem społeczeństwa informacyjnego towarzyszy tym stosunkom konflikt interesów na gruncie

---

[116] T. Jemioło, Główne tendencje we współczesnych stosunkach międzynarodowych, [w:] Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe, pod red. A. Ciupińskiego i K. Malaka, AON, Warszawa 2004, s. 14.

gospodarki. Każde bowiem państwo stara się być konkurencyjnym wobec innych podmiotów życia politycznego. Cały czas śledzi zmiany zachodzące w gospodarkach innych państw, porównuje wskaźniki makroekonomiczne, aby prowadzić własną politykę rozwojową by uzyskać zwiększenie własnego bogactwa i dobrobytu swoich obywateli. Stąd swoją polityką próbuje tworzyć warunki dla maksymalizacji korzyści osiąganych ze współpracy międzynarodowej i przykładowo wpływa na przyciąganie kapitału zagranicznego, obniżanie podatków, dba o niską inflację, jak również ułatwia procedury przy zakładaniu firm. Chodzi więc o stały i szeroki dopływ gotówki do budżetu państwa. Ale ten dopływ gotówki ma iść przede wszystkim nie na zbrojenia, a na poprawę życia obywateli. Stąd też twierdzimy, że współcześnie „duch handlu i współpracy" góruje nad „duchem militaryzmu". Pamiętać trzeba, że wojna zawsze burzy i niszczy dorobek państwa i społeczeństwa, a handel zawsze zmierza do współpracy i bogacenia się. Naruszenie przez jakiekolwiek państwo takiej współpracy wiązałoby się z ryzykiem utraty korzyści wszystkich jej uczestników. Czyli taka współzależność gospodarcza wpływa pozytywnie na bezpieczeństwo w regionie. Państwa demokratyczne tą prawdę odkryły i od dłuższego czasu stosują tą maksymę oraz starają się poszerzać jej wpływ w świecie.

Na podstawie bieżących analiz sytuacji polityczno-gospodarczych i praktyki działania podmiotów państwowych, jednoznacznie można stwierdzić, że obecnie jak nigdy dotąd w historii, czynniki ekonomiczne decydują o sile oddziaływania państwa. Daje się bowiem w sposób wyraźny odczuć występowanie korelacji między czynnikami politycznymi, wojskowymi czy społecznymi, a czynnikami ekonomicznymi. **Aspekt ekonomiczny wynikający z rosnącej współzależności państw oraz globalizacji, stał się jednym z dominujących determinant współczesnego bezpieczeństwa państwa.** Liczne przykłady historyczne z dziejów świata dowodzą istnienia współzależności przyczynowo-skutkowych między potencjałem gospodarczym, a siłą militarną państwa. Od wieków źródłem wielu konfliktów zbrojnych były i są nadal kryzysy ekonomiczne[117], zaś zasoby ekonomiczne ograniczyły ich zarówno skalę, zasięg czy też intensywność. Baczna obserwacja współczesnej cywilizacji pozwala skonstatować, że powstanie państw demokratycznych, internacjonalizacja gospodarowania, globalizacja, oddziaływanie na stosunki międzynarodowe podmiotów prywatnych, wzrost znaczenia handlu zagranicznego, postęp naukowo-techniczny przesunęły sferę rywalizacji państw ze sfery militarnej na sferę ekonomiczną. Dodatkowo ekonomizację zagrożeń wywołały również: wzrost niestabilności systemu finansowego, kryzysy polityczno-

[117] Patrz: W. Morawski, Kronika kryzysów gospodarczych, TRIO, Warszawa 2003.

społeczne, wzrastające zadłużenie międzynarodowe, wzrost przestępczości zorganizowanej, lokalny głód ludności afrykańskiej i azjatyckiej oraz pogłębiające się różnice między państwami na świecie. Stąd wyraźnie wynika, że na składowe współcześnie pojmowanego bezpieczeństwa państwa wpływają obok aspektów wojskowych i politycznych czynniki gospodarcze i technologiczne, a także ekologiczne, demograficzne czy społeczne[118].

Można uogólnić, że siła wojskowa pozostawała przed laty dwu biegunowa, podczas gdy siła ekonomiczna stała się współcześnie wielobiegunowa. Oznacza to, że **siła wojskowa utraciła dziś centralne miejsce w ustalaniu hierarchii mocy państw. Geoekonomia zastąpiła w dużej mierze geostrategię, jako instrument geopolityki.** Konkurencja i rywalizacja między państwami uprzemysłowionymi ma obecnie charakter ekonomiczny, a nie wojskowy. Miejscem rywalizacji stał się globalny rynek zbytu towarów i usług, a także inwestycji. Wzrost konkurencyjności służyć może także osiąganiu hegemonii szczególnie w przypadku dużych, silnych gospodarczo państw chcących podporządkować swojej polityce kraje słabiej rozwinięte oraz o mniejszym potencjale gospodarczym.

Dodatkowo trzeba zauważyć, że w przeszłości myślenie o państwie znaczyło myślenie o wojnie, dzisiaj oznacza myślenie przede wszystkim o jego zdolnościach geoekonomicznych[119]. Siły zbrojne - ten specyficzny instrument polityki państwa - nie będą już u progu XXI w. decydować o jego bezpieczeństwie[120]. W stosunkach międzynarodowych mówi się, że następuje okres przewartościowań[121]. Zmierzamy ku szerszej i dynamiczniejszej konkurencji ekonomicznej. Znamienne jest, że rozwój ekonomiczny nie jest grą o sumie zerowej, w której wygranym jednych nieuchronnie towarzyszą przegrane innych. Jest to gra, w której wygrać może każdy. Dla działalności gospodarczej nie ma granic, liczy się przede wszystkim zysk – korzyść ekonomiczna, co wyzwala rywalizację, poszukiwanie nowych konsumentów, poszerzanie rynku zbytu. Natomiast pierwiastek militarny ma stać jedynie na straży tego porządku. Dlatego współczesne siły zbrojne muszą (w pewnym uproszczeniu): chronić, pomagać i ratować i być armią w pełni profesjonalną[122]. Ale warunkiem sine quo non dla bezpieczeństwa jest stabilne środowisko ekonomiczne i polityczne w ramach stosunków międzynarodowych i odwrotnie dla siły ekonomicznej potrzebna jest wystarczalna siła

---

[118] J. Stańczyk, Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa, PAN, Warszawa 2001, s. 26.
[119] C. Jean, Geopolityka, Ossolineum, Wrocław, Warszawa, Kraków, 2003, s. 24-25.
[120] A. Dawidczyk, Nowe wyzwania, zagrożenia i szanse dla bezpieczeństwa Polski u progu XXI wieku, AON, Warszawa 2001, s. 5.
[121] J. Czaja, Kształtowanie się nowego porządku międzynarodowego, [w:] Bezpieczeństwo zewnętrzne RP, praca zbiorowa pod red. naukową T. Jemioły i K. Malaka, AON, Warszawa 2002, s. 60.
[122] B. Balcerowicz, Siły zbrojne w państwie i w stosunkach międzynarodowych, Scholar, Warszawa 2006, s. 7.

militarna[123] wsparta współdziałaniem na arenie międzynarodowej. Bowiem bez silnych instytucji i woli politycznej i zalecanej polityki gospodarczej nie można zaadoptować czy też skutecznie wdrożyć koncepcji ekonomicznych[124].

Podsumowując można stwierdzić, że wraz z końcem świata bipolarnego, siła zbrojna zmarginalizowała swoje znaczenie w stosunkach międzynarodowych między państwami Północy. To już dziś państwa uprzemysłowione nie mogą odwoływać się do siły zbrojnej, jako ostatecznego elementu w polityce państwa. Jest to tylko możliwe przy użyciu instrumentów ekonomicznych. O randze państw i możliwościach działania na arenie międzynarodowej decyduje przede wszystkim ich potęga gospodarcza. Stąd ostatecznym celem dla geoekonomiki jest zdobycie i ochrona własnej pozycji w gospodarce światowej. Przeciwnikiem są tu wszystkie państwa bądź podmioty gospodarcze, których kosztem dąży się do uzyskania korzyści ekonomicznych. Można rzec, że jeśli jedno państwo podejmuje działania agresywne na polu ekonomicznym to i inne państwa zmuszone są robić to samo. Współcześnie w dobie globalizacji widać, że coraz częściej ten proces następuje wśród państw transatlantyckich. Przy czym do głosu coraz częściej w stosunkach międzynarodowych dochodzi przedsiębiorstwo transnarodowe, które staje się liczącym podmiotem[125]. Dlatego wydaje się nam, że **istnieje potrzeba już dziś przygotowywać się i doskonalić organy i mechanizmy zarządzania kryzysami i konfliktami geoekonomicznymi. To jest współczesne „pole walki" rozwiniętych państw**.

Jesteśmy przekonani, że zaprezentowane dociekania na gruncie teorii pozwalają na uchwycenie głównej myśli tego zagadnienia. Tym samym stanowić to może dobrą podstawę dla badań empirycznych w tym zakresie, biorąc pod uwagę państwa Sojuszu NATO.

### 7.2. Siła ekonomiczna

Mając na uwadze scharakteryzowanie dynamiki nominalnego narastania siły ekonomicznej państw Sojuszu NATO i ukazania występującej w tym zakresie rywalizacji międzynarodowej należy stwierdzić, że zagadnienie to należy do złożonych problemów natury metodologicznej i merytorycznej. Ten pierwszy aspekt wynika choćby z posługiwania

---

[123] Patrz: Wystarczalność ekonomiczna, pod red. P. Sienkiewicza, Bellona, Warszawa 1996.
[124] Patrz: F. Fukuyama, Ameryka na rozdrożu. Demokracja, władza i dziedzictwo neokonserwatyzmu, REBIS, Poznań 2006, s. 113.
[125] Patrz: Rocznik Strategiczny 2005/2006, SCHOLAR, Warszawa 2006, s. 42.

się różnorodnymi terminami, jak choćby siła, potęga, moc[126]. Również ma tu znaczenie przyjęcie do analizy określonych wskaźników, jak i wykorzystanie różnorodnych danych statystycznych w dłuższych przedziałach czasu. Natomiast w drugim przypadku trudność sprawia dotarcie choćby do kompleksowych informacji, które będą obejmować wszystkie państwa NATO w okresie kilku lat. Z takimi zastrzeżeniami przystępujemy do prezentacji wyników swoich dociekań naukowych w tym temacie.

Podstawową miarą w porównaniach rozwoju społeczno-gospodarczego państw w skali międzynarodowej jest Produkt Krajowy Brutto (PKB). Obrazuje on końcowy rezultat działalności wszystkich podmiotów gospodarki narodowej. Nie jest to idealna miara, gdyż nie ujmuje ona np. struktury jego tworzenia. Tak samo jest ona wyceniana dla przykładowo produkcji alkoholu, broni jak również chleba. Należy także zwrócić uwagę, że szybki jego przyrost wiąże się często z powstaniem olbrzymich szkód ekologicznych, które nie są odliczane od ogólnego rachunku. Mimo tego jest uznanym uniwersalnym wskaźnikiem rozwoju społeczno-gospodarczego czy też poziomu życia. Spójrzmy, jaki jest poziom tego wskaźnika dla państw Sojuszu NATO w 2007 r. (patrz tabela 7.1.).

Nawet pobieżna analiza zawartych informacji wskazuje, że mamy do czynienia z dużym rozstępem statystycznym PKB państw należących do Sojuszu NATO (od 21 do aż 13741 mld USD przy wielkościach absolutnych). Wynika to z oczywistych i wszelakich uwarunkowań działania tych państw. W pewnym uproszczeniu spośród wszystkich tych państw można byłoby wydzielić przynajmniej sześć grup siły ekonomicznej. W pierwszych czterech grupach na pewno znalazłyby się wszystkie państwa, które należą od dłuższego przedziału czasu do struktur analizowanego paktu (łącznie z Polską). Najsłabsze państwa zostaną wówczas sklasyfikowane w dwóch ostatnich grupach (od 138,4 mld USD w dół) i znalazło się tam aż osiem państw. Ale taka klasyfikacja nie jest obiektywna, gdyż nie ujmuje liczby mieszkańców. Stąd trzeba sięgnąć po wskaźniki względne. Przeliczając PKB na 1 obywatela układ siły gospodarczej nieco się zmienia. Proporcje wówczas się spłaszczają, ale także niektóre państwa zmieniają wyraźnie swoje miejsce w szyku. Przykładowo Turcja trafia do najsłabszej grupy ze względu na duży potencjał ludnościowy (73,8 mln obywateli)

---

[126] Patrz: M. Sułek, Państwa bałtyckie w świetle syntetycznych miar potęgi, [w:] Morze w cywilizacji, kulturze i stosunkach międzynarodowych, red. E. Haliżak, W. Lizak, L. Łukaszuk, E. Śliwka, Spęcogaf, Warszawa – Pieniężno 2006, s. 268.

i słabą konkurencyjność gospodarki[127], a USA tracą wyraźnie prymat pierwszeństwa (302,6 mln obywateli) na rzecz Luksemburga (tylko 467 tys. obywateli).

**Tabela 7.1. Wartość PKB państw należących do Sojuszu NATO w 2007 r., w cenach bieżących**

| Wyszczególnienie | 2007 | | |
|---|---|---|---|
| | A | B | C |
| **USA** | 13741,6 | 45489 | 45489 |
| **CAN** | 1429,7 | 43356 | 38500 |
| **BEL** | 458,4 | 43155 | 35382 |
| **BUL** | 39,6 | 5178 | 11311 |
| **CZE** | 174,0 | 16852 | 24027 |
| **DAN** | 310,1 | 56788 | 35961 |
| **EST** | 21,3 | 15932 | 20584 |
| **FRA** | 2589,8 | 40738 | 32686 |
| **GER** | 3316,1 | 40311 | 34391 |
| **GRE** | 312,3 | 27902 | 28423 |
| **HUN** | 138,4 | 13766 | 18754 |
| **ISL** | . | . | 35742 |
| **ITA** | 2101,6 | 35430 | 30381 |
| **LAT** | 27,2 | 11930 | 17488 |
| **LIT** | 38,8 | 11308 | 17733 |
| **LUX** | 49,7 | 103442 | 79793 |
| **NID** | 776,1 | 47391 | 39225 |
| **NOR** | 388,5 | 82549 | 53477 |
| **POL** | 425,1 | 11154 | 15854 |
| **POR** | 223,3 | 21045 | 22815 |
| **RUM** | 161,3 | 7523 | 11401 |
| **SLO** | 75,0 | 13903 | 20079 |
| **SLV** | 45,9 | 22936 | 27227 |
| **ESP** | 1437,9 | 32044 | 31586 |
| **TUR** | 657,1 | 8891 | 12993 |
| **GBR** | 2803,4 | 46121 | 35669 |

A – PKB w mld USD

B – PKB na 1 mieszkańca w USD

C – PKB na 1 mieszkańca wg parytetu siły nabywczej (kalkulacyjny przelicznik ukazujący, ile jednostek waluty narodowej określonego kraju potrzeba do zakupienia tej samej ilości dóbr i usług, którą można nabyć za 1 USD).

. zupełny brak informacji lub brak informacji wiarygodnych

Źródło: Mały Rocznik Statystyczny Polski 2009, GUS, Warszawa 2009, s. 594-595.

Przyjmując natomiast informacje dotyczące PKB przypadającego na 1 mieszkańca, ale wg parytetu siły nabywczej, wówczas rozwój gospodarczy poszczególnych państw Sojuszu NATO jest jeszcze bardziej wyrównany. Przy takim układzie Bułgaria, Rumunia, Litwa,

[127] Patrz: J. W. Bossak, W. Bieńkowski, Międzynarodowa zdolność konkurencyjna kraju i przedsiębiorstw. Wyzwania dla Polski na progu XXI wieku, SGH, Warszawa 2004, s. 34.

Łotwa i Czechy wyraźnie pną się do góry. Świadczy to o relatywnie tanich cenach towarów i usług w tych państwach w stosunku do wysoko rozwiniętych państw zachodnich.

**Uogólniając tą analizę można stwierdzić, że do czołówki państw w Sojuszu NATO pod względem realnej siły ekonomicznej można zaliczyć w kolejności: Luksemburg, Norwegię, USA, Holandię, Kanadę, Danię, Wielką Brytanię, Belgię, Niemcy, Francję, Hiszpanię i Włochy**. Tu poziom życia obywateli jest najwyższy. Gospodarka jest najmocniej rozwinięta i jest motorem postępu ludzkości. Trzeba dodać także, że są to państwa o starej demokracji, gdzie kult pracy jak również prywatnej własności środków produkcji jest od dawna zakorzeniony, a postęp techniczny dominujący[128]. Natomiast na drugim biegunie rozwoju gospodarczego znajduje się: Bułgaria, Rumunia i Turcja. Państwa te są najmocniej zacofane w rozwoju spośród członków Sojuszu NATO. Potrzeba kilkudziesięciu lat, aby państwa te osiągnęły średni poziom rozwoju wśród państw NATO. Ale w Sojuszu Północnoatlantyckim liczy się nie siła ekonomiczna, a chęć podporządkowania się rygorom wspólnego bezpieczeństwa. Oznacza to sprostanie określonym standardom politycznym, w tym pokojowego rozwiązywania konfliktów regionalnych, szacunku dla procedur demokratycznych, systemu rządów prawa oraz demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi[129]. Każde poszerzenie tego bloku to zapewnienie stabilizacji bezpieczeństwa w regionie, a to jest najważniejsza przesłanka sojuszu.

W przedstawionej analizie abstrahuje się od struktury tworzenia tego dochodu. We wszystkich tych państwach głównym motorem tego produktu są usługi (bankowe, ubezpieczeniowe, informatyczne, telekomunikacyjne, transportowe, turystyczne itp.), na drugim miejscu jest przemysł. Później dopiero występują różnice między miejscem określonych sektorów: rolnictwa, budownictwa i handlu. Właśnie rozwój tych poszczególnych sektorów w każdym kraju jest specyficzny. Stąd też rządy poszczególnych krajów prowadzą swoją własną politykę gospodarczą wspierającą rozwój tych sektorów w oparciu o określone uwarunkowania. Ale w dzisiejszej dobie globalizacji, gdzie wszyscy mogą prawie wszystko produkować, istnieje tylko granica popytu. Z racji tego, że rynek jest otwarty, towary i usługi mogą się bez ograniczeń przemieszczać, stąd też po nasyceniu własnego rynku poszukuje się sprzedaży nadwyżek za granicą. Przy produkcji masowej czerpie się z tego tytułu określone korzyści. Dlatego podmioty gospodarcze prą do eksportu. Zarobione pieniądze inwestują w dalszą produkcję i modernizację, stąd ceny towarów

---

[128] J. Sachs, Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia, PWN, Warszawa 2006, s. 45.
[129] www.nato. int.

masowych mogą relatywnie spadać. Stają się coraz bardziej przystępne dla obywatela, a nasza psychologiczna chęć posiadania wszystkiego nakręca spiralę podaży. Stąd wynika waga konkurencyjności gospodarki, która jest podstawą tworzenia efektywnej polityki wspierającej procesy wzrostu gospodarczego i zwiększenia dobrobytu społecznego. Opisany mechanizm ukazuje wagę i siłę handlu zagranicznego w kontaktach międzynarodowych. Spójrzmy więc, jak wyglądała wartość eksportu państw należących do Sojuszu NATO w 2007 r. (tabela 7.2).

Podobnie jak w poprzedniej analizie występują w ramach państw Sojuszu NATO olbrzymie dysproporcje w nominalnych wartościach eksportu towarów i usług, które kształtują się od 8 do 1329 mld USD. Prym w tym zakresie wiodą Niemcy. W ich eksporcie dominują: maszyny i urządzenia, sprzęt elektryczny i elektrotechniczny, sprzęt transportowy i wyroby przemysłu chemicznego. Pokaźny udział w tym eksporcie stanowią wyroby wysokiej techniki. Państwo to jest zaliczane do krajów wiodących w tym zakresie. Natomiast USA znalazły się na drugim miejscu w handlu zagranicznym wśród państw NATO. Od lat lansowana jest w tym kraju polityka ekonomiczna zmierzająca do zapewnienia swobody handlu, inwestycji i dostępu do dóbr surowcowych. Jest ono czołowym producentem i eksporterem dób przemysłowych wysoko przetworzonych. Na trzecim miejscu, lecz znacznie odbiegająca od pozostałych państw, znalazła się Francja. Wynika to z posiadania m.in. swoich szerokich wpływów gospodarczych w świecie i stabilności politycznej.

Natomiast na przeciwległym biegunie znajdują się dwa państwa nadbałtyckie przyjęte do NATO w maju 2004 r. (Łotwa i Estonia). Wynika to z oczywistych względów natury geograficzno-przestrzennej. Ale ten stan wyraźnie się zmienia, jeśli przyjąć wskaźniki względne. W tym przypadku ostatnimi państwami są Turcja, Rumunia, Grecja oraz Bułgaria. W ich eksporcie wadą jest brak jednoznacznej specjalizacji na międzynarodowym rynku. Natomiast prymat w tym przypadku wiodą trzy państwa Benelux oraz Norwegia. Jest to wynikiem masowych przeładunków towarów w portach morskich i lotniczych. Ma tu także swój wpływ miejsce ulokowania kilku giełd światowych dla określonych towarów. Biorąc jednak pod uwagę zdolności innowacyjne w produkcję to do krajów o najsłabszej pozycji zaliczyć trzeba: Estonię, Hiszpanię, Polskę i Słowację[130].

[130] M. A. Weresa, M. Gomułka, Ocena innowacyjności Polski na tle nowych krajów Unii Europejskiej, [w:] Polska. Raport o konkurencyjności 2006, pod red. M. A. Weresy, SGH, Warszawa 2006, s. 180.

**Tabela 7.2. Wartość eksportu państw należących do Sojuszu NATO w 2007 r., w cenach bieżących**

| Wyszczególnienie | 2007 | |
|---|---|---|
| | A | B |
| USA | 1163,0 | 3803 |
| CAN | 416,4 | 12667 |
| BEL | 432,3 | 41342 |
| BUG | 18,6 | 2432 |
| CZE | 122,8 | 12052 |
| DAN | 102,9 | 18902 |
| EST | 11,0 | 8204 |
| FRA | 542,1 | 8794 |
| GER | 1329,1 | 16090 |
| GRE | 23,5 | 2106 |
| HUN | 93,4 | 9310 |
| ISL | . | . |
| ITA | 499,9 | 8491 |
| LAT | 7,9 | 3466 |
| LIT | 17,2 | 5063 |
| LUX | 16,1 | 34473 |
| NID | 476,8 | 29040 |
| NOR | 138,0 | 29369 |
| POL | 138,8 | 3641 |
| POR | 50,2 | 4729 |
| RUM | 40,0 | 1868 |
| SLO | 57,8 | 10717 |
| SLV | 26,6 | 13263 |
| ESP | 246,8 | 5573 |
| TUR | 106,9 | 1427 |
| GBR | 436,0 | 7174 |

A – eksport w mld USD
B – eksport na 1 mieszkańca w USD
. zupełny brak informacji lub brak informacji wiarygodnych
Źródło: Mały Rocznik Statystyczny Polski 2009, GUS, Warszawa 2009, s. 583-584.

**Zaprezentowane informacje pozwalają sprecyzować wniosek, że wszystkie państwa NATO kładą duży nacisk na rozwój gospodarczy swoich krajów. Ale tylko część z tych państw może pochwalić się siłą ekonomiczną przejawiającą się choćby na płaszczyźnie technologicznej, eksportu czy w jakości życia. Właśnie w tych płaszczyznach dokonuje się pokojowa rywalizacja państw należących do Sojuszu NATO.**

## 7.3. Siła militarna

**Starając się zbadać siłę militarną państw (jako formę siły fizycznej w stosunkach międzynarodowych) należących do sojuszu NATO, można tego dokonać w różnych**

**przekrojach.** Na przykład względem: potencjału ludnościowego, powierzchni kraju, wartości PKB, liczebności sił zbrojnych, ilości związków taktycznych, samolotów, czołgów czy wreszcie wartości wydatków wojskowych. Wszystkie te miary charakteryzują określoną cechę i świadczą o względnym zaszeregowaniu członków NATO. Należy więc spojrzeć na choćby wybrane wskaźniki ekonomiczno-finansowe (jako na najbardziej wymierne przy porównaniach międzynarodowych), aby wyrobić sobie zdanie na temat ich siły. Oczywiście należy pamiętać o stronie jakościowej czynionych analiz.

**Sojusz Północnoatlantycki jest niekwestionowaną potęgą militarną w świecie od zakończenia „zimnej wojny".** Inne organizacje militarne, czy też państwa nie mogą konkurować z tym ugrupowaniem. Ogółem państwa NATO w 2007 r. wydały na swoje potrzeby obronne 822 703 mln USD. Kwota ta stanowi 68% wszystkich wydatków świata wyasygnowanych na ten cel. Tendencja ta w miarę upływu czasu jest zachowywana (w 2000 r. wnosiła 69%). Oczywiście w ramach tego ugrupowania prym utrzymują Stany Zjednoczone. W 2007 r. wydały one na ten cel aż 546 786 mln USD czyli ok. 45% wszystkich wydatków wojskowych świata, a w 2000 r. było to 39% (wg cen stałych). Oznacza to, że USA „jednostronnie ścigają się" w tym zakresie z samym sobą, przeznaczając na ten cel z roku na rok coraz większe sumy. Można rzec, lansują one strategię, której motywem przewodnim jest niedopuszczenie, by jakiekolwiek państwo mogło osiągnąć pozycję równorzędnego gracza. Ale ten wysoki poziom zbrojeń w tym państwie jest cały czas wspierany przez lobby przemysłowo-technologiczne, które „żyje" z zamówień dla armii. Można chyba powiedzieć, że zyski czerpane z tego tytułu są ważniejsze od kalkulacji zagrożenia - obrona. Tym samym biznes jeszcze raz wskazuje, że jest górą w stosunku do racjonalności poczynań w zakresie kontroli zbrojeń.

Badając łączne kwoty przeznaczane na wydatki wojskowe w poszczególnych państwach NATO, należy zwrócić uwagę na dość duże różnice w finansowaniu tych potrzeb. Wynika to przede wszystkim z przesłanek: politycznych, wojskowych, gospodarczych, technicznych i geograficznych. Ale mimo wspólnej przynależności do Sojuszu różnią się one w sposób zasadniczy. Przyjmując jednolitą metodologię zaszeregowania poszczególnych pozycji do wydatków na ten cel oraz kurs walutowy można określić odpowiedni porządek państw (patrz tabela 7.3). Dla ukazania tendencji badanego zjawiska informacje zostały podane w dłuższym przedziale czasu (lata 2000-2007) i obejmują państwa NATO z wyłączeniem Islandii oraz nowo przyjętych państw w 2009 r., czyli Albanii i Chorwacji.

**Tabela 7.3. Wydatki wojskowe państw należących do Sojuszu NATO w latach 2000-2007, w cenach stałych z 2007, w mln USD**

| Wyszczególnienie | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **USA** | 342 172 | 344 932 | 387 303 | 440 813 | 480 451 | 503 353 | 511 187 | 546 786 |
| **CAN** | 11 412 | 11 709 | 11 771 | 11 984 | 12 441 | 12 986 | 13 588 | 15 155 |
| **BEL** | 4 783 | 4 573 | 4 434 | 4 482 | 4 389 | 4 229 | 4 197 | 4 398 |
| **BUL** | 559 | 619 | 624 | 637 | 622 | 641 | 663 | 631 |
| **CZE** | 2 082 | 2 003 | 2 140 | 2 325 | 2 231 | 2 439 | 2 253 | 2 144 |
| **DAN** | 3 555 | 3 776 | 3 730 | 3 619 | 3 640 | 3 468 | 3 792 | 3 666 |
| **EST** | 126 | 147 | 175 | 202 | 213 | 229 | 251 | 329 |
| **FRA** | 50 205 | 50 036 | 51 064 | 52 615 | 54 059 | 52 917 | 53 199 | 53 579 |
| **GER** | 41 147 | 40 474 | 40 604 | 40 044 | 38 816 | 38 060 | 37 133 | 36 929 |
| **GRE** | 8 701 | 8 508 | 8 350 | 7 097* | 7 765* | 8 480* | 8 824* | 9 346* |
| **HUN** | 1 507 | 1 662 | 1 621 | 1 742 | 1 612 | 1 596 | 1 340 | 1 255 |
| **ITA** | 34 102 | 33 543 | 34 459 | 34 739 | 34 853 | 33 531 | 32 445 | 33 086 |
| **LAT** | 91,6 | 115 | 188 | 217 | 234 | 272 | 342 | 390 |
| **LIT** | 242* | 242* | 264 | 305 | 319 | 308 | 338 | 372 |
| **LUX** | 194 | 243 | 256 | 267 | 272* | 296* | 319* | 319* |
| **NID** | 9 116 | 9 352 | 9 344 | 9 479 | 9 549 | 9 568 | 10 015 | 9 853 |
| **NOR** | 4 358 | 4 385 | 5 269 | 5 066 | 5 194 | 4 887 | 4 826 | 4 920 |
| **POL** | 4 913 | 5 270 | 5 345 | 5 628 | 5 947 | 6 262 | 6 506 | 6 973 |
| **POR** | 3 479 | 3 617 | 3 719 | 3 636 | 3 811* | 3 630* | 3 660* | 3 343* |
| **RUM** | 1 614 | 1 693 | 1 684 | 1 737 | 1 868 | 1 976 | 2 036 | 2 303 |
| **SLO** | 676 | 761 | 771 | 818 | 760 | 823 | 835 | 925 |
| **SLV** | 336 | 412 | 457 | 476 | 505 | 514 | 589 | 602 |
| **ESP** | 11 074 | 11 216 | 11 485 | 11 375 | 11 741 | 11 826 | 13 825 | 14 628 |
| **TUR** | 15 885 | 14 562 | 13 752 | 12 286 | 10 973 | 10 301 | 11 080 | 11 066 |
| **GBR** | 47 778 | 48 786 | 20 963 | 57 140 | 60 018 | 60 003 | 59 595 | 59 705 |

*dane szacunkowe,
Źródło: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, s. 221, 223, 224.

Analizując informacje zestawione w tej tabeli, można zaobserwować kilka grup państw, które posiadają zbliżoną wartość swoich wydatków wojskowych. Do pierwszej zaliczyć trzeba USA. Wartość badanych wydatków dla tego państwa jest prawie 2 razy wyższa dla 2007 r., (a była 1,3 dla 2000 r.) w stosunku do wszystkich państw NATO w Europie (za wyjątkiem Islandii, Albanii i Chorwacji). To przyspieszenie nastąpiło wyraźnie po 11 września 2001 r. Wydatki te rosły o wiele szybciej niż wskaźnik inflacji. Dobitnie to świadczy o sile militarnej wobec pozostałych państw i ucieczki w zbrojenia USA do przodu w stosunku do pozostałych sojuszników. Dodatkowo trzeba wspomnieć o 1,5 mln armii, która jest w pełni profesjonalna od 1973 r. Można stwierdzić, że występuje tu nadmiar siły

w stosunku do światowego otoczenia. Do drugiej grupy państw zaliczyć trzeba: Wielką Brytanię (160 tys. żołnierzy), Francję (353 tys. żołnierzy), Niemcy (244 tys. żołnierzy) i Włochy (293 tys. żołnierzy). Chociaż rozpiętość ich wydatków jest duża (od 59 do 33 mld USD dla 2007 r.), ale to one są mocarstwami militarnymi w Europie. Warto zwrócić uwagę, że w przypadku dwóch pierwszych państw dynamika zmian (w górę) w badanych latach była wyraźna. Wynikało to z zaangażowania się ich w proces stabilizacji sytuacji w Iraku jak również w walkę z terroryzmem w Afganistanie. Natomiast w przypadku Niemiec wydatki powoli spadają, wraz ze stanami osobowymi sił zbrojnych (w latach 2002-2003 liczba żołnierzy wynosiła 280 tys.) - czyli ich siła militarna słabnie. Jest to następstwem przyjęcia nieco innej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Trzeba tu wspomnieć, że z grupy tej jedynie Niemcy posiadają jeszcze armię z poboru. Trzecia grupa państw wydaje po ok. 15-9 mld USD na potrzeby militarne. Taki przedział analizowanych wydatków dotyczy: Kanady, Hiszpanii, Turcji, Holandii i Grecji. Jedynie pierwsze z nich łożyło na swoją obronność w sposób wyraźny (coraz więcej), co było odzwierciedleniem m.in. dużego zaangażowania w misje pokojowe ONZ. Natomiast państwa europejskie zachowywały się w sposób wahliwy. Wszystko to za sprawą wojny w Iraku i prowadzonych zamachów terrorystycznych na ich terytoriach. W konsekwencji rządy tych państw musiały odpowiednio reagować na te zachowania, co miało swój wyraz m.in. w wydatkach wojskowych. Kolejną liczną grupą państw z analizowanego punktu widzenia jest grupa czwarta. Tu znalazły się państwa, które łożą na badany cel od 7-3 mld USD. Są to: Polska, Norwegia, Belgia, Dania i Portugalia. Warto tu wspomnieć, że przy podobnym budżecie wojskowym tych państw, występuje zasadnicza różnica w stosunku do liczebności sił zbrojnych. Polska bowiem posiada ok. 122 tys., natomiast Portugalia prawie trzy razy mniej (43 tys.), a liczba żołnierzy w pozostałych trzech państwach wynosi ok. 88 tys. W ten sposób widać różnicę w finansowaniu potrzeb sił zbrojnych. Trzy państwa można zaliczyć do piątej grupy. Ich wydatki oscylują wokół 2,3-1 mld USD. Mowa tu Czechach, Węgrzech i Rumunii. Zaznaczyć trzeba, że armie tych dwóch pierwszych są już w pełni profesjonalne, ale zmalały w kolejności do 24 tys. i 25 tys. żołnierzy. Natomiast patrząc na wydatki Rumunii widać tu dużą i korzystną dynamikę zmian. Najsłabszą grupą wśród państw NATO, z analizowanego punktu widzenia, jest szósta. Są tu państwa o niewielkim potencjale militarnym, gdyż ich wydatki wojskowe są niższe od 1 mld USD. Grupa państw jest liczna, bo w jej skład wchodzi aż siedem krajów, do których należą: Słowacja, Bułgaria, Słowenia, Łotwa, Litwa, Estonia, Luksemburg. W krajach tych służy od

1 tys. przez kilkanaście tys. do 41 tys. żołnierzy[131]. Przy czym przepaść technologiczna wyposażenia żołnierzy jest tu olbrzymia - przyrównując Luksemburg z dowolnym innym państwem z tej grupy. Przy czym warto zwrócić uwagę, że państwa przyjęte do NATO w maju 2004 r., mają wysoką dynamikę przyrostów wydatków wojskowych, co dobrze wróży na przyszłość ich postępowi w kompatybilności z sojuszem atlantyckim.

**Konkludując tą analizę twierdzimy, że w polityce: USA, Wielkiej Brytanii i Francji przywiązuje się dużą uwagę do siły militarnej, która jest z pewnością dominującą w stosunkach międzynarodowych.** Ale ta analiza bazowała na wskaźnikach bezwzględnych, wydaje się za wskazane w dalszej części skupienie uwagi na wskaźnikach względnych. W tym celu posłużymy się informacjami zestawionymi w tabeli 7.4., które ujmują udziały wydatków wojskowych badanych państw w PKB. Jest to dobry wskaźnik do porównań międzynarodowych, gdyż ujmuje w sposób syntetyczny zdolności obronno-ekonomiczne państwa.

Analizując w sposób całościowy zaprezentowane informacje można stwierdzić, że w miarę upływu czasu poziom wydatków ponoszonych przez sojuszników NATO w Europie jest coraz mniejszy. Nie pomagają w tym zakresie przekonania sekretarza NATO o potrzebie dotrzymywania kroku i zwiększenia wydatków w Sojuszu. Tylko nieliczne kraje zachowują trend wzrostowy. Należą do nich: Estonia, Luksemburg, Łotwa, Słowenia, Słowacja, Hiszpania i Wielka Brytania. Niemniej od lat jest grupa państw w Sojuszu NATO, która wyraźnie odstaje od średniego udziału w PKB (1,7% dla 2006 r. w Europie). Są to: Belgia, Dania, Estonia, Niemcy, Węgry, Luksemburg, Litwa, Norwegia, Holandia, Słowenia i Hiszpania. Jeśli pominie się państwa przyjęte do Sojuszu w 2004 r., to okazuje się, że są to stare i bogate państwa NATO. Można stwierdzić, że w tych państwach problematyka bezpieczeństwa zewnętrznego zeszła na dalszy plan w dobie poszerzenia NATO na wschód i korzystania z dywidendy pokoju. Czyli występuje tu wyraźna orientacja na geoekonomikę, a nie na geopolitykę. Warto przy tym zwrócić uwagę, że istnieje nadal mała grupa państw, która twardo obstaje przy utrzymywaniu swojej siły militarnej. Widać to dobitnie po wysokim poziomie wydatków wojskowych w PKB. Oczywiście są to USA i Wielka Brytania. Ale od lat ten wymiar występuje także w stosunku do Turcji (2,9%), Grecji (3,8%) i Bułgarii (2,3%). Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż państwa te znacznie przewyższają średni udział wydatków wojskowych w NATO, który w 2006 roku wynosił 1,8%. Można to tłumaczyć zatargiem Turcji i Grecji o Cypr, a także w przypadku tego

---

[131] Liczba żołnierzy armii czynnej, dane za rok 2009, [w:] The Military Balance 2009, IISS, UK 2009, s. 447.

pierwszego wewnętrznym konfliktem kurdyjskim. Dodatkowo Grecja jest skonfliktowana z Albanią, jak również z Macedonią. Trzeba jeszcze dodać, że w lecie 2004 r. państwo to organizowało Letnie Igrzyska Olimpijskie, przez co ich wydatki wzrosły.

**Tabela 7.4. Udział wydatków wojskowych w PKB państw należących do Sojuszu NATO w latach 2000-2006, w cenach bieżących, w %**

| Wyszczególnienie | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **USA** | 3,1 | 3,1 | 3,4 | 3,8 | 4,0 | 4,0 | 4,0 |
| **CAN** | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,2 |
| **BEL** | 1,4 | 1,3 | 1,2 | 1,3 | 1,2 | 1,1 | 1,1 |
| **BUL** | 2,5 | 2,7 | 2,7 | 2,6 | 2,4 | 2,4 | 2,3 |
| **CZE** | 2,0 | 1,9 | 2,0 | 2,1 | 1,9 | 2,0 | 1,7 |
| **DAN** | 1,5 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,3 | 1,4 |
| **EST** | 1,4 | 1,5 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | 1,6 |
| **FRA** | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 2,5 | 2,4 |
| **GER** | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,3 |
| **GRE** | 4,8 | 4,5 | 4,2 | 3,4 | 3,6 | 3,8 | 3,8 |
| **HUN** | 1,7 | 1,8 | 1,6 | 1,7 | 1,5 | 1,4 | 1,2 |
| **ITA** | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 1,9 | 1,8 |
| **LAT** | 0,9 | 1,0 | 1,6 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,8 |
| **LIT** | 1,4* | 1,3* | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,2 | 1,2 |
| **LUX** | 0,6 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8* | 0,8* | 0,8* |
| **NID** | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| **NOR** | 1,7 | 1,7 | 2,1 | 2,0 | 1,6 | 1,6 | 1,5 |
| **POL** | 1,9 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,1 | 2,0 |
| **POR** | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,1* | 2,0* | 1,9* |
| **RUM** | 2,5 | 2,5 | 2,3 | 2,1 | 2,0 | 2,0 | 1,8 |
| **SLO** | 1,7 | 1,9 | 1,8 | 1,9 | 1,7 | 1,7 | 1,7 |
| **SLV** | 1,2 | 1,4 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,6 |
| **ESP** | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 1,2 |
| **TUR** | 5,0 | 5,0 | 4,4 | 3,8 | 3,1 | 2,8 | 2,9 |
| **GBR** | 2,4 | 2,4 | 2,4 | 2,7 | 2,7 | 2,7 | 2,6 |

*dane szacunkowe,
Źródło: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, s. 228, 230, 231.

**Uogólniając tą analizę można wnioskować, że siła militarna liczy się i jest na pierwszym miejscu wśród lansowanej polityki, obok wcześniej wymienionych trzech państw, także dla Turcji i Grecji.** Dla celów porównawczych, jak również uściślających tą diagnozę, należy zestawić podstawową strukturę wydatków wojskowych państw NATO. Zostanie to dokonane tylko na dwóch głównych kategoriach: wydatków osobowych i zakupie sprzętu. Oddają one podstawową prawidłowość tej struktury i wskazują na określony trend (patrz tabela 7.5.).

**Tabela 7.5. Podział wydatków wojskowych państw należących do Sojuszu NATO na wydatki osobowe i zakup sprzętu w latach 2006-2007, w cenach stałych z 2007, w %**

| Wyszczególnienie | 2006 | | 2007 | |
|---|---|---|---|---|
| | A | B | A | B |
| USA | 33,5 | 25,0 | 28,8 | 25,0 |
| CAN | 47,3 | 12,0 | 43,1 | 17,6 |
| BEL | 75,2 | 5,9 | 74,0 | 6,5 |
| BUG | 49,1 | 15,6 | 54,5 | 20,4 |
| CZE | 46,6 | 14,3 | 48,4 | 14,5 |
| DAN | 48,7 | 15,4 | 51,7 | 13,8 |
| EST | 23,1 | 12,9 | 22,5 | 15,1 |
| FRA | 56,4 | 23,1 | 55,8 | 22,3 |
| GER | 57,0 | 15,0 | 56,6 | 15,3 |
| GRE | 58,7 | 11,8 | 58,5 | 12,8 |
| HUN | 55,5 | 9,6 | 52,5 | 13,2 |
| ITA | 81,8 | 7,1 | 79,5 | 10,8 |
| LAT | 33,6 | 10,5 | 30,2 | 11,4 |
| LIT | 54,7 | 16,9 | 54,8 | 19,2 |
| LUX | 58,9 | 6,6 | 59,8 | 26,1 |
| NID | 47,7 | 16,3 | 47,9 | 18,7 |
| NOR | 45,3 | 19,3 | 42,3 | 24,0 |
| POL | 48,0 | 16,2 | 49,3 | 22,7 |
| POR | 63,3 | 7,4 | 64,0 | 10,2 |
| RUM | 59,8 | 24,0 | 64,3 | 19,8 |
| SLO | 49,1 | 14,6 | 48,8 | 17,4 |
| SLV | 62,1 | 12,6 | 60,9 | 7,2 |
| ESP | 53,4 | 21,6 | 53,7 | 22,5 |
| TUR | 48,5 | 34,5 | 49,1 | 34,2 |
| GBR | 38,6 | 20,2 | 37,0 | 21,7 |

A – wydatki osobowe
B – zakup sprzętu i wyposażenia
Źródło: opracowanie własne na podstawie SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, s. 221, 223, 224, 236, 237, 238, 239.

