

Grey Scale #13



DANES-PICTA.COM

A

1

2

3

4

5

6

M

8

9

10

11

12

13

14

15

B

17

18

19

11



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA I DOWODZENIA

Ppłk dr Konrad STANÓCZYK

GOSPODARKA FINANSOWA RESORTU OBRONY NARODOWEJ - STAN OBECNY I PRZEWIDYWANE KIERUNKI ZMIAN

Praca naukowo-badawcza

GOSFIN

~~Biblioteka Główna
Akademii Obrony Narodowej
S/7485~~



~~05-007485-002-0~~

WARSZAWA

74920



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA I DOWODZENIA

INSTYTUT LOGISTYKI



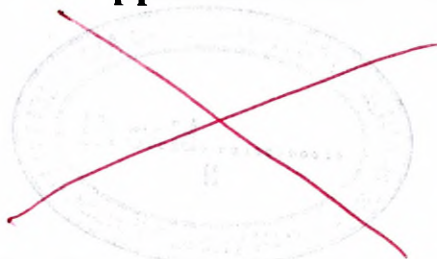
GOSPODARKA FINANSOWA

RESORTU OBRONY NARODOWEJ -

STAN OBECNY I PRZEWIDYWANE KIERUNKI ZMIAN

KRYPTONIM: „GOSFIN”

**Praca naukowo-badawcza pod redakcją:
pplk. dr. Konrada Stańczyka**



Autorzy:

1. — płk dr Tomasz Baszczyński

- pkt 2.3.; 4.1.

2. — płk mgr Henryk Borsuk

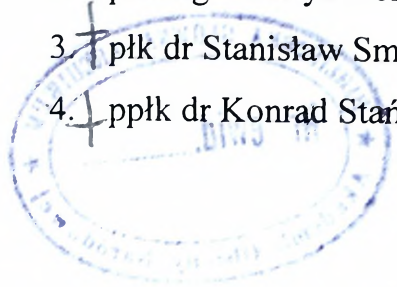
- pkt 2.2.; 3.2.; 4.3.

3. † płk dr Stanisław Smyk

- pkt 3.5.

4. † ppłk dr Konrad Stańczyk

- wstęp; pkt 1.1.; 1.2.; 2.1.; 3.1.; 3.3.; 3.4.; 3.6.; 4.2.;
zakończenie; redakcja dzieła.



	1	2	3	A
4				
Tytuł: GOSPODARKA FINANSOWA RESORTU OBRONY NARODOWEJ - STAN OBECNY I PRZEWIDYWANE KIERUNKI ZMIAN KRYPTONIM: „GOSFIN”				
5	6		7	
Rozpoczęto: 2008 Zakończono: 2009	Kart: 263			
8			9	

SPIS TREŚCI

	strona
WSTĘP	5
1. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA FINANSÓW I GOSPODARKI FINANSOWEJ RESORTU OBRONY NARODOWEJ	9
1.1. Finanse publiczne jako przestrzeń realizacji zadań państwa związanych z obroną narodową – ujęcie teoretyczne	9
1.2. Teoretyczne i prawne uwarunkowania gospodarki finansowej resortu Obrony Narodowej	25
2. PLANOWANIE I PROGNOZOWANIE WYDATKÓW MINISTERSTWA OBRONY NARODOWEJ	43
A. OTOCZENIE	43
2.1. Planowanie i uchwalanie budżetu państwa	43
B. STAN OBECNY	55
2.2. Analiza systemu planowania budżetowego w resorcie Obrony Narodowej	55
C. PRZEWIDYWANE KIERUNKI ZMIAN	68
2.3. Prognozowanie wydatków obronnych i możliwości jego zastosowania	68
3. REALIZACJA GOSPODARKI FINANSOWEJ RESORTU OBRONY NARODOWEJ	85
A. OTOCZENIE	85
3.1. Ogólne zasady wykonywania budżetu państwa	85
B. STAN OBECNY	100
3.2. Organizacja i zadania struktur finansowych resoru Obrony Narodowej	100