W zasadzie wydatki osobowe stanowią dominującą pozycję wśród większości państw NATO. Średnia w sojuszu wynosiła w tym przypadku 51%, licząc dla lat 2006-2007. Najwięcej tym zakresie łożyli (od lat) Belgowie i Włosi. W miarę stabilną pozycję stanowią one w budżecie wojskowym w przypadku: Portugalii, Słowenii, Grecji, Niemiec, Francji, Węgier i Hiszpanii. Warto zwrócić również uwagę na państwa bałtyckie, takie jak Litwę, Łotwę czy Estonię. W przypadku tego pierwszego, wydatki osobowe wyraźnie odbiegają na korzyść od średniej (54,7%). Wynika to między innymi ze stosunkowo niskich kosztów utrzymania stanów osobowych.

Mając na uwadze wzmacnianie swojego potencjału militarnego trzeba ocenić drugi poziom z analizowanych wskaźników. W tym zakresie można wyodrębnić grupę państw, które od lat utrzymują znaczący udział swych wydatków na zakup nowoczesnych systemów uzbrojenia. Przede wszystkim należą do nich: Turcja, USA, Wielka Brytania, Norwegia, Francja, a także od pewnego czasu Hiszpania (kiedy przeszła w 2002 r. na pełną profesjonalizację swoich sił zbrojnych), a także Polska. W tym zakresie państwa te wydają przynajmniej o kilka punktów procentowych więcej niż średnia dla sojuszu NATO (15-17% dla lat 2006-2007). Warto zwrócić tu uwagę na Luksemburg, którego wydatki na ten cel wzrosły prawie czterokrotnie. Środki te przeznacza się na zakup nie tylko „miecza", ale także – a może przede wszystkim „tarczy". Chodzi tu o powszechną komputeryzację techniki wojskowej. Natomiast na drugim biegunie, gdzie zaledwie łoży się (już od dawna) po kilka procent na ten cel, znajdują się: Belgia, Włochy, Portugalia oraz Słowenia. Można rzec, że znaczna część państw NATO odstaje od postępu technicznego i technologicznego, który dokonuje się na gruncie współczesnego pola walki.

**Uogólniając – państwa sojuszu NATO są bardzo zróżnicowane pod względem posiadanej siły militarnej. Zróżnicowanie to ma oczywiście określone następstwa w zasięgu i charakterze ich interesów jak również wpływów. Kształtuje to także zakres i formy ich współpracy międzynarodowej. Z przedstawionej analizy wynika jednoznacznie, że jedynie: USA, Wieka Brytania, Francja i Turcja mają nominalnie wysokie wydatki wojskowe, ich udział w PKB jest widoczny i przeznaczają na odnowienie swojego uzbrojenia pokaźne kwoty. Oprócz tego stany osobowe ich sił zbrojnych są wysokie. Dlatego twierdzimy, że są państwami w sojuszu NATO, w których występuje „nadmiar siły militarnej", a odpowiednie rządy dbają o ich kondycję. Tym samym większość państw korzysta z tej sytuacji i nie ma ochoty więcej łożyć na swoje i wspólne bezpieczeństwo w Europie utrzymując jedynie minimalną zdolność do interoperacyjności[132]. Ale jednocześnie ta siła militarna jest narażona na słabość. Wynika to z możliwości dość łatwego nie pokonania strony silniejszej, lecz zmuszenia jej do uznania swych pewnych racji czy też zadania mu dotkliwych, a także bolesnych prestiżowo ciosów. Jest to wyzwanie, któremu musi sprostać współczesny sojusz transatlantycki, aby zachować swoją gotowość do nowych wyzwań.**

---

[132] R. Kuźniar, Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki, Scholar, Warszawa 2005, s. 292.

## 7.4. Geoekonomika czy geopolityka – analiza siły korelacji zjawiska

W celu aproksymacji badania współzależności (korelacji) między rozwojem społeczno-gospodarczym (ich siłą ekonomiczną) a posiadanym potencjałem militarnym (siłą wojskową) państw należących do Sojuszu NATO w latach 2000-2006 wykorzystano współczynnik korelacji liniowej Pearsona[133], który wyraża się wzorem:

$$r_{xy} = \frac{\sum_{i=1}^{n}(x-\bar{x})(y-\bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^{n}(x-\bar{x})^2(y-\bar{y})^2}}$$

gdzie: $r_{xy}$ - symbol współczynnika korelacji liniowej Pearsona,
x – wartości empiryczne jednej zmiennej,
y – wartości empiryczne drugiej zmiennej,
$\bar{x}$ $\bar{y}$ - wartości średnie zmiennych.

Jest to bezwymiarowy wskaźnik, którego wartość mieści się w zakresie od -1,0 do 1,0 włącznie, i odzwierciedla stopień liniowej zależności pomiędzy dwoma zbiorami danych (związkiem liniowym nazywamy taką zależność, w której jednostkowym przyrostom jednej zmiennej, towarzyszy – średnio biorąc – stały przyrost drugiej zmiennej). Współczynnik Pearsona opisuje zatem zarówno kierunek jak i siłę zależności dwóch badanych cech. Przy czym, jeżeli wartość współczynnika wynosi:

a) powyżej 0,9 – zależność jest bardzo silna,
b) 0,7-0,9 – zależność jest znacząca,
c) 0,4-0,7 – zależność jest umiarkowana,
d) 0,2-0,4 – zależność liniowa jest wyraźna, lecz niska,
e) mniej niż 0,2 to praktycznie nie ma związku liniowego miedzy badanymi cechami.

Dodatni znak współczynnika świadczy o zależności wprost proporcjonalnej (dodatniej), ujemny – o zależności odwrotnie proporcjonalnej (ujemnej). Wynik współczynnika równy zero oznacza stochastyczną niezależność badanych zmiennych[134].

Każdą jednostkę badanej zbiorowości (państwo Sojuszu) scharakteryzowano jednocześnie za pomocą dwóch liczb (x, y), gdzie x to wartości PKB państw należących do Sojuszu NATO w latach 2000-2006 w cenach stałych, w mld USD, a y to wartości wydatków wojskowych państw należących do Sojuszu NATO w latach 2000-2006, w cenach stałych,

---

[133] Por.: M. Sobczyk, Statystyka. Podstawy teoretyczne, przykłady - zadania, UMCS, Lublin 1998, s. 222.
[134] M. Krzysztofiak, A. Luszniewicz, Statystyka, PWE, Warszawa 1979, s. 190.

w mld USD. Wartości PKB w cenach stałych, w mld USD zawarto w tabeli 7.6., natomiast wartość wydatków wojskowych państw należących do Sojuszu NATO w latach 2000-2007, w cenach stałych, w mld USD w tabeli 7.3.

Wyniki badań (współczynnik korelacji liniowej Pearsona) przedstawiono w tabeli 7.7.

**Tabela 7.6. Wartość PKB państw należących do Sojuszu NATO w latach 2000-2006 w cenach stałych, w mld USD**

| Wyszczególnienie | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| USA | 11 037,8 | 11 126,8 | 11 391,3 | 11 600,3 | 12 011,3 | 12 583,8 | 12 779,7 |
| CAN | 1 037,5 | 9 75,8 | 9 80,9 | 1 089,5 | 1 131,0 | 1 180,5 | 1 132,3 |
| BEL | 341,6 | 351,8 | 369,5 | 344,8 | 365,8 | 384,5 | 381,5 |
| BUL | 22,4 | 22,9 | 23,1 | 24,5 | 25,9 | 26,7 | 28,8 |
| CZE | 104,1 | 105,4 | 107,0 | 110,7 | 117,4 | 122,0 | 132,5 |
| DAN | 237,0 | 236,0 | 248,7 | 241,3 | 242,7 | 266,8 | 270,9 |
| EST | 9,0 | 9,8 | 10,3 | 11,9 | 12,5 | 14,3 | 15,7 |
| FRA | 2 008,2 | 2 001,4 | 2 042,6 | 2 023,7 | 2 079,2 | 2 116,7 | 2 216,6 |
| GER | 2 743,1 | 2 698,3 | 2 706,9 | 2 860,3 | 2 772,6 | 2 718,6 | 2 856,4 |
| GRE | 181,3 | 189,1 | 198,8 | 208,7* | 215,7* | 223,2* | 232,2* |
| HUN | 88,6 | 92,3 | 101,3 | 102,5 | 107,5 | 114,0 | 111,7 |
| ITA | 1 705,1 | 1 677,2 | 1 723,0 | 1 737,0 | 1 742,7 | 1 764,8 | 1 802,5 |
| LAT | 10,2 | 11,5 | 11,8 | 12,8 | 13,8 | 16,0 | 19,0 |
| LIT | 17,3* | 18,6* | 18,9 | 21,8 | 22,8 | 25,7 | 28,2 |
| LUX | 32,3 | 30,4 | 32,0 | 33,4* | 34,0* | 37,0* | 39,9* |
| NID | 569,8 | 623,5 | 622,9 | 592,4 | 636,6 | 637,9 | 667,7 |
| NOR | 256,4 | 257,9 | 250,9 | 253,3 | 324,6 | 305,4 | 321,7 |
| POL | 258,6 | 263,5 | 267,3 | 281,4 | 297,4 | 298,2 | 325,3 |
| POR | 174,0 | 180,9 | 186,0 | 181,8* | 181,5* | 181,5* | 192,6* |
| RUM | 64,6 | 67,7 | 73,2 | 82,7 | 93,4 | 98,8 | 113,1 |
| SLO | 39,8 | 40,1 | 42,8 | 43,1 | 44,7 | 48,4 | 49,1 |
| SLV | 28,0 | 29,4 | 30,5 | 31,7 | 33,7 | 34,3 | 36,8 |
| ESP | 922,8 | 934,7 | 957,1 | 1 034,1 | 1 067,4 | 1 182,6 | 1 152,1 |
| TUR | 317,7 | 291,2 | 312,5 | 323,3 | 354,0 | 367,9 | 382,1 |
| GBR | 1 990,8 | 2 032,8 | 873,5 | 2 116,3 | 2 222,9 | 2 222,3 | 2 292,1 |

*dane szacunkowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie: SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, s. 221, 223, 224, 228, 230, 231.

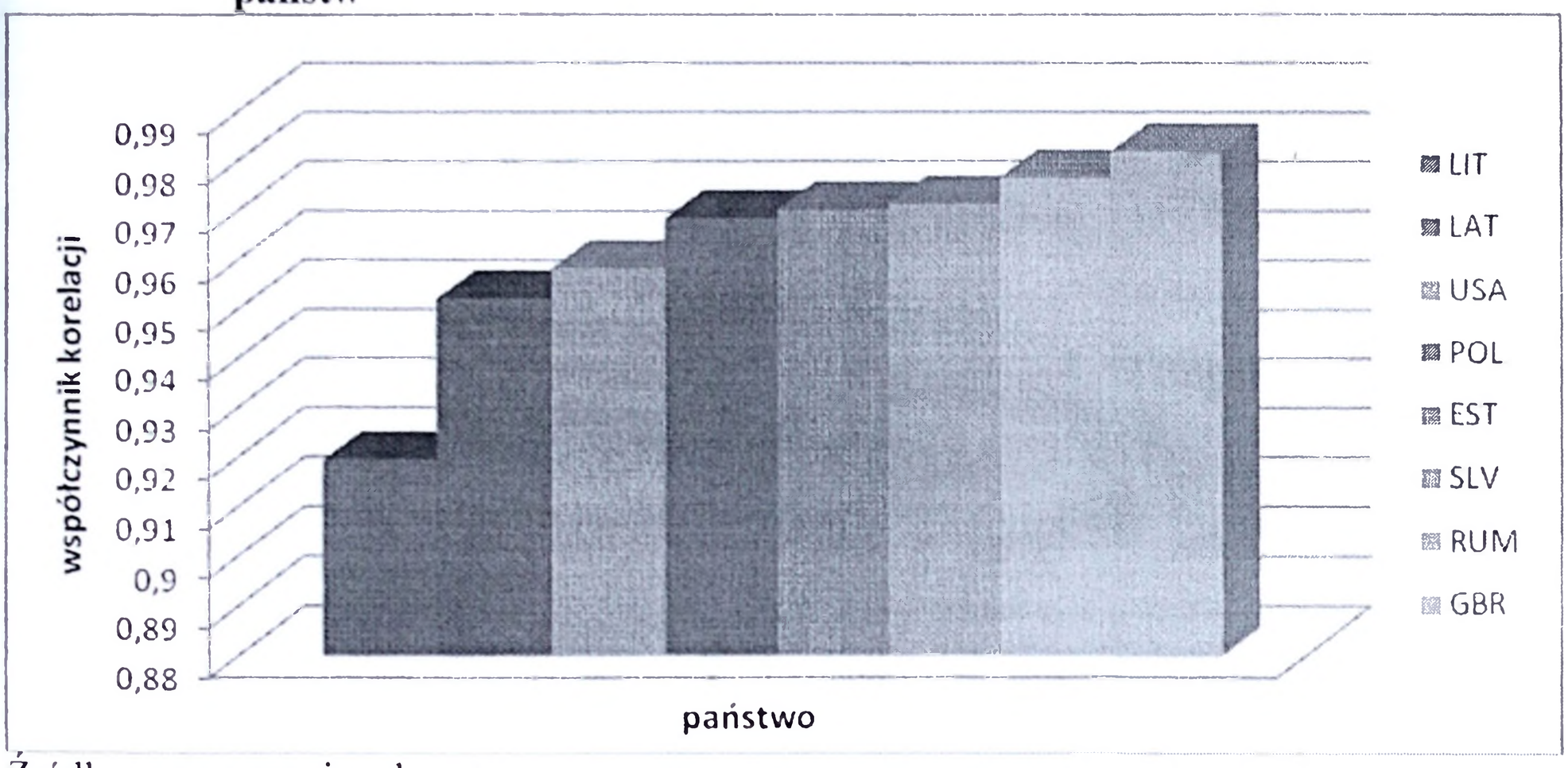
Tabela 7.7. **Współczynnik korelacji pomiędzy zbiorem wartości PKB a zbiorem wydatków wojskowych państw należących do Sojuszu NATO w latach 2000-2006, w cenach stałych z 2007 r.**

| Wyszczególnienie | Współczynnik korelacji |
|---|---|
| **USA** | 0,9584 |
| **CAN** | 0,7824 |
| **BEL** | -0,9065 |
| **BUL** | 0,7662 |
| **CZE** | 0,6323 |
| **DAN** | -0,0346 |
| **EST** | 0,9702 |
| **FRA** | 0,6647 |
| **GER** | -0,4394 |
| **GRE** | -0,9928 |
| **HUN** | -0,2376 |
| **ITA** | -0,4484 |
| **LAT** | 0,9523 |
| **LIT** | 0,9194 |
| **LUX** | 0,8069 |
| **NID** | 0,8517 |
| **NOR** | 0,2566 |
| **POL** | 0,9685 |
| **POR** | 0,4996 |
| **RUM** | 0,9767 |
| **SLO** | 0,7826 |
| **SLV** | 0,9713 |
| **ESP** | 0,6901 |
| **TUR** | -0,8302 |
| **GBR** | 0,9821 |

Źródło: obliczenia własne przy wykorzystaniu wzoru na współczynnik korelacji liniowej Pearsona.

Analizując otrzymany w wyniku obliczeń współczynnik korelacji liniowej Pearsona, można zaszeregować analizowane państwa do sześciu grup. Do pierwszej grupy należą państwa: Stany Zjednoczone, Estonia, Łotwa, Litwa, Polska, Rumunia, Słowenia i Wielka Brytania. Dla tej grupy państw współczynnik korelacji jest bardzo wysoki (ponad 0,9) i świadczy on o bardzo silnej zależności wprost proporcjonalnej (dodatniej) między wartością PKB (siłą ekonomiczną), a wartością wydatków wojskowych (siłą militarną). Największy współczynnik korelacji w wyniku badań uzyskano dla Wielkiej Brytanii, co ewidentnie wskazuje, że jej rozwój społeczno-gospodarczy pociąga za sobą bardzo silny wzrost wydatków na sferę obronności. Wielkość współczynnika korelacji liniowej Pearsona dla tej grupy państw zobrazowana została na wykresie 7.1.

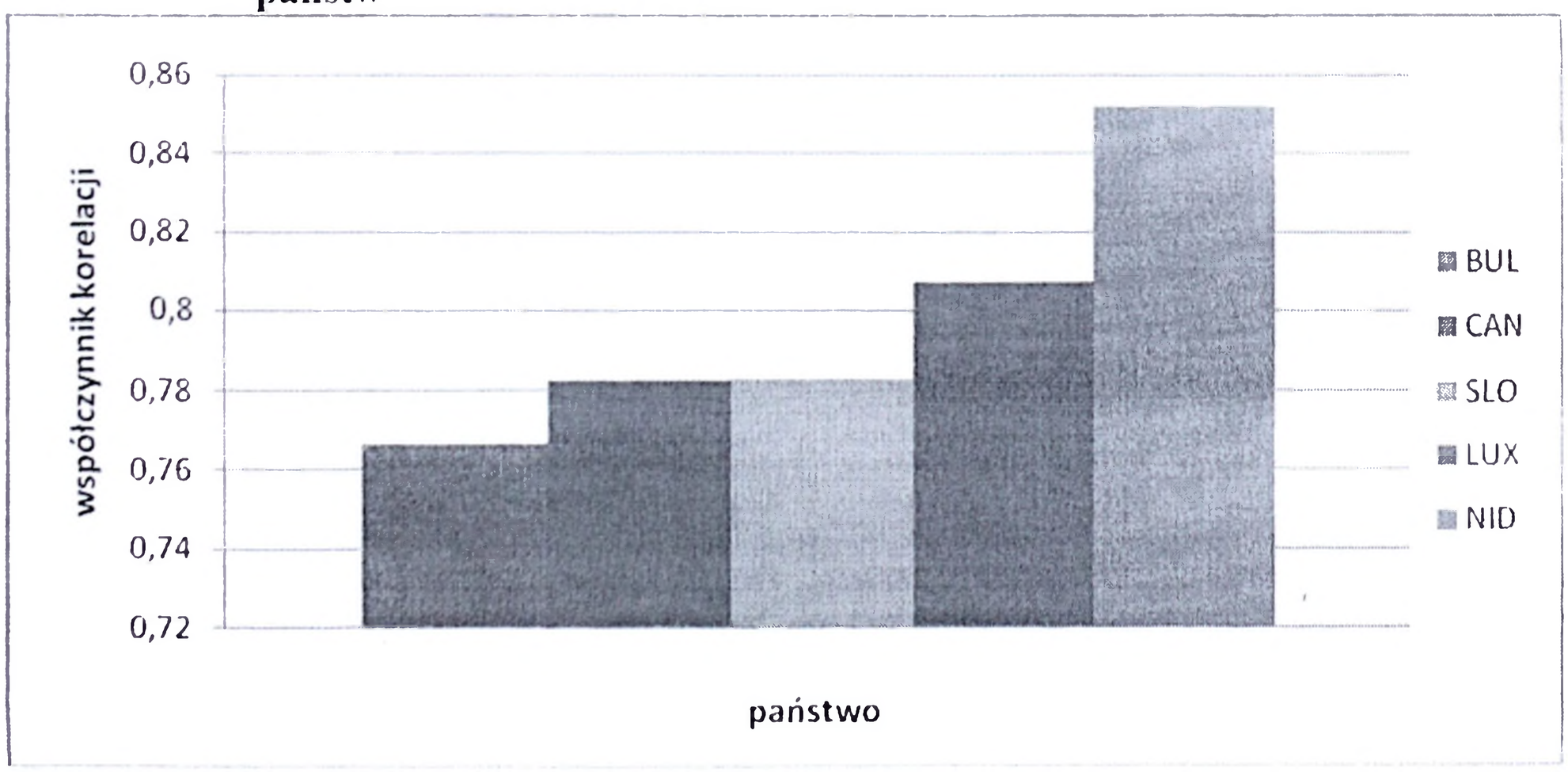
**Wykres 7.1. Wielkość współczynnika korelacji liniowej Pearsona dla pierwszej grupy państw**




Źródło: opracowanie własne.

Do drugiej grupy zaliczyć trzeba: Kanadę, Bułgarię, Luksemburg, Holandię oraz Słowację. Jest to grupa państw, w których rozwój społeczno-gospodarczy znacząco wpływa na zwiększenie wydatków wojskowych (potencjału militarnego). Współczynnik korelacji Pearsona między zbiorem wartości PKB, a zbiorem wartości wydatków wojskowych dla tej grupy państw mieści się w przedziale 0,7 do 0,9 przy czym największy jest on dla Holandii. Wielkość współczynnika korelacji liniowej Pearsona dla powyższej grupy zobrazowana została na wykresie 7.2.

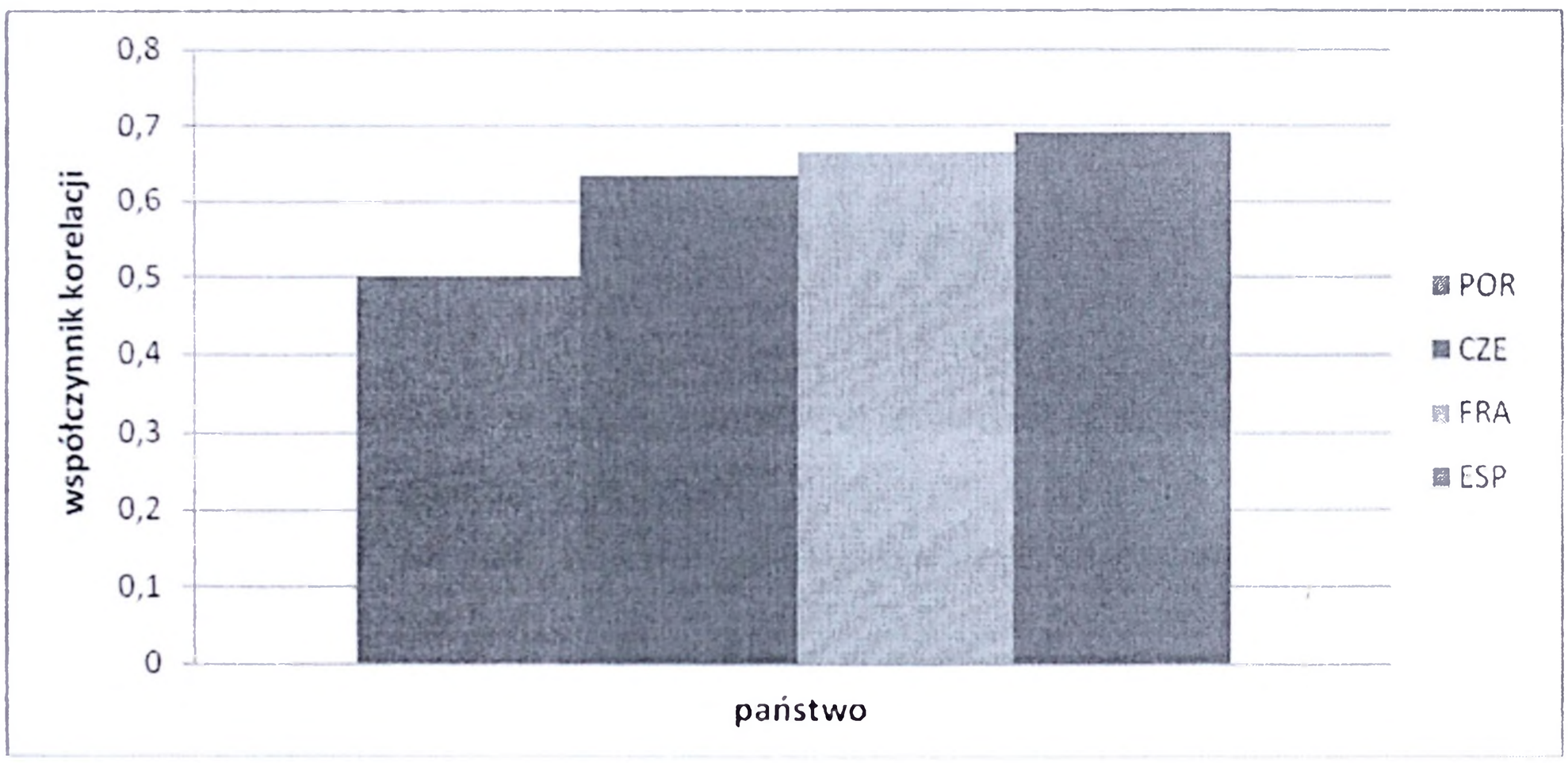
**Wykres 7.2. Wielkość współczynnika korelacji liniowej Pearsona dla drugiej grupy państw**




Źródło: opracowanie własne.

Trzecią grupę państw stanowią te, które cechuje wprost proporcjonalna umiarkowana zależność między rozwojem społeczno-gospodarczym (ich siłą ekonomiczną), a posiadanym potencjałem militarnym (siłą wojskową). Współczynnik korelacji między zbiorem wartości PKB, a zbiorem wartości wydatków wojskowych mieści się w przedziale 0,4 do 0,7. Oznacza to, że w tych krajach wraz z jednostkowym przyrostem ich PKB w sposób stały, ale umiarkowany wzrastają wydatki wojskowe. Największym współczynnikiem korelacji liniowej dla tej grupy cechuje się Hiszpania (0,6901). Wielkość współczynnika korelacji liniowej Pearsona dla powyższej grupy zobrazowano na wykresie 7.3.

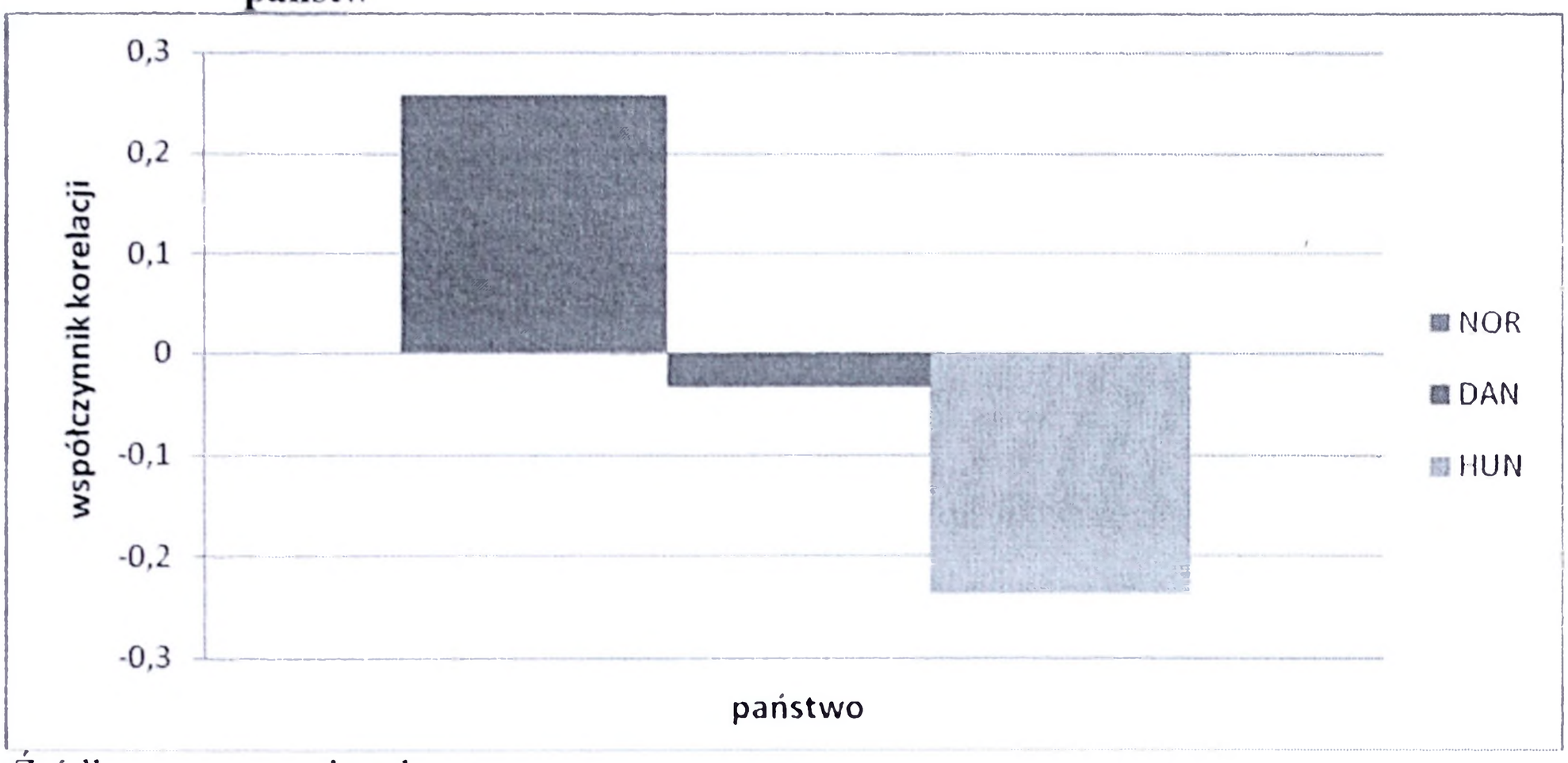
**Wykres 7.3. Wielkość współczynnika korelacji liniowej Pearsona dla trzeciej grupy państw**




Źródło: opracowanie własne.

Kolejną, czwartą grupę stanowią państwa charakteryzujące się wyraźną, lecz niską zależnością liniową (0,2 do 0,4) oraz zaszeregowane tu zostały kraje, które mają ujemny współczynnik korelacji, ale nie mniejszy niż 0,4. Są to: Norwegia, Dania oraz Węgry. Z analizowanego punktu widzenia w tych państwach rozwój społeczno-gospodarczy powoduje zmniejszenie wydatków wojskowych w badanych latach. Przy czym zależność ta jest wyraźna, lecz umiarkowana dla Norwegii i niska (ujemna) dla Danii oraz Węgier. Prawidłowość tą zobrazowano na wykresie 7.4.

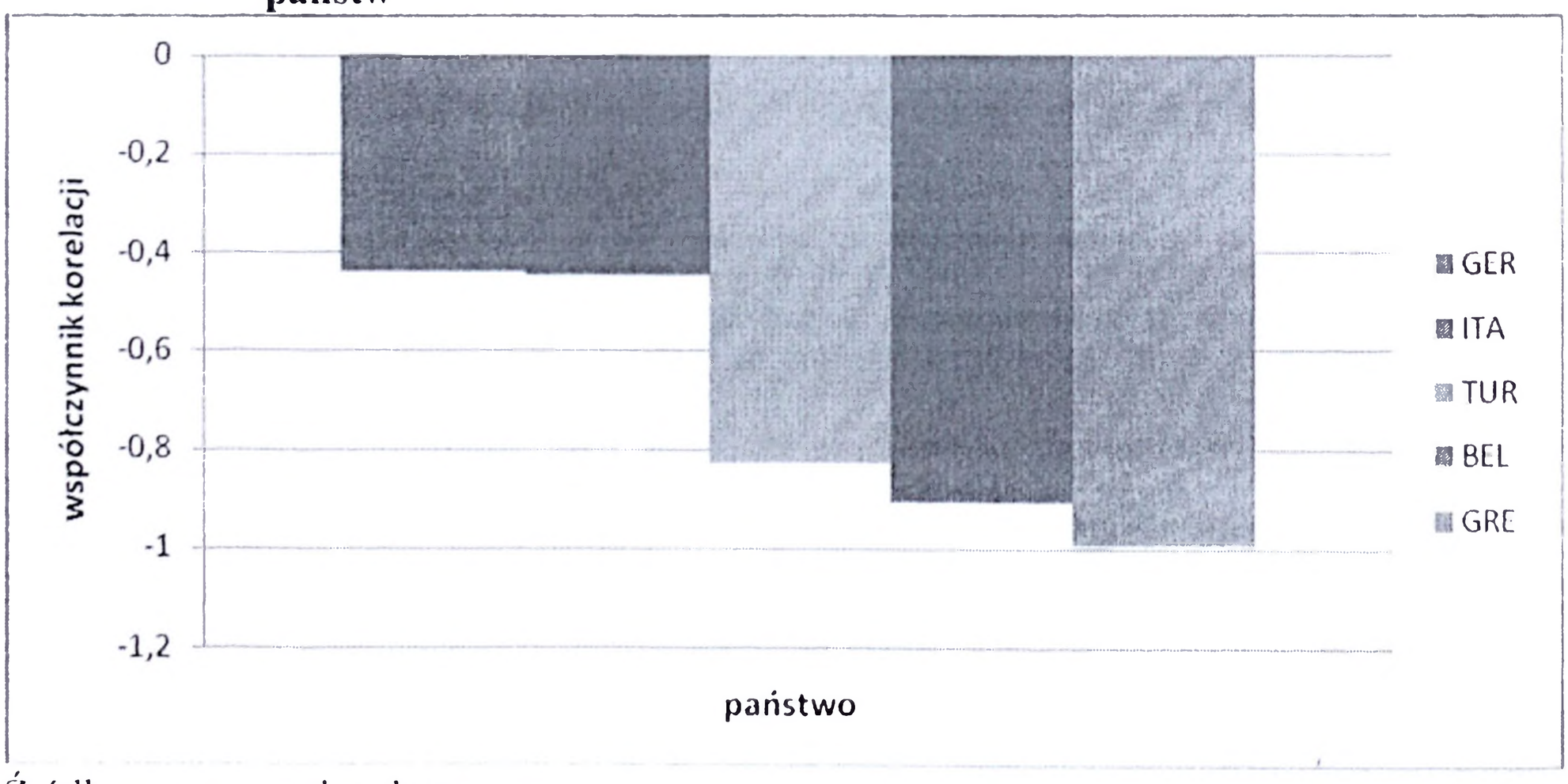
**Wykres 7.4. Wielkość współczynnika korelacji liniowej Pearsona dla czwartej grupy państw**




Źródło: opracowanie własne.

Do ostatniej, piątej grupy zaszeregowano państwa, których wskaźnik korelacji jest ujemny i niższy niż -0,4. Oznacza to, iż w takich krajach jak: Niemcy, Włochy, Turcja, Belgia oraz Grecja – związek miedzy badanymi cechami, a więc rozwojem społeczno-gospodarczym (siłą ekonomiczną), a posiadanym potencjałem militarnym (siłą wojskową) jest odwrotnie proporcjonalny. Wykres 7.5. ilustruje wielkość współczynnika korelacji liniowej Pearsona dla powyższej grupy.

**Wykres 7.5. Wielkość współczynnika korelacji liniowej Pearsona dla piątej grupy państw**




Źródło: opracowanie własne.

**Podsumowując uważamy, że udało nam się zrealizować przyjęte założenia tej części pracy. Daje się określić odchodzenie w europejskich państwach NATO od prymatu siły wojskowej na rzecz siły ekonomicznej. Stąd jeszcze raz potwierdziła się teza, że gdy przekraczają granice towary i idee, nie przekraczają ich armie. Bowiem podział korzyści wynikających z handlu i współpracy gospodarczej jest wyższy niż podważenie tego zaufania, jako czynnika pokojowego współistnienia narodów.**

Ponadto przeprowadzone badania upoważniają nas do wygenerowania następujących **wniosków**:

1. W Sojuszu NATO mamy do czynienia z dość dużym zróżnicowaniem związku siły między gospodarką a sferą militarną. Zdecydowanie: Wielka Brytania, Rumunia, Słowenia, Estonia, Polska, USA, Litwa oraz Łotwa w badanym okresie (2000-2006) posiadają dodatnią korelację badanych cech na poziomie bardzo silnym. Zarówno gospodarka jak i obronność rozwija się w jednakowym tempie. Stąd wnioskujemy, że państwa te „dotrzymują kroku" i nie są ciężarem w Sojuszu NATO, a wręcz przeciwnie liderem połączenia związków gospodarczych z militarnymi.
2. Zdecydowanie dodatnią korelację między rozwojem społeczno-gospodarczym (ich siłą ekonomiczną), a posiadanym potencjałem militarnym (siłą militarną) posiadają takie państwa jak.: Bułgaria, Kanada, Słowacja, Luksemburg oraz Holandia. Świadczy to o sile militarnej tych państw, ale w przypadku Holandii, nakłady na obronność wykazują tendencję spadkową.
3. Istnieje także grupa państw, w której daje się zauważyć odwrotnie proporcjonalną zależność badanych cech biorąc pod uwagę analizowane lata (2000-2006). Do grupy tej należą: Niemcy, Włochy, Turcja, Belgia i Grecja. Twierdzimy zatem, że ich rozwój społeczno-gospodarczy jest silniejszy niż postęp w stosunku do siły militarnej. Można byłoby przypuszczać, że państwa te mogłyby przeznaczać wyższe kwoty na wydatki związane z obronnością, ale jak wynika ze współczynnika korelacji liniowej Pearsona zależność ta jest odwrotna. Bogate i stosunkowo bogate państwa w tym okresie przedkładały siłę ekonomiczną nad swoją potęgę militarną. Stąd korzystały z siły militarnej innych państw. Twierdzimy tym samym, że Turcja nie jest mocarstwem militarnym, jak można by sugerować z badań nad wydatkami wojskowymi.
4. Na tle badanych państw Polska plasuje się w grupie, w której zależność pomiędzy rozwojem społeczno-gospodarczym, a siłą militarną jest znacząca (współczynnik korelacji liniowej Pearsona wyniósł 0,9685). Ocenić to można, jako bardzo dobry

symptom pozytywnego powiązania tych dwóch elementów. Jesteśmy przekonani, że tendencja ta jest właściwa i powinna być zachowana w dalszej perspektywie. Nasze finansowanie sfery obronności jest adekwatne do siły ekonomicznej państwa.

Uważamy, że istnieje potrzeba dalszych badań nad występowaniem zależności siły ekonomicznej i siły militarnej w Sojuszu NATO. Zmieniają się cały czas uwarunkowania, stąd też należy śledzić badane zjawisko. Twierdzimy, że w sposób istotny zmieniają się determinanty w stosunkach transatlantyckich. W Europie przeważnie dominuje siła gospodarki nad siłą militarną.

# 8. BUDŻET ZADANIOWY JAKO NOWOCZESNE NARZĘDZIE ZARZĄDZANIA WYDATKAMI WOJSKA

Jednym z elementów reformy finansów publicznych w naszym kraju jest wdrożenie budżetu zadaniowego, które ma być nowoczesnym sposobem zarządzania wydatkami sektora publicznego. W tym procesie aktywnie uczestniczy również Ministerstwo Obrony Narodowej. W obecnej sytuacji, kiedy budżet obronny narażony jest na zakłócenia wynikające ze stanu gospodarki narodowej, doskonalenie systemu zarządzania finansami państwa ma dla resortu obrony narodowej ogromne znaczenie. Budżet zadaniowy pozwoli m.in. na ustalenie, które zadania są najważniejsze dla realizacji celów stojących przed naszą armią, a za pomocą mierników ukaże w jakim stopniu są one realizowane.

**Celem niniejszego rozdziału** jest prezentacja budżetowania zadaniowego, jako alternatywnego narzędzia zarządzania finansami wojska. W związku z tym przedstawione zostaną zasadnicze pojęcia związane z konstruowaniem budżetu zadaniowego oraz jego istota. Następnie ukazany będzie harmonogram wdrażania w resorcie obrony narodowej budżetowania zadaniowego. Zaprezentowana zostanie również struktura nowego układu budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej, na tle wyodrębnionych funkcji państwa. Na zakończenie nastąpi próba oceny budżetu zadaniowego w zakresie efektywnego zarządzania finansami wojska.

## 8.1. Podstawowe pojęcia oraz istota budżetu zadaniowego

Regulacje dotyczące sporządzania budżetu w układzie zadaniowym, zawarte zostały w trzech odrębnych artykułach ustawy o finansach publicznych[135]. W artykule 35 ust. 3 pkt 1 mówi się, że: „wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów". Z kolei artykuł 124 pkt 9 wymienionej ustawy nakazuje, aby: „do projektu ustawy budżetowej dołącza się uzasadnienie zawierające w szczególności: 9) zestawienie zadań, w ramach planowanych kwot wydatków, wraz z opisem celów tych zadań, mierników wykonania oraz przewidywanych wieloletnich kosztów finansowych związanych z ich realizacją". Wreszcie artykuł 158 ust. 2 pkt 9 określa, że: „Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli, w terminie do dnia 31 maja roku następnego po upływie roku budżetowego, roczne

---

[135] Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2005 r. nr 249, poz. 2104, art. 35 ust. 3 pkt 1, art. 124 pkt 9, art. 158 ust. 2 pkt 9.

sprawozdanie z wykonania budżetu państwa wraz z: 9) informacją o wykonaniu zadań w ramach planowanych kwot wydatków, wraz z opisem celów tych zadań, mierników wykonania oraz przewidywanych wieloletnich kosztów finansowych związanych z ich realizacją, a także o wydatkach poniesionych na ich realizację".

Poza ustaleniami zawartymi w ustawie o finansach publicznych, informacje na temat budżetu zadaniowego można znaleźć w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010[136]. W paragrafie 2 ust. 2 wymienionego rozporządzenia nakazuje się wszystkim dysponentom, którzy opracowują projekty swoich części budżetowych, sporządzenie tych projektów również w układzie zadaniowym na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata uwzględniając postanowienia wymienionej wcześniej ustawy.

Kolejne etapy prac związanych z wdrażaniem budżetu zadaniowego, obejmujące między innymi: budowę bazy mierników, opracowanie katalogu funkcji, zadań i podzadań, wymusiły wypracowanie jednolitych i akceptowanych przez poszczególnych dysponentów rozwiązań metodologicznych związanych z wymienionymi przedsięwzięciami. Dlatego też Minister Finansów w jednym ze swoich zarządzeń ustanowił Koordynatora Krajowego budżetu zadaniowego[137]. Podstawowym zadaniem powołanego podmiotu jest koordynowanie wszystkich prac nad procesem wdrażania krajowego budżetu zadaniowego oraz opracowanie metodologii postępowania w zakresie planowania budżetu w nowym układzie.

Przed omówieniem istoty budżetu zadaniowego wskazanym jest zdefiniowanie podstawowych określeń towarzyszących temu zjawisku, i tak:

1. **Budżet zadaniowy** – to trzyletni skonsolidowany plan wydatków państwowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych, wykonywany w układzie funkcji, zadań i podzadań wraz z dołączonym wykazem szczegółowych działań na pierwszy rok realizacji tego planu,
2. **Funkcje państwa** – podstawowa jednostka klasyfikacji zadaniowej grupująca wydatki jednego obszaru działalności państwa. Aktualnie w ramach budżetu zadaniowego wyodrębnia się 22 funkcje państwa, obejmujące swoim zakresem

---

[136] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010, Dz. U. z 2009 r. nr 80, poz. 673.

[137] Zarządzenie Nr 18 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia Koordynatora krajowego budżetu zadaniowego, Dz. Urz. Min. Fin. z 2009 r. nr 8, poz. 44.

całokształt działalności i grupujących wydatki wszystkich dysponentów części budżetowych według podstawowych kierunków polityki państwowej,

3. **Zadania** – jest to drugi szczebel klasyfikacji zadaniowej grupujący realizowane wydatki według celów. Przyporządkowuje się do nich środki finansowe przeznaczone na realizację celów określonej funkcji państwa, w ramach której zadania te zostały zdefiniowane. Jedno zadanie może być w praktyce realizowane przez wielu dysponentów części budżetowych,
4. **Podzadania** – stanowią trzeci szczebel klasyfikacji zadaniowej mający charakter operacyjny. Przyporządkowuje się do nich wydatki, które służą do realizacji celów poszczególnych zadań, w ramach których zostały one wyodrębnione. Podobnie jak zadania, również podzadania mogą być realizowane przez wielu dysponentów,
5. **Działania** – są najniższym szczeblem klasyfikacji budżetu zadaniowego. Obejmują one wszystkie najważniejsze elementy procesu osiągania celów podzadania oraz celów szczegółowych zadania. Dla wyodrębnionych w ten sposób działań określa się szczegółowo: poziom wydatków na dany rok budżetowy, źródła finansowania tych wydatków oraz jednostki realizujące dane działania,
6. **Cele** – określane są dla zadań oraz podzadań, natomiast nie wyznacza się ich na poziomie funkcji i działań. Dla każdego zadania powinno się zdefiniować nie więcej niż dwa cele. Powinny one być sformułowane precyzyjnie, nie mogą budzić wątpliwości interpretacyjnych, powinny również pozwalać na jednoznaczne sformułowanie miernika. Definiowane cele muszą być mierzalne, czyli pozwalające na dobór miernika jednoznacznie określającego czy wyznaczony cel został osiągnięty. Poza tym stawiane cele powinny być możliwe do osiągnięcia,
7. **Mierniki** – określają stopień realizacji celów poszczególnych zadań i podzadań. Dla wszystkich mierników należy określić wartość bazową, którą jest ostatnia dostępna wartość danego miernika, a także wartość docelową, którą zamierza się osiągnąć poprzez realizację danego zadania lub podzadania.

Obecny, tradycyjny budżet państwa oparty jest o budżetowanie współczynnikowe. Sporządzany jest według klasyfikacji budżetowej, w której można wyróżnić: części, działy, rozdziały, paragrafy. Ustawa budżetowa, oparta na przestarzałej klasyfikacji, która powstała w drugiej połowie XX wieku, następnie zmieniona na początku lat dziewięćdziesiątych, nie uwzględnia w swojej treści celowości realizowanych wydatków budżetowych. W obecnym

systemie nie otrzymuje się informacji na temat osiągniętych efektów wykorzystując dostępne zasoby. Do najważniejszych wad obecnej ustawy budżetowej zalicza się między innymi[138]:

1. Dostarczanie decydentom mało przejrzystych i obiektywnych informacji na temat wydatkowanych środków,
2. Trudności oceny celowości i efektywności wydatkowanych środków,
3. Brak możliwości wykorzystania tej wiedzy i doświadczeń na rzecz lepszej alokacji środków budżetowych w latach następnych.

Wymienione ułomności przemawiają za potrzebą zmiany dotychczasowej metody budżetowania, która polega na zdobywaniu środków w celu zwiększania wydatków, na bardziej nowoczesną, która zorientowana będzie na realizację założonych rezultatów. Metodologia budżetu zadaniowego pozwala na zmianę tych metod w pożądanym zakresie.

**Istotą budżetu zadaniowego** jest wprowadzenie zarządzania wydatkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na rzecz osiągnięcia określonych rezultatów, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników[139]. W budżecie zadaniowym kładzie się nacisk na kierowanie wydatkami publicznymi w oparciu o cztery zasady sprawnego zarządzania[140]:

1. Przejrzystość – wprowadzenie nowej klasyfikacji wydatków,
2. Skuteczność i efektywność – ustalanie celów oraz mierników, a także porównywanie osiąganych efektów z ponoszonymi nakładami,
3. Wieloletniość – trzyletnia projekcja wydatków dla ustalanych zadań,
4. Konsolidacja – objęcie całego sektora finansów publicznych.

Zasada **przejrzystości** wydatkowania środków publicznych realizowana jest głównie poprzez klasyfikację budżetową oraz czytelność i porównywalność sprawozdań. Obecny układ budżetu państwa opiera się na klasyfikacji obejmującej części, działy oraz rozdziały. Budżet zadaniowy natomiast zakłada trzy podstawowe poziomy klasyfikacji zadaniowej, którymi mają być: zadania, podzadania oraz działania. Nowa klasyfikacja ma funkcjonować w ramach zdefiniowanych funkcji państwa, które odpowiadają zakresom działania poszczególnych sektorów rządowych. W ten sposób klasyfikacja budżetowa nie jest jedynie zestawieniem pozycji budżetu państwa, a staje się wykazem zadań i podzadań, które są

---

[138] Budżet zadaniowy. Racjonalność, przejrzystość, skuteczność. Metodyka. Materiały Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Departament Budżetu Zadaniowego, Warszawa 2006, s. 3.

[139] Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi, praca zbiorowa pod redakcją T. Lubińskiej, Difin, Warszawa 2007, s. 26.

[140] Tamże, s. 32.

realizowane przez poszczególnych dysponentów. Pozwala to na powiązanie skuteczności oraz efektywności z przejrzystością wydatków budżetowych.

**Skuteczność i efektywność** przejawia się poprzez mierzenie stopnia realizacji celów, które powinny być ustalane dla poszczególnych zadań lub podzadań oraz wzajemne porównywanie osiąganych efektów z ponoszonymi nakładami na realizację ustalonych celów. Zasada ta oznacza, że z punktu widzenia oceny sprawności funkcjonowania administracji publicznej, jednym z ważniejszych elementów w budżetowaniu zadaniowym, będzie określenie właściwych mierników realizowanych zadań.

Zasada **wieloletniości** budżetu zadaniowego oznacza, że opierać się on będzie na założeniach do wieloletniego planowania zadaniowego, trzyletniej zadaniowej projekcji wydatków, rocznym budżecie państwa oraz planie działania. W efekcie procesu planowania wieloletniego powstawać będzie trzyletnia zadaniowa projekcja wydatków obejmująca wszystkich dysponentów. Osoby, które są odpowiedzialne za wykonanie poszczególnych zadań, w ramach wykonania ustawy budżetowej będą musiały opracowywać roczne plany działań. Stopień wykonania poszczególnych zadań będzie oceniany w trakcie roku oraz po jego zakończeniu. Natomiast dla określenia właściwej polityki i programów rządowych, istotne będzie zestawienie mierników obejmujących oceny wieloletnie.

**Konsolidacja** planów finansowych dotyczy wszystkich podmiotów objętych budżetem zadaniowym. Oznacza ona ukazanie wszystkich wydatków tych instytucji, które służą realizacji określonego zadania. Wynika z tego, że dla każdego zadania (podzadania) ujętego w budżecie zadaniowym, określone zostaną wszystkie źródła jego finansowania, bez względu na pochodzenie środków finansowych przeznaczonych na wykonanie tego zadania.

Podstawowe znaczenie dla skutecznego funkcjonowania budżetu zadaniowego, ma poprawne sformułowanie oraz dobór odpowiednich celów. Prawidłowo określony cel powinien umożliwiać jednoznaczne zidentyfikowanie przyczyn wydatkowania środków publicznych na realizację danego zadania lub podzadania. Po zakończeniu ich realizacji, dzięki analizie mierników przypisanych do tych zadań, będzie można ocenić stopień realizacji założonego celu. Inaczej mówiąc, będzie można zaprezentować skuteczność oraz efektywność funkcjonowania dowolnej instytucji publicznej.

Aby ustalić jednolite zasady stanowienia celów, Minister Finansów w jednym ze swoich komunikatów określił standardy w zakresie definiowania celów w zadaniowym planie

wydatków[141]. Standardy te regulują między innymi adekwatność celów budżetu zadaniowego do uwarunkowań społeczno-gospodarczych oraz ich pełnej zgodności z celami zawartymi w dokumentach strategicznych podmiotu formułującego te cele. Muszą również spełniać standardy, którymi są: istotność, precyzja, spójność, mierzalność oraz realizm.

Koncepcja wprowadzenia budżetu zadaniowego zainicjowana została obowiązkiem zamieszczania w uzasadnieniach do projektu ustawy budżetowej zestawienia zadań, które odpowiadały planowanym kwotom wydatków, opisu celów oraz mierników ich wykonania[142]. W 2007 roku przeprowadzono pilotażowy program wdrażania budżetowania zadaniowego, który był prowadzony przez wybrane sektory rządowe (Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Międzyresortowy Zespół do Spraw Rozwoju Sektorów Wysoko Zaawansowanych Technologii). Natomiast pierwszym etapem wdrażania nowego systemu zarządzania wydatkami publicznymi były prace nad projektem budżetu na 2008 rok, w którym budżetem zadaniowym objętych zostało 67 dysponentów[143].

Zgodnie z przyjętym harmonogramem prac nad budżetem zadaniowym, w roku bieżącym mają zostać opracowane wytyczne do sprawozdań z wykonania budżetu zadaniowego w układzie funkcjonalnym oraz opracowania założeń do projektu systemu informatycznego obsługującego budżet zadaniowy. W kolejnych latach ma nastąpić między innymi sporządzenie bazy mierników dla wszystkich funkcji państwa, przeprowadzenie monitoringu oraz sprawozdawczości budżetu zadaniowego, a następnie wdrożenie systemu informatycznego. Pierwszy projekt budżetu zadaniowego, obejmujący cały sektor finansów publicznych, ma zostać opracowany na 2013 rok.

### 8.2. Wdrażanie planowania zadaniowego w resorcie obrony narodowej

Ministerstwo Obrony Narodowej, jako jeden z podmiotów sfery finansów publicznych, wpisuje się w proces wdrażania krajowego budżetu zadaniowego. Przepisami formalnymi nakazującymi realizację określonych zamierzeń, związanych z jego wprowadzaniem, są wymienione wcześniej akty prawne oraz przepisy resortowe. W okresie sporządzania pierwszego projektu budżetu, który obejmował również elementy budżetu zadaniowego,

---

[141] Komunikat Nr 9 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2009 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostki sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2010, Dz. Urz. Min. Fin. z 2009 r. nr 8, poz. 48.

[142] Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2006 r. nr 249, poz. 1832.

[143] Budżet zadaniowy w Polsce..., op. cit., s. 11.

powołano Zespół do opracowania tego projektu w układzie zadaniowym[144]. Zespołowi temu powierzono: określenie zadań i priorytetów Ministerstwa Obrony Narodowej realizowanych w ramach planowanych kwot wydatków, opis celów dla poszczególnych zadań oraz mierników ich wykonania, określenie przewidywanych wieloletnich kosztów finansowych związanych z realizacją zdefiniowanych zadań, wreszcie wskazanie jednostki odpowiedzialnej za wykonanie zadania oraz jednostek realizujących te zadania.

Pracami powołanego Zespołu kierował Sekretarz Stanu, a w jego skład wchodzili dyrektorzy i szefowie kilku komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej. Poza realizacją wymienionych zadań, zespół prowadził stałą współpracę z Departamentem Budżetu Zadaniowego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie określania zestawu zadań, celów oraz mierników wykorzystywanych do opracowania projektu budżetu resortu obrony narodowej w układzie zadaniowym.

Kolejnym krokiem w dziedzinie budżetu zadaniowego w resorcie obrony narodowej było powołanie **Grupy Strategicznej** oraz **Zespołu** do spraw wdrożenia budżetowania zadaniowego z jednoczesnym rozwiązaniem powołanego wcześniej Zespołu[145]. Do zadań powołanej Grupy Strategicznej należy: wprowadzenie budżetowania zadaniowego w resorcie obrony narodowej zgodnie z przyjętym harmonogramem, podejmowanie decyzji w zakresie wprowadzania budżetowania zadaniowego oraz koordynowanie współpracy z Ministerstwem Finansów oraz innymi resortami zaangażowanymi w proces wdrażania budżetu zadaniowego. Zespół do spraw wdrożenia budżetowania zadaniowego jest organem doradczym oraz wykonawczym podlegającym Grupie Strategicznej. Postawiono mu następujące zadania:

1. Przeprowadzenie analizy dokumentów strategicznych, w celu opracowania koncepcji zadaniowego programowania rozwoju Sił Zbrojnych RP,
2. Opracowanie katalogu zadań, podzadań i działań, a także określenie celów oraz mierników dla potrzeb planowania zadaniowego oraz prognozowania rozwoju,
3. Wskazanie osoby funkcyjnej odpowiedzialnej za planowanie i ocenę wykonania zadania lub podzadania oraz jednostek je realizujących,
4. Inne zadania dotyczące wdrożenia budżetowania zadaniowego w resorcie obrony narodowej na potrzeby Grupy Strategicznej.

---

[144] Decyzja Nr 274/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 czerwca 2007 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania projektu budżetu resortu obrony narodowej w układzie zadaniowym, Dz. Urz. MON z 2007 r. Nr 13, poz. 148.

[145] Decyzja Nr 124/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 kwietnia 2009 r. w sprawie wdrożenia budżetowania zadaniowego w resorcie obrony narodowej, Dz. Urz. MON z 2009 r. Nr 7, poz. 94.

Ramowy harmonogram prac w zakresie wdrożenia budżetu zadaniowego w resorcie obrony narodowej obejmuje szereg przedsięwzięć, których realizatorami poza powołanym Zespołem są inne organy wojskowe. W procesie tym uczestniczą: Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Dyrektor Departamentu Budżetowego, Dyrektor Departamentu Informatyki i Telekomunikacji, dysponenci budżetu wszystkich szczebli. Prace, które zostały określone w harmonogramie, kończą się sporządzeniem projektu budżetu zadaniowego dysponenta części 29 – Obrona Narodowa do ustawy budżetowej na 2013 rok.

**Zespół**, poza wymienionymi wcześniej zadaniami, realizuje ponadto: prezentację dla Ministerstwa Finansów opracowanego katalogu zadań i podzadań resortu obrony narodowej; prowadzenie cyklu szkoleń, mających na celu zapoznanie z zagadnieniem planowania zadaniowego; weryfikację bazy mierników, w ramach poszczególnych funkcji państwa, realizowanych przez resort obrony narodowej i ich późniejsze uzgodnienie z Ministerstwem Finansów, w związku z powstaniem bazy mierników dla wszystkich funkcji państwa.

**Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego** realizuje zadania w zakresie: opracowania oraz wydania metodologii programowania rozwoju Sił Zbrojnych RP w układzie zadaniowym; transformowania programu rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2009-2018 na układ zadań, podzadań i celów; stałego doskonalenia metodologii planowania budżetu zadaniowego oraz programowania rozwoju.

**Dyrektor Departamentu Budżetowego** w ramach harmonogramu opracowuje oraz wydaje metodologię planowania zadaniowego dla potrzeb planowania budżetu na 2010 rok; przedstawia również projekt wieloletniego planu finansowego państwa w układzie zadaniowym na okres czterech lat, w zakresie realizowanym przez resort obrony narodowej.

**Dysponenci budżetu wszystkich szczebli** zajmują się: opracowaniem katalogu działań, które będą realizowane w procesie osiągania celów, zadań i podzadań przez dysponentów, organy planujące, organy współplanujące i organ koordynujący oraz uzgodnienie tego katalogu z osobą funkcyjną odpowiedzialną za podzadanie; sporządzeniem planu wydatków na rok budżetowy i dwa kolejne lata w układzie zadaniowym zawierającym uzasadnienie opisowe do projektu ustawy budżetowej na 2010 rok i lata następne, w terminie sporządzania budżetu w układzie tradycyjnym.

**Dyrektor Departamentu Informatyki i Telekomunikacji** w ramach zatwierdzonego harmonogramu opracowuje system informatyczny umożliwiający ewidencjonowanie wydatków resortu obrony narodowej w układzie zadaniowym.

Ustalenia, dotyczące zagadnień związanych z planowaniem zadaniowym, zawarte zostały w wytycznych Ministra Obrony Narodowej do planowania budżetowego na 2010 rok[146]. Przedstawiono w nich zestawienie: funkcji, zadań, podzadań, działań, celów – które planuje się osiągnąć w wyniku realizacji zadań i podzadań, mierników – określających stopień realizacji celów zadania lub podzadania oraz osoby funkcyjne odpowiedzialne za planowanie zadań, wskazanie wartości bazowej i docelowej miernika, monitorowanie ich realizacji oraz ocenę wykonania.

### 8.3. Zakres budżetu zadaniowego resortu obrony narodowej

Dotychczas prowadzone prace nad budżetem zadaniowym, pozwoliły na wyróżnienie 22 funkcji państwa, obejmujących całokształt jego działalności. Funkcje te grupują wydatki publiczne, realizowane przez wszystkich dysponentów części budżetowych państwa. Zgodnie z opracowaną i wdrożoną w resorcie obrony narodowej metodologią planowania wydatków w układzie zadaniowym, budżet Ministerstwa Obrony Narodowej obejmuje dziesięć funkcji państwa[147]. Wymieniona metodologia zawiera katalog funkcji, zadań, podzadań, działań, celów oraz mierników ich wykonania, wymienia również osoby funkcyjne odpowiedzialne za ich planowanie, monitorowanie realizacji oraz ocenę wykonania. W dalszej części pracy omówione zostaną szczegółowo funkcje państwa, które wykorzystywane są do planowania zadaniowego w resorcie obrony narodowej. Charakterystyka ogólna prezentowanych funkcji pochodzi z opracowania Ministerstwa Finansów[148].

**Funkcja 2: Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek wewnętrzny**. Nadrzędnym celem działań w dziedzinie zapewnienia i poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego jest utrzymanie zdolności do reagowania w przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa publicznego, porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego. Wymienione działania stanowią jedno z podstawowych zadań administracji rządowej nie tylko szczebla centralnego, ale również terenowego. W skład obszaru, który finansowany jest w ramach funkcji wchodzą takie instytucje jak: Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Prokuratura, Straż Graniczna, Biuro Ochrony Rządu, Straż

---

[146] Wytyczne Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 czerwca 2009 r. do planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej na 2010 rok, Ministerstwo Obrony Narodowej, pozycja niepublikowana.

[147] Metodologia planowania wydatków w układzie zadaniowym na 2010 rok, załącznik do Noty Budżetowej Dyrektora Departamentu Budżetowego z dnia 18 czerwca 2009 roku w sprawie opracowania projektu budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej na 2010 rok, pozycja niepublikowana.

[148] Opis funkcji państwa budżetu zadaniowego, Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl/_files_/budzet_zadaniowy/opis_22_funkcji_panstwa.pdf.

Pożarna, System Obrony Cywilnej. W ramach funkcji znajdują się między innymi wydatki związane bezpośrednio z postępowaniami przygotowawczymi prowadzonymi przez prokuratury, działania na rzecz usprawnienia i przyspieszenia tych postępowań oraz zagwarantowania odpowiednich warunków organizacyjno-technicznych.

W resorcie obrony narodowej zakres przedmiotowy zadań realizowanych w ramach funkcji, obejmuje całokształt działalności jednostek organizacyjnych Prokuratury Wojskowej. W zakresie prezentowanej funkcji wygenerowane zostało jedno zadanie, jedno podzadanie oraz trzy działania. Celem zadania jest „zagwarantowanie bezpieczeństwa w Siłach Zbrojnych RP". Opracowany miernik ukazuje „odsetek spraw załatwianych w terminie do trzech miesięcy w stosunku do ogólnej liczby spraw". W ramach zdefiniowanego zadania oraz podzadania wyspecyfikowane zostały następujące działania szczegółowe:

1. Nadzór i prowadzenie spraw karnych, ich profilaktyczne wykorzystanie oraz sprawowanie funkcji oskarżyciela publicznego przed sądami,
2. Utrzymanie systemu w sprawności do strzeżenia praworządności i czuwania nad ściganiem przestępstw, w tym zakup środków materiałowych oraz remonty nieruchomości realizowane decentralnie na rzecz prokuratur wojskowych,
3. Inwestycje i zakupy inwestycyjne oraz zakupy środków materiałowych, remonty nieruchomości realizowane na rzecz prokuratur wojskowych.

Osobą funkcyjną, odpowiedzialną za prawidłowe realizowanie sformułowanych zadań, podzadań i działań w ramach funkcji „Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek wewnętrzny" jest Naczelny Prokurator Wojskowy.

**Funkcja 3: Działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza państwa**. Działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza państwa jest systemem ukierunkowanym przede wszystkim na kształtowanie osobowości dzieci i młodzieży oraz na rozwój intelektualny obywateli. System obejmuje różne poziomy kształcenia w formie instytucjonalnej i pozainstytucjonalnej. W systemie uczestniczą dzieci, młodzież i dorośli nabywając wiedzę ogólną, zawodową i umiejętności. Efektywna działalność państwa w tym zakresie jest kluczowym czynnikiem wpływającym na podnoszenie poziomu życia i rozwoju społeczeństwa. Ważnym elementem w tym obszarze jest rozwój szkolnictwa wyższego, zapewnienie obywatelom możliwości kształcenia na poziomie wyższym jest istotnym zadaniem państwa, dlatego też wspierane będą działania mające na celu upowszechnienie wyższego wykształcenia w społeczeństwie polskim. Ponadto finansowane będą działania

związane z podnoszeniem poziomu jakości kształcenia i kadr oraz kształcenia zawodowego uwzględniającego zmiany i zapotrzebowanie występujące na rynku pracy.

W resorcie obrony narodowej zakres przedmiotowy zadań realizowanych w ramach funkcji, obejmuje przedsięwzięcia realizowane przez Departament Nauki i Szkolnictwa Wojskowego oraz Departament Kadr w zakresie kształcenia kandydatów na żołnierzy, a także prowadzenia kursów doszkalających dla żołnierzy zawodowych. W zakresie prezentowanej funkcji wygenerowanych zostało trzy zadania, pięć podzadań oraz dziewięć działań. Celem przyjętych zadań jest: „wzrost konkurencyjności wyższego szkolnictwa wojskowego", „dostosowanie procesu kształcenia do potrzeb Sił Zbrojnych RP", „zapewnienie żołnierzom odpowiednich kwalifikacji do wykonywania obowiązków na stanowiskach służbowych".

Ustalone dla funkcji mierniki ukazują: „liczbę osób z tytułami lub stopniami naukowymi doktorów i profesorów do ogólnej liczby pracowników naukowo-dydaktycznych uczelni", „liczba absolwentów kształconych w trybie stacjonarnym, którzy objęli stanowisko służbowe w relacji do liczby wakatów na stanowiskach podporucznika", „liczba absolwentów studium oficerskiego, którzy objęli stanowisko służbowe w relacji do liczby wakatów na stanowiskach podporuczników", „relacja liczby absolwentów kursów do ogólnej liczby potrzeb Sił Zbrojnych RP określonych w planie doskonalenia zawodowego". W ramach przyjętego zadania i podzadania wyspecyfikowane zostały następujące działania szczegółowe:

1. Nagrody Ministra dla nauczycieli akademickich,
2. Dotacja celowa na inwestycje budowlane dla szkolnictwa wojskowego,
3. Dotacja celowa na zakupy inwestycyjne dla szkolnictwa wojskowego,
4. Kształcenie w studium oficerskim,
5. Kształcenie na kursach dokształcających i studiach podyplomowych,
6. Staże podyplomowe lekarzy i lekarzy dentystów,
7. Kształcenie podyplomowe osób wykonujących zawody medyczne.

Osobą funkcyjną, odpowiedzialną za prawidłowe realizowanie sformułowanych zadań, podzadań i działań w ramach funkcji „Działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza państwa" jest Dyrektor Departamentu Nauki i Szkolnictwa Wojskowego.

**Funkcja 9: Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego**. Kultura i zasoby dziedzictwa kulturowego stanowią szczególny czynnik, który wpływa na kształtowanie pozytywnego wizerunku kraju w Europie i na świecie. Kultura jest także podstawowym elementem rozwoju społeczno-gospodarczego. W sferze kultury i dziedzictwa narodowego niezwykle istotne jest realizowanie zadań związanych z zachowaniem, ochroną i rewitalizacją materialnego

dziedzictwa kulturowego poprzez renowację, konserwację oraz adaptację obiektów zabytkowych. Znaczące w tym obszarze jest prowadzenie działań wspierających budowę i modernizację obiektów, które pozwalają na upowszechnianie dóbr kultury narodowej oraz jej odpowiednią promocję, co służy integracji i wymianie międzynarodowej, a ponadto przyczynia się do uzupełniania oferty turystycznej kraju. Istotne jest również podejmowanie działań wspierających oraz wspomagających inicjatywy edukacyjne, wychowawcze i artystyczne, promujące postawy patriotyczne i popularyzujące wydarzenia istotne dla dziedzictwa narodowego.

W resorcie obrony narodowej zakres przedmiotowy zadań realizowanych w ramach funkcji, obejmuje działalność Departamentu Wychowania i Promocji Obronności w zakresie gromadzenia i upowszechniania dorobku kulturalnego Sił Zbrojnych RP. W zakresie prezentowanej funkcji wygenerowane zostały dwa zadania, trzy podzadania oraz sześć działań. Celem zadań jest: „upowszechnianie dóbr kultury związanych z tradycjami wojskowymi", „zapewnienie odpowiednich warunków do przechowywania dóbr kultury oraz prowadzenia działalności kulturalnej". Ustalone dla funkcji mierniki ukazują: „liczbę zwiedzających muzea wojskowe", „liczbę imprez i ekspozycji zorganizowanych przez muzea", „liczbę zgromadzonych muzealiów", „wskaźnik procentowy realizacji inwestycji dotyczących budowy Muzeum Wojska Polskiego". W ramach zadania i podzadania wyspecyfikowane zostały następujące działania szczegółowe:

1. Utrzymanie zasobów osobowych w muzeach wojskowych,
2. Utrzymanie zasobów rzeczowych w muzeach wojskowych,
3. Adaptacja kaponiery na potrzeby Oddziału Muzeum Wojska Polskiego,
4. Budowa Muzeum Wojska Polskiego,
5. Budowa Muzeum Marynarki Wojennej.

Osobą funkcyjną, odpowiedzialną za prawidłowe realizowanie sformułowanych zadań, podzadań i działań w ramach funkcji „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego" jest Dyrektor Departamentu Wychowania i Promocji Obronności.

**Funkcja 10: Nauka polska**. Nauka jest jedną z kluczowych dziadzin aktywności państwa, w której realizacją poszczególnych działań z zakresu polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej, dotyczących w szczególności badań naukowych i prac rozwojowych przyczynia się do wzrostu innowacyjności i podnoszenia poziomu technologicznego polskiej gospodarki oraz postępu cywilizacyjnego. W ramach opisywanej funkcji wspierana będzie działalność statutowa jednostek naukowych oraz badania własne

szkół wyższych. Ważne też jest prowadzenie działań w celu unowocześnienia infrastruktury nauki polskiej obejmujące finansowanie między innymi inwestycji budowlanych i zakupów aparatury naukowo-badawczej. Również przygotowywanie nowych rozwiązań systemowych, organizacyjnych i prawnych w celu efektywnego realizowania polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej, rozwijanie współpracy międzynarodowej oraz promocji nauki.

W resorcie obrony narodowej zakres przedmiotowy zadań realizowanych w ramach prezentowanej funkcji, obejmuje prace związane z prowadzeniem i publikowaniem wyników badań naukowych oraz rozwojowych. W zakresie działań funkcji wygenerowanych zostało jedno zadanie, jedno podzadanie oraz dwa działania. Celem przyjętego zadania jest: „upowszechnianie wyników badań naukowych w celu osiągnięcia nowych zdolności przez Siły Zbrojne RP". Ustalony dla funkcji miernik ukazuje: „wskaźnik procentowy opracowanych demonstratorów technologii oraz metod badawczych do ogólnej liczby zakończonych badań naukowych". W ramach przyjętego zadania i podzadania wyspecyfikowane zostały następujące działania szczegółowe:

1. Prowadzenie badań naukowych i prac studyjnych,
2. Realizacja projektów w ramach Europejskiej Agencji Obrony.

Osobą funkcyjną, odpowiedzialną za planowanie, monitorowanie realizacji oraz ocenę wykonania sformułowanych zadań, podzadań i działań w ramach funkcji „Nauka polska" jest Dyrektor Departamentu Nauki i Szkolnictwa Wojskowego.

**Funkcja 11: Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic**. Obowiązkiem państwa jest dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego kraju, co jest niezbędne dla zapewnienia nienaruszalności jego niepodległości i korzystnych warunków realizacji interesów narodowych, a także dla zabezpieczenia obywatelom warunków dla rozwoju cywilizacyjnego, bezpiecznego i godnego życia w pokojowym i ustabilizowanym otoczeniu międzynarodowym. Zadania mające na celu realizację tego obowiązku są wykonywane w kontekście uczestnictwa Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim i w Unii Europejskiej. Podstawowym zadaniem polityki państwa w działaniach na rzecz zapewnienia zdolności państwa do obrony oraz utrzymania gotowości do przeciwstawienia się agresji w ramach zobowiązań sojuszniczych jest organizacja i funkcjonowanie Sił Zbrojnych RP. Państwo rozwija zdolności bojowe sił zbrojnych dla zapewnienia skutecznej obrony i ochrony polskich granic w ramach działań prowadzonych samodzielnie oraz działań kolektywnych, również poza granicami Polski. Wypełniając obowiązki sojusznicze, w ramach członkowstwa Polski w NATO, Siły Zbrojne RP utrzymują gotowość do udziału w działaniach o charakterze

asymetrycznym, w tym wielonarodowych, połączonych operacjach zwalczania terroryzmu, prowadzonych zgodnie z prawem międzynarodowym, organizowanych przez NATO, UE lub w ramach doraźnych koalicji.

W resorcie obrony narodowej zakres przedmiotowy zadań realizowanych w ramach funkcji jest najbardziej rozbudowany wśród pozostałych funkcji, obejmuje działania służące utrzymaniu zdolności bojowej wszystkich komponentów tworzących Siły Zbrojne RP oraz wywiązywanie się z zobowiązań sojuszniczych. W zakresie prezentowanej funkcji wygenerowanych zostało cztery zadania, dziesięć podzadań oraz dwadzieścia sześć działań. Celem przyjętych zadań jest: „utrzymanie zdolności Sił Zbrojnych RP do podjęcia działań do ochrony niepodległości Państwa i niepodzielności jego terytorium", „osiąganie interoperacyjności w ramach NATO i UE", „wzmocnienie pozycji Polski na arenie międzynarodowej", „wypełnienie zobowiązań sojuszniczych i uczestnictwo w działaniach na rzecz pokoju i stabilizacji międzynarodowej", „zapewnienie ciągłości działania systemów informatycznych".

Ustalone dla funkcji mierniki ukazują: „udział wydatków obronnych w PKB", „wskaźnik ukompletowania stanów osobowych Sił Zbrojnych RP w stosunku do etatu", „wskaźnik ukompletowania UiSW w stosunku do etatu", „wskaźnik utrzymania normatywnych zapasów", „procentowy udział sił zdolnych do użycia poza granicami kraju w stosunku do ogólnej liczby Sił Zbrojnych RP", „liczba stanowisk flagowych w stosunku do wszystkich stanowisk w strukturach NATO i UE", „liczba żołnierzy skierowanych do poszczególnych PKW w stosunku do ogólnej liczby Sił Zbrojnych RP", „liczba użytkowników posiadających dostęp do rozwiązań informatycznych". W ramach przyjętego zadania i podzadania wyspecyfikowane zostały następujące działania szczegółowe:

1. Utrzymanie zdolności bojowej jednostek wojskowych Wojsk Lądowych,
2. Utrzymanie zdolności bojowej jednostek wojskowych Sił Powietrznych,
3. Utrzymanie zdolności bojowej jednostek wojskowych Marynarki wojennej,
4. Utrzymanie zdolności bojowej jednostek wojskowych Wojsk Specjalnych,
5. Dowodzenie i kierowanie Siłami Zbrojnymi RP,
6. Wsparcie logistyczne działań,
7. Zabezpieczenie medyczne,
8. Utrzymanie pozostałych zapasów obronnych,
9. Działalność wywiadowcza,
10. Działalność kontrwywiadowcza,

11. Inwestycje mieszkaniowe oraz modernizacja zasobu mieszkaniowego i internatów,
12. Realizacja należności oraz świadczeń dla żołnierzy zawodowych zgodnie z ustawą o zakwaterowaniu Sił zbrojnych RP,
13. Program mobilizacji gospodarki,
14. Program rządowy – wyposażenie Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe,
15. Program Rozwoju Sił Zbrojnych RP,
16. Składki na NSIP,
17. Składki na rzecz innych programów NATO i UE,
18. Wypełnienie zadań mandatowych w ramach misji NATO i UE,
19. Wypełnianie zadań mandatowych w ramach misji ONZ i koalicyjnych,
20. Zakupy inwestycyjne, zakupy środków materiałowych oraz remonty sprzętu realizowane na rzecz PKW,
21. Wypłata należności osobom pełniącym służbę w organizacjach międzynarodowych, przedstawicielstwach dyplomatycznych i strukturach wielonarodowych,
22. Zabezpieczenie logistyczne osób pełniących służbę w organizacjach międzynarodowych, przedstawicielstwach dyplomatycznych i strukturach wielonarodowych,
23. Zakupy inwestycyjne oraz zakupy środków materiałowych na rzecz przedstawicielstw dyplomatycznych i struktur wielonarodowych,
24. Zapewnienie funkcjonowania systemów informatycznych oraz przetwarzania danych,
25. Utrzymanie platformy i usług komunikacyjnych,
26. Zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania sieci teleinformatycznych oraz przetwarzania danych w systemach informatycznych.

Osobami funkcyjnymi, które odpowiadają za realizowanie sformułowanych zadań, podzadań i działań w ramach funkcji „Bezpieczeństwa zewnętrzne i nienaruszalność granic" są: Podsekretarz Stanu w MON ds. Polityki Obronnej, Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Szef Służby Wywiadu Wojskowego, Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Dyrektor Generalny MON, Dyrektor Departamentu Infrastruktury, Dyrektor Departamentu Informatyki i Telekomunikacji, Szef Zarządu Planowania Logistyki – P4.

**Funkcja 13: Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny**. Doskonalenie systemu opieki nad dzieckiem i rodziną oraz funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych,

należy do pierwszoplanowych zadań państwa. Jednym z podstawowych obszarów mieszczących się w opisywanej funkcji jest system ubezpieczeń społecznych. W ramach tego obowiązku państwo gwarantuje pełną wypłatę świadczeń przysługujących z obowiązkowych ubezpieczeń społecznych dla pracowników i rolników. Bezpośrednio z budżetu finansowane są świadczenia dla niektórych grup zawodowych. Ponadto realizowane są prace związane z wypracowaniem nowych regulacji prawnych w tym zakresie oraz monitorowaniem systemu świadczeń ubezpieczeniowych. Ponadto finansowane są działania, mające na celu umożliwienie kombatantom i osobom represjonowanym korzystania z należnych im uprawnień, zapewnienie szacunku i honoru oraz pomocy i opieki. Cele te realizowane są poprzez wydawanie decyzji oraz postanowień o przyznaniu szczególnych uprawnień dla tych osób, przyznawanie doraźnej lub okresowej pomocy pieniężnej, czy też indywidualna pomoc w znalezieniu miejsca w domu opieki społecznej dla kombatantów.

W resorcie obrony narodowej zakres przedmiotowy zadań realizowanych w ramach funkcji, obejmuje wypłatę należności związanych ze zwolnieniem żołnierzy z zawodowej służby wojskowej. W zakresie prezentowanej funkcji wygenerowanych zostało jedno zadanie, dwa podzadania oraz cztery działania. Celem przyjętego zadania jest: „wywiązywanie się resorty obrony narodowej z zobowiązań wynikających z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, oraz ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych". Ustalony dla funkcji miernik ukazuje: „relację liczby świadczeń wypłaconych w terminie do ogólnej liczby wypłaconych świadczeń". W ramach przyjętego zadania oraz podzadania wyspecyfikowane zostały następujące działania szczegółowe:

1. Wypłata świadczeń emerytalno-rentowych, pozostałych świadczeń oraz dodatków do tych świadczeń,
2. Utrzymanie zasobów osobowych i rzeczowych,
3. Inwestycje i zakupy inwestycyjne, remonty nieruchomości realizowane na rzecz Wojskowych Biur Emerytalnych,
4. Wypłata świadczeń pieniężnych dla żołnierzy zwolnionych z zawodowej służby wojskowej.

Osobą funkcyjną, odpowiedzialną za prawidłowe realizowanie sformułowanych zadań, podzadań i działań w ramach funkcji „Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny" jest Dyrektor Departamentu Spraw Socjalnych.

**Funkcja 14: Rynek pracy**. Działania państwa w obszarze rynku pracy są podejmowane w celu wzrostu zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia oraz jak największej aktywizacji

zawodowej obywateli. Kluczowym działaniem z zakresu poprawy stanu bezrobocia w Polsce, jest tworzenie warunków ułatwiających tworzenie nowych miejsc pracy w gospodarce. Wspierane jest tworzenie nowoczesnych publicznych służb zatrudnienia oraz efektywnych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy zwłaszcza w odniesieniu do osób starszych i młodzieży. Równocześnie kontynuowana jest polityka osłonowa w postaci wypłat świadczeń dla osób bezrobotnych. Podejmowane są działania mające na celu rozwój oraz organizowanie dialogu i partnerstwa społecznego. Równocześnie wspierana jest budowa nowoczesnych stosunków pracy, rozwój kadr nowoczesnej gospodarki oraz zwalczanie nierówności na rynku pracy. Doniosłym społecznie elementem dla tej dziedziny aktywności państwa jest tworzenie większych możliwości zatrudniania osób niepełnosprawnych.

W resorcie obrony narodowej zakres przedmiotowy zadań realizowanych w ramach funkcji, obejmuje prowadzenie szkoleń i kursów związanych z przekwalifikowaniem zawodowym osób uprawnionych. W zakresie prezentowanej funkcji wygenerowanych zostało jedno zadanie, jedno podzadanie oraz dwa działania. Celem przyjętego zadania jest: „aktywizacja zawodowa osób uprawnionych". Ustalony dla funkcji miernik ukazuje: „liczbę osób, które skorzystały z pomocy aktywizacyjnej do liczby osób ubiegających się o pomoc". W ramach przyjętego zadania i podzadania wyspecyfikowano następujące działania szczegółowe:

1. Wypłata świadczeń finansowych na przekwalifikowanie zawodowe,
2. Utrzymanie zasobów osobowych i rzeczowych.

Osobą funkcyjną, odpowiedzialną za planowanie, monitorowanie realizacji oraz ocenę wykonania sformułowanych zadań, podzadań i działań w ramach funkcji „Rynek pracy" jest Dyrektor Departamentu Spraw Socjalnych.

**Funkcja 18: Sprawowanie i wykonywanie wymiaru sprawiedliwości**. Konstytucyjnym obowiązkiem państwa jest zapewnienie obywatelom prawa do sądu, sprawiedliwego oraz jawnego rozpatrzenia spraw bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwe, niezależne, bezstronne i niezawisłe sądy. W ramach realizacji tego prawa znajdują się działania mające na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania sądów powszechnych wszystkich instancji na terenie całego kraju. W tym zakresie finansowane jest m.in. podnoszenie jakości administracyjnej działalności sądów, a ponadto zapewnienie im odpowiednich warunków lokalowych, a także utrzymanie istniejącej już infrastruktury informatycznej. Dodatkowo przewidziane są również przedsięwzięcia o charakterze reformatorskim w aspekcie organizacyjnym i merytorycznym, mające na celu podwyższenie skuteczności i efektywności

wykonywania prawa do sądu przez państwo. Takie działanie ma być osiągane m.in. poprzez dążenie do skrócenia czasu postępowań sądowych, zagwarantowanie wszystkim podmiotom rozpatrzenia spraw terminowo, podnoszenie jakości orzecznictwa, usprawnienie funkcjonowania sądów powszechnych, unowocześnianie oraz usprawnienie procesu sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Celem prawidłowego funkcjonowania sądów powszechnych, niezbędne jest też zapewnienie odpowiedniego przygotowania kadr według najwyższych standardów europejskich.