3.3.	Wojskowa jednostka budżetowa jako podstawowe ogniwo gospodarki finansowej wojska.....	115
C.	PRZEWIDYWANE KIERUNKI ZMIAN	132
3.4.	Budżet zadaniowy sposobem racjonalizacji wydatków obronnych.....	132
3.5.	Outsourcing jako metoda usprawniania budżetu obronnego	153
3.6.	Wojskowy Oddział Gospodarczy próbą wykorzystania efektu skali i realizacji potrzeby podziału kompetencyjnego	169
4.	ANALIZA DOCHODÓW I WYDATKÓW RESORTU OBRONY NARODOWEJ W LATACH 2001-2008	187
A.	OTOCZENIE	187
4.1.	Przeobrażenia społeczno-gospodarcze w Polsce w latach 1990-2008 i ich wpływ na finansowanie Sił Zbrojnych	187
B.	STAN OBECNY.....	204
4.2.	Analiza wydatków wojskowych realizowanych z budżetu państwa w latach 2000 - 2008	204
C.	PRZEWIDYWANE KIERUNKI ZMIAN	229
4.3.	Profesjonalizacja armii i jej wpływ na przyszły kształt budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej.....	229
	ZAKOŃCZENIE	243
	SPIS: SCHEMATÓW, TABEL, WYKRESÓW I RYSUNKÓW	247
	BIBLIOGRAFIA	251

WSTĘP

Sprawne funkcjonowanie państwa i jego instytucji, w tym tych realizujących zadania związane z obroną narodową wymaga prowadzenia publicznej gospodarki finansowej.

W realizacji zadań dotyczących obrony narodowej, gdzie nie działają naturalne, rynkowe mechanizmy ekonomiczne wymuszające efektywność działania, określenie i precyzyjne ujęcie reguł gospodarki finansowej poszczególnych podmiotów resortu, stają się instrumentem zapewniającym racjonalne ich funkcjonowanie.

Brak dostatecznie pogłębionych uogólnień w postaci jednolitych opracowań teoretycznych, aktualność problematyki w procesie transformacji i uzawodowienia Sił Zbrojnych, zmieniające się warunki otoczenia i konieczność dostosowania istniejących i potencjalnych rozwiązań do priorytetu potrzeb, konieczność sprostania wymogom wynikającym z zobowiązań sojuszniczych, realizacja zapisów wynikających z obowiązujących w gospodarce finansowej podmiotów sektora finansów publicznych norm prawnych, odczuwalne w działalności Sił Zbrojnych reperkusje związane ze spowolnieniem gospodarki i niedofinansowania budżetu oraz konieczności ograniczania wydatków, a ponadto faktyczne zapotrzebowanie za strony praktyków (osoby kreujące i odpowiedzialne za gospodarkę finansową) na syntetyczne opracowanie dotyczące problematyki zarówno obecnych, jak i prognozowanych zmian dotyczących funkcjonowania gospodarki finansowej w całym resorcie Obrony Narodowej uzasadniają konieczność prowadzenia badań w obszarze gospodarki finansowej resortu Obrony Narodowej. Tym samym podjęcie problematyki „**Gospodarka finansowa resortu Obrony Narodowej – stan obecny i przewidywane kierunki zmian**”, jako tematu pracy naukowo-badawczej znajduje swoje uzasadnienie zarówno teoretycznymi jak i praktycznymi względami.

Głównym celem opracowania jest zidentyfikowanie zasad, form i podmiotów realizujących gospodarkę finansową w resorcie Obrony Narodowej, dokonanie oceny istniejących rozwiązań oraz zaprezentowanie możliwości potencjalnych zmian w przyszłości na tle zachodzących przeobrażeń społecznych, gospodarczych, politycznych i militarnych w kraju i na świecie.