W resorcie obrony narodowej zakres przedmiotowy zadań realizowanych w ramach funkcji, obejmuje działalność Sądów Wojskowych. W zakresie prezentowanej funkcji wygenerowanych zostało jedno zadanie, dwa podzadania oraz cztery działania. Celami przyjętych zadań jest: „rozpatrywanie spraw w ustawowych terminach", „poprawa warunków organizacyjno-technicznych funkcjonowania sądów". Ustalone dla funkcji mierniki ukazują: „liczbę spraw załatwionych do liczby spraw wpływających", „liczbę zaskarżonych orzeczeń do liczby wydanych orzeczeń". W ramach przyjętego zadania i podzadania wyspecyfikowane zostały następujące działania szczegółowe:

1. Utrzymanie zasobów osobowych,
2. Pozostałe wydatki związane z orzecznictwem,
3. Zabezpieczenie sądów wojskowych w środki materiałowe oraz wyposażenie realizowane decentralnie,
4. Inwestycje i zakupy inwestycyjne oraz zakupy środków materiałowych, remonty nieruchomości realizowane na rzecz sądów wojskowych.

Osobą funkcyjną, odpowiedzialną za prawidłowe realizowanie sformułowanych zadań, podzadań i działań w ramach funkcji „Sprawowanie i wykonywanie wymiaru sprawiedliwości" jest Dyrektor Departamentu Sądów Wojskowych Ministerstwa Sprawiedliwości.

**Funkcja 20: Organizacja opieki zdrowotnej i polityka zdrowotna**. Głównym celem tej funkcji jest poprawa efektywności funkcjonowania systemu ochrony zdrowia. Zwiększenie dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, promowanie zdrowia i profilaktyki, propagowanie zdrowego stylu życia, a także poprawa jakości usług w jednostkach ochrony zdrowia, usprawnienie podstawowej oraz specjalistycznej opieki zdrowotnej jak również inwestycje dotyczące infrastruktury ochrony zdrowia o znaczeniu ponadregionalnym. W ramach tej funkcji finansowane jest m.in. wykonywanie wysokospecjalistycznych świadczeń obywateli, realizacja programów polityki zdrowotnej, realizacja zadań z zakresu zabezpieczenia

działania ratownictwa medycznego, a także zapewnienie funkcjonowania publicznej służby krwi. Ponadto uwzględnione są w tym obszarze działania z zakresu nadzoru sanitarno-epidemiologicznego, realizacja polityki lekowej państwa, a także dążenie do zwiększenia dostępności do leków dla społeczeństwa.

W resorcie obrony narodowej zakres przedmiotowy zadań realizowanych w ramach opisywanej funkcji, obejmuje finansowanie publicznej służby krwi oraz inwestycje wykonywane na rzecz szpitalnictwa wojskowego. W zakresie prezentowanej funkcji wygenerowanych zostało dwa zadania, dwa podzadania oraz cztery działania. Celami przyjętych zadań jest: „zapewnienie pacjentom leczonych w szpitalach krwi, jej składników oraz produktów krwiopodobnych", „dostosowanie obiektów służby zdrowia z ich wyposażeniem do wymagań określonych przez Ministra Zdrowia". Ustalone dla funkcji mierniki ukazują: „liczbę donacji w relacji do liczby planowanych donacji", „relacja liczby SPZOZ i JBR nadzorowanych przez MON spełniających wymagania określone przez Ministra Zdrowia w stosunku do ogólnej liczby tych placówek". W ramach przyjętego zadania i podzadania wyspecyfikowane zostały następujące działania szczegółowe:

1. Zabezpieczenie SPZOZ nadzorowanych przez MON w krew i jej składniki,
2. Zabezpieczenie JBR nadzorowanych przez MON w krew i jej składniki,
3. Inwestycje budowlane,
4. Zakupy inwestycyjne.

Osobą funkcyjną, odpowiedzialną za prawidłowe realizowanie sformułowanych zadań, podzadań i działań w ramach funkcji „Organizacja opieki zdrowotnej i polityka zdrowotna" jest Szef Inspektoratu Wojskowej Służby Zdrowia.

**Funkcja 22: Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna**. Obejmuje działania mające charakter wspólny dla zadań realizowanych w zakresie całej części budżetowej lub danej jednostki realizującej poszczególne zadania, których nie udaje się przypisać do żadnego z zadań wyodrębnionych w ramach pozostałych funkcji. Zalicza się tu przede wszystkim działalność związaną z zarządzaniem, koordynacją merytoryczną działalności oraz planowaniem strategicznym i operacyjnym, również działania mające na celu zapewnienie odpowiedniej obsługi administracyjnej i technicznej. W przypadku, gdy działania tego typu nie mają charakteru ogólnego dla zadań realizowanych w ramach danej części budżetowej, czy też całej jednostki realizującej określone zadania oraz istnieje możliwość ich mierzenia, należy je przyporządkować do poszczególnych zadań odpowiednich im merytorycznie, które wyszczególnione zostały w obrębie innych funkcji

państwa. Prezentowana funkcja obejmuje działalność do której zalicza się w szczególności merytoryczną koordynację działalności dysponenta, planowanie strategiczne i operacyjne, obsługę merytoryczną ministra, wojewody lub kierownika urzędu centralnego oraz obsługę administracyjną i techniczną realizowanych zadań.

W resorcie obrony narodowej zakres przedmiotowy zadań realizowanych w ramach funkcji, obejmuje zapewnienie prawidłowego funkcjonowania urzędu Ministra Obrony Narodowej. W zakresie prezentowanej funkcji wygenerowanych zostało trzy zadania, trzy podzadania oraz sześć działań. Celami przyjętych zadań jest: „zapewnienie realizacji ustawowych zadań nałożonych na Ministra Obrony narodowej", „zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu obsługi administracyjnej urzędu MON". Dla opisywanej funkcji nie ustalono mierników liczbowych. W ramach przyjętego zadania i podzadania wyspecyfikowane zostały następujące działania szczegółowe:

1. Pozyskiwanie i utrzymanie personelu o pożądanych kwalifikacjach,
2. Szkolenie i doskonalenie zawodowe,
3. Utrzymanie zasobu osobowego obsługi administracyjnej,
4. Obsługa działalności bieżącej,
5. Utrzymanie i eksploatacja nieruchomości, sprzętu technicznego oraz zakup materiałów realizowany decentralnie,
6. Inwestycje i zakupy inwestycyjne oraz zakupy środków materiałowych, remonty nieruchomości i sprzętu realizowane na rzecz urzędu MON.

Osobą funkcyjną, odpowiedzialną za planowanie, monitorowanie realizacji oraz ocenę wykonania sformułowanych zadań, podzadań i działań w ramach funkcji „Planowanie strategiczne oraz obsługa administracyjna i techniczna" jest Dyrektor Generalny MON.

Wymieniony katalog funkcji, zadań, podzadań i działań, realizowanych w ramach budżetu resortu obrony narodowej, wykorzystywany jest w procesie opracowania projektu budżetu na 2010 rok. W trakcie prowadzonych prac planistycznych, dysponenci wszystkich stopni muszą dokonać właściwego przekształcenia budżetu tradycyjnego, na budżet zadaniowy. Do tego celu wykorzystuje się opracowane przez Departament Budżetowy zestawienie powiązań wydatków dotyczących funkcji, zadań, podzadań oraz działań budżetu zadaniowego z budżetem tradycyjnym. Dodatkowo dysponenci muszą określić wartość bazową oraz docelową wszystkich ustalonych mierników wykonania zadań oraz podzadań, które będą realizowane w ramach ich budżetu. Docelowe poziomy tych mierników należy określić w

powiązaniu z wysokością planowanych wydatków, uwzględniając zakres zadań oraz przyjętych priorytetów w kraju i resorcie obrony narodowej.

### 8.4. Podsumowanie i uwagi końcowe

Zgodnie z przyjętą metodologią planowania zadaniowego, nowy system zarządzania wydatkami resortu obrony narodowej powinien przynosić określone korzyści i znacznie poprawić wykorzystanie dostępnych środków budżetowych. Prowadzone analizy publikowanych aktualnie materiałów poświęconych budżetowaniu zadaniowemu, pozwalają sformułować kilka podstawowych wniosków, z których wynika, że w resorcie obrony narodowej budżet zadaniowy będzie służył przede wszystkim do:

1. Koncentracji na celach i zadaniach,
2. Zwiększania nacisku na osiąganie wyników, zamiast wydatkowania środków,
3. Opracowania przejrzystej informacji dla kadry zarządzającej,
4. Przeprowadzania przeglądów wyników działania resortu,
5. Poprawy wydajności pracy żołnierzy i pracowników wojska.

Wynika z tego, że budżet zadaniowy będzie miał zasadniczy wpływ na zmianę podejścia do sporządzania projektu budżetu, poprzez odejście od podmiotowego alokowania wydatków budżetowych w rocznej perspektywie, na rzecz koncentracji wydatków na cele oraz zadania strategiczne. Pomocnym w tym procesie będzie: możliwość pomiaru stopnia osiągania celów oraz realizacji zadań, wskazanie osoby odpowiedzialnej za poszczególne zadania oraz bieżące monitorowanie rezultatów w kilkuletniej perspektywie.

Podstawowe zalety budżetowania zadaniowego, wynikają niejako w samej idei zmian sposobu zarządzania finansami wojska i dotyczą następujących zagadnień:

1. Skuteczności, czyli orientacji na cele i mierniki,
2. Efektywności, która oznacza uzyskiwanie najlepszych wyników z dostępnych środków,
3. Przejrzystości, czyli zrozumiałego prezentowania kierunków wydatkowania środków publicznych,
4. Projekcji wieloletniej gwarantującej zachowanie ciągłości realizacji zadań oraz ich sposobu oceniania.

Bez wątpienia budżet zadaniowy w wojsku posiada wiele mocnych stron. Jest to przede wszystkim znacznie lepsza czytelność tego budżetu dla społeczeństwa, przejrzystość funkcji, zadań oraz celów realizowanych przez resort obrony narodowej. Hierarchizacja funkcji oraz

zadań, poprzez zorientowanie wydatków na rezultat już na etapie planowania, znacznie poprawia celowość wydatkowania środków publicznych. Nie można również ukrywać możliwości lepszej kontroli społecznej realizowanych przez wojsko funkcji i zadań.

Wymienione zalety budżetu zadaniowego, to w głównej mierze postulowane korzyści jakie planuje się uzyskać podczas realizacji tego budżetu. Jakie będą faktyczne profity oraz pozytywne odczucia, będzie można dowiedzieć się dopiero po pełnym wdrożeniu budżetowania zadaniowego i kilkuletnim eksploatowaniu tego sposobu wydatkowania środków publicznych. Poza bezspornymi zaletami, już dzisiaj można zauważyć pewne ujemne skutki wprowadzenia tego systemu. Nie należy nazywać tego wadami budżetu zadaniowego, lecz pewnym zagrożeniem w ustalaniu wysokości oraz sposobu wydatkowania środków publicznych na obronność. Aby zagrożenia te nie stały się realne, na niektóre obszary działalności resortu obrony narodowej należy zwrócić szczególną uwagę jeszcze na etapie wdrażania budżetu zadaniowego. Do niezwykle ważnych aspektów, należy:

1. Proces opracowywania mierników oceny stopnia realizacji zadań,
2. Formułowanie celów zadań i podzadań należących do funkcji nie będących bezpośrednio związanych z obronnością kraju,
3. Uzyskanie kompromisu pomiędzy przejrzystością budżetu, a wykonywaniem zadań nie podlegających ujawnieniu,
4. Utrzymanie albo rezygnacja z parametrycznego ustalania wysokości wydatków na obronność kraju.

Jeżeli chodzi o opracowanie właściwych mierników realizacji zadań wykonywanych przez resort obrony narodowej, to podstawową trudność może stanowić brak możliwości oceny takich pojęć jak: bezpieczeństwo, gotowość bojowa czy wielkość potencjału obronnego. Zastosowanie natomiast oceny opisowej, nie zawsze pozwoli na przekonanie decydentów co do potrzeby finansowania określonego obszaru wydatków.

Poza funkcją państwa „Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic", której głównym organem planującym i wykonawczym jest resort obrony narodowej, budżet wojska partycypuje ponadto w realizacji innych funkcji. Minister Obrony Narodowej nie będzie miał wpływu na ustalanie wysokości środków przeznaczanych na realizację pozostałych funkcji państwa. Jednak, jak wynika z wcześniejszej charakterystyki poszczególnych funkcji, ich zakres jest ściśle związany z funkcjonowaniem całych sił zbrojnych.

Jedną z naczelnych zasad budżetu zadaniowego ma być jego przejrzystość. Oznacza to całkowitą jawność w prezentacji kierunków wydatkowania środków publicznych.

Problematycznym w tym momencie staje się obszar działalności resortu obrony narodowej, który ze względów bezpieczeństwa nie może być dowolnie prezentowany społeczeństwu. Należałoby opracować taki system, który pozwoli na zachowanie pewnej poufności określonej części budżetu, ale z drugiej strony nie da możliwości na wykorzystywanie tego argumentu w pozyskiwaniu nadmiernych środków publicznych.

W budżecie tradycyjnym wysokość środków przeznaczanych na obronność ustalana jest parametrycznie. Jest to aktualnie 1,98% wysokości produktu krajowego brutto z roku przed planowego. Skoro budżet zadaniowy skupia się na realizacji zaplanowanych funkcji, zadań i podzadań, a nie na podziale środków pomiędzy poszczególne podmioty, to pojawia się zasadnicze pytanie, czy utrzymywać dotychczasowy sposób ustalania nakładów na obronność? Biorąc pod uwagę interesy wojska, należy przeanalizować, który system będzie „bezpieczniejszy" dla resortu obrony narodowej w procesie realizacji jego zadań.

**Pomimo tych kilku zagrożeń, które daje się zauważyć, proces wdrażania budżetu zadaniowego w resorcie obrony narodowej powinien być kontynuowany**, nie tylko ze względu na formalne nakazy, ale przede wszystkim na nowy sposób zarządzania finansami wojska. Odmienne spojrzenie na realizację budżetu, pozwala na rozliczanie z faktycznie wykonanych zadań, a nie tylko z wydatkowanych środków finansowych.

# 9. PROGNOZA WYSOKOŚCI I STRUKTURY BUDŻETU MINISTERSTWA OBRONY NARODOWEJ NA LATA 2009-2013

Głównym celem prognozowania jest wspomaganie procesów decyzyjnych. Te z kolei opierają się na dostępnych zasobach, z których niebagatelne znaczenie mają zasoby finansowe. Dlatego też tak ważną, z punktu widzenia Ministerstwa Obrony Narodowej, staje się wiedza dotycząca wysokości budżetu, jakim będzie dysponował resort. Znajomość tych danych pozwala decydentom na podejmowanie strategicznych decyzji co do kształtu oraz wyposażenia naszej armii. Wiedza ta niezbędna jest również do opracowywania wszelkich projektów obejmujących okresy wieloletnie.

**Celem niniejszego rozdziału** jest zaprezentowanie metody opracowania prognozy wysokości budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej oraz jej wyników, obejmujących lata 2009-2013. Na wstępie przedstawione zostaną informacje dotyczące podstawowych pojęć związanych z prognozowaniem oraz metody ich prowadzenia. Następnie opisane będą kolejne etapy prowadzonych prac nad opracowaniem prognozy wysokości budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej i jego struktury. Na zakończenie dokonana zostanie weryfikacja oraz ocena dopuszczalność sporządzonej prognozy.

## 9.1. Pojęcie, funkcje oraz klasyfikacja prognoz gospodarczych – zarys teorii

Przewidywaniem nazywa się wnioskowanie o zdarzeniach nieznanych na podstawie zdarzeń znanych. Zdarzenia nieznane mogą dotyczyć przeszłości oraz przyszłości. Wnioskowanie o zdarzeniach, które będą miały miejsce w przyszłości, odbywające się również na podstawie informacji o przeszłości, nazywa się przewidywaniem przyszłości. Wśród tych przewidywań wyróżnia się przewidywania racjonalne oraz nieracjonalne. Natomiast przewidywania racjonalne dzielą się na zdroworozsądkowe i naukowe[149]. Uwzględniając przedstawioną powyżej klasyfikację przewidywań, można odnieść się do prognozowania, którym jest racjonalne i naukowe przewidywanie przyszłych zdarzeń.

Wśród istniejących definicji prognozowania, przede wszystkim dwie z nich zasługują na przedstawienie jako reprezentatywne dla tego pojęcia, aczkolwiek różniące się między sobą. Zgodnie z pierwszą z nich, przez prognozę rozumie się sąd na temat zajścia określonego zdarzenia w terminie ustalonym z dokładnością do momentu lub okresu czasu należącego do

---

[149] Programowanie gospodarcze, metody i zastosowania, praca zbiorowa pod red. M. Cieślak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 18.

przyszłości[150]. Natomiast druga definicja traktuje prognozę statystyczną jako każdy sąd, którego prawdziwość jest zdarzeniem losowym, przy czym prawdopodobieństwo tego zdarzenia jest znane i wystarczająco duże dla celów praktycznych[151].

Zróżnicowanie podanych definicji usprawiedliwione jest różnorodnością sytuacji prognostycznych, celów oraz metod prowadzonych badań. Niemniej jednak przez prognozę należy rozumieć wydany sąd, będący zdaniem oznajmującym, charakteryzujący się czterema cechami: jest sformułowany z wykorzystaniem dorobku nauki, odnosi się do określonej przyszłości, jest weryfikowany empirycznie oraz pomimo niepewności jest akceptowany.

Głównym celem prognozowania jest wspomaganie procesów decyzyjnych, dlatego też podstawową funkcją prognoz jest funkcja preparacyjna. Oznacza to, że prognozowanie jest działaniem, które przygotowuje inne działania. Prognoza opracowywana jest dla podmiotu podejmującego decyzje, zwanego decydentem. Chcąc podjąć racjonalną decyzję dotyczącą zjawisk występujących w przyszłości, decydent powinien posłużyć się prognozą, która obejmuje interesujące go zjawiska i na niej oprzeć swoją decyzję.

Drugą ważną funkcją prognoz jest funkcja aktywizująca prognozy, polegająca na pobudzaniu do podejmowania działań sprzyjających realizacji prognozy, gdy zapowiada ona zdarzenie korzystne, lub przeciwstawiających się jej realizacji, gdy przewidywane zdarzenia są oceniane jako niekorzystne. Kwalifikacja zdarzeń, jako korzystnych lub niekorzystnych wymaga zastosowania systemu wartości przyjętego w danym społeczeństwie lub przez jednostki zainteresowane prognozą. Funkcja aktywizująca prowadzi do wyznaczania prognoz badawczych, których zadaniem jest wszechstronne rozpoznanie przyszłości i ukazanie wielu możliwych jej wersji. Wśród prognoz badawczych wyróżnia się prognozy ostrzegawcze, mających za zadanie przewidywanie zdarzeń niekorzystnych dla odbiorcy prognozy.

Prognozy mogą również pełnić funkcje informacyjną, która polega na oswajaniu ludzi z nadchodzącymi zmianami i zmniejszaniu lęku przed przyszłością. Ogłaszanie niekorzystnych faktów w formie prognozy może być odbierane spokojnie, a nawet z pewną akceptacją. Innymi słowy, prognoza przygotowuje społeczeństwo do pogodzenia się ze zjawiskami, jakie maja nastąpić w przyszłości.

Klasyfikowanie prognoz ma kluczowe znaczenie dla zrozumienia roli prognozowania oraz samego procesu formułowania prognoz. Ze względu na sposób wyrażania stanu zmiennej, prognozy dzieli się na ilościowe i jakościowe. Prognoza ilościowa ma miejsce wtedy, gdy

---

150 Z. Czerwiński, Dylematy ekonomiczne, PWE, Warszawa 1992, s. 220.
151 Zarys ekonometrii, praca zbiorowa pod red. Z. Hellwiga, PWE, Warszawa 1973, s. 143.

stan zmiennej wyrażony jest liczbą. Prognoza taka może być punktowa (gdy zmienna przyjmuje określoną wartość liczbową) lub przedziałowa (gdy zmienna podana jest w pewnym przedziale liczbowym). Ze względu na niepewność wnioskowania o przyszłości, częściej wyznacza się prognozy przedziałowe. O prognozie jakościowej mówi się, gdy prognozowanym zdarzeniem jest stan zmiennej jakościowej lub słownie opisana sytuacja dotycząca zmiennej ilościowej.

Ze względu na przebieg zmian zmiennej prognozowanej, prognozy dzieli się na krótko-, średnio- i długookresowe. Zachodzące zmiany zmiennej prognozowanej mogą mieć charakter bądź ilościowy, bądź jakościowy. Prognozę krótkookresową opracowuje się na taki przedział czasu, w którym zachodzą tylko zmiany ilościowe. Uprawnione jest wtedy korzystanie z inercji zmiennej i wyznaczanie prognozy przez ekstrapolację dotychczasowych trendów lub związków z innymi zmiennymi. Prognoza średniookresowa dotyczy takiego przedziału czasu, w którym oczekuje się nie tylko zmian ilościowych, ale również pewnych zmian jakościowych. Metoda prognozowania musi w tym przypadku uwzględniać oba typy zmian, a więc odchodzić od ekstrapolacji zachodzących trendów. Natomiast prognoza długookresowa dotyczy przedziału czasowego, w którym mogą wystąpić zarówno zmiany ilościowe, jak i poważne zmiany jakościowe.

## 9.2. Metody oraz etapy opracowania prognozy w zarysie

Metody prognozowania muszą posiadać jedną istotną właściwość, mianowicie jeśli stosowana jest przez różne osoby do tego samego przypadku, to osiągnięte zostaną takie same wyniki. Obejmują one sposób przetworzenia danych o przeszłości oraz sposób przejścia od danych przetworzonych do prognozy[152]. W tym określeniu należy zauważyć istnienie dwu faz przewidywania: fazy diagnozowania przeszłości i fazy określania przyszłości. Diagnozowanie przeszłości odbywa się przez budowę modelu formalnego lub myślowego. Ze względu na rodzaj wykorzystywanych danych i sposób ich przetwarzania można wyróżnić cztery podstawowe grupy metod prognozowania[153], są to:

1. Metody analizy i prognozowania szeregów czasowych,
2. Metody prognozowania przyczynowo-skutkowego,
3. Metody analogowe,
4. Metody heurystyczne.

---

[152] Czerwiński Z., Guzik B., Prognozowanie ekonometryczne, PWE, Warszawa 1980, s. 24.
[153] Programowanie gospodarcze..., op. cit., s. 40-44.

Podstawowym wyróżnikiem grupy metod analizy i programowania czasowego jest korzystanie w diagnozowaniu przeszłości zjawiska z danych o dotychczasowym kształtowaniu się zmiennej lub zmiennych prognozowanych. Dane te mogą mieć postać odpowiednio jedno- lub wielowymiarowego szeregu czasowego. Za pomocą tych metod otrzymuje się prognozę na podstawie występujących w przeszłości wykrytych prawidłowości, bez ukazywania przyczyn ich powstawania. Metody tej grupy przydatne są przede wszystkim do sporządzania prognoz krótkookresowych. Można również je stosować pomocniczo do sporządzania prognoz metodami należącymi do innych grup.

Istotą grupy metod prognozowania przyczynowo-skutkowego jest określenie modelu wyjaśniającego mechanizm zmian zmiennych endogenicznych, będących jednocześnie zmiennymi prognozowanymi, przez zmiany zmiennych objaśniających. Metody te stosowane są w przypadkach, gdy potrzebna jest wnikliwa znajomość mechanizmu zmian prognozowanego zjawiska. Prognozę z wykorzystaniem tych metod uzyskuje się przez ekstrapolację wykrytych związków. Nadają się one do konstruowania przede wszystkim prognoz krótko- i średniookresowych, a niekiedy nawet długookresowych.

Metody analogowe służą do przewidywania przyszłości określonej zmiennej na podstawie danych o zmiennych podobnych, co do których istnieją zbyt słabe podstawy by przypuszczać, że są przyczynowo powiązane ze zmienną prognozowaną. Metody te odchodzą od ekstrapolacji prawidłowości charakteryzujących przeszłość danej zmiennej na rzecz zauważenia wspólnych dróg rozwojowych niektórych zmiennych. Nadają się one do sporządzania prognoz średnio- i długookresowych.

Metody heurystyczne polegają na wykorzystaniu opinii ekspertów, opartej na ich intuicji i doświadczeniu. Istotną cechą tych metod jest położenie większego nacisku na połączenie w procesie prognozowania myślenia świadomego i intuicyjnego. Do grupy metod heurystycznych należy m.in.: burza mózgów, metoda delficka, metoda wpływów krzyżowych. Wykorzystywane są one do prognozowania nowych zdarzeń, a także do przewidywania zmian dotychczasowych prawidłowości.

W praktyce rzadko występuje taka sytuacja, aby podczas rozwiązywania konkretnego problemu, korzystać tylko z jednej wybranej metody opracowywania prognoz. Częściej występuje takie postępowanie, w którym prognozy niektórych zmiennych są podstawą części decyzji i prognoz, a te z kolei są podstawą dalszych decyzji i prognoz. W takich przypadkach mówi się o kombinacji metod. Kombinacja taka może polegać na stosowaniu różnych metod dla kolejnych faz konstruowania prognozy lub na uśrednianiu prognoz otrzymanych przy

zastosowaniu różnych metod prognozowania. Przykładem uzyskiwania prognozy przez stosowanie różnych metod w poszczególnych fazach prognozowania jest metoda scenariuszy.

Sformułowanie prognozy wymaga wykonania wielu kroków, często specyficznych dla danego zadania, niemniej jednak układających się w pewien ogólny schemat, którego znajomość ułatwia i znacznie poprawia organizację procesu prognostycznego. Na kolejno realizowane etapy prognozowania składa się:

1. Sformułowanie zadania prognostycznego,
2. Podanie przesłanek prognostycznych,
3. Wybór metody prognozowania,
4. Wyznaczenie prognozy,
5. Ocena dopuszczalności prognozy,
6. Weryfikacja prognozy.

W pierwszym etapie należy określić obiekt, zjawisko, zmienne, które maja podlegać prognozowaniu, cel wyznaczania prognozy, wymagania co do dopuszczalności i horyzontu prognozy. Decyzja o określeniu zadania prognostycznego jest niezwykle ważna, ponieważ na tym etapie ustala się zakres działań prognosty, a więc praktycznie decyduje się o postaci wyniku, jaki ma zostać uzyskany.

Sformułowanie przesłanek wymaga współpracy obu partnerów procesu prognozowania, przy czym prognosta odgrywa rolę podstawową, gdyż zadaje odbiorcy pytania o realia zjawiska prognozowanego i konfrontuje z nim swoje opinie, które uzyskał podczas zapoznawania się z badanym zjawiskiem. Efektem tych prac są hipotezy na temat czynników kształtujących zjawisko, deklaracja prognosty co do podstawy przyszłości zjawiska oraz określenie zbioru danych potrzebnych do sporządzania prognozy i zebranie tych danych zgodnie z określonymi procedurami.

Wybór metody prognozowania jest konsekwencją zaakceptowanych przesłanek prognostycznych. Opowiedzenie się za postawą pasywną oznacza sięgnięcie po jedną z metod analizy i prognozowania szeregów czasowych lub modelowania ekonometrycznego ze stałymi parametrami. Przyjęcie postawy aktywnej oznacza potraktowanie wymienionych metod, jako co najwyżej pomocniczych, a więc sięgnięcie do modeli ekonometrycznych ze zmiennymi w czasie parametrami, metod analogowych lub heurystycznych.

Wyznaczanie prognozy powinno przebiegać zgodnie z ogólnym schematem wybranych metod, a gdy to nie jest możliwe należy w opisie postępowania ująć wszelkie podjęte decyzje.

Samo sformułowanie prognozy powinno odpowiadać określeniu zadania prognostycznego. Etap ten składa się z części diagnostycznej oraz prognostycznej.

Ocena dopuszczalności musi być podana w sposób zgodny z żądaniem odbiorcy, które formułowane było w pierwszym etapie. Jeśli prognoście nie udało się spełnić jakościowych wymagań odbiorcy w żądanym horyzoncie, to może nastąpić renegocjacja warunków umowy prowadząca do obniżenia wymagań jakościowych lub skrócenia horyzontu czasowego.

Weryfikacja polega na określeniu trafności prognozy za pomocą wybranego błędu prognozy ex post, gdy prognoza dotyczyła zmiennej ilościowej, lub na porównaniu prognozowanego stanu zmiennej jakościowej ze stanem zrealizowanym. W ten sposób prognosta niejako rozlicza się z odbiorcą wykonywanej prognozy.

Podane wiadomości należy traktować, jako zarys teorii badanego zjawiska, ale na tyle pełne, że na ich podstawie można przejść do praktycznego etapu prognozowania.

## 9.3. Sformułowanie zadania i wybór metody prognozowania budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej

W celu podjęcia racjonalnych decyzji dotyczących kierunków transformacji Sił Zbrojnych RP, strategicznego planowania i programowania ich rozwoju, wypracowania założeń i przedsięwzięć dyslokacyjnych, niezbędna jest znajomość wysokości zasobów finansowych, jakimi będzie dysponowała nasza armia. Odbiorcą formułowanej prognozy wysokości i struktury budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej będą więc komórki organizacyjne zajmujące się planowaniem polityki obronnej oraz planowaniem rozwoju Sił Zbrojnych RP. Będą to przede wszystkim: Departament Strategii i Planowania Obronnego, Departament Polityki Zbrojeniowej, Departament Transformacji, Zarząd Planowania Operacyjnego oraz Zarząd Planowania Strategicznego.

W kręgu zainteresowań wymienionych podmiotów jest wysokość budżetu, jaki będzie przeznaczany na funkcjonowanie resortu obrony narodowej, również niektóre wskaźniki makroekonomiczne, takie jak: poziom wzrostu cen, wysokość wynagrodzeń, tempo rozwoju gospodarczego kraju. Wymienione czynniki determinują szybkość oraz kierunki wprowadzania zmian w poszczególnych komponentach sił zbrojnych. Bezpośrednie znaczenie dla wymienionych działań ma jednak budżet, jakim będzie dysponowało Ministerstwo Obrony Narodowej w okresie najbliższych lat.

Celem wyznaczenia prognozy dla budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej jest wskazanie ogólnej tendencji zmian oraz poznanie możliwości finansowych naszej armii.

Ważne jest, aby w procesie wyznaczania prognozy zbadać czy przeprowadzone w ostatnich latach zmiany w siłach zbrojnych znajdą możliwości ich dalszego finansowania. Uwzględniając podane założenia, wyznaczana prognoza będzie dotyczyła: wysokości budżetu, jego struktury, horyzontu czasowego obejmującego okres pięciu lat oraz błędu statystycznego wykonania tej prognozy nie przekraczającego 5%.

Przed przystąpieniem do wyznaczenia prognozy należy rozważyć przesłanki prognostyczne dotyczące badanych zjawisk. Z obserwacji, zawartych w tabeli 9.1. oraz na wykresie 9.1. danych, dotyczących wysokości oraz struktury budżetu resortu obrony narodowej w okresie 1998-2008 wynika, że budżet ten posiadał charakter wzrostowy, natomiast tempo tego wzrostu wykazywało jednak tendencję wahań okresowych.

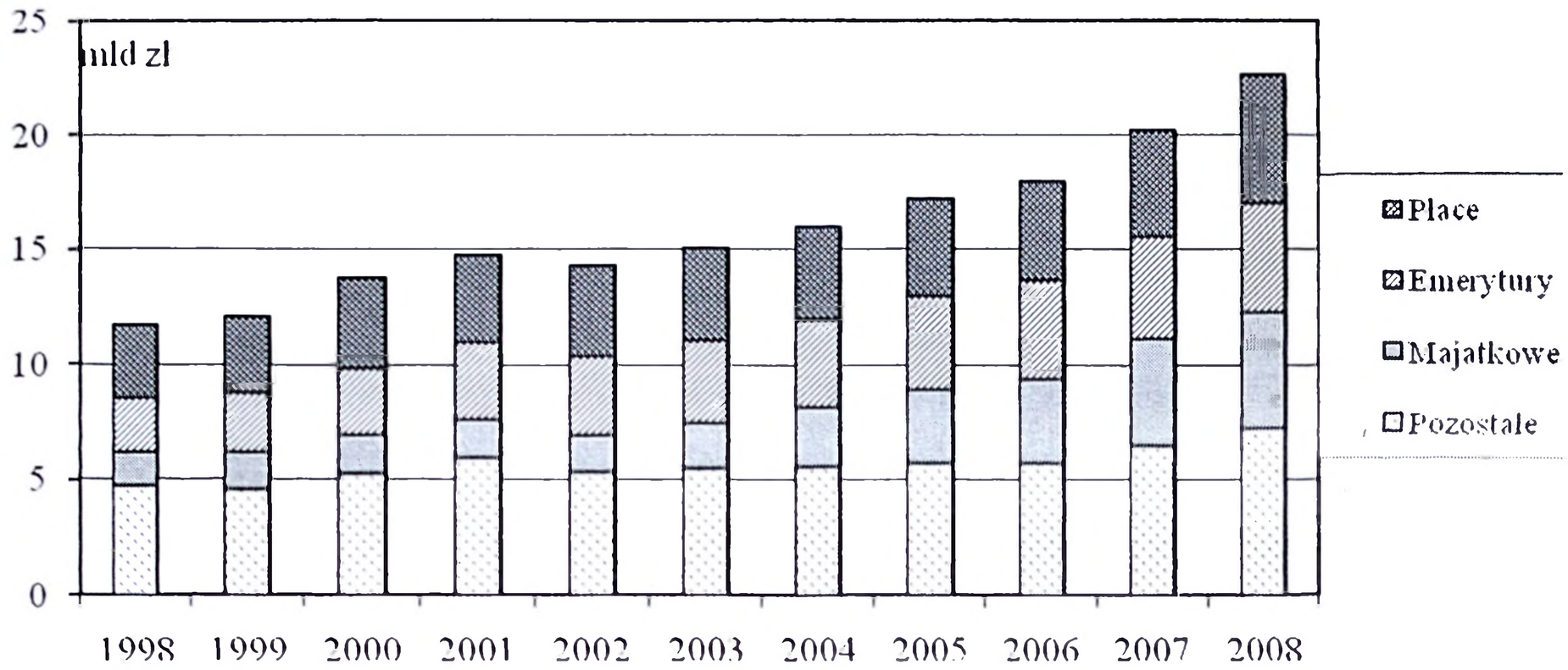
**Tabela 9.1. Budżet MON w latach 1998-2008, w mld zł**

| Lata | Ogółem | Płace | Emerytury | Majątkowe | Pozostałe |
|---|---|---|---|---|---|
| 1998 | 11,7 | 3,1 | 2,4 | 1,4 | 4,8 |
| 1999 | 12,1 | 3,3 | 2,6 | 1,6 | 4,6 |
| 2000 | 13,7 | 3,9 | 2,9 | 1,7 | 5,3 |
| 2001 | 14,8 | 3,8 | 3,3 | 1,7 | 6,0 |
| 2002 | 14,3 | 3,9 | 3,4 | 1,6 | 5,4 |
| 2003 | 15,1 | 4,0 | 3,6 | 2,0 | 5,5 |
| 2004 | 16,0 | 4,0 | 3,8 | 2,6 | 5,6 |
| 2005 | 17,2 | 4,2 | 4,0 | 3,2 | 5,8 |
| 2006 | 18,0 | 4,3 | 4,3 | 3,6 | 5,8 |
| 2007 | 20,2 | 4,6 | 4,4 | 4,7 | 6,5 |
| 2008 | 22,6 | 5,5 | 4,8 | 5,0 | 7,3 |

Źródło: Informatory z lat 1998-2009 „Podstawowe informacje o budżecie MON", opracowane przez Departament Budżetowy Ministerstwa Obrony Narodowej.

Jeżeli chodzi o strukturę budżetu w badanym okresie, to poszczególne jej składowe wykazywały zróżnicowane trendy zmian. Najstabilniej zachowywały się kwoty przeznaczane na emerytury. Charakteryzowały się one stałym i powolnym wzrostem. Natomiast kwoty pozostałych wydatków wykazywały okresy wzrostu oraz obniżania się. Podobnie z nakładami na wydatki majątkowe, dopiero od 2004 roku daje się zauważyć stały oraz stabilny ich wzrost. Największy ich wzrost nastąpił w latach 2007 i 2008.

**Wykres 9.1. Budżet MON w latach 1998-2008, w mld zł**




Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 9.1.

Analizując ogólne przesłanki, jakie towarzyszyły budżetowi resortu obrony narodowej w okresie ostatnich jedenastu lat, można stwierdzić, że istnieje duże prawdopodobieństwo zachowania tendencji wzrostowej tego budżetu w okresie najbliższych pięciu lat. Jak dotąd nie zauważono również negatywnego wpływu obniżenia się tempa wzrostu gospodarczego (kryzysu na rynkach światowych i krajowym) na wysokość budżetu wojska. Po ostatnich wydarzeniach, ukazujących słabość uzbrojenia i wyposażenia naszej armii, nie należy się spodziewać „zamachu" polityków wszelkich ugrupowań partyjnych na budżet Ministerstwa Obrony Narodowej. Na tempo wzrostu budżetu resortu obrony narodowej będą miały istotny wpływ zjawiska gospodarcze, które mogą je przyspieszać lub zwalniać.

Z przedstawionej hipotezy wynika, że postawa prognosty w tym przypadku powinna być aktywna. Do wyznaczenia prognozy niezbędne będą dane historyczne charakteryzujące budżet resortu obrony narodowej oraz dane dotyczące zjawisk makroekonomicznych takich jak: wysokość produktu krajowego brutto, wskaźnik wzrostu cen (inflacja), ogólna wysokość budżetu państwa, poziom wynagrodzeń w sektorze prywatnym i w sferze budżetowej, a także wartość eksportu oraz importu towarów i usług. Obserwacja zachowania się wymienionych zmiennych pozwala na wskazanie metody mieszanej, jako właściwej do wyznaczenia prognozy. Zostanie opracowany model ekonometryczny zawierający zmienne, które wykażą największy wpływ na badane zjawisko. Do szacowania prognozy tych zmiennych zastosowane zostaną trendy wielomianowe trzeciego stopnia. Cały model zostanie skorygowany poprawką, uwzględniającą odnotowane zmiany w tempie wzrostu gospodarczego. W ten sposób powstanie prognoza składająca się z dwóch opcji:

optymistycznej oraz pesymistycznej. Opcja optymistyczna nie będzie zawierała negatywnego wpływu obniżenia tempa wzrostu gospodarczego na wysokość budżetu, natomiast opcja pesymistyczna będzie ten element uwzględniała. Do oszacowania wysokości poszczególnych elementów budżetu takich jak: płace, emerytury, wydatki majątkowe oraz pozostałe wydatki, tworzących jego strukturę, zastosowane zostaną trendy wielomianowe drugiego stopnia.

### 9.4. Wyznaczenie prognozy wysokości budżetu na lata 2009-2013

Do wyznaczenia prognozy wysokości budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej na lata 2009-2013, wykorzystano dane pochodzące z lat 1998-2008, które przedstawione zostały w tabeli 9.2. Prezentowane tam zmienne oznaczają: $Y$ – wartość budżetu MON w mld zł (zmienna objaśniana), $X_1$ – wartość produktu krajowego brutto w mld zł (zmienna objaśniająca), $X_2$ – wysokość budżetu państwa w mld zł (zmienna objaśniająca), $X_3$ – wskaźnik wzrostu cen (zmienna objaśniająca), $X_4$ - przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w zł (zmienna objaśniająca), $X_5$ – eksport towarów i usług w mld zł (zmienna objaśniająca), $X_6$ – import towarów i usług w mld zł (zmienna objaśniająca).

**Tabela 9.2. Wartości zmiennej objaśnianej i potencjalnych zmiennych objaśniających w latach 1998-2008**

| Lata | Y | $X_1$ | $X_2$ | $X_3$ | $X_4$ | $X_5$ | $X_6$ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1998 | 11,7 | 600,9 | 143,4 | 111,8 | 1239,5 | 156,1 | 185,2 |
| 1999 | 12,1 | 665,7 | 142,1 | 120,0 | 1706,7 | 161,0 | 200,4 |
| 2000 | 13,7 | 744,4 | 156,3 | 132,1 | 1923,8 | 201,9 | 249,7 |
| 2001 | 14,8 | 779,6 | 181,6 | 139,3 | 2061,9 | 210,9 | 239,5 |
| 2002 | 14,3 | 808,6 | 185,1 | 142,0 | 2133,2 | 231,5 | 259,5 |
| 2003 | 15,1 | 843,2 | 194,4 | 143,1 | 2201,5 | 280,9 | 303,6 |
| 2004 | 16,0 | 924,5 | 199,9 | 148,1 | 2289,6 | 346,6 | 368,4 |
| 2005 | 17,2 | 983,3 | 209,7 | 151,2 | 2380,3 | 364,7 | 371,9 |
| 2006 | 18,0 | 1060,0 | 225,8 | 152,8 | 2477,2 | 427,8 | 446,9 |
| 2007 | 20,2 | 1176,7 | 259,0 | 156,6 | 2691,0 | 479,6 | 513,4 |
| 2008 | 22,6 | 1271,7 | 309,0 | 163,2 | 2943,9 | 505,8 | 552,8 |

Źródło: Mały Rocznik Statystyczny Polski, GUS z lat 1999 - 2009.

Zmienne objaśniające powinny charakteryzować się dużym zróżnicowaniem. Oznacza to, że z listy zaproponowanych wskaźników makroekonomicznych, będących zmiennymi objaśniającymi należy wyeliminować takie, które wykazują małe zróżnicowanie, natomiast pozostawić do zbudowania modelu ekonometrycznego takie, których zróżnicowanie jest największe. Do pomiaru poziomu zróżnicowania zmiennych wykorzystuje się współczynnik zmienności $V_x$, wyrażony wzorem:

$$V_x = \frac{S_x}{X_{śr}}, \qquad (9.1.)$$

gdzie:

$S_x$ – odchylenie standardowe zmiennej $X$,

$X_{śr}$ – średnia arytmetyczna wartości zmiennej $X$.

Do obliczenia wartości odchylenia standardowego oraz średniej arytmetycznej poszczególnych zmiennych, wykorzystane zostały funkcje zawarte w arkuszu kalkulacyjnym Microsoft Excel. Wyliczone w ten sposób współczynniki zmienności dla wymienionych wcześniej zmiennych objaśniających przedstawione zostały w tabeli 9.3. Dosyć wysokie wartości większości tych współczynników wskazują, że wśród nich można wskazać zaledwie jedną zmienną, która wykazuje charakter quasi-stały. Jest to zmienna $X_3$, tj. wskaźnik wzrostu cen. Pozostałe zmienne wykazują na tyle wysokie wartości współczynnika zmienności, że kwalifikują się do dalszego wykorzystania jako zmienne objaśniające.

**Tabela 9.3. Średnie, odchylenia standardowe i współczynniki zmienności potencjalnych zmiennych objaśniających**

| Wyszczególnienie | $X_1$ | $X_2$ | $X_3$ | $X_4$ | $X_5$ | $X_6$ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Odchylenie standardowe | 210,3 | 50,2 | 15,5 | 466,4 | 126,3 | 125,7 |
| Średnia arytmetyczna | 896,2 | 200,6 | 141,8 | 2186,2 | 306,1 | 335,6 |
| Współczynnik zmienności | 23,5% | 25,0% | 10,9% | 21,3% | 41,3% | 37,4% |

Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 9.2. z wykorzystaniem arkusza Excel.

Kolejnym krokiem w procesie budowania modelu ekonometrycznego jest liczenie współczynnika korelacji między potencjalnymi zmiennymi objaśniającymi oraz między tymi zmiennymi a zmienną objaśnianą. Zmienne objaśniające powinny być silnie skorelowane ze zmienną objaśnianą, natomiast słabo skorelowane pomiędzy sobą. Przed ostatecznym ustaleniem zbioru zmiennych objaśniających, które zostaną użyte do budowy modelu, niezbędna jest analiza macierzy współczynników korelacji. Do zbudowania takiej macierzy wykorzystano gotową funkcję zawartą w arkuszu kalkulacyjnym Excel. Zestawienie wyliczonych współczynników przedstawia tabela 9.4.

**Tabela 9.4. Macierz współczynników korelacji zmiennych**

| Wyszczególnienie | Y | $X_1$ | $X_2$ | $X_3$ | $X_4$ | $X_5$ | $X_6$ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Y | 1,00 | | | | | | |
| $X_1$ | **0,99** | 1,00 | | | | | |
| $X_2$ | **0,99** | **0,98** | 1,00 | | | | |
| $X_3$ | 0,92 | 0,94 | 0,90 | 1,00 | | | |
| $X_4$ | 0,95 | 0,96 | 0,93 | 0,98 | 1,00 | | |
| $X_5$ | 0,97 | 0,99 | 0,95 | 0,91 | 0,92 | 1,00 | |
| $X_6$ | **0,98** | **0,99** | **0,96** | 0,90 | 0,93 | 1,00 | 1,00 |

Źródło: obliczenia własne z wykorzystaniem arkusza Excel.

Obserwując zestawienie współczynników korelacji zmiennych objaśniających ze zmienną objaśnianą wyraźnie widać, że najsilniej ze zmienną *Y* związane są zmienne $X_1$ oraz $X_2$, natomiast najsłabiej zmienne $X_3$ oraz $X_4$. Wystarczająco mocno ze zmienną objaśnianą skorelowana jest również zmienna $X_6$. Ostatecznie, po analizie współczynników zmienności oraz macierzy współczynników korelacji, jako zmienne objaśniające modelu wybrano zmienne $X_1$, tj. wartość produktu krajowego brutto, $X_2$, tj. wysokość budżetu państwa oraz $X_6$, tj. wartość importu towarów i usług. Zmienne te charakteryzują się wystarczającym poziomem zróżnicowania, są silnie skorelowane ze zmienną objaśnianą oraz odpowiednio słabo skorelowane pomiędzy sobą.

Wytypowanie zmiennych, które wystarczająco mocno opisują zmienną objaśnianą, pozwala na opracowanie wzoru modelu ekonometrycznego, charakteryzującego wartości wymienionej zmiennej w analizowanym okresie. Postać tego modelu jest następująca:

$$y = a_0 + a_1 x_1 + a_2 x_2 + a_3 x_3 , \tag{9.2.}$$

gdzie:

$a_0$ – współczynnik ogólny modelu,

$a_1, a_2, a_3$ – współczynniki charakteryzujące zmienne objaśniające,

$x_1, x_2, x_3$ – wartości zmiennych objaśniających.

Z przedstawionego wzoru wynika, że aby wyznaczyć wartość zmiennej objaśnianej (wysokość budżetu MON) należy znać wartości wszystkich zmiennych objaśniających. Do wyznaczenia wartości zmiennych objaśniających zastosowano trendy wielomianowe trzeciego stopnia, których ogólna postać wygląda następująco:

$$y = a_1 x^3 + a_2 x^2 + a_3 x + a_0 , \qquad (9.3.)$$

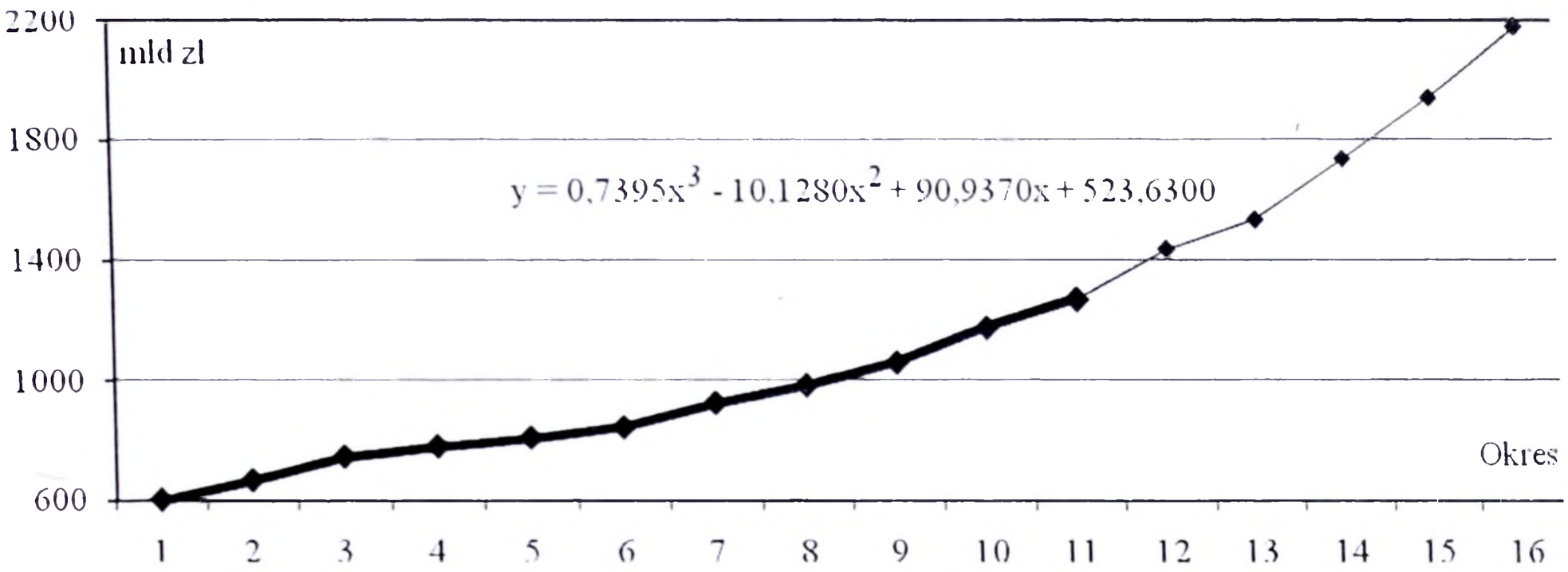
gdzie:

$a_0$, $a_1, a_2, a_3$ – współczynniki zmiennej wielomianu,

$x$ – zmienna oznaczająca kolejny okres czasowy.

Dzięki wykorzystaniu gotowych funkcji arkusza kalkulacyjnego Excel, stosując trendy wielomianowe trzeciego stopnia, wyznaczono prognozy wartości produktu krajowego brutto na lata 2009-2013. Wyniki tych obliczeń przedstawiono na wykresie 9.2.

**Wykres 9.2. Wyznaczenie prognozy wartość PKB w Polsce na lata 2009-2013 przy pomocy trendu wielomianowego**



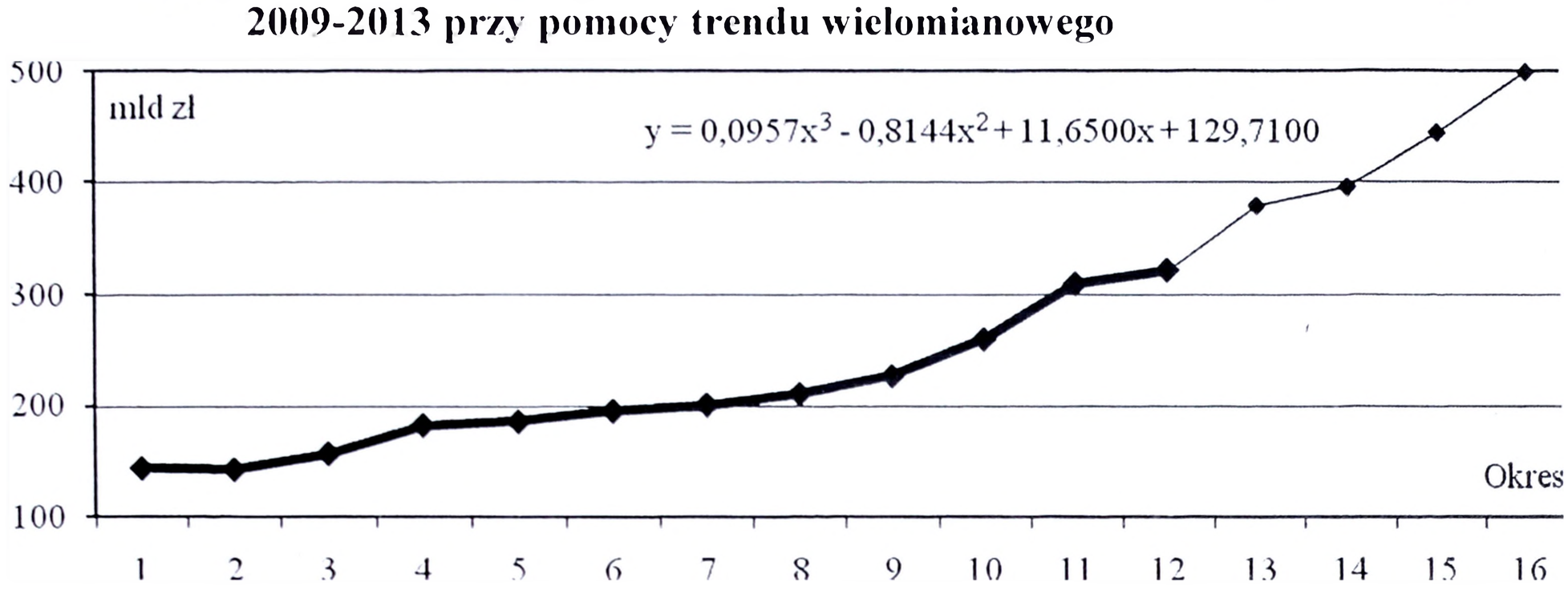

Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 9.2. oraz arkusza Excel.

Omawiana funkcja arkusza Excel posiada taką właściwość, że na podstawie obserwacji danych szeregu czasowego, automatycznie generuje współczynniki wielomianu trzeciego stopnia. Po podstawieniu tych współczynników do wzoru (9.3.) można dokonać obliczeń wartości badanego zjawiska na kolejne okresy szeregu czasowego. W tym przypadku, obliczono wartości produktu krajowego brutto na kolejne pięć okresów, tzn. na lata 2009-2013, które wynoszą w prognozie tego zjawiska odpowiednio: 1434,3 mld zł, 1532,1 mld zł, 1734,1 mld zł, 1940,5 mld zł oraz 2178,3 mld zł.

W podobny sposób dokonano wyznaczenia prognozy wysokości budżetu państwa na kolejne lata, otrzymane wyniki obliczeń przedstawiono na wykresie 9.3. W przypadku tej zmiennej założono, że wysokość budżetu państwa ustalona w ustawie budżetowej na 2009 rok nie ulegnie zmianie i dla celów statystycznych przyjęto taką wartość do kolejnych obliczeń. Dlatego też przy wyznaczaniu trendu wielomianowego wykorzystano aż dwanaście okresów, natomiast prognozę wyznaczono tylko na cztery okresy. Po podstawieniu wartości

otrzymanych współczynników do wzoru (9.3.) obliczono wartości odpowiadające wysokości budżetu państwa na kolejne cztery okresy, tj. na lata 2010-2013, które wynoszą odpowiednio: 344,3 mld zł, 395,8 mld zł, 444,3 mld zł oraz 499,5 mld zł.

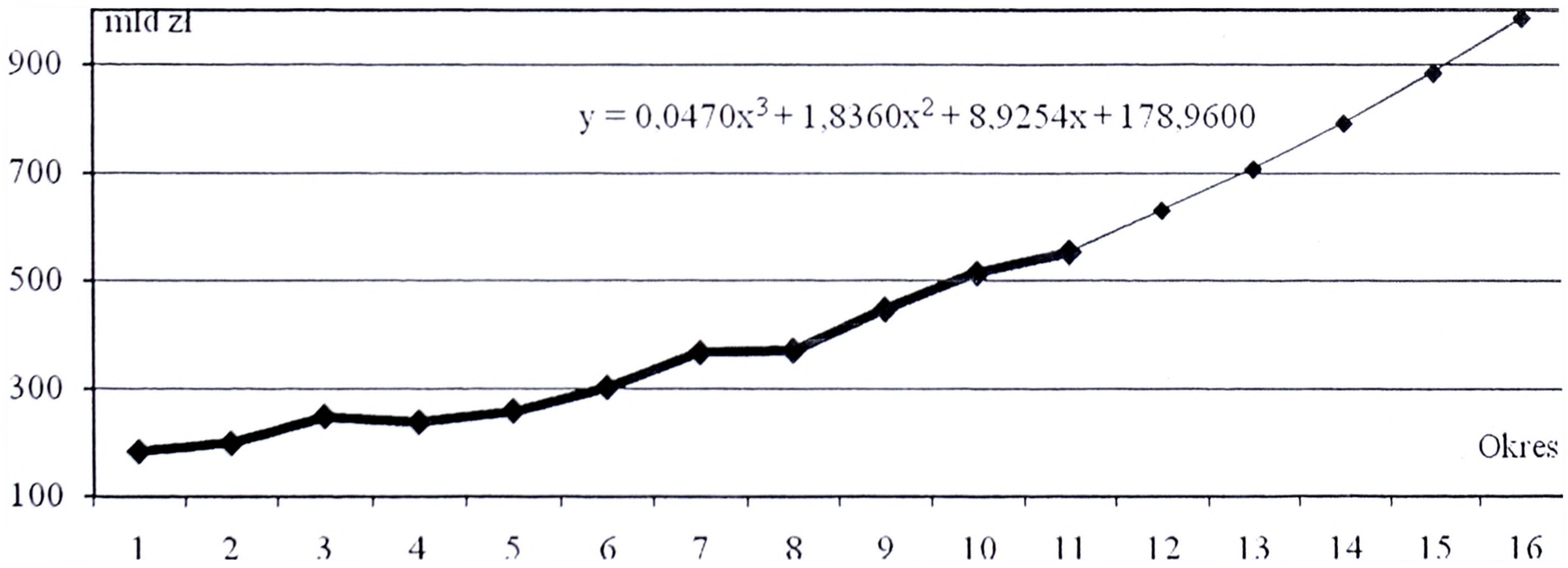
**Wykres 9.3. Wyznaczenie prognozy wysokości budżetu państwa w Polsce na lata 2009-2013 przy pomocy trendu wielomianowego**




Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 9.2. oraz arkusza Excel.

Wyznaczenie prognozy wartości importu towarów i usług na lata 2009-2013 przy zastosowaniu trendu wielomianowego trzeciego stopnia przedstawiono na wykresie 9.4. Dla tej zmiennej przy wyznaczaniu trendu wykorzystano standardowo jedenaście okresów czasowych, natomiast prognozę wyznaczono na pięć kolejnych okresów. Po podstawieniu wartości wygenerowanych współczynników do wzoru (9.3.) otrzymano liczby odpowiadające wysokości importu towarów i usług na kolejne pięć okresów, tj. na lata 2009-2013, które wynoszą: 631,7 mld zł, 708,5 mld zł, 792,8 mld zł, 884,7 mld zł oraz 984,7 mld zł.

**Wykres 9.4. Wyznaczenie prognozy wartość importu towarów i usług w Polsce na lata 2009-2013 przy pomocy trendu wielomianowego**




Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 9.2. oraz arkusza Excel.

Znając prognozy wartości zmiennych objaśniających, którymi w tym przypadku są: wartość produktu krajowego brutto, wysokość budżetu państwa oraz wartość importu towarów i usług, można przystąpić do obliczenia prognozy wysokości budżetu resortu obrony narodowej na okres najbliższych pięciu lat. Obliczeń tych dokonano przy wykorzystaniu modelu ekonometrycznego określonego wzorem (9.2.).

W tym przypadku również wykorzystano gotową funkcję arkusza Excel, dzięki której zostały automatycznie wygenerowane współczynniki zmiennych objaśniających. Natomiast wartości zmiennych objaśniających pochodzą z obliczeń prezentowanych w poprzednim kroku wyznaczania prognozy. Po podstawieniu wartości wygenerowanych współczynników oraz wartości wyliczonych zmiennych objaśniających do wzoru (9.2.) otrzymano liczby odpowiadające wysokości budżetu resortu obrony narodowej na lata 2009-2013, które wynoszą w odpowiednich latach: 24,3 mld zł, 25,8 mld zł, 29,2 mld zł, 32,5 mld zł oraz 36,3 mld zł. Wyliczone w ten sposób dane przedstawia tabela 9.5.

Analizując przedstawione dane należy stwierdzić, że wysokość wyliczonej prognozy budżetu resortu obrony narodowej w kolejnych pięciu latach wykazuje stałą tendencję wzrostową. Dynamika wyliczonych wielkości wzrasta w kolejnych latach. Natomiast udział w produkcie krajowym brutto nieznacznie maleje. Podobna relacja wartości prognozowanego budżetu resortu obrony narodowej występuje w stosunku do ogólnych wydatków państwa.

**Tabela 9.5. Prognoza budżetu MON na lata 2009-2013**

| Lata | Wysokość budżetu | | Udział w PKB (w %) | Udział w wydatkach państwa (w %) |
|---|---|---|---|---|
| | Kwota (mld zł) | Dynamika (rok 2008=100) | | |
| 2009 | 24,3 | 107,5 | 1,69 | 7,57 |
| 2010 | 25,8 | 106,2 | 1,68 | 7,49 |
| 2011 | 29,2 | 113,2 | 1,68 | 7,38 |
| 2012 | 32,5 | 111,3 | 1,67 | 7,31 |
| 2013 | 36,3 | 111,7 | 1,67 | 7,27 |

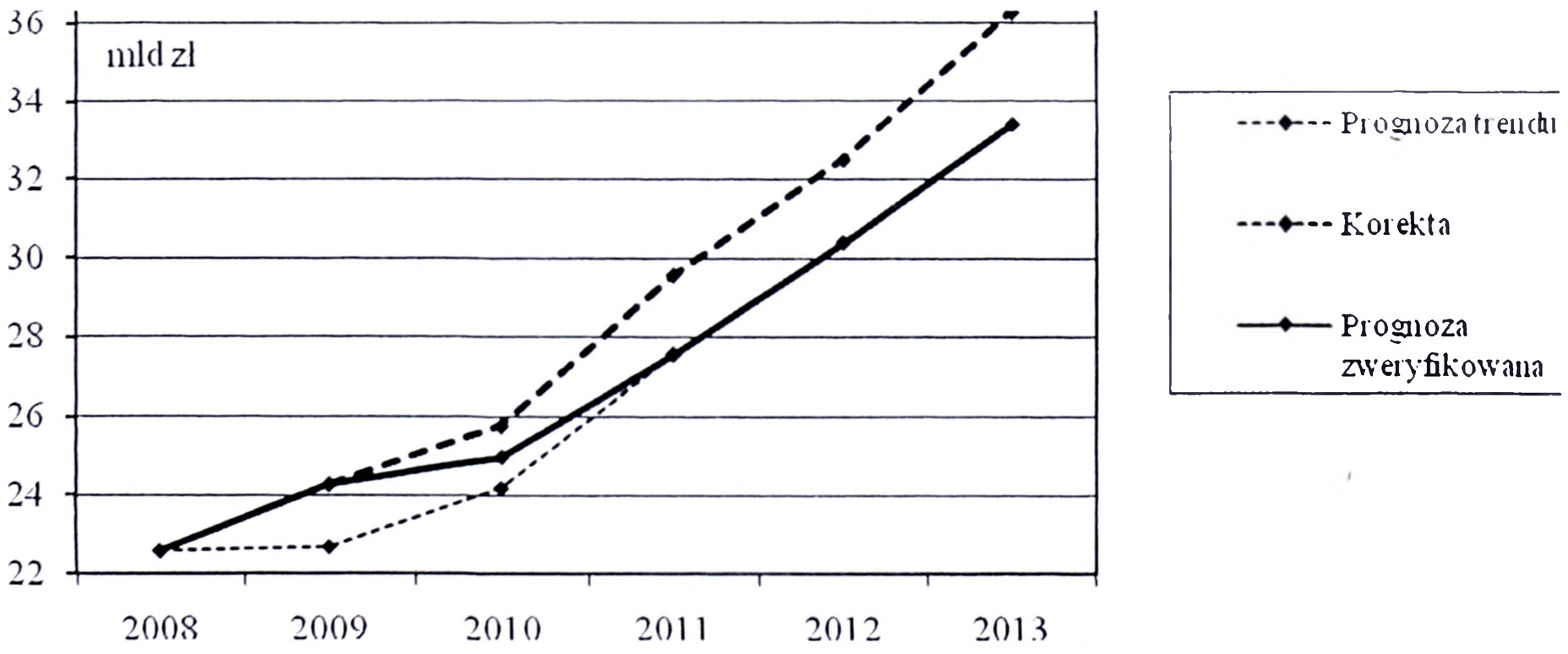
Źródło: obliczenia własne.

Jak wspomniano wcześniej, wyliczoną prognozę wysokości budżetu resortu obrony narodowej należy skorygować, uwzględniając obniżenie tempa rozwoju gospodarczego. Obserwując faktyczną wysokość budżetu resortu obrony narodowej ustaloną w ustawie budżetowej na 2009 rok oraz opracowany projekt tego budżetu na 2010 rok należy stwierdzić, że negatywne zjawiska gospodarcze, jak dotąd, nie miały ujemnego wpływu na wysokość budżetu wojska. Dlatego też można założyć, że wyliczona prognoza budżetu resortu obrony

narodowej, w kształcie przedstawionym w tabeli 9.5. odpowiada wersji optymistycznej tej prognozy. Jeżeli sytuacja gospodarcza kraju nie będzie wpływała ujemnie na budżet resortu obrony narodowej, to jego wysokość powinna być zgodna z wyliczoną prognozą. Z drugiej jednak strony, w wersji pesymistycznej można przypuszczać, że sytuacja gospodarcza kraju zacznie oddziaływać negatywnie na wysokość budżetu wojska.

Dlatego też dokonano korekty wyliczonej wcześniej prognozy, polegającej na symulacji zmiany wysokości zmiennych objaśniających, co wpłynie bezpośrednio na wartość prognozowanej zmiennej objaśnianej, czyli budżetu resortu obrony narodowej. Opierając się na prognozach Komisji Europejskiej, dotyczącej tempa rozwoju dla Polski w 2009 roku, która wyniesie około 1,1% w stosunku do roku poprzedniego, opracowano nowy model ekonometryczny, który wykorzystano do obliczenia prognozy wysokości budżetu resortu obrony narodowej na okres najbliższych pięciu lat. Po podstawieniu do modelu ekonometrycznego, określonego wzorem (9.2.) nowo wygenerowanych wartości współczynników zmiennych objaśniających oraz skorygowanych wartości zmiennych objaśniających, otrzymano nieco odmienną prognozę wysokości budżetu resortu obrony narodowej. Wyliczone w ten sposób wartości na lata 2009-2013 kształtują się odpowiednio: 22,7 mld zł, 24,2 mld zł, 27,6 mld zł, 30,4 mld zł oraz 33,4 mld zł. Na wykresie 9.5. zaprezentowano proces weryfikowania prognozy budżetu resortu obrony narodowej.

**Wykres 9.5. Przebieg weryfikacji prognozy budżetu MON na lata 2009-2013**




Źródło: obliczenia własne.

Przedstawiona na wykresie krzywa „Prognoza trendu" odpowiada prognozie wysokości budżetu resortu obrony narodowej obliczonej bez uwzględnienia negatywnego wpływu sytuacji gospodarczej kraju. Stanowi ona jednocześnie optymistyczną wersję tej prognozy.

Krzywa „Korekta" ukazuje prognozę, która uwzględnia obniżenie wartości budżetu wojska ze względu na spowolnienie tempa rozwoju kraju. Na podstawie tych dwóch prognoz (prognoza trendu oraz korekta) została wyznaczona nowa jej wersja, którą na wykresie przedstawia krzywa „Prognoza zweryfikowana".

Wartość prognozy zweryfikowanej w 2009 roku odpowiada wysokości budżetu wyliczonej w prognozie optymistycznej. Takie stanowisko uzasadnia fakt, że wysokość tej prognozy jest prawie zgodna z faktyczną wysokością budżetu resortu obrony narodowej ustaloną w ustawie budżetowej na 2009 rok. Dla 2010 roku przyjęto wartość prognozy zweryfikowanej na poziomie leżącym pomiędzy wartościami prognozy optymistycznej (prognoza trendu) oraz prognozy uwzględniającej obniżenie tempa rozwoju kraju (korekta). Wynika to z faktu, że pomimo złożenia projektu budżetu resortu obrony narodowej na 2010 rok, w którym jego wartość jest zbliżona do wartości prognozy w wersji optymistycznej, założono 50% prawdopodobieństwo obniżenia tego budżetu do wartości prognozy pesymistycznej. W kolejnych latach wartość prognozy zweryfikowanej zbliża się do wartości odpowiadającej krzywej „Korekta". Krzywa „Prognoza zweryfikowana" jest jednocześnie pesymistyczną wersją opracowanej prognozy. W ten sposób powstała ostateczna wersja prognozy wysokości budżetu resortu obrony narodowej na lata 2009-2013, której wartości oraz dynamikę przedstawiono w tabeli 9.6.

**Tabela 9.6. Zweryfikowana prognoza budżetu MON na lata 2009-2013**

| Lata | Kwota (mld zł) | Dynamika (rok 2008=100) |
|---|---|---|
| 2009 | 24,3 | 107,5 |
| 2010 | 25,0 - 25,8 | 102,9 - 106,2 |
| 2011 | 27,6 - 29,2 | 110,4 - 113,2 |
| 2012 | 30,4 - 32,5 | 110,1 - 111,3 |
| 2013 | 33,4 - 36,3 | 109,9 - 111,7 |

Źródło: obliczenia własne.

Przedstawiona prognoza obejmuje dwie wersje: pesymistyczną oraz optymistyczną. Takie stanowisko uzasadnia sytuacja gospodarcza kraju, która może mieć negatywny wpływ na wysokość budżetu resortu obrony narodowej i ten fakt należało uwzględnić w opracowanej prognozie. Różnica w wysokości prognozowanego budżetu, zachodząca pomiędzy przedstawianymi wersjami, wykazuje tendencję wzrostową i w roku 2013 wynosi 2,9 mld zł, co stanowi 8% wartości budżetu. Znając prognozę wysokości budżetu resortu obrony narodowej można przystąpić do wyznaczenia prognozy jego struktury.

## 9.5. Próba wyznaczenia prognozy struktury budżetu na lata 2009-2013

Jak wspomniano wcześniej, do oszacowania wysokości poszczególnych elementów budżetu takich jak: płace, emerytury, wydatki majątkowe oraz pozostałe wydatki, tworzących jego strukturę, zastosowane zostaną trendy wielomianowe drugiego stopnia. Ogólna postać wzoru określającego wymieniony trend wygląda następująco:

$$y = a_1 x^2 + a_2 x + a_0, \tag{9.4.}$$

gdzie:

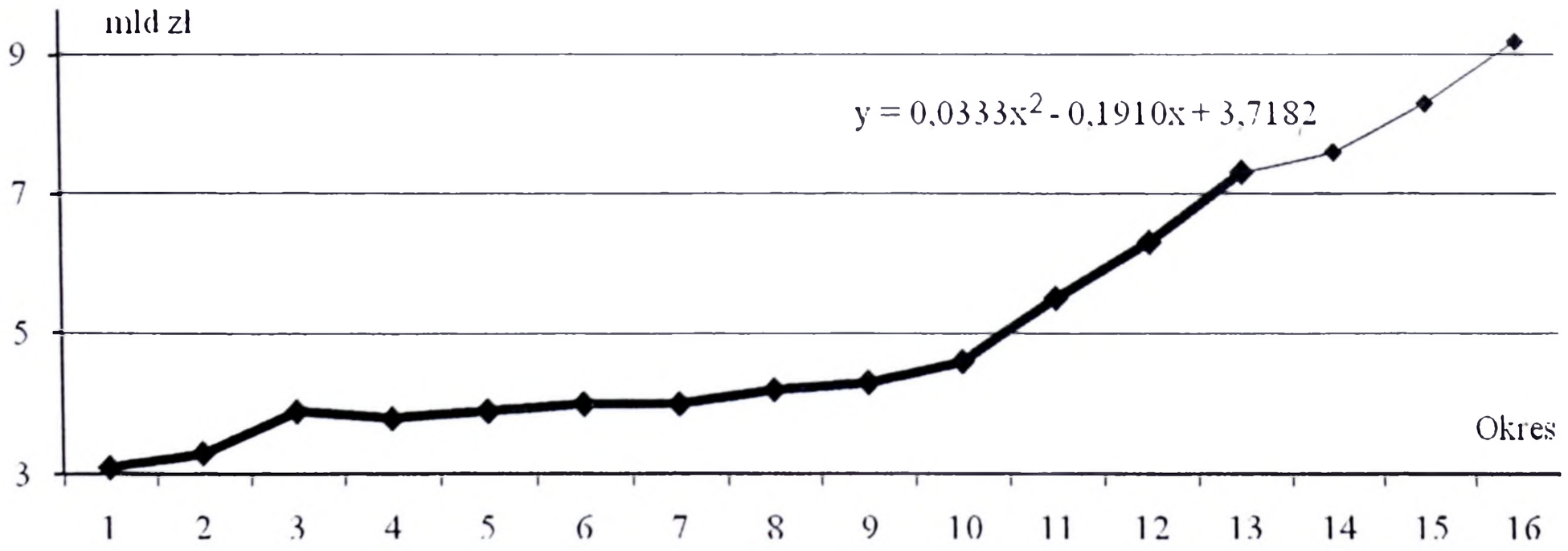
$a_0$ – współczynnik ogólny wielomianu,

$a_1, a_2$ – współczynniki zmiennej wielomianu,

$x$ – zmienna oznaczająca kolejny okres czasowy.

Podczas wyznaczania wartości prognozy poszczególnych składników budżetu resortu obrony narodowej przyjęto założenie, że dane dotyczące tych składników za lata 2009 2010 są znane i nie będą objęte prognozą. Dane te pochodzą z budżetu ustalonego w ustawie budżetowej na 2009 rok oraz z przyjętego projektu budżetu na 2010 rok. Takie stanowisko ma uzasadnienie, gdyż struktura budżetu MON na 2009 i 2010 rok została opracowana zgodnie z faktycznymi potrzebami, dlatego nie jest wymagane opracowanie dodatkowej prognozy. Wyznaczenie prognozy wydatków na płace i pochodne na lata 2011-2013 przy zastosowaniu trendu wielomianowego drugiego stopnia przedstawiono na wykresie 9.6.

**Wykres 9.6. Wyznaczenie prognozy wydatków na płace budżetu MON na lata 2011-2013 przy pomocy trendu wielomianowego**



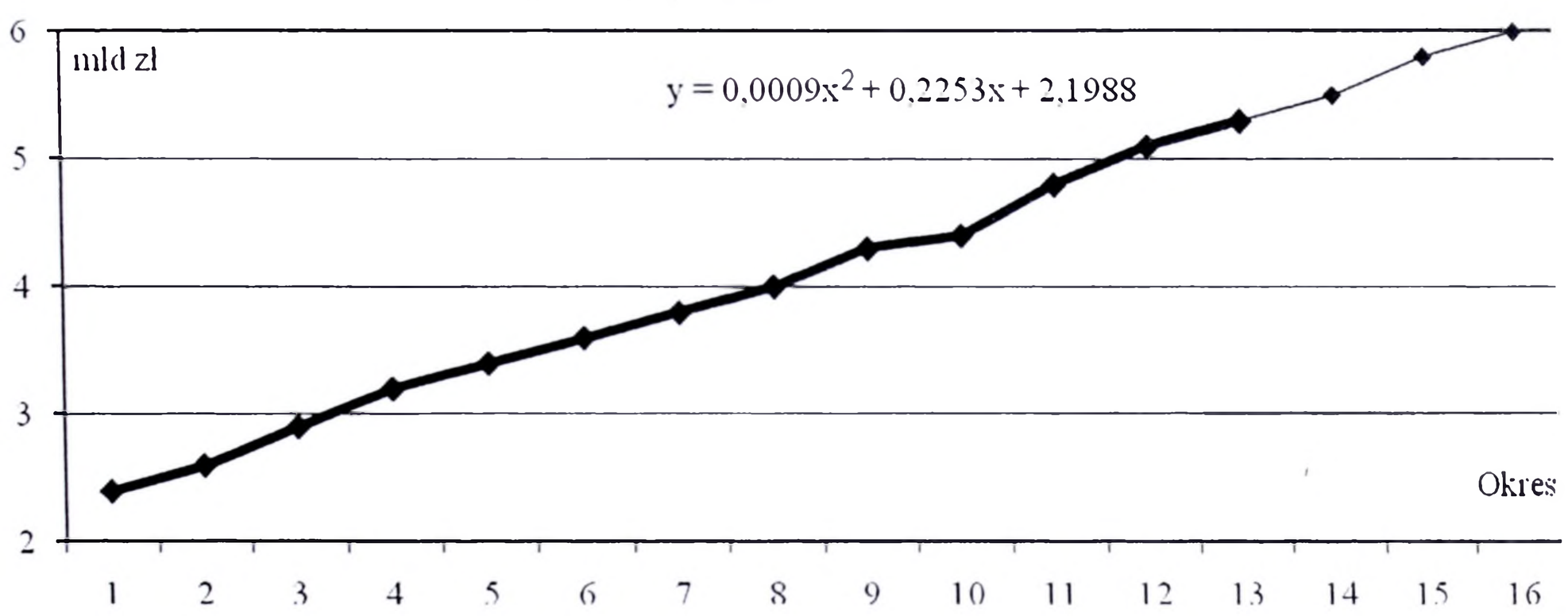

Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 9.2. oraz arkusza Excel

W trakcie prowadzonych obliczeń wykorzystano, podobnie jak było to w przypadku wyliczania wartości prognozy zmiennych objaśniających, gotową funkcję arkusza Excel. Po wygenerowaniu współczynników równania wielomianowego podstawiono je do równania

określonego wzorem (9.4.) i w ten sposób dokonano obliczeń wartości badanego zjawiska na kolejne okresy szeregu czasowego. W tym przypadku, obliczono wartości prognozy wydatków na płace na kolejne trzy okresy, tzn. na lata 2011-2013. Uwzględniając wartości wydatków na płace określone w ustawie budżetowej na 2009 rok oraz projekcie budżetu na 2010 rok, prognoza wydatków na płace w budżecie MON obejmująca lata 2009-2013 przedstawia się następująco: 6,3 mld zł, 7,3 mld zł, 7,6 mld zł, 8,3 mld zł oraz 9,2 mld zł.

Wyznaczenie prognozy wydatków na świadczenia emerytalne w budżecie MON na lata 2011-2013 przy zastosowaniu trendu wielomianowego drugiego stopnia przedstawiono na wykresie 9.7. Po podstawieniu wygenerowanych wartości współczynników równania wielomianowego otrzymano wyniki będące prognozą wysokości wydatków na świadczenia emerytalne na kolejne trzy okresy, tj. na lata 2011-2013. Uwzględniając wartości wydatków na emerytury określone w ustawie budżetowej na 2009 rok oraz projekcie budżetu na 2010 rok, prognoza wydatków na te świadczenia w budżecie MON obejmująca lata 2009-2013 przedstawia się następująco: 5,1 mld zł, 5,3 mld zł, 5,5 mld zł, 5,8 mld zł oraz 6,0 mld zł.

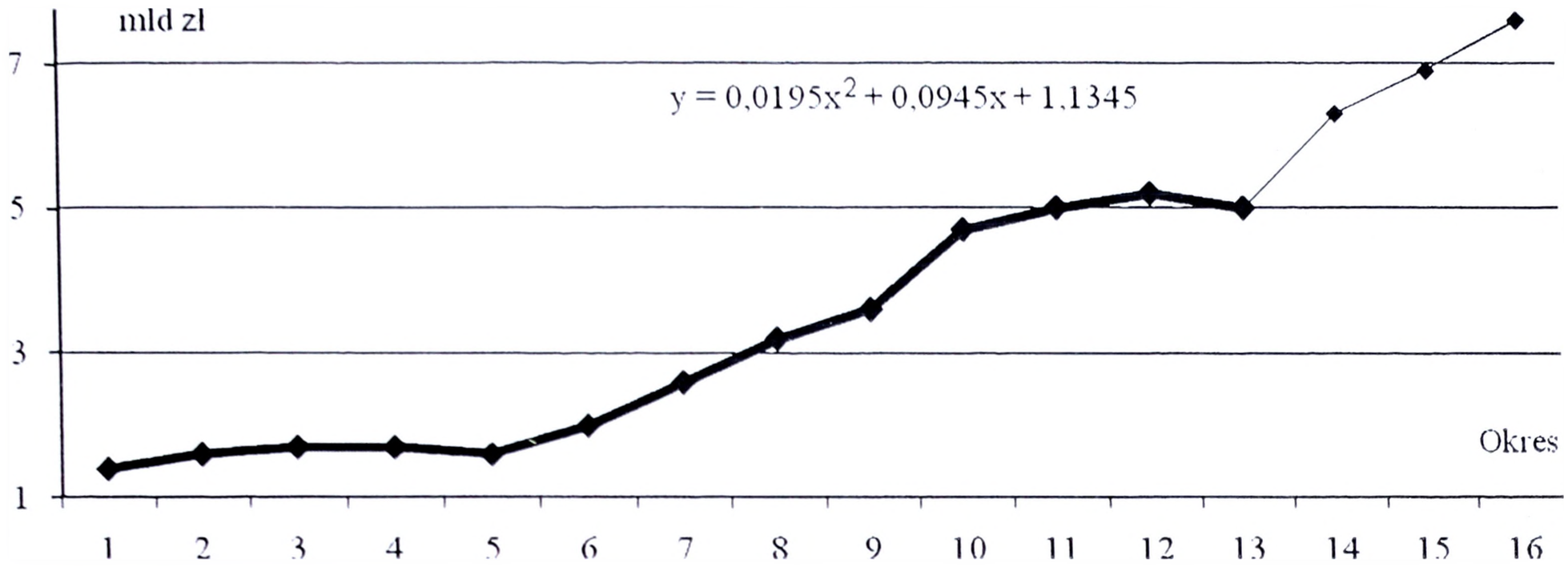
**Wykres 9.7. Wyznaczenie prognozy wydatków na świadczenia emerytalne w budżecie MON na lata 2011-2013 przy pomocy trendu wielomianowego**




Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 9.2. oraz arkusza Excel.

Wyznaczenie prognozy wydatków majątkowych w budżecie MON na lata 2011-2013 przy zastosowaniu trendu wielomianowego drugiego stopnia przedstawiono na wykresie 9.8.

**Wykres 9.8. Wyznaczenie prognozy wydatków majątkowych w budżecie MON na lata 2011-2013 przy pomocy trendu wielomianowego**




Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 9.2. oraz arkusza Excel.

Po podstawieniu wartości współczynników równania wielomianowego otrzymano wyniki, będące prognozą wysokości wydatków majątkowych na kolejne trzy okresy, tj. na lata 2011-2013. Uwzględniając wartości tych wydatków, określone w ustawie budżetowej na 2009 rok oraz projekcie budżetu na 2010 rok, ich prognoza na lata 2009-2013 przedstawia się następująco: 5,2 mld zł, 5,0 mld zł, 6,3 mld zł, 6,9 mld zł oraz 7,6 mld zł. Wysokość pozostałych wydatków wyliczono, jako różnicę pomiędzy wysokością budżetu resortu obrony narodowej, a sumą wydatków na płace i pochodne, emerytury oraz wydatków majątkowych. Zestawienie otrzymanych wyników prowadzonych obliczeń przedstawiono w tabeli 9.7.