Głównym problemem badawczym prowadzonych rozważań było danie odpowiedzi na pytanie: jak aktualnie, z punktu widzenia organizacyjno-prawnego realizowana jest gospodarka finansowa w resorcie Obrony Narodowej z punktu widzenia jej planowania, realizacji oraz kontroli? Tym samym można by pokusić się o stwierdzenie, że głównym

problemem badawczym podjętych w pracy badań jest kwestia poszukiwań odpowiedzi na pytanie - **jak współcześnie zarządza się finansami resortu Obrony Narodowej?**

Dla uporządkowania rozważań i osiągnięcia wyznaczonych celów w badaniach przyjęto hipotezę, iż działalność resortu Obrony Narodowej nie jest oparta na zasadach rynkowych i nie jest nastawiona na maksymalizację zysku, jako w miarę obiektywnego miernika efektywności gospodarowania. **Skoro więc nie działają naturalne, rynkowe mechanizmy ekonomiczne wymuszające efektywność działania, to najważniejszym instrumentem zapewniającym racjonalne funkcjonowanie podmiotów resortu Obrony Narodowej staje się ustanowienie ścisłych reguł gospodarki finansowej i permanentna kontrola ich przestrzegania.** Instrumentami wspomagającymi racjonalną działalność są wykonywane fachowe analizy i przewidywanie w różnym horyzoncie czasowym mogących nastąpić w przyszłości zmian

Tak przyjęta formuła metodologiczna pracy nadaje jej **charakter analityczno-empiryczny**, a obszar podjętych w pracy badań ma **charakter interdyscyplinarny** czerpiąc treści, język, metody badawcze, sposoby formułowania wniosków i rozwiązania stosowane w ekonomii, w tym i finansach, szczególnie publicznych, naukach o zarządzaniu, prawie, głównie finansowym, rachunkowości, w głównej mierze budżetowej, a nade wszystko jest osadzony i trwale związany z naukami wojskowymi, przede wszystkim z ekonomiką bezpieczeństwa, logistyką wojskową czy szeroko pojmowanym zarządzaniem w organizacjach publicznych.

Rozważania podjęte w pracy zostały ograniczone zarówno zakresem przedmiotowym, jak i podmiotowym, jak również przestrzennym i czasowym.

Zakresem przedmiotowym badań jest realizowana w resorcie Obrony Narodowej gospodarka finansowa z uwzględnieniem aspektów organizacyjnych, prawnych i racjonalizacji wydatków budżetowych.

Zakres podmiotowy rozważań obejmuje podmioty realizujące gospodarkę finansową w resorcie, zarówno te odpowiedzialne za jej planowanie jak i praktyczną realizację, zarówno w ujęciu makro - resortu jako całości, jak i mikroekonomicznym dotyczącym poszczególnych dysponentów środków budżetowych.

Zakres przestrzenny w zasadzie obejmuje obszar kraju, gdzie znajdują się główne źródła dopływu środków budżetowych dla resortu i główne kierunki przepływu tych środków na realizowane wydatki, choć część wydatków środków budżetowych poddawanych analizie w pracy dotyczyła działalności polskich Sił Zbrojnych poza granicami kraju.

Zakres czasowy, którego dotyczą rozważania, to przede wszystkim cezura lat 2000 - 2008, choć w pracy starano się dowieść, że taki czy inny stan gospodarki obronnej, będącej wypadkową wydatków obronnych jest wynikiem działalności o znacznie dłuższym horyzoncie czasowym, jak również w pracy autorzy pokusili się o kreślenie prognoz ewentualnych zmian w przyszłości w opisywanych zjawiskach. To w niektórych aspektach znacznie rozszerza zakres czasowy podjętych w pracy badań.

Praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów, zakończenia, spisu występujących w opracowaniu instrumentów egzemplifikacji oraz stosownej bibliografii.

Wstęp stanowi warstwę metodologiczną opracowania.