**Tabela 9.7. Prognoza struktury budżetu MON w latach 2009-2013**

| Lata | Ogółem | | Płace | | Emerytury | | Majątkowe | | Pozostałe | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | mld | % | mld | % | mld | % | mld | % | mld | % |
| 2009 | 24,3 | 100,0 | 6,3 | 25,9 | 5,1 | 21,0 | 5,2 | 21,4 | 7,7 | 31,7 |
| 2010 | 25,8 | 100,0 | 7,3 | 28,3 | 5,3 | 20,5 | 5,0 | 19,4 | 8,2 | 31,8 |
| 2011 | 29,2 | 100,0 | 7,6 | 26,0 | 5,5 | 18,8 | 6,3 | 21,6 | 9,8 | 33,6 |
| 2012 | 32,5 | 100,0 | 8,3 | 25,5 | 5,8 | 17,8 | 6,9 | 21,2 | 11,5 | 35,4 |
| 2013 | 36,3 | 100,0 | 9,2 | 25,3 | 6,0 | 16,5 | 7,6 | 20,9 | 13,5 | 37,2 |

Źródło: obliczenia własne.

Podobnie jak w przypadku ustalania prognozy wysokości budżetu resortu obrony narodowej, również jego strukturę poddano weryfikacji. W ten sposób powstał ostateczny kształt prognozy obejmujący wysokość budżetu wojska wraz z jego strukturą na lata 2009-2013, opracowany w dwóch wersjach: optymistycznej oraz pesymistycznej. Wymieniona prognoza przedstawiona została w tabeli 9.8.

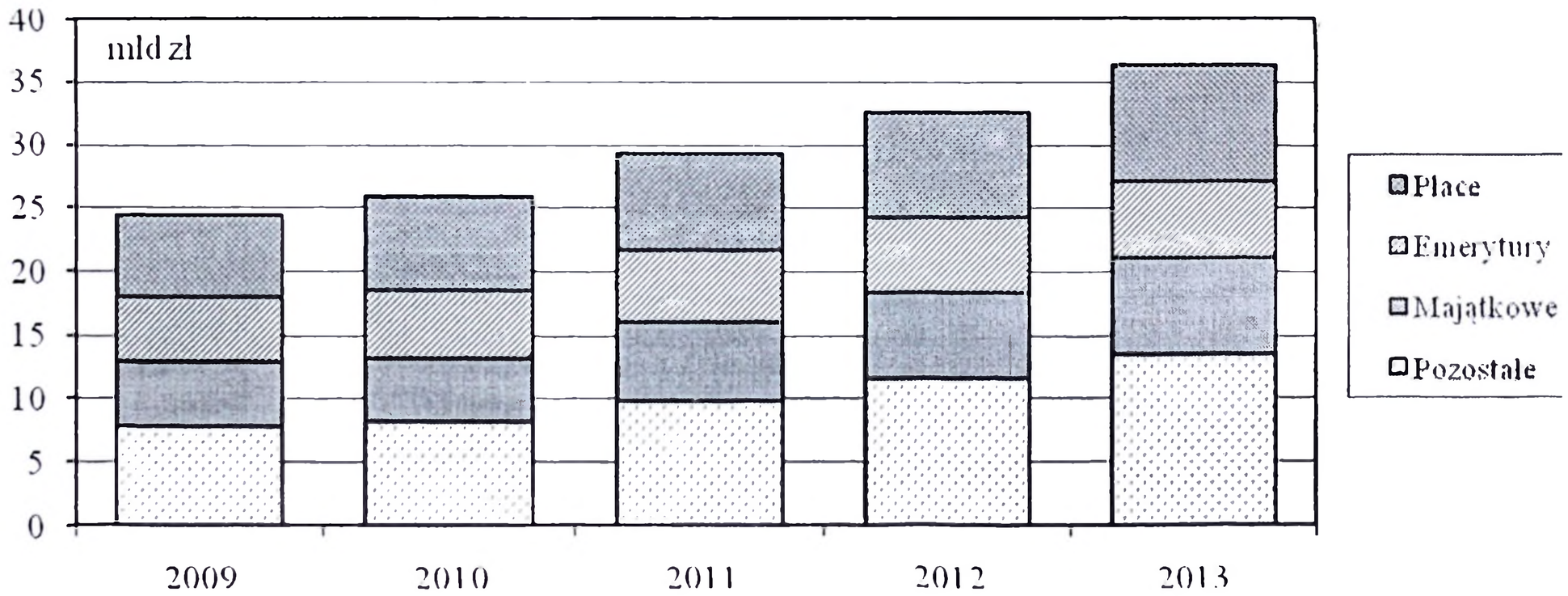
**Tabela 9.8. Zweryfikowana prognoza struktury budżetu MON w latach 2009-2013, w mld zł**

| Lata | Ogółem | Płace | Emerytury | Majątkowe | Pozostałe |
|---|---|---|---|---|---|
| | od – do | od – do | od – do | od – do | od – do |
| 2009 | 24,3 | 6,3 | 5,1 | 5,2 | 7,7 |
| 2010 | 25,0 - 25,8 | 7,1 - 7,3 | 5,2 - 5,3 | 5,0 | 7,7 - 8,2 |
| 2011 | 27,6 - 29,2 | 7,3 - 7,6 | 5,4 - 5,5 | 6,1 - 6,3 | 8,8 - 9,8 |
| 2012 | 30,4 - 32,5 | 7,6 - 8,3 | 5,7 - 5,8 | 6,6 - 6,9 | 10,5 - 11,5 |
| 2013 | 33,4 - 36,3 | 8,3 - 9,2 | 5,9 – 6,0 | 7,1 - 7,6 | 12,1 - 13,5 |

Zródło: obliczenia własne.

Opracowana prognoza ukazuje, że budżet resortu obrony narodowej będzie wykazywał tendencję wzrostową. Jego wartość będzie się zmieniać od 24,3 mld zł w 2009 roku do 33,4 mld zł w 2013 roku dla wersji pesymistycznej zakładającej negatywny wpływ obniżenia się tempa rozwoju gospodarczego kraju. Przy wersji optymistycznej zmiana wysokości budżetu będzie wynosiła od 24,3 mld zł w 2009 roku do 36,3 mld zł w 2013 roku. Różnica w prognozowanej wysokości budżetu pomiędzy prezentowanymi wersjami występuje w latach 2010-2013 i wynosi odpowiednio: 0,8 mld zł, 1,6 mld zł, 1,9 mld zł oraz 2,9 mld zł. Rozpiętość prognozowanych wartości budżetu zawiera się od 3,1% dla danych 2010 roku do 8,0% dla danych 2013 roku. Prognozę struktury budżetu resortu obrony narodowej na lata 2009-2013 dla wersji optymistycznej przedstawia wykres 9.9.

**Wykres 9.9. Prognoza struktury budżetu MON na lata 2009-2013 dla wersji optymistycznej**




Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 9.8.

W prognozowanym okresie najszybciej rośnie grupa pozostałych wydatków, ich wartość w 2013 roku w porównaniu z 2009 rokiem zwiększy się o 75,3%. Wśród nich znajdują się m.in. wydatki na szkolenie wojsk, zakup materiałów i wyposażenia oraz zakup usług. Na

drugim miejscu pod względem tempa wzrostu znalazły się wydatki majątkowe, dla których wartość wzrostu osiągnie wskaźnik 46,2%. Oznacza to dobrą prognozę dla poprawy wyposażenia naszej armii, a tym samym także naszego przemysłu zbrojeniowego.

Prawie identycznie zwiększy się wysokość wydatków na płace i pochodne, będzie ona wynosiła 46,0%. Uwzględniając planowany poziom inflacji, wzrost ten powinien utrzymać dobre tempo wzrostu uposażeń żołnierzy oraz wynagrodzeń pracowników. Zakładając zmniejszenie stanu osobowego armii (zwłaszcza pracowników) można przypuszczać, że płace w wojsku ulegną poprawie w stosunku do wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Natomiast najsłabiej w prognozowanym okresie wzrosną wydatki na świadczenia emerytalne i wyniosą zaledwie 17,6% w porównaniu z 2009 rokiem. Oznacza to utrzymanie dotychczasowego tempa wzrostu tych wydatków.

### 9.6. Dopuszczalność oraz weryfikacja wyznaczonej prognozy

Opracowana prognoza będzie dopuszczalna, gdy zostanie obdarzona dużym stopniem zaufania. Zaufanie to można zmierzyć poprzez ocenę dopasowania oszacowanego modelu oraz wyliczenia bezwzględnych i względnych błędów *ex ante*. Dopasowanie ustalonego modelu ekonometrycznego wyznaczonej prognozy będzie oceniane pozytywnie w przypadku kiedy wartość współczynnika determinacji będzie zbliżona do jedności, a odchylenie standardowe reszt modelu będzie jak najmniejsze[154]. Co do błędów *ex ante*, nie jest możliwe ich wyliczenie, a jedynie oszacowanie, gdyż w momencie opracowywania prognozy nie są jeszcze znane empiryczne wartości prognozowanego zjawiska.

Zgodność opracowanego modelu prognostycznego określa się m.in. za pomocą współczynnika determinacji $R^2$, którego wzór przybiera postać:

$$R^2 = \frac{\sum_{t=1}^{n} (\hat{y}_t - \bar{y})^2}{\sum_{t=1}^{n} (y_t - \bar{y})^2}, \qquad (9.5.)$$

gdzie:

$y_t$ – wartość zmiennej w momencie lub okresie $t$,

$\hat{y}_t$ – teoretyczna wartość zmiennej w momencie lub okresie $t$,

$\bar{y}$ – średnia wartość zmiennej w szeregu czasowym o długości $n$.

---

[154] Metody prognozowania, zbiór zadań, praca zbiorowa pod red. B. Radzikowskiej, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 100.

Współczynnik ten jest miarą dopasowania liniowego modelu regresji do danych rzeczywistych. Przybiera on wartości z przedziału [0,1], przy czym im wyższa jest jego wartość, tym lepsze dopasowanie modelu.

Drugim współczynnikiem określającym zgodność opracowanego modelu jest odchylenie standardowe składnika reszt $s$, którego wzór przybiera postać:

$$s = \left[ \frac{1}{n-m-1} \sum_{t=1}^{n} (y_t - \hat{y}_t)^2 \right]^{0,5} \tag{9.6.}$$

Wartość odchylenia standardowego reszt informuje, jakie są przeciętne odchylenia wartości rzeczywistych zmiennej prognozowanej od wartości teoretycznych. Im mniejsza jest wartość tego miernika, tym lepsza jakość modelu.

Do określenia dokładności opracowanej prognozy służy bezwzględny błąd prognozy *ex ante*, którego wzór przybiera postać:

$$v_t = \sqrt{\sum_{i=0}^{m} x_{it}^{*2} D^2(a_i) + 2 \sum_{i=0}^{m-1} \sum_{j>i} x_{it}^{*} x_{jt}^{*} \operatorname{cov}(a_i, a_j) + s^2} \ , \tag{9.7.}$$

gdzie:

$x_{it}$ – prognoza *i-tej* zmiennej objaśniającej na czas $t>n$,

$D^2(a_i)$ – ocena wariancji wielkości $a_i$,

$\operatorname{cov}(a_i, a_j)$ – ocena kowariancji wielkości $a_i$ oraz $a_j$,

$s^2$ – kwadrat odchylenia standardowego reszt.

Dzięki bezwzględnemu błędowi prognozy *ex ante* można dowiedzieć się jak dokładna jest opracowana prognoza. Jest ona tym dokładniejsza, im mniejsza jest wartość $v_t$. Do porównania dokładności prognoz różnych zmiennych przydatny jest natomiast względny błąd prognozy *ex ante* określony wzorem:

$$\eta_t = \frac{v_t}{y_t^{*}} \cdot 100 \ , \quad t > n \tag{9.8.}$$

Przy pomocy wymienionych współczynników dokonano oceny opracowanej prognozy wysokości oraz struktury budżetu resortu obrony narodowej na lata 2009-2013. Zestawienie współczynników i błędów prognozy przedstawiono w tabeli 9.9.

**Tabela 9.9. Zestawienie współczynników i błędów opracowanej prognozy budżetu MON na lata 2009-20013**

| Wyszczególnienie | $y$ | $x_1$ | $x_2$ | $x_6$ | *Pł* | *Em* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Współczynnik determinacji $R^2$ | 0,99 | 0,99 | 0,97 | 0,98 | 0,92 | 0,99 |
| Odchylenie standardowe reszt $s$ (mld zł) | 0,31 | 27,80 | 9,20 | 19,50 | 0,11 | 0,07 |
| Błąd bezwzględny *ex ante* $v_i$ (mld zł) | 0,95 | 31,60 | 14,10 | 24,00 | 0,24 | 0,16 |
| Błąd względny *ex ante* $\eta_i$ (%) | **3,90** | 2,20 | 4,10 | 3,80 | **3,10** | **2,90** |

Źródło: obliczenia własne.

Jak wykazano w przedstawionej tabeli ogólny model ekonometryczny, służący do wyznaczenia prognozy wysokości budżetu resortu obrony narodowej, został właściwie dopasowany do danych empirycznych. Obliczony przy pomocy wzoru (9.5.) współczynnik determinacji w tym przypadku wynosi 0,99, natomiast odchylenie standardowe reszt, według wzoru (9.6.), wynosi 0,31 mld zł. Bezwzględny błąd *ex ante*, obliczony przy pomocy wzoru (9.7.), wynosi 0,95 mld zł, natomiast błąd względny, według wzoru (9.8.) wynosi 3,9%. Błędy te mieszczą się w wymaganiach określonych na wstępie procesu prognostycznego.

Również w przypadku ustalania wartości zmiennych objaśniających uzyskano zadawalające wyniki oceniające opracowane modele. W przypadku obliczania wartości produktu krajowego brutto współczynnik determinacji wynosi 0,99 natomiast odchylenie standardowe reszt 27,8 mld zł. Bezwzględny błąd *ex ante* wynosi 31,6 mld zł, natomiast błąd względny 2,2%. Dla modelu służącego do wyliczenia wysokości budżetu państwa współczynnik determinacji wynosi 0,97, natomiast odchylenie standardowe reszt 9,2 mld zł. Bezwzględny błąd *ex ante* wynosi 14,1 mld zł, natomiast błąd względny 4,1%. Model opisujący wysokość importu towarów i usług posiadał współczynnik determinacji równy 0,98, natomiast odchylenie standardowe reszt 19,5 mld zł. Bezwzględny błąd *ex ante* wynosi 24,0 mld zł, natomiast błąd względny 3,8%, co jest statystycznie dopuszczalne.

Weryfikacja prognozy wysokości wydatków na płace oraz świadczenia emerytalne potwierdziła prawidłowość opracowania modelu. W tym przypadku błędy bezwzględne wynosiły odpowiednio 0,24 mld zł oraz 0,16 mld zł, natomiast błędy względne tych zmiennych kształtowały się odpowiednio na poziomie 3,1% oraz 2,9%. Tym samym warunek opracowania prognozy o dokładności nie mniejszej jak 5% został dotrzymany.

**Wyznaczona prognoza wysokości budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej na lata 2009-2013 ukazuje, że zostanie zachowana w tym okresie ogólna tendencja wzrostowa**

**badanego zjawiska,** która była obserwowana w ostatnich latach. Dynamika wzrostu wysokości budżetu ma charakter potęgowy i nasila się w drugiej połowie horyzontu czasowego, na który została opracowana.

Ze względu na uzasadnione przypuszczenia o możliwości negatywnego oddziaływania sytuacji gospodarczej kraju na wysokość budżetu wojska, wskazanym było opracowanie prognozy w dwóch wariantach. Takie ujęcie pozwoli decydentom na symulowanie wszelkich rozwiązań w wersji optymistycznej oraz pesymistycznej. Natomiast zastosowanie różnorodnych metod prognostycznych do wyznaczenia prognozy wysokości oraz struktury budżetu resortu obrony narodowej pozwala sądzić, że istnieje duże prawdopodobieństwo na pozytywną jej weryfikację danymi faktycznymi.

Przedstawiona prognoza odnosi się do wysokości budżetu resortu obrony narodowej liczonej w momentach jego uchwalania w formie aktów wykonawczych jakimi są ustawy budżetowe, czyli odnosi się do budżetu planowanego. Nie można jednak wykluczyć, że na etapie właściwej realizacji wydatków mogą nastąpić działania, które spowodują zmianę pierwotnej wysokości uchwalonego budżetu. Zmiany te mogą przybierać charakter zmniejszeń lub zwiększeń planowanych wydatków. Zwiększenia będą dotyczyły przede wszystkim przypadków uruchomienia rezerw celowych z budżetu państwa, przeznaczanych na zadania realizowane przez wojsko. Natomiast zmniejszenia mogą być spowodowane brakiem środków finansowych w budżecie państwa, co będzie się przekładało na blokowanie części zaplanowanych wydatków (taki przypadek miał miejsce w 2008 roku).

Nie należy również zapominać, że przedstawiona prognoza obejmuje swym horyzontem okres braku stabilizacji gospodarczej. Oznacza to, że zdiagnozowane w wyniku prowadzonych badań tendencje oraz trendy, jakie dotychczas charakteryzowały podstawowe zjawiska makroekonomiczne, mogą przyjmować różnorodne kierunki rozwojowe. Dlatego też celowym wydaje się konieczność opracowania w resorcie obrony narodowej planu „awaryjnego", który będzie uwzględniał negatywny wpływ sytuacji gospodarczej kraju na wysokość i strukturę budżetu wojska.

# 10. PROGNOZY WYDATKÓW WOJSKOWYCH WYBRANYCH PAŃSTW EUROPY

W rozdziale tym zamierza się przedstawić prognozy wydatków wybranych kilku państw Europy. Tak ogólnie sformułowany **cel** wymaga podania kilku **celów szczegółowych**. W oparciu, o jakie kryteria dokonać wyboru państw do prognozy wydatków wojskowych?

1. Od którego roku badać wydatki wojskowe państw?
2. Jak rozpoznać, które elementy sytuacji politycznej, militarnej i gospodarczej mają istotny wpływ na wydatki wojskowe państw?
3. Jak będą kształtować się istotne dla wydatków wojskowych elementy sytuacji politycznej, militarnej i gospodarczej w najbliższej przyszłości?
4. W jaki sposób dokonać oszacowania wydatków wojskowych w najbliższych latach i jaki horyzont prognozy przyjąć?

W rozdziale tym przyjęto następującą **hipotezę badawczą**: „w najbliższych latach w wybranych państwach będziemy obserwować tendencję lekkiego wzrostu wydatków wojskowych".

W celu zweryfikowania postawionej hipotezy wykorzystano następujące **metody badawcze**: analiza literatury przedmiotu, porównawcza, syntezy, analogii, wybrane metody statystyczne i ekonometryczne oraz metody wnioskowania i eksperckie.

W rozdziale tym wykorzystano różnorodną **literaturę źródłową**, od pozycji zwartych z zakresu ekonomiki bezpieczeństwa, poprzez publikacje takich instytucji, jak: Unia Europejska, NATO, EuroStat, CIA, GUS, SIPRI aż po różne inne źródła internetowe.

**Rozdział ten składa się z** następujących czterech punktów: Wybór państw do prognozowania wydatków wojskowych; Analiza wydatków wojskowych wybranych państw; Czynniki, które będą kształtować wydatki wojskowe wybranych państw; Szacunki wydatków wojskowych wybranych państw na najbliższe lata.

## 10.1. Wybór państw do prognozowania wydatków wojskowych

Ze względów metodologicznych zamierza się dokonać takiego wyboru państw Europy do badania wydatków wojskowych, które byłyby porównywalne z Polską. Ze względu na szeroką liczbę państw dokonano wstępnego zawężenia grupy państw europejskich do tych, które należą zarówno do Unii Europejskiej jak i do NATO. Takie zawężenie ma dodatkową zaletę- w ten sposób wybierane państwa charakteryzuje zbliżony poziom rozwoju społeczno-

gospodarczego oraz uwarunkowań bezpieczeństwa międzynarodowego. Dalszy wybór został podyktowany kryteriami porównywalności państw. W literaturze przedmiotu za takie kryteria najczęściej przyjmuje się: liczbę ludności, powierzchnię kraju, produkt krajowy brutto (PKB), poziom życia mieszkańców i liczbę żołnierzy.

W tabeli 10.1. przedstawione zostały wybrane dane dotyczące państw UE należących do NATO. Na wstępie zostały odrzucone małe i średnie państwa pod względem ludności oraz powierzchni. Na podstawie przedstawionych informacji można wyróżnić, jako grupę krajów o potencjale zbliżonym do potencjału Polski następujące państwa: Francję, Hiszpanię, Niemcy, Wielką Brytanię i Włochy. Chociaż pod względem wielkości PKB (zarówno w ujęciu bezwzględnym i względnym) Polska ma zdecydowanie niski poziom, to jeśli uwzględnić parytet siły nabywczej złotego, wówczas poziom ten wyraźnie się poprawia. Należy jednak wyłączyć z tej grupy Francję i Wielką Brytanię. Wynika to z tego, że należą one do grupy mocarstw nuklearnych i z tego powodu ich wydatki wojskowe nie mogą być odniesieniem dla państw wykorzystujących wyłącznie siły konwencjonalne. W sumie zaciemniałoby to obraz i dawało fałszywy obraz badanego zjawiska. Ostatecznie do dalszych badań przyjęto: Hiszpanię, Niemcy i Włochy. Stąd też dalsza analiza będzie dotyczyła właśnie tych państw.

**Tabela 10.1. Podstawowe charakterystyki europejskich państw NATO w 2008 r.**

| Lp. | Państwo | Liczba ludności (w mln)[1] | Powierzchnia kraju (w tys. km$^2$)[1] | PKB (w mld euro)[2] | Liczba żołnierzy (w tys.)[3] |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | Belgia | 10,4 | 30,5 | 331 | 39 |
| 2. | Bułgaria | 7,2 | 110,9 | 29 | 37 |
| 3. | Czechy | 10,2 | 78,9 | 127 | 25 |
| 4. | Dania | 5,5 | 43,1 | 228 | 21 |
| 5. | Estonia | 1,3 | 45,2 | 15 | 4 |
| 6. | Francja | 64,1 | 643,4 | 1892 | 354 |
| 7. | Grecja | 10,7 | 132,0 | 229 | 134 |
| 8. | Hiszpania | 40,5 | 575,4 | 1051 | 132 |
| 9. | Holandia | 16,7 | 41,5 | 567 | 48 |
| 10. | Litwa | 3,6 | 65,3 | 28 | 9 |
| 11. | Luksemburg | 0,5 | 2,6 | 36 | 1,4 |
| 12. | Łotwa | 2,2 | 64,6 | 20 | 5 |
| 13. | Niemcy | 82,3 | 357,0 | 2423 | 245 |
| 14. | Norwegia | 4,7 | 323,8 | 284 | 19 |
| 15. | Polska | 38,5 | 312,7 | 309 | 150 |
| 16. | Portugalia | 10,7 | 92,1 | 163 | 38 |
| 17. | Rumunia | 22,2 | 238,4 | 121 | 74 |
| 18. | Słowacja | 5,5 | 49,0 | 55 | 14 |
| 19. | Słowenia | 2,0 | 20,3 | 34 | 6 |
| 20. | Węgry | 9,9 | 93,0 | 101 | 20 |
| 21. | Wielka Brytania | 61,1 | 243,6 | 2019 | 192 |
| 22. | Włochy | 58,1 | 301,3 | 1536 | 195 |

Źródło: 1/ CIA World Facts Book 2009,
2/ Government finance statistics. Summary tables — 1/2009, Eurostat, Statistical books, 2009,
3/ NATO Press Realease, 19.02.2009.

## 10.2. Analiza wydatków wojskowych wybranych państw

Badaniem wydatków wojskowych Hiszpanii, Niemiec i Włoch objęto okres od 1990 do 2008 roku. Wybór okresu został dokonany w oparciu o następujące przesłanki.

Po pierwsze, jest to dostatecznie duża próba, aby można było wyprowadzić sensowne wnioski co do charakteru kształtujących się tendencji.

Po drugie, jest to okres w miarę stabilnej sytuacji politycznej, gospodarczej i militarnej. Oczywiście, wiele się działo w tym czasie, ale nie były to zmiany na tyle rewolucyjne, aby rzutowały na ogólny obraz badanych zagadnień.

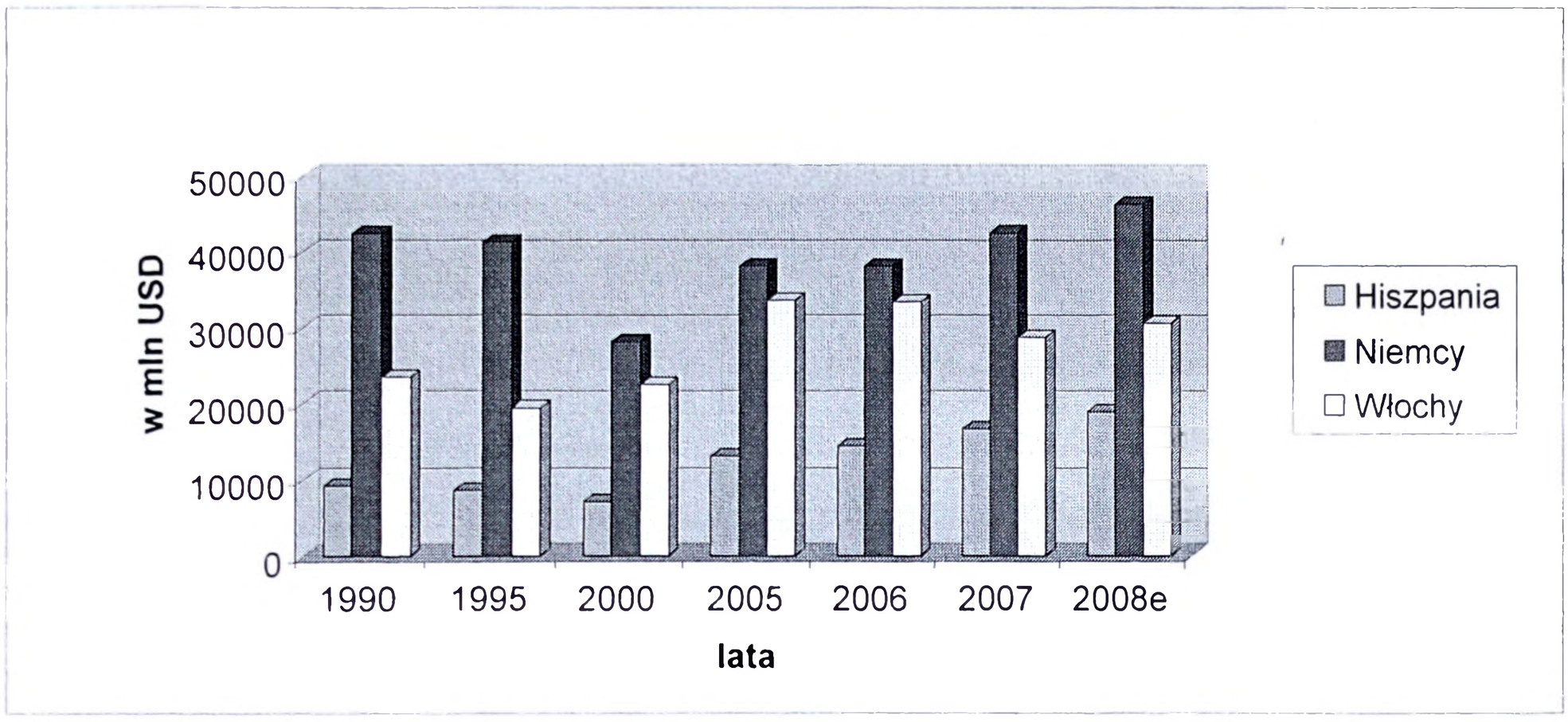
Do analizy wydatków wojskowych wykorzystano następujące wskaźniki:

1. Wielkość wydatków wojskowych,
2. Liczebność sił zbrojnych,

3. Wydatki wojskowe per capita,
4. Wydatki wojskowe na żołnierza,
5. Udział wydatków wojskowych w PKB,
6. Udział żołnierzy w sile roboczej kraju,
7. Struktura wydatków wojskowych.

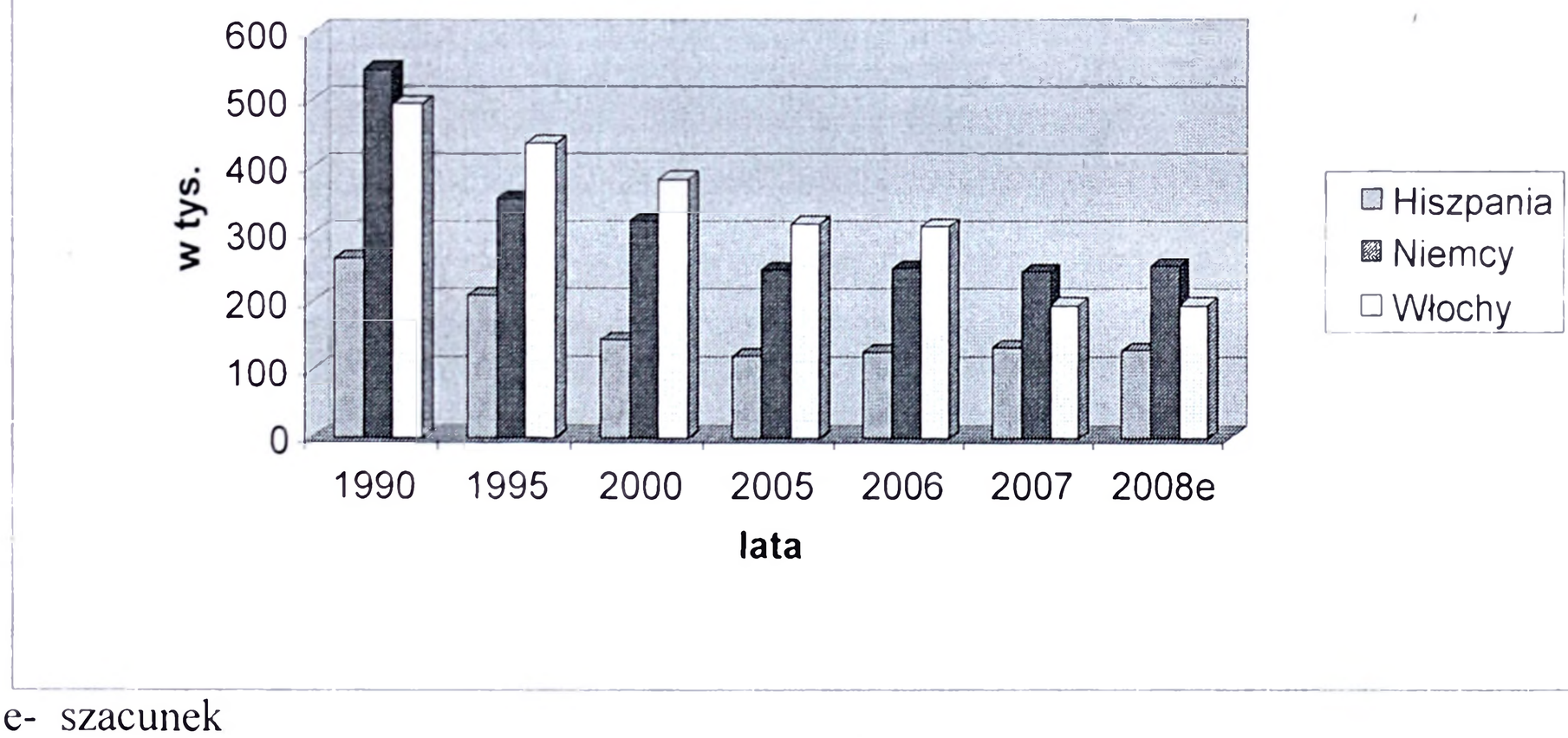
Cały badany okres dziewiętnastu lat można podzielić na przynajmniej dwa przedziały czasowe. W okresie pierwszym - lata 1990-2000 można zaobserwować spadek wydatków wojskowych ogółem (wykres. 10.1.). Wpływ miała na to nowa sytuacji polityczno-militarna powstała po upadku systemu socjalistycznego i ustaniu zagrożenia konfliktem dwóch przeciwstawnych systemów społeczno-politycznych. Spowodowała ona znaczne redukcje liczebności sił zbrojnych (wykres 10.2.). We Włoszech, dla których okres spadku wydatków był trochę krótszy, redukcja sił zbrojnych przebiegała wolniej i utrzymywała się wysoka liczebność sił zbrojnych. W tym okresie przekraczała ona stan liczebny sił zbrojnych Niemiec. Jednocześnie mając mniejszy poziom wydatków wojskowych Włochy miały w efekcie około dwa razy mniejsze wydatki wojskowe na jednego żołnierza niż Niemcy (Wykres. 10.3.). I chociaż wydatki wojskowe per capita Włoch i Niemiec miały zbliżony poziom (Wykres. 10.4.), to Włochy osiągnęły to obciążając PKB prawie dwukrotnie wyższym udziałem (Wykres. 10.5.). Podobna zależność wystąpiła w obciążeniu siły roboczej liczebnością sił zbrojnych (Wykres 10.6.). Oznacza to, że społeczeństwo włoskie bardziej obawiało się w tym czasie zagrożeń militarnych niż niemieckie. Wchłonięcie nowych landów w przypadku Niemiec odbiło się w sposób wyraźny na poziomie finansowania sfery obronności tego państwa.

**Wykres 10.1. Wydatki wojskowe wybranych państw w wartościach bezwzględnych dla lat 1990-2008, w mln USD**



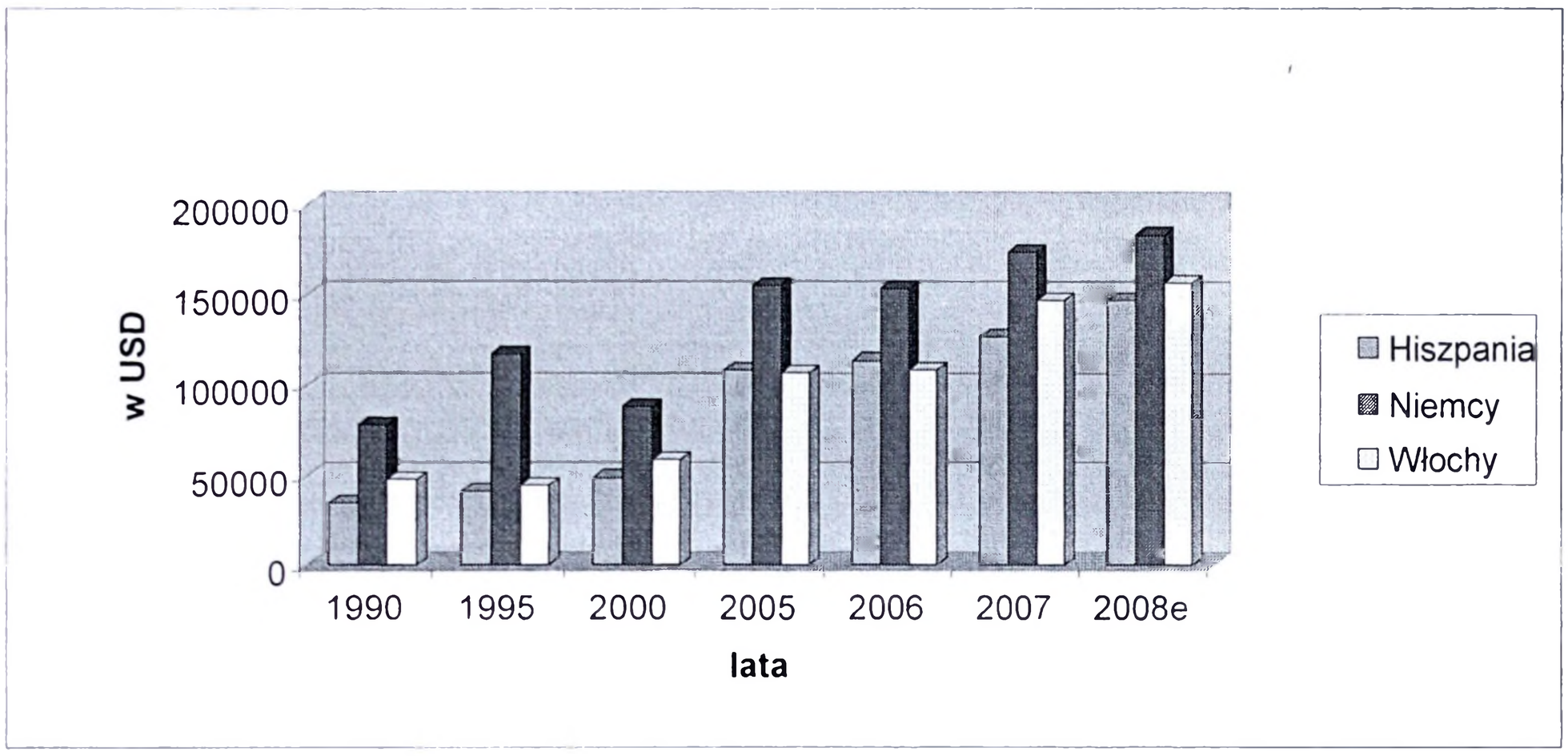

e- szacunek
Źródło: opracowanie własne na podstawie NATO Press Realease, 19.02.2009.

**Wykres 10.2. Liczba żołnierzy wybranych państw w latach 1990-2008, w tys. osób**



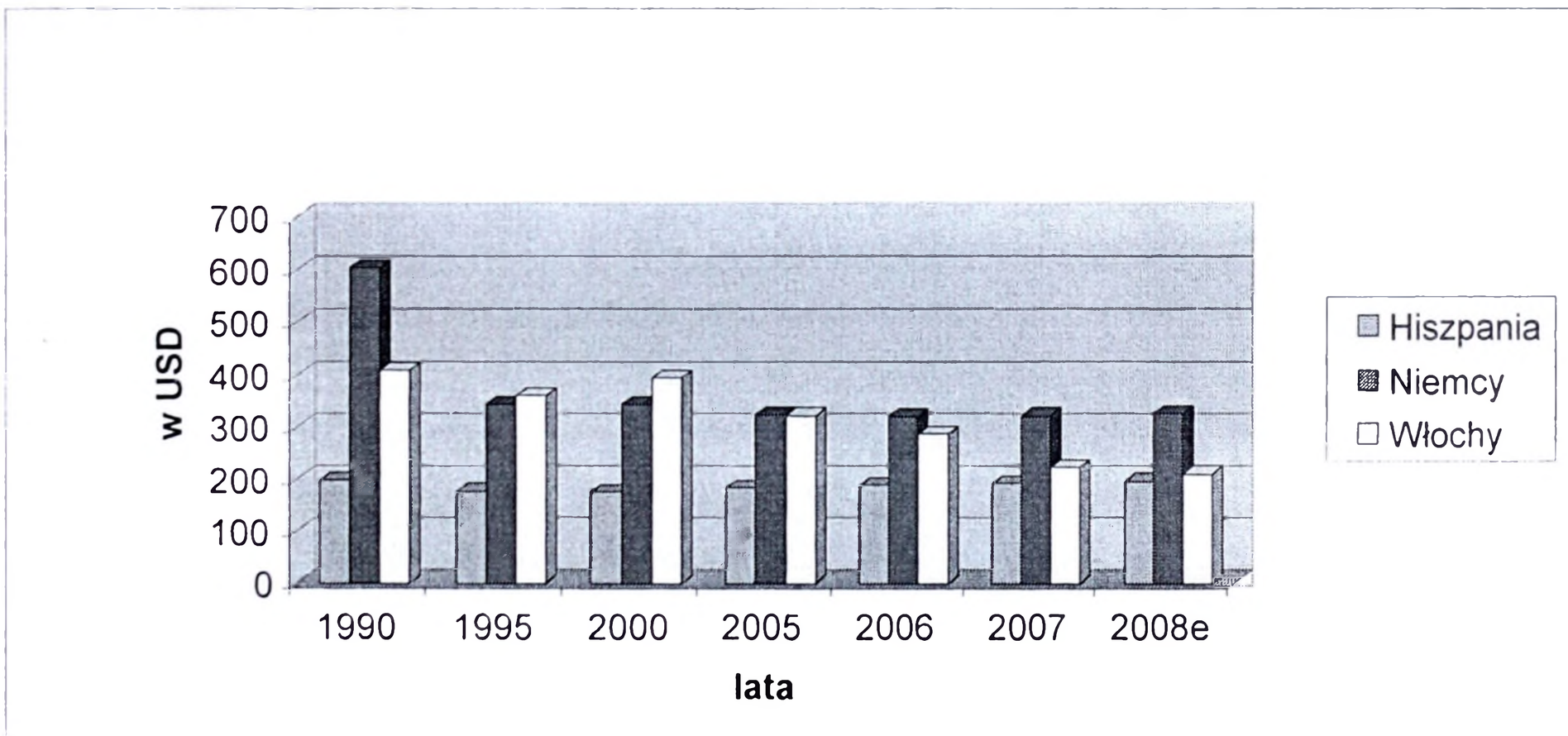

e- szacunek
Źródło: opracowanie własne na podstawie NATO Press Realease, 19.02.2009.