Struktura opracowania w zamysle autorów ma czynić pracę uniwersalną. Zbudowana jest ona o pionowy i poziomy układ. **W układzie pionowym** praca jest oparta na istocie gospodarki finansowej i poszczególne rozdziały odpowiadają podstawowym elementom gospodarki finansowej, tj. planowaniu, wykonywaniu i analizie. **W układzie poziomym** struktura pracy wynika z opisu otoczenia, stanu obecnego i kierunków zmian w każdym z opisywanych zjawisk gospodarki finansowej. Taki uniwersalizm pozwala czytelnikowi oprócz całościowego zapoznania się z treścią pracy również jej wykorzystanie, według potencjalnego zapotrzebowania, tj. elementów gospodarki finansowej jak i jeśli zajdzie taka potrzeba do zapoznania się jedynie z otoczeniem gospodarki finansowej resortu Obrony Narodowej, tj. głównie z treściami wywodzącymi się z finansów publicznych i prawa finansowego dotyczącego funkcjonowania gospodarki budżetowej (**A – Otoczenie**), czy też z samą istotą i organizacją w obecnym stanie gospodarki finansowej resortu (**B – Stan obecny**), jak również struktura pracy pozwala zapoznać się z treściami dotyczącymi przewidywanym zmianom dotyczącym gospodarki finansowej resortu (**C –Przewidywane kierunki zmian**) tak w planowaniu, wykonywaniu jak i analizie tej gospodarki.

Rozdział 1 - Ogólna charakterystyka finansów i gospodarki finansowej resortu Obrony Narodowej na charakter wprowadzenia w omawianą w pracy problematykę. Pokazuje on ścisłe powiązania obrony narodowej z Siłami Zbrojnymi, zależności armii od posiadanych zasobów pieniężnych, związki wielkości środków budżetowych resortu od wielkości budżetu państwa i stosunki wielkości budżetu od stanu gospodarki krajowej i jej zewnętrznego otoczenia. Opisane są również w rozdziale tym źródła procedur gospodarki finansowej, tj. prawo finansowe - kreujące gospodarkę finansową resortu.

Rozdział 2 - Planowanie i prognozowanie wydatków Ministerstwa Obrony narodowej dotyczy zagadnień związanych z tworzeniem - planowaniem budżetu resortu, zarówno z punktu widzenia otoczenia - planowania budżetowego, jak i uwzględniając instytucje

i komórki biorące udział w tych przedsięwzięciach z uwzględnieniem czasu podejmowanych działań. W rozdziale tym omówiono także potrzebę stosowania prognozowania, tj. przedsięwzięcia o dłuższym horyzoncie czasowym.

Rozdział 3 - *Realizacja gospodarki finansowej resortu Obrony Narodowej* dotyczy często zawitych niuansów wykonywania – organizowania budżetu resortu na tle obowiązujących w tym zakresie norm prawa budżetowego. Zaprezentowano w rozdziale tym także przyszłe, nie zawsze jednomyślnie oceniane zmiany zachodzące w tym zakresie tj. wprowadzane planowanie budżetowe, możliwość wykorzystania oferentów zewnętrznych dla realizacji usług logistycznych w ramach tzw. outsourcingu, czy też zachodzące zmiany strukturalne w ramach formowania Wojskowych Oddziałów Gospodarczych, jako próbie wykorzystania efektu skali i realizacji potrzeby podziału kompetencyjnego.

Rozdział 4 - *Analiza dochodów i wydatków resortu Obrony Narodowej w latach 2001-2008* jest próbą dokonania analizy wydatków obronnych i wojskowych na tle zachodzących w kraju przeobrażeń społeczno-gospodarczych, budowania nowej racji stanu i nowej filozofii bezpieczeństwa państwa opartej na armii zawodowej.

W zakończeniu sformułowano stosowne wnioski z podjętych w pracy badań.

Autorzy wyrażają przekonanie, że interdyscyplinarność, uniwersalizm i aktualność przedstawionych w pracy treści mogą w całości lub części zainteresować szerokie grono odbiorców zarówno ze środowiska wojskowego, jak i cywilnego; praktyków wywodzących się ze służb finansowych, struktur logistycznych czy też samych decydentów różnych szczebli; jak również teoretyków – pracowników nauki, dydaktyków, czy studentów poszukujących praktycznych i bezpiecznych źródeł wiedzy, wszak „*pieniądzom trzeba rozkazywać, a nie im służyć*”¹, chodź do tego potrzebna jest zapewne niezbędna wiedza.