**Wykres 10.3. Wydatki wojskowe wybranych państw w przeliczeniu na 1 żołnierza w latach 1990-2008, w USD**



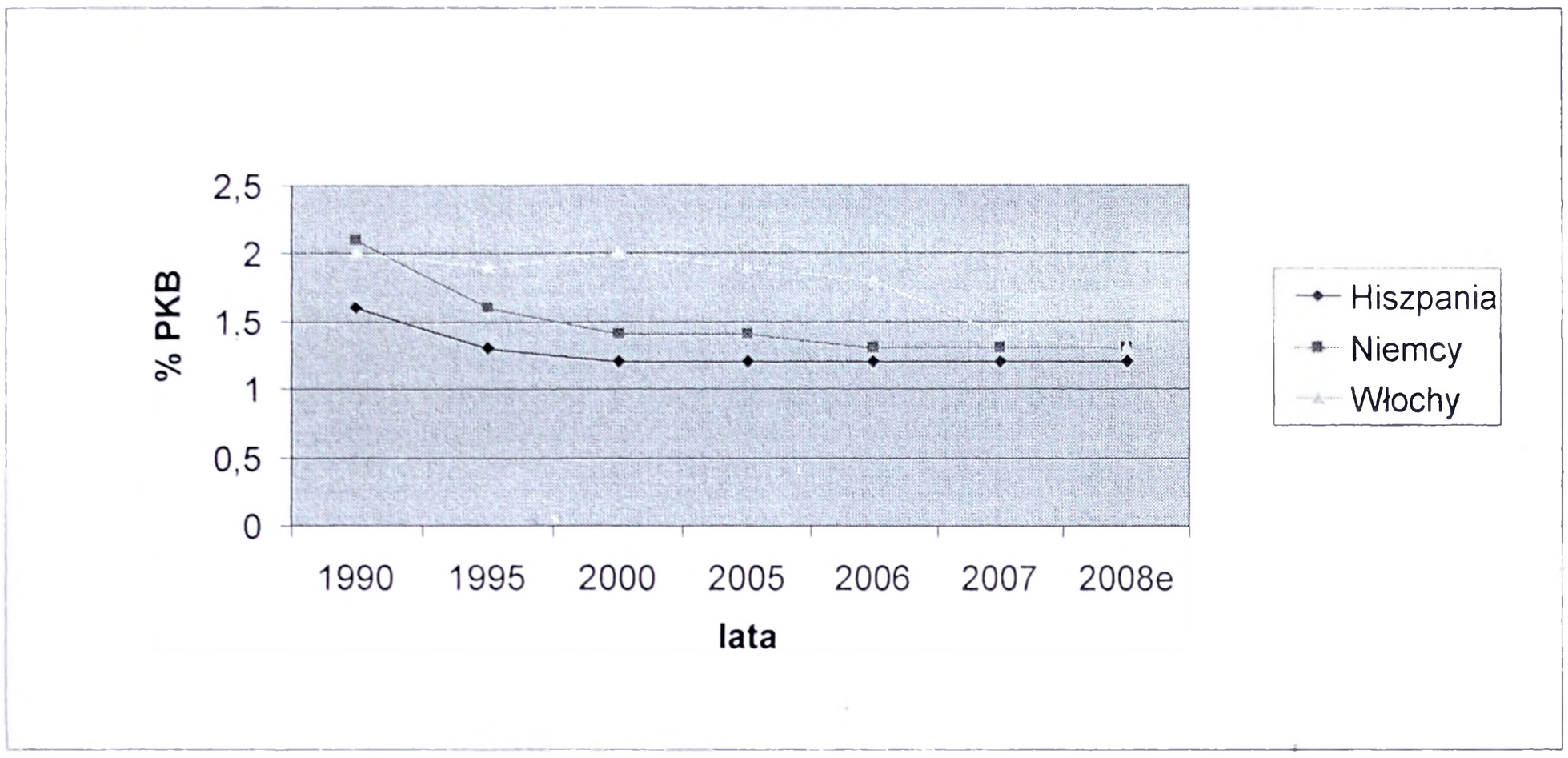

e- szacunek
Źródło: opracowanie własne na podstawie NATO Press Realease, 19.02.2009.

**Wykres 10.4. Wydatki wojskowe wybranych państw w przeliczeniu na per capita w latach 1990-2008, w USD**




e- szacunek
Źródło: opracowanie własne na podstawie NATO Press Realease, 19.02.2009.

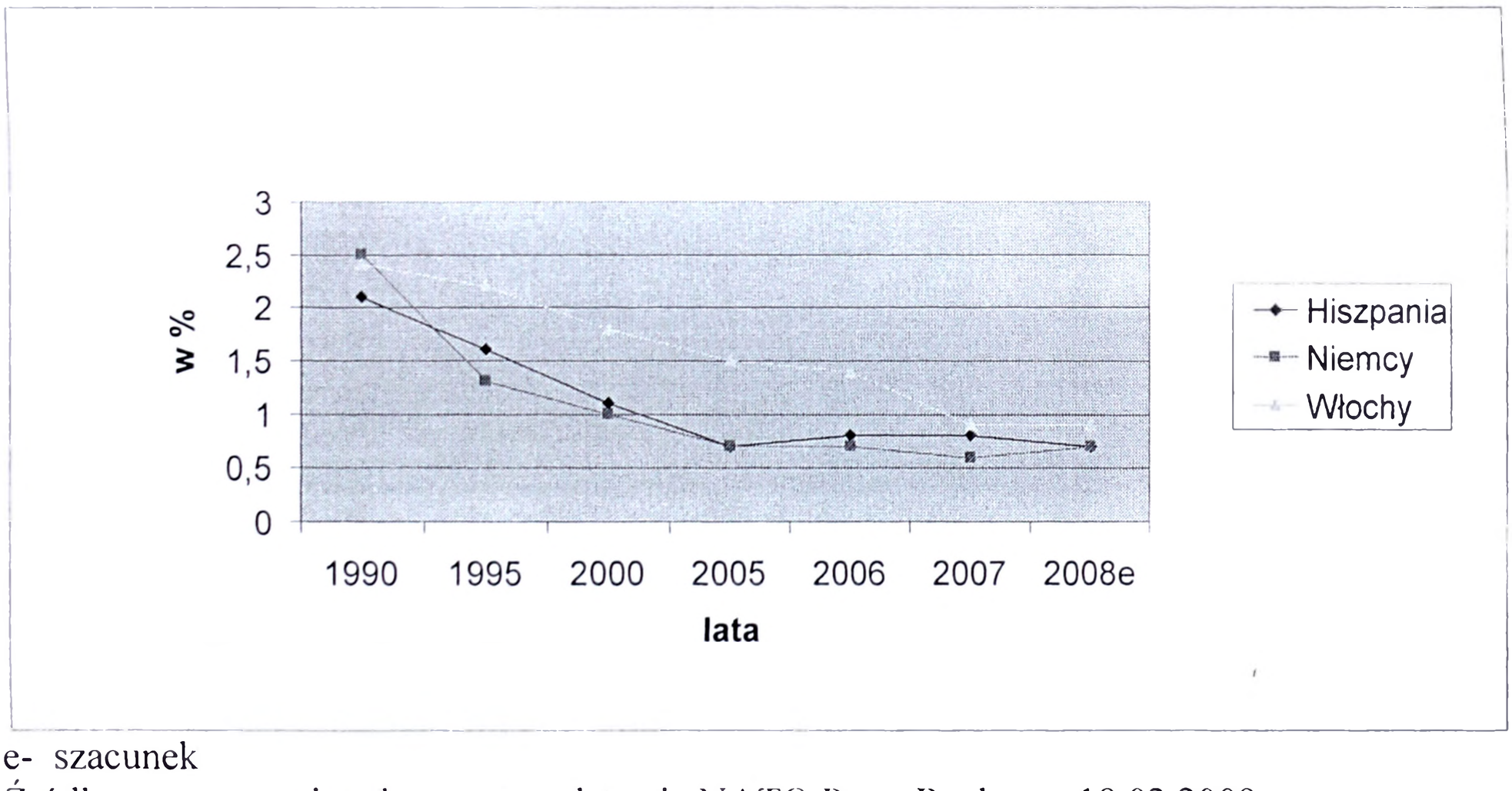
**Wykres 10.5. Udział wydatków wojskowych wybranych państw w PKB w latach 1990-2008, w %**




e- szacunek

Źródło: opracowanie własne na podstawie NATO Press Realease, 19.02.2009.

**Wykres 10.6. Udział żołnierzy wybranych państw w sile roboczej w latach 1990-2008, w %**




e- szacunek

Źródło: opracowanie własne na podstawie NATO Press Realease, 19.02.2009.

O nieproporcjonalnie dużym stanie sił zbrojnych Włoch może świadczyć struktura wydatków wojskowych (wykres 10.7.). Mają one największy udział wydatków osobowych w wydatkach ogółem i udział ten wzrastał kosztem innych wydatków, szczególnie związanych z zakupami sprzętu i uzbrojenia oraz szkoleniem. Zupełnie odwrotnie jak

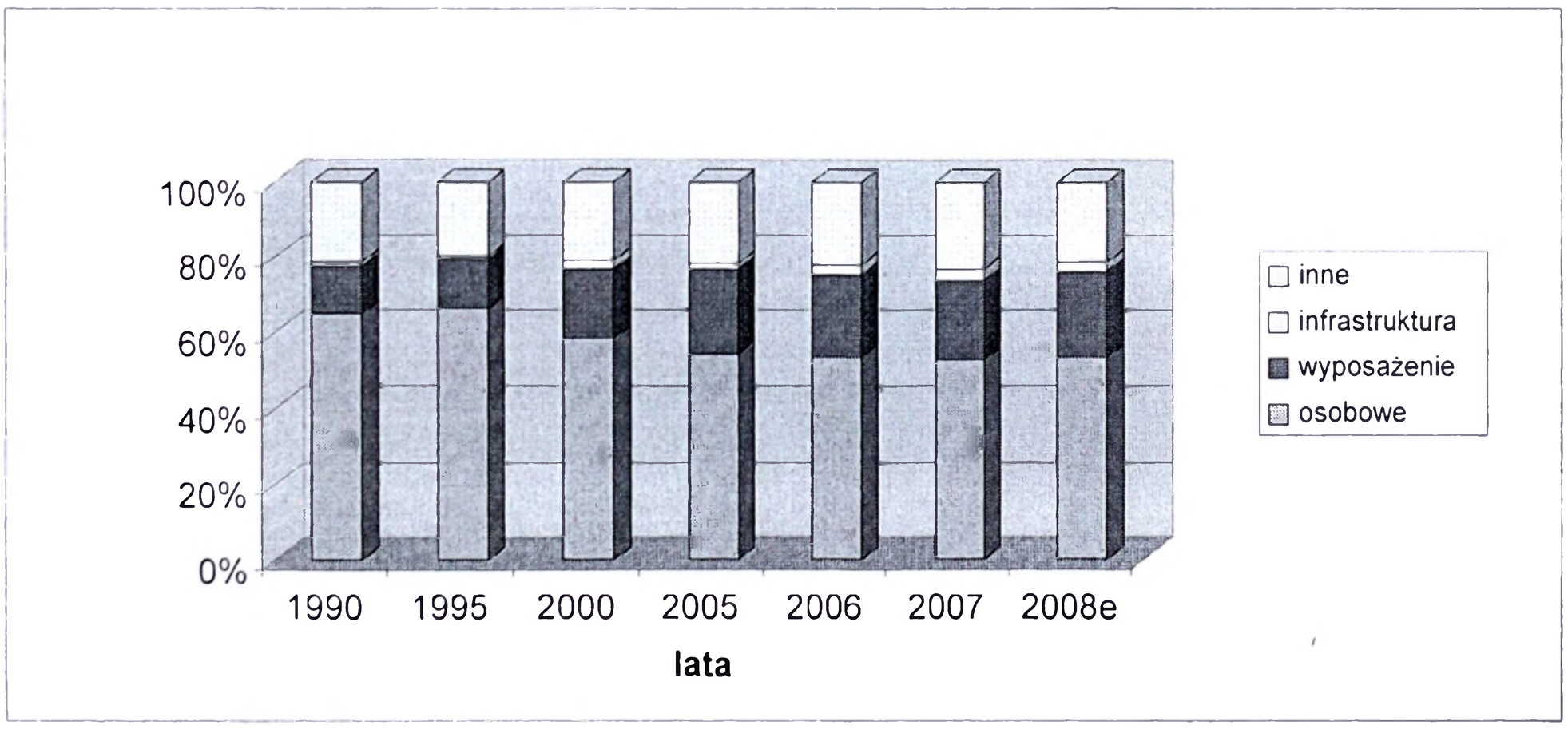
w Hiszpanii, gdzie zwiększano udział wydatków na wyposażenie i infrastrukturę, które przekładają się na wzrost zdolności bojowych sił zbrojnych (wykres 10.8.).

W drugim przedziale lat 2000-2008 wydatki wojskowe omawianych państw zaczęły wzrastać (wykres 10.1.) i to pomimo dalszej redukcji sił zbrojnych (wykres 10.2.). Uzasadnieniem tego mogą być przynajmniej dwa fakty.

Po pierwsze, po początkowych nadziejach, że brak zagrożenia konfliktem dwóch systemów daje szansę na tzw. „dywidendę pokoju" w postaci redukcji sił zbrojnych, mniejszego zapotrzebowania na uzbrojenie, sprzęt, wyposażenie i obiekty infrastrukturalne, okazało się, że świat stoi przed nowymi zagrożeniami, takimi jak: konflikty etniczne, regionalne i terroryzm. Te nowe zagrożenia, chociaż nie wymagają angażowania masowych armii, za to potrzebują mobilnych, uniwersalnych, wielozadaniowych oddziałów, które muszą korzystać ze szczególnie zaawansowanych, a więc i drogich, technologii uzbrojenia, sprzętu i wyposażenia.

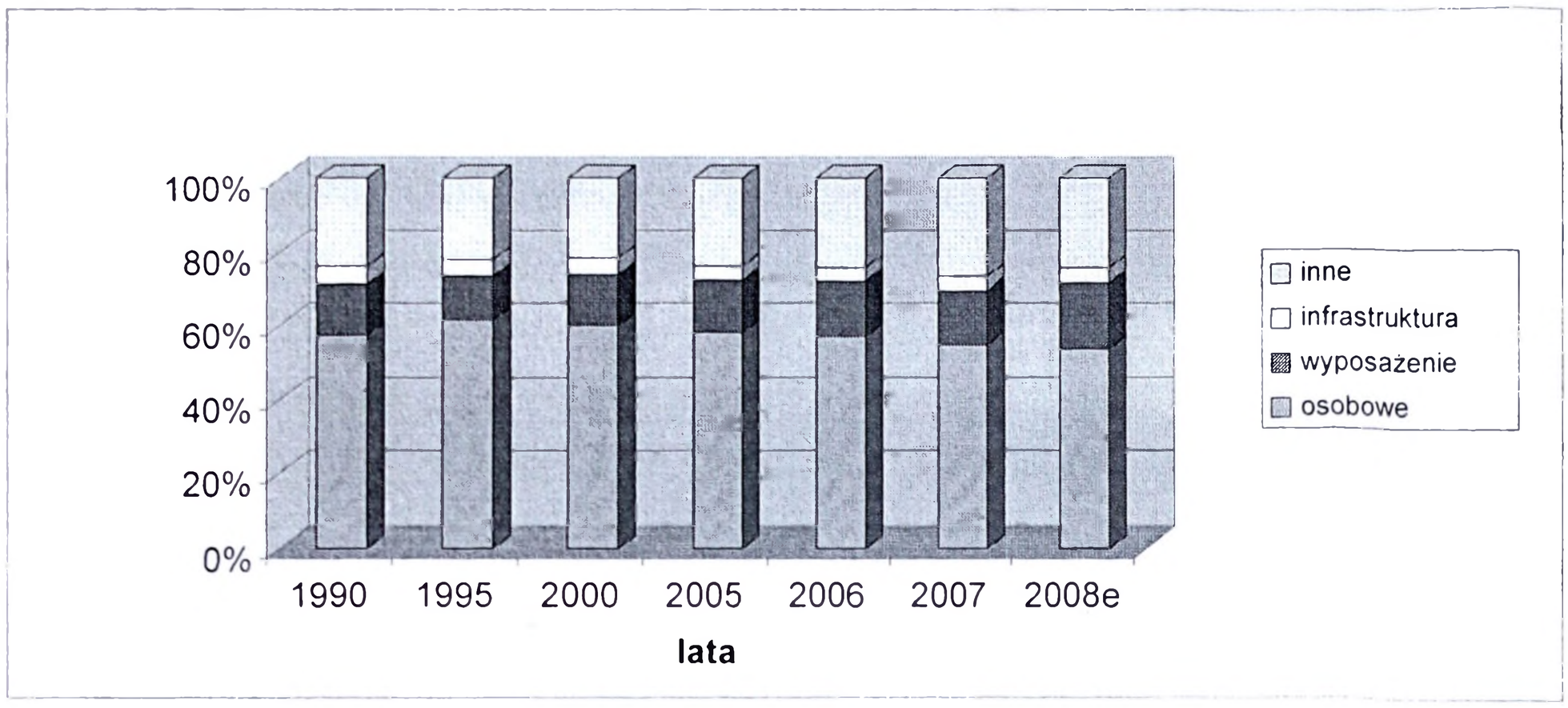
Po drugie, gospodarki omawianych państw rozwijały się pomyślnie. Tempo wzrostu gospodarczego (PKB) było dodatnie i wynosiło średniorocznie ponad 7% dla Hiszpanii, ponad 2% dla Niemiec oraz niecałe 4% dla Włoch (tabela 10.2.). Pomimo równoczesnego dalszego zmniejszania obciążenia gospodarek państw wydatkami wojskowymi (wykres 10.5. i wykres 10.6.) można było przeznaczyć na budżet wojskowy stosunkowo większe kwoty.

**Wykres 10.7. Struktura wydatków wojskowych Hiszpanii w latach 1990-2008, w %**



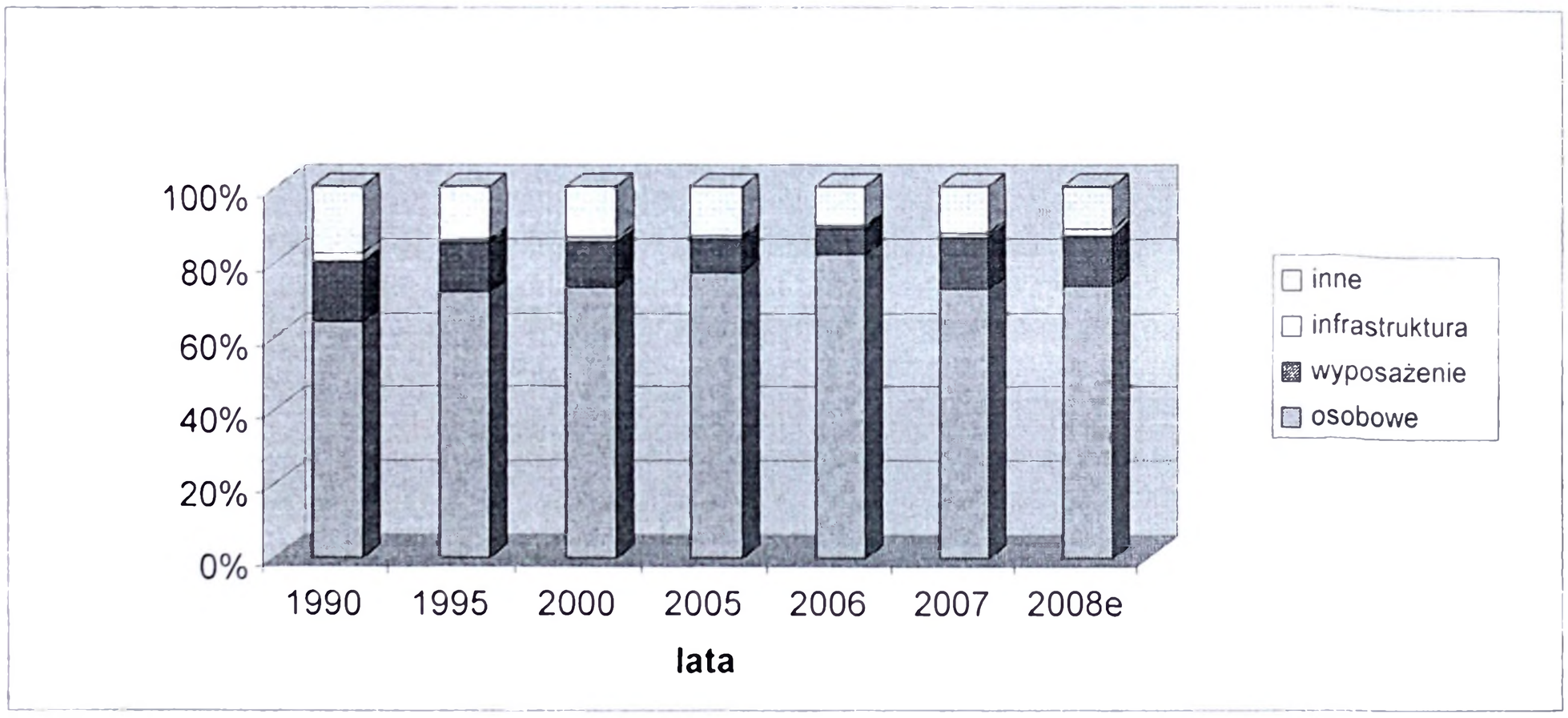

e- szacunek
Źródło: opracowanie własne na podstawie NATO Press Realease, 19.02.2009.

**Wykres 10.8. Struktura wydatków wojskowych Niemiec w latach 1990-2008, w %**




e- szacunek
Źródło: opracowanie własne na podstawie NATO Press Realease, 19.02.2009.

**Wykres 10.9. Struktura wydatków wojskowych Włoch w latach 1990-2008, w %**




e- szacunek
Źródło: opracowanie własne na podstawie NATO Press Realease, 19.02.2009.

Należy zwrócić również uwagę na fakt, że większe budżety wojskowe nie powodowały wzrostu deficytu w budżetach omawianych państw. Udział deficytu budżetowego w PKB badanych państw ulegał obniżeniu i w 2007 roku w żadnym z państw nie przekroczył unijnej granicy -3% (tabela 10.2). Z drugiej strony, trzeba też zaznaczyć, że we Włoszech, chociaż

zmniejszał się udział długu publicznego w PKB, to jest on największy wśród analizowanych państw. Pod tym względem najlepiej przedstawia się sytuacja finansowa Hiszpanii.

W odniesieniu do wydatków wojskowych Włoch trzeba uwzględnić, że zmiany w wydatkach wojskowych w latach 2007-2008 wynikały dodatkowo z wyłączenia z rachunku wydatków części sił zbrojnych, w związku z ujednolicaniem metodyki rachunku wydatków wojskowych NATO. Dzięki rosnącym wydatkom wojskowym i redukcji sił zbrojnych bardzo poprawił się istotny wskaźnik charakteryzujący finansowanie sił zbrojnych, jakim są wydatki wojskowe na żołnierza (wykres 10.3.). Przełożyło się to na poprawę struktury wydatków, w której wydatki na wyposażenie (uzbrojenie i sprzęt) osiągnęły korzystny udział, od ok. 14% dla Niemiec i Włoch do ponad 20% dla Hiszpanii (wykres 10.7.-10.9.).

**Tabela 10.2. Podstawowe dane makroekonomiczne wybranych państw w latach 1995-2008**

| Państwo | lata | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| **PKB w mld euro** | | | | | | |
| Hiszpania | 474 | 630 | 909 | 982 | 1051 | 1095 |
| Niemcy | 1876 | 2063 | 2243 | 2322 | 2423 | 2492 |
| Włochy | 1004 | 1191 | 1429 | 1485 | 1545 | 1572 |
| **Zmiana PKB w %** | | | | | | |
| Hiszpania | . | 32,9 | 44,3 | 8,0 | 7,0 | 4,2 |
| Niemcy | . | 10,0 | 8,7 | 3,5 | 4,3 | 2,8 |
| Włochy | . | 18,6 | 20,0 | 3,9 | 4,0 | 1,7 |
| **Deficyt budżetowy w mld euro** | | | | | | |
| Hiszpania | -23 | -6 | 9 | 20 | 23 | -42 |
| Niemcy | -62 | 27 | -74 | -36 | -4 | -3 |
| Włochy | -70 | -10 | -61 | -49 | -23 | -43 |
| **Deficyt budżetowy w % PKB** | | | | | | |
| Hiszpania | -4,9 | -1,0 | 1,0 | 2,0 | 2,2 | -3,8 |
| Niemcy | -3,3 | 1,3 | -3,3 | -1,6 | -0,2 | -0,1 |
| Włochy | -7,0 | -0,8 | -4,3 | -3,3 | -1,5 | -2,7 |
| **Dług publiczny w mld euro** | | | | | | |
| Hiszpania | 320 | 374 | 391 | 389 | 381 | 433 |
| Niemcy | 1096 | 1231 | 1522 | 1569 | 1577 | 1642 |
| Włochy | 1214 | 1300 | 1513 | 1582 | 1599 | 1664 |
| **Dług publiczny w % PKB** | | | | | | |
| Hiszpania | 67,5 | 59,4 | 43,0 | 39,6 | 36,3 | 39,5 |
| Niemcy | 58,4 | 59,7 | 67,9 | 67,6 | 65,1 | 65,9 |
| Włochy | 120,9 | 109,2 | 105,9 | 106,5 | 103,5 | 105,9 |

Zródło: opracowanie własne na podstawie Government finance statistics. Summary tables — 1/2009, Eurostat, Statistical books, 2009.

## 10.3. Czynniki, które będą kształtować wydatki wojskowe wybranych państw

W najbliższych latach nie należy oczekiwać istotnych zmian w globalnej polityce analizowanych państw. Z pewnością jednak rzutować na nią będą stosunki z Rosją. Trzeba w tym miejscu wspomnieć, że Federacja Rosyjska w ostatnich latach coraz więcej zaczyna łożyć na swoje wydatki wojskowe. Przykładowo z pułapu 31,6 mld USD w 2009 do 35 mld w kolejnym roku[155]. W dalszym ciągu państwo to będzie dążyć do poróżnienia europejskich państw w celu osłabienia więzi transatlantyckich w NATO. Sprzyjają temu istniejące napięcia polityczne w Europie, jak np. w Gruzji czy Kosowie oraz brak jedności w działaniu państw europejskich. Wspólne działania związane z misjami pokojowymi na Bliskim Wschodzie, w Kosowie czy Afganistanie pokazały, że partnerstwo państw europejskich ciągle jest niewystarczające. Szkodzą jemu stawiane przez państwa ograniczenia, rozbieżne podejścia do problemów i niewystarczające wsparcia[156]. Szansą na poprawę tej sytuacji jest przyjęcie Traktatu Lizbońskiego, który w dużej mierze powtórzył zapisy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa z odrzuconego Traktatu Konstytucyjnego. Ma to ogromne znaczenie dla zwartości państw europejskich w obliczu coraz trudniejszych wyzwań z zakresu bezpieczeństwa międzynarodowego. Zagrożenia będą charakteryzowały się zróżnicowaniem zbrojnych stron konfliktu, niejasnym przebiegiem granic pomiędzy różnymi formami przemocy o zmiennym natężeniu[157]. To tłumaczy wysokie straty wśród cywili i brak perspektyw na zakończenie konfliktu. Dwa czynniki mają istotny wpływ na rozdrobnienie konfliktów i rozmycie linii konfliktu.

Pierwszy, to słabość państwa objawiająca się niemożnością funkcjonowania i brakiem legitymacji działań.

Drugi, oddziaływania zewnętrzne, od nacisków politycznych i ekonomicznych wspartych zagrożeniem militarnym, aż po interwencję zbrojną i okupację[158].

Prowadzone dotąd misje pokojowe pokazały, że są one z reguły spóźnione i prawie nie są w stanie spełnić oczekiwań poszkodowanej ludności. Przyczyną jest konieczność prowadzenia szeregu uzgodnień i negocjacji z licznymi przywódcami, z których każdy ma swoje żądania oraz z rządami i zbrojnymi grupami, które mają zróżnicowane i lokalne wpływy. Pokazały też, że brak jest odpowiedniego wyposażenia sił pokojowych i wyszkolonego personelu. Problemy będą narastać w miarę rozszerzania operacji

---

155 www.upi.com
156 SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, London 2008, s. 41.
157 Tamże, s. 70.
158 Tamże.

pokojowych[159]. Dodatkowo także trzeba zaznaczyć, że tak jak pokazała sytuacja w Iraku i w Afganistanie, trudno jest zaprowadzić pokój gdzie ma się do czynienia z działaniami partyzanckimi. Tam bowiem obowiązuje maksyma „wy macie zegarki ale to my mamy czas".

Misje pokojowe stanowią też wyzwanie dla logistyki. Wynika ono z prowadzenia operacji na dużych obszarach, w trudnym terenie i nieposiadającym niezbędnej infrastruktury. Dla przykładu, misja w Czadzie oznacza działanie na obszarze 280000 $km^2$, na którym znajduje się ok. 500000 wysiedlonej ludności[160]. Problemem dla misji jest transport, który opiera się na śmigłowcach mogących operować w trudnych warunkach klimatycznych. Dla potrzeb misji w Czadzie Unia musiała czarterować śmigłowce od Rosji. Problem ze śmigłowcami wiąże się z szerszym problemem wyposażenia europejskich państw NATO w transport lotniczy. W dalszym ciągu nie ma porozumienia w sprawie modernizacji śmigłowców, by mogły operować w zróżnicowanych warunkach. W wyniku kolejnego opóźnienia w realizacji programu europejskiego samolotu transportowego A-400M dopiero odbyły się loty testowe pierwszego egzemplarza[161].

Na tę trudną sytuację militarną nałożyły się dodatkowo trudności gospodarcze na skutek kryzysu gospodarczego, jakiego nie było po drugiej wojnie światowej. Według Komisji Europejskiej, największe załamanie gospodarcze wystąpi w 2009 roku, a od następnego roku zacznie się stopniowa poprawa. Najbardziej załamały się inwestycje oraz produkt krajowy brutto (tabela 10.3.). Kryzys uderzył państwa Unii w różny sposób. Silniej dotknął Niemcy i Włochy trochę mniej Hiszpanię (tabela 10.4.). Zależało to od kondycji gospodarczej państwa oraz: stopnia przeszacowania rynku nieruchomości i przerostu produkcji budowlanej, stopnia uzależnienia od eksportu i stanu rachunków narodowych, wielkości sektora finansowego i podatności na ryzykowne aktywa[162], powiązań korporacji transnarodowych.

---

[159] Tamże, s. 112.
[160] The Military Balance 2009, IISS, UK 2009, s. 103.
[161] Tamże, s. 102.
[162] Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. The Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission, "European Economy" 7, 2009, s. 29.

**Tabela 10.3. Główne wskaźniki makroekonomiczne dla państw UE w latach 2008-2010**

| Wskaźnik | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|
| PKB (wzrost w %) | 0.9 | -4.0 | -0.1 |
| Konsumpcja prywatna (wzrost w %) | 0.9 | -1.5 | -0.4 |
| Konsumpcja publiczna (wzrost w %) | 0.9 | -1.5 | -0.4 |
| Inwestycje ogółem (wzrost w %) | 0.1 | -10.5 | -2.9 |
| Stopa bezrobocia(%) | 7.0 | 9.4 | 10.9 |
| Inflacja (%) | 3.7 | 0.9 | 1.3 |

Źródło: Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. The Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission, "European Economy" 7, 2009.

**Tabela 10.4. Wzrost PKB w wybranych państwach w latach 2008-2010, w %**

| Państwo | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|
| Hiszpania | 1,2 | -3,7* | -1,0 |
| Niemcy | 1,3 | -5,4 | 0,3 |
| Włochy | -1,0 | -5,0* | 0,1 |

* dane uaktualnione.

Źródło: Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. The Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission, "European Economy" 7, 2009, s. 30.

W Hiszpanii najważniejszym czynnikiem okazało się znaczne przeszacowanie rynku nieruchomości i przerost produkcji budowlanej. Wiązało się to również z dużą swobodą budowlaną. W wyniku osłabienia gospodarki wydatki wojskowe zostały obcięte o 4%. Towarzyszyło temu wycofanie wojsk hiszpańskich z Kosowa i Czadu. Zwiększenie kontyngentu w Afganistanie o 600 żołnierzy zostało zdecydowane tylko do czasu zakończenia wyborów. Ministerstwo Obrony chciałoby zwiększyć stan sił zbrojnych do poziomu 86000 żołnierzy, ale pomimo kryzysu i panującego bezrobocia, ma z tym problem. Pamiętać trzeba, że od kilku lat Hiszpania posiada model armii zawodowej. Dla poprawienia naboru zamierza przyciągnąć do armii kobiety, obywateli państw południowoamerykańskich mówiących po hiszpańsku i nawet, po zmianie prawa, transseksualistów. Proponuje również kontrakty rezerwistom. Ministerstwo zaangażowane jest w międzynarodowe projekty wojskowe: jak wspomniany wcześniej samolot transportowy A400M (zamówiono 27 samolotów) i samolot myśliwski Eurofighter Typhoon (zakup trzeciej transzy samolotów). Zamierza również uruchomić przetarg na kołowe transportery opancerzone 8x8, które zastąpią obecne, wykorzystywane między innymi w Libanie i Afganistanie[163].

[163] Spain Defence and Security Q3 2009 Report, Business Monitor International, 07.2009.

W Niemczech przyczyną było silne uzależnienie się od zamówień eksportowych. Pomimo gorszej sytuacji gospodarczej wydatki wojskowe na 2009 rok zostały zwiększone o 1,7 mld euro. Niemcy chcą odgrywać coraz większą rolę w zagranicznych misjach pokojowych. Między innymi wysłały dodatkowo 600 żołnierzy do Afganistanu. Mają też 230 marynarzy patrolujących wybrzeże Somalii w celu zwalczania piractwa morskiego. Istnieje obawa, że zaangażowanie na arenie międzynarodowej może zwiększyć zagrożenie Niemiec atakami terrorystów islamskich. I chociaż żołnierze Bundeswehry są dobrze wyszkoleni i wyposażeni, to brak im doświadczenia w zwalczaniu terroryzmu. Pamiętać trzeba, że dalej występuje tam armia z powszechnego poboru i mimo długoletnich dyskusji model ten jest nadal zachowany. Ministerstwo Obrony również partycypuje w wielu projektach wojskowych: samolot transportowy, samolot myśliwski, okręt bojowy, mobilny most i inne. Przemysł obronny umacnia się i rośnie liczba przedsięwzięć typu *joint ventures*, które mają umożliwić wejście firmom niemieckim na szersze rynki uzbrojenia. Przemysł obronny Niemiec jest trzecim co do wielkości eksporterem uzbrojenia na świecie, mającym 9% udział w rynku[164].

We Włoszech istotne znaczenie miał ogromny dług publiczny i słaba kondycja finansów państwowych. Spowodowały one znaczący spadek wydatków wojskowych w 2009 roku, bo aż o 7% w stosunku do roku poprzedniego. Plan budżetu przewiduje, że na utrzymanie sił zbrojnych przeznaczone zostanie o 1/3 mniej środków, na szkolenia o 45% mniej, a na zakupy aż o 21% mniej. Ta trudna sytuacja jest powodem dążenia Włoch do zmniejszenia wysokości następnych zamówień na samolot Eurofighter, chociaż jednocześnie największa firma zbrojeniowa Finmeccanica przewiduje wzrost sprzedaży do prawie 21 mld euro w 2009[165]. Trzeba bowiem pamiętać, że Włochy należą od lat do czołówki państw eksporterów uzbrojenia w świecie. W 2008 r. włoskie firmy tej branży sprzedały swoje wyroby za wartość 3,7 mld USD[166].

W konkluzji widać tu tendencję układu sinusoidalnego w zakresie kształtowania wydatków wojskowych. Czyli są tu zarówno spadki i wzrosty, które następują cyklicznie po sobie. Przy czym towarzyszą temu cały czas mniejsze armie, ale za to dobrze wyposażone w nowoczesny i kompatybilny sprzęt. Sojusz NATO i demokracja tryumfuje.

---

164 Germany Defence and Security Q2 2009 Report, Business Monitor International, 05.2009.
165 Italy Defence and Security Q3 2009 Report, Business Monitor International, 07.2009.
166 www.af.mil

## 10.4. Szacunki wydatków wojskowych wybranych państw na najbliższe lata

Komisja Europejska przewidywała, że wyjście z kryzysu będzie powolne i długotrwałe. Wzrost gospodarczy w pierwszej dekadzie lat będzie w strefie euro rzędu 2% (w skali roku), by od 2020 roku spaść do 1% w wyniku starzenia się społeczeństwa. Ostatnie prognozy są jeszcze ostrożniejsze i Komisja ocenia, że w latach 2010-2020 wzrost gospodarczy będzie na poziomie 1,5%[167]. Przyjmijmy zatem następujące ogólne założenia do prognozy wydatków wojskowych Hiszpanii, Niemiec i Włoch:

1. Produkt krajowy brutto będzie wzrastać do roku 2020 średnio w tempie 1,5% rocznie.
2. Szybciej wyjdzie z kryzysu gospodarka Niemiec, wolniej gospodarka Hiszpanii.
3. Udział wydatków w PKB będzie utrzymywać się na poziomie średnio 1,2-1,3%.
4. Wydatki wojskowe w 2009 roku zostaną zrealizowane na zaplanowanym poziomie.
5. Wydatki wojskowe w kolejnych latach będą nie niższe jak w roku poprzednim.

Proponujemy przyjąć prognozę wzrostu PKB w wybranych krajach do roku 2015 wg scenariusza ujętego w tabeli 10.5. Jeśli przyjmiemy niezmieniony udział wydatków wojskowych w PKB, to wydatki wojskowe kształtować się będą jak ukazano to w tabeli 10.6.

**Tabela 10.5. Prognoza wzrostu PKB w wybranych państwach w latach 2010-2014, w %**

| Państwo | 2010* | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|
| Hiszpania | -1,0 | 0,1 | 0,2 | 0,4 | 0,6 |
| Niemcy | 0,3 | 0,5 | 0,7 | 0,9 | 1,0 |
| Włochy | 0,1 | 0,4 | 0,6 | 0,7 | 0,8 |

* dane z tabeli 10.4.

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 10.6. Prognoza wydatków wojskowych w wybranych państwach w latach 2010-2014, w mln USD**

| Państwo | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|
| Hiszpania | 18215 | 18397 | 18765 | 19516 | 20687 |
| Niemcy | 50010 | 52510 | 56186 | 61243 | 67367 |
| Włochy | 28621 | 29766 | 31552 | 33761 | 36462 |

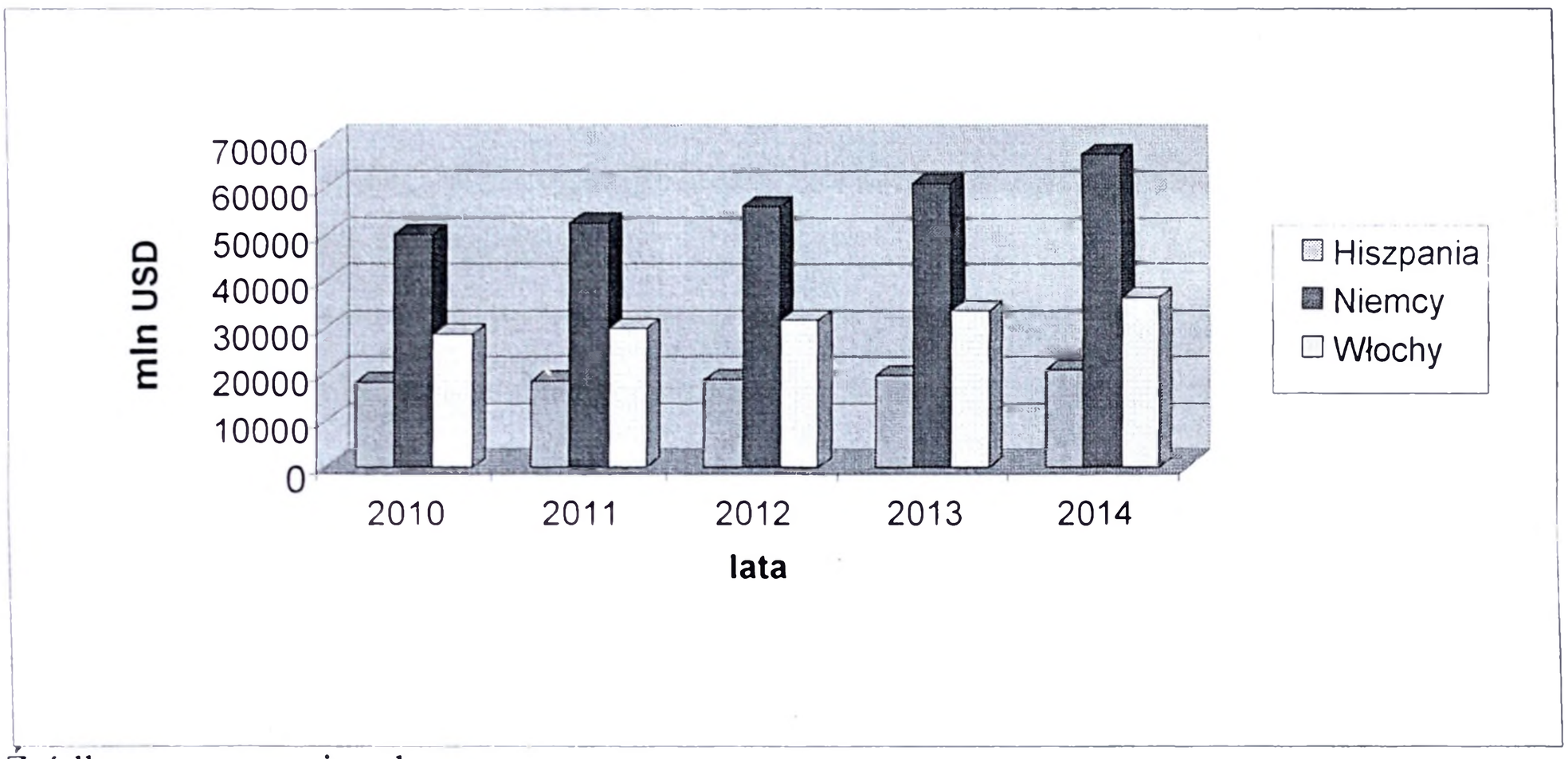
Źródło: opracowanie własne.