¹ Seneka Młodszy - Lucius Annaeus Seneca, ok. 3 p n. e.- 65 n. e, Retor, pisarz, poeta, filozof rzymski. Stoik, piewca heroicznej etyki. Wychowywał Nerona. Był konsulem w roku 56 n.e.

1. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA FINANSÓW I GOSPODARKI FINANSOWEJ RESORTU OBRONY NARODOWEJ

1.1. Finanse publiczne jako przestrzeń realizacji zadań państwa związanych z obroną narodową – ujęcie teoretyczne

„Stalą i powszechnie uznawaną we wszystkich krajach świata zasadą jest to, że finanse stanowią najważniejszą i najniezbędniejszą część państwa. Jest to ta materia, która wnika we wszystkie pozostałe sprawy, czy to dotyczy wewnętrznego utrzymania samego państwa, czy też jego pozycji i siły na zewnątrz”².

Spółeczeństwo, aby przetrwać i rozwijać się, musi nie tylko wytwarzać produkty i usługi, lecz także dzielić między siebie rezultaty swej pracy.

Logicznie i historycznie ukształtowały się dwie skrajnie odmienne metody podziału dóbr; **naturalna i pieniężna**.

Metoda naturalna polega na zastosowaniu wybranego sposobu podziału bez udziału pieniądza. W metodzie pieniężnej pieniądz staje się środkiem wymiany. W praktyce w różnych proporcjach występują sposoby mieszane, pieniężno-naturalne.

Podział według metody naturalnej jest pierwotny i prymitywny, co oznacza, że nie powoduje on w zasadzie, powszechnej w społeczeństwie motywacji do podnoszenia swoich kwalifikacji i zwiększonego nakładu pracy, aby w ten sposób zapewnić sobie większy udział w wytwarzanych i dzielonych produktach i usługach. Dotyczy to zarówno teoretycznego (równościowego) modelu *per capita* czy też sposobu opartego na klasowej, warstwowej przynależności, która warunkuje niejako automatycznie pozycję materialną poszczególnych grup społecznych. Fakt ten oczywiście nie neguje prób zmiany statusu materialnego lub zajmowanej dotychczas pozycji w hierarchii społecznej, najczęściej jednak poprzez wojny, rewolucje, grabieże, kradzieże itp.

Na uwagę zasługuje fakt, iż we współczesnej gospodarce, a w ramach niej w pewnych obszarach funkcjonowania gospodarki wojska nadal funkcjonuje podział według metody

² J. B. Colbert, *Mémoires...*, w: M. Marion, *Histoire financière de la France depuis 1715*, Paris 1927, za: P. M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s.35.

Jean Baptiste Colbert (1619-1683) był za czasów Ludwika XIV doradcą króla, następnie generalnym kontrolerem finansów, a od 1669 r. po objęciu stanowiska ministra marynarki kierował niemal całą administracją francuską. Był reformatorem politycznym i gospodarczym, przedstawicielem merkantylizmu (za: P. M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne...*, *op. cit.*).

naturalnej. Dotyczy to np.: sortów mundurowych, posiłku w naturze, biletu na przejazd, itp., choć sposoby te zanikają na rzecz równoważników pieniężnych (równoważnik mundurowy, dieta, zwrot kosztów przejazdu do obranej miejscowości tam i powrotem, itp.), które dla podmiotów mających uprawnienia są wygodniejsze w ich realizacji.

Konsekwencją **podziału według metody pieniężnej** jest dążenie do posiadania możliwie znacznego zasobu pieniądza, warunkującego możliwość nabycia dóbr i usług. Tworzy to w większości przypadków bodźce do indywidualnego podnoszenia kwalifikacji i bardziej racjonalnej oraz wytężonej pracy. Oczywiście i tu zdobycie pieniądza może być związane z naganną etyczną działalnością w postaci wojen, kradzieży, malwersacji, oszustw i nadużyć. Finanse wszakże – zarówno jako dyscyplina naukowa, jak i praktyczna działalność – nie wiele mają wspólnego z moralnością. Tych kwestii dotyczą bowiem inne dyscypliny³.

Mechanizm podziału według metody pieniężnej powoduje powstanie stosunków finansowych. Polegają one na tym, że jedne podmioty (osoby fizyczne, różnego typu instytucje, no wojskowe jednostki budżetowe) gromadzą z różnych tytułów zasoby pieniężne wraz z ich surogatami (weksle, czeki), a drugie je wydatkują na wybrane cele. Takie podejście umożliwia sformułować **definicję finansów, które określamy jako proces kreacji, gromadzenia i wydatkowania realnego pieniądza wraz z surogatami pieniężnymi**. Celem tego gromadzenia i wydatkowania jest w ostatecznej instancji podział dóbr i usług⁴.

Pojęcie „*finanse*” wywodzi się ze średniowiecznej łaciny. Pojawiło się wraz z rozwojem gospodarki pieniężnej. Łac. *finire* (kończyć) oznaczało orzeczenia sądu kończące spory o zapłatę należności pieniężnych, a następnie te należności. Współcześnie pojęcie to występuje w większości języków świata i najogólniej rzecz ujmując dotyczy środków pieniężnych i posługiwania się nimi (gospodarowania).

Geneza finansów powoduje, iż znaczenie terminu „*finanse*” potocznie jest uważane za równoznaczne ze znaczeniem terminu „*zasoby pieniężne*”⁵.

W terminologii ekonomicznej pojęciem *finanse* określa się natomiast stosunki ekonomiczne polegające na gromadzeniu, podziale i wydatkowaniu zasobów pieniężnych⁶.

³ Por. *Podstawy finansów*, pod red. K. Mareckiego, PWE, Warszawa 2008, s. 12 i 13.

⁴ Ibidem.

⁵ *Wielka Encyklopedia Powszechna*, PWN, Warszawa 1964, t. II, s. 689.

⁶ *Mała Encyklopedia Ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1974, s. 209.

W literaturze przedmiotu przy formułowaniu terminu *finanse* nawiązuje się do ich treści, którą są zjawiska pieniężne. „*Finanse są to zjawiska i procesy pieniężne. Tam gdzie nie występuje pieniądz, w gospodarce bezpieniężnej, naturalnej, nie ma też finansów*”⁷.

O ile pierwotnie terminem *finanse* obejmowano przede wszystkim zjawiska związane z finansami publicznymi, czyli z nakładaniem i ściąganiem przez państwo podatków, z gromadzeniem dochodów z tytułu podatków oraz innych danin publicznych, zaciąganiem pożyczek przez państwo i – wreszcie – wydatkowaniem środków finansowych przez władze publiczne, o tyle współcześnie „*przez finanse rozumie się ogół zjawisk pieniężnych powstających w związku z działalnością gospodarczą i społeczną człowieka*”⁸.

J. Harasimowicz określa finanse jako stosunki społeczne powstające w związku z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych”⁹.

Reasumując „*pojęciem finansów określa się proces gromadzenia i rozdziału zasobów pieniężnych, a w potocznym rozumieniu tego pojęcia – same zasoby pieniężne, którymi dysponują publiczne i prywatne podmioty gospodarcze*”¹⁰.

Można również stwierdzić, że „*finanse są to zasoby pieniężne, operacje tymi zasobami oraz normy prawne ich dotyczące*”¹¹.

Nawiązując do podanych określeń, finanse należy postrzegać w kontekście konkretnych podmiotów gospodarujących posługujących się pieniądzem (zjawiska gromadzenia i rozdysponowania zasobów pieniężnych), a także w kontekście powiązań między podmiotami gospodarującymi przy zastosowaniu pieniądza (przepływy strumieni pieniężnych)¹².

W zależności od podmiotów dysponujących zasobami pieniężnymi rozróżniamy **finanse prywatne**, działające w oparciu o podmioty prywatne (instytucje finansowe) w ramach **rynkowego systemu finansowego** i **finanse publiczne**, umożliwiającą władzom publicznym (szeroko pojętemu państwu i podmiotom publicznym) dostarczanie dóbr publicznych oraz usług i świadczeń społecznych.

Zasadnicze różnice pomiędzy finansami prywatnymi a publicznymi przedstawia tabela 1.