Dla lepszej prezentacji prognozy na wykresie 10.10. przedstawiono szacunki analizowanych wydatków wojskowych. Zaproponowana prognoza wydaje się być umiarkowaną. Z jednej strony, mamy do czynienia z kryzysem gospodarczym i prognozy wyjścia z kryzysu wcale nie muszą się sprawdzić. Z drugiej strony, zadania stojące przed siłami zbrojnymi i potrzeby z nich wynikające zmuszają państwa do zwiększania wydatków

[167] Economic Crisis in Europe..., op. cit., s. 31.

wojskowych. Brak jest jednak informacji, które umożliwiłyby dokładniejsze szacunki przyszłych wydatków. Ministerstwa obrony Hiszpanii, Niemiec i Włoch nie ujawniają szczegółów planów rozwoju i modernizacji swoich sił zbrojnych.

**Wykres 10.10. Prognoza wydatków wojskowych wybranych państw w latach 2010-2014, w mln USD**




Źródło: opracowanie własne.

**W podsumowaniu tych dociekań** można stwierdzić, że w wydatkach wojskowych Hiszpanii, Niemiec i Włoch przeważa aktualnie wzrost. Chociaż koniec „zimnej wojny" dawał nadzieję, że zmniejszenie liczebności sił zbrojnych i ich uzbrojenia oraz wyposażenia przyczyni się do uzyskania „dywidendy pokoju" w postaci zmniejszenia budżetów wojskowych, to stało się tak tylko na krótki czas. Nowe wyzwania wynikające z zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego i wewnętrznego terroryzmem, konfliktami etnicznymi i narodowymi oraz proliferacja technologii jądrowych spowodowały, że potrzeby sił zbrojnych są coraz większe. Złożyło się na to także przejście Hiszpanii i Włoch na model armii zawodowej, co wyraźnie podniosło koszty jej funkcjonowania. Dzisiaj i w najbliższej przyszłości model sił zbrojnych to siły profesjonalne, dobrze uzbrojone i wyposażone, mobilne, mogące działać w każdych warunkach terenowych oraz klimatycznych i mogące realizować zróżnicowane zadania bojowe. Dlatego, nawet w sytuacji trudności gospodarczych wydatki wojskowe Niemiec w 2009 roku nie uległy obniżeniu, a przeciwnie wzrosły. W miarę wychodzenia z kryzysu wydatki wojskowe wszystkich omawianych państw będą powoli wzrastały w ujęciu realnym. Jednak ich udział pozostanie dla tych państw na poziomie 1,2-1,3 % PKB.

# ZAKOŃCZENIE

Zaprezentowane w pracy dociekania naukowe wskazują, że podjęta problematyka okazała się złożonym problemem natury merytorycznej i metodologicznej. Zespół Autorów uporał się z tymi zagadnieniami w sposób profesjonalny. **Udało się sprecyzować cel badań, którym było dokonanie diagnozy wydatków obronnych Polski za okres 2000-2008 i nakreślenie możliwej prognozy tychże wydatków na najbliższe pięć lat oraz go zrealizować.** Oznacza to, że w pracy staraliśmy się w sposób cząstkowy sprecyzować takie zagadnienia jak:

- teoria wydatków wojskowych,
- ogólna charakterystyka budżetu obronnego naszego kraju w badanym okresie,
- badanie struktury budżetu obronnego Polski w analizowanych latach,
- diagnoza budżetu obronnego państw NATO w latach 2000-2007,
- tendencje występujące w strukturze wydatków państw NATO w zadanych latach,
- określenie wystarczalności obronnej państw NATO w funkcji wydatków wojskowych,
- opis budżetu zadaniowego MON, wskazując m.in. jego wady i zalety,
- kształtowanie prognozy budżetu MON do 2013 roku z wykorzystaniem metod statystyczno-ekonometrycznych,
- szacunki prognozy wydatków wojskowych wybranych państw.

Uważamy, że taka struktura pracy dobrze oddaje główny wątek pracy. Zwraca bowiem uwagę na teorię i praktykę badanego zjawiska, jak również na nasze wydatki obronne, wydatki państw NATO oraz najbliższego naszego otoczenia. Ukazuje kwoty globalne, wskazuje na analizę i ocenę ich struktury. Wreszcie kreśli stosowne prognozy przyjmując określone ograniczenia i scenariusze rozwoju.

**Praca wskazuje istotny splot występujący w zakresie powiązania polityki, sfery militarnej, ekonomicznej i technicznej we współczesnym świecie a wydatki wojskowe są właśnie wypadkową m.in. tych zagadnień**. Widzimy z jednej strony wzrost zbrojeń ze strony USA a jednocześnie relatywne spadki wydatków wojskowych wśród niektórych wysokorozwiniętych państw NATO (Belgia, Holandia, Dania). W sojuszu NATO wyraźnie idzie się w kierunku armii zawodowej, a w ostatnich latach decyzje takie podjęły takie państwa jak: Czechy, Węgry, Słowacja i wreszcie Polska. Kryzys gospodarczy w świecie od połowy 2008 r. w sposób wyraźny odcisnął się na bieżącym finansowaniu wydatków woskowych a bliżej na zakupach sprzętu. Dotyczy to wszystkich państw sojuszu NATO.

Z pewnością wpłynął także na fakt zaniechania budowy północnoamerykańskiej „Tarczy antyrakietowej" w Polsce i w Czechach.

Mając na uwadze, podsumowanie prowadzonych analiz, pragniemy sformułować **kilkanaście wniosków ogólnych**, które będą miały zarówno charakter oceniający, jak również kreśliły w tym zakresie stosowne propozycje:

1. **Powszechnie przyjmuje się w nazewnictwie międzynarodowym termin wydatki wojskowe, który oznacza ogół środków przeznaczanych z budżetu państwa na rozwój i funkcjonowanie swoich sił zbrojnych.** W Polsce Budżet Ministerstwa Obrony Narodowej to budżet państwa w części 29 - Obrona Narodowa, którym zarządza minister obrony narodowej. Wydatki te świadczą niezbędną potrzebę na rzecz swojego społeczeństwa, jakim jest zapewnienie obronności państwa.
2. **Do najczęściej stosowanych tradycyjne miar porównań wydatków wojskowych w skali międzynarodowej** zalicza się ich udziału w PKB i BP. Dokonuje się także porównań w odniesieniu do: jednego obywatela danego państwa, jednego żołnierza czy tez na jeden kilometr granicy. W analizach porównawczych dąży się do ustalenia relacji, a nie wielkości bezpośrednich.
3. W realizacji zadań dotyczących obrony narodowej istotnym czynnikiem kształtujących ich rodzaj i rozmiar jest pieniądz, a podmiotem, który zasila bezpośrednio budżet obronny jest państwo. Współczesne rozwiązania gospodarcze dotyczące funkcjonowania budżetu obronnego, gdzie nie działają naturalne, rynkowe mechanizmy ekonomiczne wymuszające efektywność działania powodują, iż określenie i precyzyjne ujecie reguł gospodarki finansowej poszczególnych podmiotów resortu, stają się instrumentem zapewniającym racjonalne i legalne (zgodne z prawem) ich funkcjonowanie. Ogólna charakterystyka budżetu resortu Obrony Narodowej dowodzi ponadto, iż **ogromne znaczenie w kreowaniu wielkości i struktury budżetu obronnego ma jego otoczenie,** co powoduje, iż na budżet obronny należy spojrzeć przez pryzmat nie tylko ogólnych zasad i prawnych podstaw, czy kondycji finansów publicznych państwa, ale także polityki i kształtu ustroju państwa, w ramach których dokonuje się politycznych wyborów – ich przestrzeni, konfliktowych interesów, sił równoważących i przyjmowanych rozstrzygnięć, ponadto determinantami budowy i rozmiaru budżetu obronnego winny być informacje płynące z: posiadanego potencjału gospodarczo-obronnego, przyjętej strategii bezpieczeństwa

i doktryny obronnej, realizowanych kierunków polityki zagranicznej, czy korzyści wynikających ze zobowiązań zawartych sojuszy międzynarodowych.

4. **Występuje w Polsce silna współzależność między PKB, BP a wydatkami na sferę obronności.** W czasach dobrej koniunktury gospodarczej wydatki te rosły proporcjonalnie do przyrostu PKB. Obowiązująca formuła stałej ich wielkości 1,95% (licząc do zrealizowanego PKB od 2004 r.), powodowała w miarę stabilną sytuację w tym zakresie. Pozwalało to dokonywać przewartościowania ich struktury w kierunku zwiększania wydatków majątkowych, co pozwalało realizować zwiększone zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Natomiast w przypadku wejścia państwa w czas dekoniunktury (jesień 2008 r.), w pierwszej kolejności wydatki te były cięte, co w konsekwencji przekładało się na ograniczenia zakupów. Cierpi na tym m.in. krajowy przemysł obronny.
5. **W Sojuszu NATO mamy do czynienia z dość dużym zróżnicowaniem związku siły między gospodarką a sferą militarną**. Zdecydowanie: Wielka Brytania, Rumunia, Słowenia, Estonia, Polska, USA, Litwa oraz Łotwa w analizowanym okresie (2000-2006) posiadają dodatnią korelację badanych cech na poziomie bardzo silnym. Zarówno gospodarka jak i obronność rozwija się w jednakowym tempie. Stąd wnioskujemy, że państwa te „dotrzymują kroku" i nie są ciężarem w Sojuszu NATO, a wręcz przeciwnie liderem połączenia związków gospodarczych z militarnymi. Istnieje także grupa państw, w której daje się zauważyć odwrotnie proporcjonalną zależność badanych cech. Do grupy tej należą: Niemcy, Włochy, Turcja, Belgia i Grecja. Twierdzimy zatem, że ich rozwój społeczno-gospodarczy jest silniejszy niż postęp w stosunku do siły militarnej. Można byłoby przypuszczać, że państwa te mogłyby przeznaczać wyższe kwoty na wydatki związane z obronnością, ale jak wynika ze współczynnika korelacji liniowej Pearsona zależność ta jest odwrotna. Bogate i stosunkowo bogate państwa w tym okresie przedkładały siłę ekonomiczną nad swoją potęgę militarną. Stąd korzystały z siły militarnej innych państw. Twierdzimy tym samym, że Turcja nie jest mocarstwem militarnym, jak można by sugerować z badań nad wydatkami wojskowymi.
6. Na podstawie badań dotyczących struktury wydatków wojskowych państw NATO, można stwierdzić, że część tych państw przeznacza niewielką wartość na wydatki związane z zakupami uzbrojenia i wyposażenia swoich armii. Do tych państw w szczególności można zaliczyć: Belgię, Hiszpanię, Luksemburg, Rumunię i Włochy.

W państwach tych gro wydatków przeznacza się na wydatki osobowe. Pamiętać przy tym należy, że siły zbrojne tych państw są w pełni profesjonalne. Również w większość z nich należy do grupy wysokorozwiniętych krajów Europy. Ale w odczuciu polityków zagadnienia bezpieczeństwa i obronności dziś zeszły na dalszy plan. Stąd też taka ich struktura. Na drugim biegunie znalazły się: USA, Wielka Brytania, Kanada, Bułgaria, Estonia i Litwa. W tych państwach daje się dostrzec odwrotną tendencję w strukturze wydatków w badanym okresie. Oznacza to, że polityka gospodarczo-obronna jest liczącym się elementem w strategii tych rządów. Polska aktualnie dopracowała się w miarę optymalnej struktury wydatków wojskowych, z przeciętnym poziomem dla państw NATO.

7. Wdrażanie nowoczesnego sposobu zarządzania wydatkami publicznymi, jakim jest **budżet zadaniowy**, poza zwiększeniem przejrzystości oraz czytelności tego budżetu dla społeczeństwa, **przyniesie wymierne korzyści również dla Ministerstwa Obrony Narodowej**. Nowy układ budżetu resortu obrony narodowej będzie pozwalał m.in. na ustalenie, które zadania są najważniejsze dla realizacji określonych celów, a za pomocą mierników ukaże również, w jakim stopniu są one realizowane. Aby budżet zadaniowy stał się dla resortu obrony narodowej wydajnym narzędziem zarządzania finansami, należy położyć duży nacisk na właściwe ustalenie zadań oraz ich mierników. Zasadniczą trudność w tym procesie może stanowić obiektywne mierzenie takich pojęć jak: bezpieczeństwo, gotowość bojowa czy wielkość potencjału obronnego.
8. **Prognoza dotycząca wysokości budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej, oparta na programowaniu liniowym oraz ocenie ekspertów wojskowych, ukazuje zachowanie w okresie pięciu najbliższych lat ogólnej tendencji wzrostowej**. Fakt ten pozwoli na właściwe zaplanowanie struktury tego budżetu, spełniającego potrzeby polskich sił zbrojnych, które obejmują przede wszystkim utrzymanie zasobów osobowych oraz pozyskiwanie nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Prognozowanie wysokości wydatków obronnych, realizowanych przez Ministerstwo Obrony Narodowej, odbywa się w dobie braku stabilizacji gospodarczej. Jest to niezmiernie trudny okres dla opracowania wiarygodnej prognozy budżetu wojska. Celem zminimalizowania elementu niepewności, w resorcie obrony narodowej należy prowadzić wszelkie prace planistyczne dwutorowo, tak aby obejmowały one również opcję negatywnego wpływu sytuacji gospodarczej kraju na wysokość budżetu wojska.

9. **Twierdzimy, że polityka państwa w zakresie kształtowania wydatków wojskowych musi wrócić na stare tory. Chodzi o posiadanie sztywnego wskaźnika tychże wydatków w PKB.** Jeśli państwo uznaje, że na obronność wydaje za dużo, to powinno doprowadzić do zmiany istniejącej ustawy w tej sprawie. Nie może być także takiej sytuacji aby budżet dla wojska był znany tylko w horyzoncie jednego roku. Planiści wojskowi muszą mieć stosowne informacje wejściowe, które będą uwzględniać w swoich planach strategicznych. Jest to dziś szczególnie ważne przy pełnej profesjonalizacji sił zbrojnych. Również przemysł zbrojeniowy domaga się tego typu planowania wieloletniego w tym względzie.
10. **W wydatkach wojskowych Hiszpanii, Niemiec i Włoch przeważa aktualnie wzrost.** Chociaż koniec „zimnej wojny" dawał nadzieję, że zmniejszenie liczebności sił zbrojnych i ich uzbrojenia oraz wyposażenia przyczyni się do uzyskania „dywidendy pokoju" w postaci zmniejszenia budżetów wojskowych, to stało się tak tylko na krótki czas. Nowe wyzwania wynikające z zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego i wewnętrznego terroryzmem, konfliktami etnicznymi i narodowymi oraz proliferacja technologii jądrowych spowodowały, że potrzeby sił zbrojnych są coraz większe. Złożyło się na to także przejście Hiszpanii i Włoch na model armii zawodowej co wyraźnie podniosło koszty jej funkcjonowania. Dzisiaj i w najbliższej przyszłości model sił zbrojnych to siły profesjonalne, dobrze uzbrojone i wyposażone, mobilne, mogące działać w każdych warunkach terenowych oraz klimatycznych i mogące realizować zróżnicowane zadania bojowe. Dlatego, nawet w sytuacji trudności gospodarczych wydatki wojskowe Niemiec w 2009 roku nie uległy obniżeniu, a przeciwnie wzrosły. **W miarę wychodzenia z kryzysu wydatki wojskowe Hiszpanii, Włoch i Niemiec będą powoli wzrastały w ujęciu realnym. Jednak ich udział pozostanie dla tych państw na poziomie 1,2-1,3 % PKB.**

**Uważamy, że podjęte problemy w tym opracowaniu wymagają stałych badań i obserwacji. Istnieje także permanentna potrzeba kreślenia prognoz wydatków wojskowych, dla potrzeb kształtowania bezpieczeństwa naszego kraju i miejsca Polski wśród państw NATO.** Rzeczywistość szybko się zmienia, stąd na bieżąco należy śledzić rozwój wypadków, szukać symptomów zagrożenia. Reagować na zmiany otoczenia. Widzieć potrzebę kształtowania bezpieczeństwa w Europie.

**W podsumowaniu z całym przekonaniem uznajemy, że przedstawiliśmy fakty i oczekiwania dotyczące naszych wydatków obronnych na początku XXI wieku.**

## SPIS: WYKRESÓW, TABEL, SCHEMATÓW

**Wykresy:**


| | | strona |
|---|---|---|
| 3.1. | Udział wydatków majątkowych w budżecie MON w latach 2001-2007, w %.... | 59 |
| 3.2. | Wartość PKB i wydatków budżetu państwa w Polsce w latach 2002 – 2007, w mld..... | 71 |
| 3.3. | Tempo wzrostu PKB i inflacja w Polsce w kolejnych kwartałach 2007-2008, w %..... | 73 |
| 3.4. | Relacja wydatków budżetu państwa do PKB w Polsce w latach 2000-2008, w %..... | 73 |
| 3.5. | Wielkość wydatków, dochodów i deficytu budżetu państwa polskiego w 2008 r..... | 74 |
| 3.6. | Udział wydatków majątkowych w budżecie MON w 2008 r..... | 75 |
| 5.1. | Wydatki wojskowe na świecie w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 96 |
| 5.2. | Dynamika zmian wydatków wojskowych na świecie i w krajach członkowskich Sojuszu w latach 2000-2007, w %..... | 97 |
| 5.3. | Udział wydatków wojskowych NATO w świecie w latach 2000-2007, w %..... | 99 |
| 5.4. | Wydatki wojskowe państw członkowskich NATO w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 100 |
| 5.5. | Poziom wydatków wojskowych per capita w poszczególnych państwach NATO w roku 2007, ceny stałe z 2005 roku, w tys. USD..... | 102 |
| 5.6. | Wysokość wydatków wojskowych na żołnierza w krajach Sojuszu NATO w roku 2007, ceny stałe z 2005 roku, w tys. USD..... | 104 |
| 6.1. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Belgii w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 110 |
| 6.2. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Bułgarii w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 111 |
| 6.3. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Republiki Czeskiej w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 112 |
| 6.4. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Danii w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 113 |
| 6.5. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Estonii w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 114 |
| 6.6. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Francji w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 115 |
| 6.7. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Grecji w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 116 |
| 6.8. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Hiszpanii w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 117 |
| 6.9. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Holandii w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 118 |
| 6.10. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Kanady w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 119 |
| 6.11. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Litwy w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 120 |
| 6.12. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Luksemburga w latach 2000- | 122 |

| | | |
|---|---|---|
| | 2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | |
| 6.13. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Łotwy w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 123 |
| 6.14 | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Niemiec w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 124 |
| 6.15. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Norwegii w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 125 |
| 6.16. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Polski w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 126 |
| 6.17. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Portugali w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 127 |
| 6.18. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Rumunii w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 128 |
| 6.19. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Słowacji w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 129 |
| 6.20. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Słowenii w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 130 |
| 6.21. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Turcji w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 131 |
| 6.22. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Stanów Zjednoczonych w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 132 |
| 6.23. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Węgier w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 134 |
| 6.24. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Wielkiej Brytanii w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 135 |
| 6.25. | Wielkość i struktura wydatków wojskowych Włoch w latach 2000-2007, ceny stałe z 2005 roku, w mln USD..... | 136 |
| 7.1. | Wielkość współczynnika korelacji liniowej Pearsona dla pierwszej grupy państw..... | 157 |
| 7.2. | Wielkość współczynnika korelacji liniowej Pearsona dla drugiej grupy państw..... | 157 |
| 7.3. | Wielkość współczynnika korelacji liniowej Pearsona dla trzeciej grupy państw..... | 158 |
| 7.4. | Wielkość współczynnika korelacji liniowej Pearsona dla czwartej grupy państw..... | 159 |
| 7.5. | Wielkość współczynnika korelacji liniowej Pearsona dla piątej grupy państw..... | 159 |
| 9.1. | Budżet MON w latach 1998-2008, w mld zł..... | 192 |
| 9.2. | Wyznaczenie prognozy wartość PKB w Polsce na lata 2009-2013 przy pomocy trendu wielomianowego..... | 196 |
| 9.3. | Wyznaczenie prognozy wysokości budżetu państwa w Polsce na lata 2009-2013 przy pomocy trendu wielomianowego..... | 197 |
| 9.4. | Wyznaczenie prognozy wartość importu towarów i usług w Polsce na lata 2009-2013 przy pomocy trendu wielomianowego..... | 197 |
| 9.5. | Przebieg weryfikacji prognozy budżetu MON na lata 2009-2013..... | 199 |
| 9.6. | Wyznaczenie prognozy wydatków na płace budżetu MON na lata 2011-2013 przy pomocy trendu wielomianowego..... | 201 |
| 9.7. | Wyznaczenie prognozy wydatków na świadczenia emerytalne w budżecie MON na lata 2011-2013 przy pomocy trendu wielomianowego..... | 202 |

| | | |
|---|---|---|
| 9.8. | Wyznaczenie prognozy wydatków majątkowych w budżecie MON na lata 2011-2013 przy pomocy trendu wielomianowego..... | 203 |
| 9.9. | Prognoza struktury budżetu MON na lata 2009-2013 dla wersji optymistycznej..... | 204 |
| 10.1. | Wydatki wojskowe wybranych państw w wartościach bezwzględnych dla lat 1990-2008, w mln USD..... | 213 |
| 10.2. | Liczba żołnierzy wybranych państw w latach 1990-2008, w tys. osób..... | 213 |
| 10.3. | Wydatki wojskowe wybranych państw w przeliczeniu na 1 żołnierza w latach 1990-2008, w USD..... | 214 |
| 10.4. | Wydatki wojskowe wybranych państw w przeliczeniu na per capita w latach 1990-2008, w USD..... | 214 |
| 10.5. | Udział wydatków wojskowych wybranych państw w PKB w latach 1990-2008, w %..... | 215 |
| 10.6. | Udział żołnierzy wybranych państw w sile roboczej w latach 1990-2008, w %..... | 215 |
| 10.7. | Struktura wydatków wojskowych Hiszpanii w latach 1990-2008, w %..... | 216 |
| 10.8. | Struktura wydatków wojskowych Niemiec w latach 1990-2008, w %..... | 217 |
| 10.9. | Struktura wydatków wojskowych Włoch w latach 1990-2008, w %..... | 217 |
| 10.10. | Prognoza wydatków wojskowych wybranych państw w latach 2010-2014, w mln USD..... | 224 |


**Tabele:**

strona


| | | |
|---|---|---|
| 3.1. | PKB, budżet państwa oraz budżet resortu obrony narodowej w latach 2000-2008 oraz jego relacje do podstawowych wskaźników makroekonomicznych, w mln zł..... | 60 |
| 4.1. | Dynamika podstawowych wskaźników makroekonomicznych i społecznych Polski w latach 2000-2008, rok pop. =100, w %..... | 83 |
| 4.2. | Porównanie stanów osobowych Sił Zbrojnych RP względem ilości wybranych profesji w Polsce 2000-2008, w tys. osób..... | 87 |
| 4.3. | Udział wydatków budżetu MON w PKB i w BP dla Polski w latach 2000-2008, w %..... | 91 |
| 4.4. | Wybrane wydatki państwa sfery budżetowej w Polsce w latach 2000-2008, w mln zł..... | 92 |
| 7.1. | Wartość PKB państw należących do Sojuszu NATO w 2007 r., w cenach bieżących..... | 143 |
| 7.2. | Wartość eksportu państw należących do Sojuszu NATO w 2007 r., w cenach bieżących..... | 146 |
| 7.3. | Wydatki wojskowe państw należących do Sojuszu NATO w latach 2000-2007, w cenach stałych z 2007, w mln USD..... | 148 |
| 7.4. | Udział wydatków wojskowych w PKB państw należących do Sojuszu NATO w latach 2000-2006, w cenach bieżących, w %..... | 151 |
| 7.5. | Podział wydatków wojskowych państw należących do Sojuszu NATO na wydatki osobowe i zakup sprzętu w latach 2006-2007, w cenach stałych z 2007, w %..... | 152 |
| 7.6. | Wartość PKB państw należących do Sojuszu NATO w latach 2000-2006 w cenach stałych, w mld USD..... | 155 |
| 7.7. | Współczynnik korelacji pomiędzy zbiorem wartości PKB a zbiorem wydatków | 156 |

| | | |
|---|---|---|
| | wojskowych państw należących do Sojuszu NATO w latach 2000-2006, w cenach stałych z 2007 r..... | |
| 9.1. | Budżet MON w latach 1998-2008, w mld zł..... | 191 |
| 9.2. | Wartości zmiennej objaśnianej i potencjalnych zmiennych objaśniających w latach 1998-2008..... | 193 |
| 9.3. | Średnie, odchylenia standardowe i współczynniki zmienności potencjalnych zmiennych objaśniających..... | 194 |
| 9.4. | Macierz współczynników korelacji zmiennych..... | 195 |
| 9.5. | Prognoza budżetu MON na lata 2009-2013..... | 198 |
| 9.6. | Zweryfikowana prognoza budżetu MON na lata 2009-2013..... | 200 |
| 9.7. | Prognoza struktury budżetu MON w latach 2009-2013..... | 203 |
| 9.8. | Zweryfikowana prognoza struktury budżetu MON w latach 2009-2013, w mld zł..... | 204 |
| 9.9. | Zestawienie współczynników i błędów opracowanej prognozy budżetu MON na lata 2009-20013..... | 207 |
| 10.1. | Podstawowe charakterystyki europejskich państw NATO w 2008 r..... | 211 |
| 10.2. | Podstawowe dane makroekonomiczne wybranych państw w latach 1995-2008... | 218 |
| 10.3. | Główne wskaźniki makroekonomiczne dla państw UE w latach 2008-2010..... | 221 |
| 10.4. | Wzrost PKB w wybranych państwach w latach 2008-2010, w %..... | 221 |
| 10.5 | Prognoza wzrostu PKB w wybranych państwach w latach 2010-2014, w %..... | 223 |
| 10.6 | Prognoza wydatków wojskowych w wybranych państwach w latach 2010-2014, w mln USD..... | 223 |


**Schematy:**

strona


| | | |
|---|---|---|
| 1.1. | Występujące zależności między wydatkami obronnymi, wojskowymi i zbrojeniowymi – ujęcie ideowe..... | 9 |
| 2.1. | Podmioty biorące udział w zarządzaniu zasobami finansowymi w resorcie obrony Narodowej..... | 49 |

**Bibliografia:**

## A. Pozycje zwarte


1. Balcerowicz B., Siły zbrojne w państwie i w stosunkach międzynarodowych, Scholar, Warszawa 2006.
2. Bartkowiak R., Historia myśli ekonomicznej, PWE, Warszawa 2003.
3. Binkowski H., Ciupiński A., Legucka A., NATO w systemie bezpieczeństwa Euroatlantyckiego, AON, Warszawa 2004.
4. Boehlke J., Zacofanie i rozwój w teorii rozwoju społeczno-gospodarczego, [w:] M. Hafer, W. Karaszewski, Czynniki wzrostu gospodarczego, Wyd. UMK, Toruń 2004.
5. Bossak J. W., W. Bieńkowski, Międzynarodowa zdolność konkurencyjna kraju i przedsiębiorstw. Wyzwania dla Polski na progu XXI wieku, SGH, Warszawa 2004.
6. Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi, praca zbiorowa pod redakcją T. Lubińskiej, Difin, Warszawa 2007.
7. CIA World Facts Book 2009.
8. Czaja J., Kształtowanie się nowego porządku międzynarodowego, [w:] Bezpieczeństwo zewnętrzne RP, praca zbiorowa pod red. naukową T. Jemioły i K. Malaka, AON, Warszawa 2002.
9. Czerwiński Z., Dylematy ekonomiczne, PWE, Warszawa 1992.
10. Czerwiński Z., Guzik B., Prognozowanie ekonometryczne, PWE, Warszawa 1980.
11. Daniluk M., Wydatki wojskowe we współczesnym świecie, MON, Warszawa 1980.
12. Dawidczyk A., Nowe wyzwania, zagrożenia i szanse dla bezpieczeństwa Polski u progu XXI wieku, AON, Warszawa 2001.
13. Denek E., Sobiech J., Wolniak J., Finanse publiczne, PWN, Warszawa 2001.
14. Dworecki S., Kęsoń T., Kulisz M., Wskaźniki ekonomiczne obronności państwa, AON, RzCSS, Warszawa 1999.
15. Dylewski D., Stan i prognoza rozwoju wydatków wojskowych Polski do roku 2006, [w:] Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia, praca zbiorowa pod red. J. Płaczka, AON, Warszawa 2001.
16. Ekonomika obrony, praca zespołowa pod red. W. Stankiewicza, AON, Warszawa 1992.
17. Ekonomika wojskowa, pod red. M. Kocha, Wyd. MON, Warszawa 1979.
18. Encyklopedia Popularna, PWN, Warszawa 1992.
19. Fałkowski A., Pecunia nervus belli. Kształtowanie budżetu obronnego Polski, Bellona, Warszawa 1998.
20. Fukuyama F., Ameryka na rozdrożu. Demokracja, władza i dziedzictwo neokonserwatyzmu, REBIS, Poznań 2006.
21. Gospodarka finansowa resortu obrony narodowej – stan obecny i przewidywane kierunki zmian, praca naukowo-badawcza pod kierunkiem K. Stańczyka, AON, Warszawa 2008.
22. Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia, pod red. J. Płaczka, AON, Warszawa 2001.
23. Government finance statistics. Summary tables — 1/2009, Eurostat, Statistical books, 2009.
24. Handbook of Defense Economics, edited by K. Hartley, T. Sandler, Amsterdam 1995.
25. Human Development Report 2007/2008, UNDP.
26. Human Development Report 2009, UNDP.

27. Jean C., Geopolityka, Ossolineum, Wrocław, Warszawa, Kraków, 2003.
28. Jemioło T., Główne tendencje we współczesnych stosunkach międzynarodowych, [w:] Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe, pod red. A. Ciupińskiego i K. Malaka, AON, Warszawa 2004.
29. Kamerschen D.R., McKenzie R.B., Nardienelli C., Ekonomia, F.G.NSZZ, Gdańsk 1991.
30. Kennedy P., Mocarstwa świata. Narodziny, rozkwit, upadek, Wyd. KiW, Warszawa 1994.
31. Kicia M., Wzrost gospodarczy a rozwój społeczny, „Annales" UMCS, Lublin 2005, vol. 3.
32. Kosikowski C., Ruśkowski E., Finanse publiczne i prawo finansowe, Oficyna Wolter Kluwer business, Warszawa 2008.
33. Kozłowski G., Finanse NATO, Bellona, Warszawa 2008.
34. Krzysztofiak M., Luszniewicz A., Statystyka, PWE, Warszawa 1979.
35. Kurek S., Sułek M., Olszewski J., Potęga NATO w wymiarze ekonomiczno-obronnym, AON, Warszawa 2009.
36. Kuźniar R., Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki, Scholar, Warszawa 2005.
37. Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Finanse publiczne w Polsce, Lexis Nexis, Warszawa 2007.
38. Mały Rocznik Statystyczny Polski 2006, GUS, Warszawa 2006.
39. Mały Rocznik Statystyczny Polski 2007, GUS, Warszawa 2007.
40. Mały Rocznik Statystyczny Polski 2009, GUS, Warszawa 2009.
41. Mansfield M., Podstawy makroekonomii. Zasady, przykłady, zadania, Placet, Warszawa 2002.
42. Metody prognozowania, zbiór zadań, praca zbiorowa pod red. B. Radzikowskiej, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004.
43. Morawski W., Kronika kryzysów gospodarczych, TRIO, Warszawa 2003.
44. Olszewski J., Miejsce Sojuszu Północnoatlantyckiego w światowym systemie bezpieczeństwa [w:] S. Kurek, M. Sułek, J. Olszewski, Potęga NATO w wymiarze ekonomiczno-obronnym, AON, Warszawa 2009.
45. Owsiak S., Finanse publiczne. Teoria i praktyka, PWN, Warszawa 1999.
46. Parlamentarny nadzór nad sektorem bezpieczeństwa. Zasady, mechanizmy i praktyka, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
47. Pilecki J., Ekonomiczno-społeczna i porównawcza analiza wydatków na obronę narodową w Polsce w latach 1946-1980, COM SNP, Gdańsk 1989.
48. Planowanie budżetowe a alokacja zasobów, pod red, S. Owsiaka, PWE, Warszawa 2008.
49. Płaczek J., Finansowanie i gospodarowanie budżetem MON w Polsce w latach 1989-1999. (Od Układu Warszawskiego do Sojuszu NATO), AON, Warszawa 2000.
50. Płaczek J., Planowanie i kształtowanie budżetu MON, AON, Warszawa 1999.
51. Polak R., Telep J., Kierunek armia zawodowa?, Bellona, Warszawa 2002.
52. Polska w Unii Europejskiej, GUS, Warszawa 2009.
53. Potoczny K., Rachunkowość budżetowa, Wydawnictwo eMPi2 materiały i podręczniki Mariana Pietraszewskiego, Poznań 2001.
54. Programowanie gospodarcze, metody i zastosowania, praca zbiorowa pod red. M. Cieślak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
55. Rocznik Statystyki Międzynarodowej 2006, GUS, Warszawa 2007.
56. Rocznik Strategiczny 2005/2006, SCHOLAR, Warszawa 2006.

57. Rocznik Strategiczny 2007/2008, SCHOLAR, Warszawa 2008.
58. Rocznik Strategiczny 2008/2009, SCHOLAR, Warszawa 2009.
59. Sachs J., Koniec z nędzą. Zadanie dla naszego pokolenia, PWN, Warszawa 2006.
60. Sienkiewicz P., Świeboda H., Pelc M., Analiza systemowa jakości życia w warunkach „nowej gospodarki" [w:] Przemiany społeczno-ekonomiczne a przedsiębiorczość i innowacyjność przedsiębiorstw w warunkach „nowej gospodarki" pod red. Z. Stachowiaka, WSzFiZ, Siedlce 2008.
61. SIPRI Yearbook 2008, Oxford University Press, Inc., London 2008.
62. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2002.
63. Sobczyk M., Statystyka. Podstawy teoretyczne, przykłady - zadania, UMCS, Lublin 1998.
64. Sprawozdania budżetowe Departamentu Budżetowego MON z lata 2000-2009.
65. Stańczyk J., Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa, ISP PAN, Warszawa 1996.
66. Stańczyk J., Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa, PAN, Warszawa 2001.
67. Stiglitz J.E., Ekonomia sektora publicznego, PWN, Warszawa 2004.
68. Sułek M., Państwa bałtyckie w świetle syntetycznych miar potęgi, [w:] Morze w cywilizacji, kulturze i stosunkach międzynarodowych, red. E. Haliżak, W. Lizak, L. Łukaszuk, E. Śliwka, Specogaf, Warszawa – Pieniężno 2006.
69. Sułek M., Podstawy potęgonomii i potęgometrii, WSzEiA, Kielce 2001.
70. Sułek M., Programowanie gospodarczo-obronne, Bellona, Warszawa 2008.
71. The Military Balance 2009, International Institute for Strategic Studies, UK 2009.
72. Vademecum NATO, Wyd. Bellona, Warszawa 1999.
73. Weresa M. A., Gomułka M., Ocena innowacyjności Polski na tle nowych krajów Unii Europejskiej, [w:] Polska. Raport o konkurencyjności 2006, pod red. M. A. Weresy, SGH, Warszawa 2006.
74. Where Do Our Income Tax Dollars Go?, Friends Committee on National Legislation, Washington 2008.
75. Wybrane problemy ekonomiki bezpieczeństwa, praca zbiorowa pod red. Z. Stachowiaka i J. Płaczka, AON, Warszawa 2002.
76. Wydatki wojskowe – analiza porównawcza, WAP, Warszawa 1989.
77. Wystarczalność ekonomiczna, pod red. P. Sienkiewicza, Bellona, Warszawa 1996.
78. Zarys ekonometrii, praca zbiorowa pod red. Z. Hellwiga, PWE, Warszawa 1973.

**B. Artykuły**

1. Ciura G., Wybrane wskaźniki jakości życia i samoocena warunków materialnych gospodarstw domowych, „Informacja BSE" Wydawnictwo Sejmowe Warszawa, 2000 nr 740.
2. Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. The Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission, "European Economy" 7, 2009.
3. Mader, G., Austria stays with Typhoon – to a point, Military Technology, vol. 31, no. 8 (2007).
4. Stańczyk K., Płaczek J., Tendencje w wydatkach wojskowych Polski w latach 2001-2004, „Zeszyty Naukowe AON" 2005, nr 3.

## C. Akty prawne


1. Decyzja Nr 124/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 kwietnia 2009 r. w sprawie wdrożenia budżetowania zadaniowego w resorcie obrony narodowej, Dz. Urz. MON z 2009 r. nr 7, poz. 94.
2. Decyzja Nr 130/MON z dnia 26 marca 2008 r. zmieniająca decyzje w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej, Dz. Urz. MON z 2008, nr 6, poz. 63.
3. Decyzja Nr 219/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 maja 2007 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa drugiego stopnia, Dz. Urz. MON z 2007, nr 10, poz. 119.
4. Decyzja Nr 274/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 czerwca 2007 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania projektu budżetu resortu obrony narodowej w układzie zadaniowym, Dz. Urz. MON z 2007 r. nr 13, poz. 148.
5. Decyzja Nr 278/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej, Dz. Urz. MON z 2007, nr 13, poz. 149.
6. Decyzja nr 391/MON z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej, Dz. Urz. MON z 2004, nr 18, poz.196.
7. Komunikat Nr 9 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2009 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostki sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2010, Dz. Urz. Min. Fin. z 2009 r. nr 8, poz. 48.
8. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.
9. Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 12 lutego 2001 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, Dz. U. z 2001, nr 11, poz. 87.
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, Dz. U. z 2000, nr 59, poz. 688.
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2010, Dz. U. z 2009 r. nr 80, poz. 673.
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną, Dz. U. z 2006, nr 116, poz. 783.
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów, Dz. U. z 2006, nr 80, poz. 588 ze zm.
14. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 stycznia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną, Dz. U. z 2008, nr 23, poz. 135.
15. Ustawa budżetowa na rok 1999 z dnia 17 lutego 1999 r., Dz. U. z 1999, nr 17, poz. 154.
16. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, Dz. U z 1995, nr 10, poz. 56.
17. Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2005, nr 41, poz. 398.

18. Ustawa z dnia 23 lutego 1991 roku o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, Dz. U. z 1991, nr 34, poz. 149.
19. Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, art. 7, Dz. U. z 2001, nr 76, poz. 804.
20. Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz. U. z 2005, nr 164, poz. 1365.
21. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2004, nr 19, poz. 177 ze zm.
22. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. z 2002, nr 76, poz. 694 ze zm.
23. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2005, nr 249, poz. 2104 ze zm.
24. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, Dz. U. z 2004, nr 163, poz. 1711 ze zm.
25. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2006 r. nr 249, poz. 1832.
26. Zarządzenie Nr 18 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia Koordynatora krajowego budżetu zadaniowego, Dz. Urz. Min. Fin. nr 8, poz. 44.
27. Zarządzenie Nr 25/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 1 października 2004 r. wprowadzające „Program rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2005-2010", Dz. Urz. MON z 2004, nr 13, poz. 139.

## D. Źródła internetowe

1. http://pl.wikipedia.org.wiki/wskaźnik rozwoju społecznego
2. http://pl.wikipedia.org/wiki/Jako
3. http://pl.wikipedia.org/wiki/Raport o Rozwoju Społecznym
4. http://projects.sipri.se/milex.html
5. http://www.bmf.gv.at/budget/budget20072008/
6. http://www.kti.ae.poznan.pl/specials/nhdr2002/streszczenie
7. http://www.nbportal.pl/pl/commonPages/Print
8. www.af.mil
9. www.mf.gov.pl/ _files _/budzet_zadaniowy/opis_22_funkcji_panstwa.pdf.
10. www.mon.gow.pl/strona/206/LG 54_181_
11. www.nato. int.
12. www.upi.com

## E. Inne

1. Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2000 roku, t. I, NIK, Warszawa 2001 r.
2. Aneks do Tomu I Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005, Omówienie części budżetowych, Rada Ministrów, Warszawa 2006.

3. Budżet zadaniowy. Racjonalność, przejrzystość, skuteczność. Metodyka. Materiały Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Departament Budżetu Zadaniowego, Warszawa 2006.
4. Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. The Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission, European Economy 7, 2009.
5. Germany Defence and Security Q2 2009 Report, Business Monitor International, 05.2009.
6. Informatory z lat 1998-2009 „Podstawowe informacje o budżecie MON", opracowane przez Departament Budżetowy Ministerstwa Obrony Narodowej.
7. Italy Defence and Security Q3 2009 Report, Business Monitor International, 07.2009.
8. Metodologia planowania wydatków w układzie zadaniowym na 2010 rok, załącznik do Noty Budżetowej Dyrektora Departamentu Budżetowego z dnia 18 czerwca 2009 roku w sprawie opracowania projektu budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej na 2010 rok, pozycja niepublikowana.
9. NATO Press Realease, 19.02.2009.
10. Podstawowe informacje o budżecie MON na 2008 rok, Departament Budżetowy MON, Warszawa 2008.
11. Podstawowe informacje o budżecie MON na 2008 rok, Departament Budżetowy MON, Warszawa 2008.
12. Spain Defence and Security Q3 2009 Report, Business Monitor International, 07.2009.
13. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004, Rada Ministrów, Warszawa 2005.
14. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2001, t. I, Warszawa 2002 r.
15. Wytyczne Ministra Obrony Narodowej z dnia 17 czerwca 2009 r. do planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej na 2010 rok, Ministerstwo Obrony Narodowej, pozycja niepublikowana.

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 14972
II
Akademii Obrony Narodowej