Różnice między finansami prywatnymi a finansami publicznymi wynikają z faktu, że równowaga finansów prywatnych i przemieszczenia prywatnych zasobów są

⁷ S. Bolland, *Wstęp do nauki finansów*, PWE, Warszawa 1986, s. 9.

⁸ S. Owiak, *Podstawy nauki finansów*, PWE, Warszawa 2002, s. 21.

⁹ J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1982, s. 7.

¹⁰ *Finanse publiczne*, pod red. E. Denek, PWN, Warszawa 1999, s. 14.

¹¹ *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. E. Ruśkowskiego, Wyd. Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2000, t. I, s. 13.

¹² M. Wypych, *Finanse i instrumenty finansowe*, Wydawnictwo Absolwent, Łódź 2001, s. 13.

kształtowane przez prawa gospodarki rynkowej, takie jak prawo podaży i popytu na rynku kapitałowym wyznaczające stopę procentową, natomiast równowaga finansów publicznych i przemieszczenia zasobów publicznych są zdominowane przez interwencję państwa i wyznaczane przez władzę publiczną¹³.

Państwo jest więc szczególnym podmiotem systemu ekonomicznego w tym sensie, że motywy działalności państwa różnią się od motywów działalności przedsiębiorstw i gospodarstw domowych¹⁴.

Tabela 1

Porównanie finansów prywatnych i finansów publicznych

FINANSE PRYWATNE	FINANSE PUBLICZNE
Służą zaspokojeniu potrzeb jednostki.	Wykorzystywane jako instrument realizacji funkcji państwa.
Tworzone są na podstawie czynności cywilno – prawych	Opierają się na władztwie finansowym podmiotu publicznego (powstają przymusowo).
Kształtowane przez prawa gospodarki rynkowej.	Zdominowane przez interwencje państwa.
Podmioty gospodarując dostosowują swoje działania do stale zmieniających się warunków rynkowych.	Funkcjonują według planów sporządzonych na przyszłość.
Obejmują zasoby pieniężne indywidualnych jednostek prowadzących działalność gospodarczą (produkcyjną, usługową) i spółek oraz zasoby pieniężne gospodarstw domowych (ludności).	Obejmują zasoby pieniężne państwa, fundusze samorządów terytorialnych, zasoby pieniężne ubezpieczeń społecznych, fundacji, związków wyznaniowych.
Służą gromadzeniu dochodów i realizacji zysków indywidualnych.	Zorientowane na realizację interesu publicznego (interesu ogółu).
Względny przymus w zakresie wydatków, lecz nie w zakresie dochodów.	Przymus w zakresie dochodów, lecz nie w zakresie wydatków.
Dominują wydatki o charakterze ekwiwalentnym.	Dominują wydatki o charakterze transferowym.
Rozdrobnienie (zatomizowanie) zasobów prywatnych.	Koncentracja zasobów publicznych – duża skala (wielkość) finansów.
Rozmiary prywatnych zasobów i operacje za ich pośrednictwem przeprowadzane, dokonują się w mniejszej skali niż w przypadku zasobów podmiotów publicznych.	Rozmiary publicznych zasobów i operacje za ich pośrednictwem przeprowadzane, dokonują się w znacznie większej skali niż w przypadku zasobów podmiotów prywatnych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1999; *Finanse publiczne*, pod red. E. Denek, PWN, Warszawa 1999; W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2005.

Ponadto, specyfika roli państwa w systemie rynkowym polega z jednej strony na zapewnieniu jak najlepszych warunków do funkcjonowania rynku, co implikuje konieczność minimalizacji zakresu ingerencji w działanie mechanizmów rynkowych, z drugiej zaś państwo winno korygować negatywne skutki funkcjonowania mechanizmu rynkowego, np. nadmierne bezrobocie, nadmierna rozpiętość dochodów.

¹³ Por. P. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 24.

¹⁴ Por. S. Owsiak, *Podstawy nauki...*, op. cit., s. 146.

Państwo tworzy więc warunki funkcjonowania gospodarki rynkowej m.in. przez ustalenie zasad dotyczących:

1. Prowadzenia działalności gospodarczej,
2. Emitowania pieniądza oraz innych papierów wartościowych,
3. Funkcjonowania systemu cen,
4. Obrotu gospodarczego,
5. Nierynkowej alokacji zasobów w gospodarce,
6. Budowy programów społecznych (ubezpieczenia, ochrona zdrowia itp.).

Warto przy tym zaznaczyć, iż mechanizm rynkowy nie jest także idealnym sposobem zaspokajania potrzeb prywatnych (indywidualnych). Potencjalny konsument chętnie płaci za dane dobro, jeżeli z tego zakupu osiąga indywidualne korzyści, natomiast jeżeli korzyści z zakupu płyną dla wielu obywateli, czy całego społeczeństwa, jak jest w przypadku „*usługi obronnej*” to konsument nie jest zainteresowany przeznaczaniem swoich dochodów na ten zakup.

Oznacza to, że mechanizm rynkowy nie zaspokaja potrzeb zbiorowych i w takich szczególnych sytuacjach mechanizm ten zawodzi albo jest nieefektywny.

Z konieczności wykorzystuje się więc instytucje państwa i administracyjny mechanizm zaspokajania potrzeb zbiorowych, gdzie państwo (lub podmioty publicznoprawne) nie występuje jako zwykła jednostka, lecz przejawia swą moc rządzenia i stosowania przymusu czyniąc użytek ze swej możliwości sprawowania władzy i uruchamiając władze publiczne do realizacji swej polityki.

Tym samym, można stwierdzić, iż jednym z przejawów aktywności państwa w sferze finansowego zabezpieczenia realizacji zadań publicznych jest tzw. alokacyjna funkcja państwa związana z niedoskonałościami mechanizmu rynkowego, tzn. mechanizmu różniącego się od warunków doskonałej konkurencji.

Istota funkcji alokacyjnej polega na tym, że finanse publiczne są narzędziem alokacji części zasobów w gospodarce rynkowej. Skutkiem alokacji części zasobów, którymi dysponuje gospodarka, przez system finansów publicznych jest dostarczanie towarów i usług obywatelom, społecznościom lokalnym oraz całemu społeczeństwu. Dostarczanie towarów i usług finansowane jest z funduszy publicznych i następuje m.in. w związku z koniecznością realizacji zadań stawianym państwu.

Trudno byłoby bowiem na zasadach rynkowych organizować obronę narodową (ale i np. bezpieczeństwo publiczne, służbę dyplomatyczną, administrację państwową, wymiar sprawiedliwości, utrzymanie i budowę infrastruktury energetycznej i komunikacyjnej,

ochronę sanitarną, ochronę zasobów naturalnych realizację świadczeń społecznych itp.). Natomiast niewykonanie tych zadań w tych dziedzinach mogłoby zagrażać egzystencji społeczeństwa i państwa.

Funkcja alokacyjna finansów publicznych wiąże się ściśle z funkcją redystrybucyjną.

Wpływ redystrybucji na gospodarkę polega na tym, że z jednej strony państwo, zabierając część wypracowanych zysków przedsiębiorstw oraz ustalając cła i inne opłaty wpływa bezpośrednio na koszty i opłacalność produkcji, natomiast z drugiej strony, przez opodatkowanie dochodów osobistych, państwo wpływa na wielkość dochodów pozostawionych w dyspozycji podatników, a przez to tak na ich sile nabywczą, jak i na ich motywację do pracy. Oba te wpływy zależą od skali redystrybucji – od systemu podatkowego i polityki podatkowej, w więc m.in. od rozkładu ciężaru opodatkowania między podatki bezpośrednie i pośrednie, od dopuszczalnych wyjątków od zasady równego traktowania podatników (np. przez zróżnicowanie zasad opodatkowania w zależności od wielkości ich dochodów, rodzajów prowadzonej działalności, czy przez ulgi i zwolnienia podatkowe), od zasad określających możliwości zaliczania różnych wydatków w koszty produkcji lub koszty pozyskania dochodu i od innych elementów systemu podatkowego. Podobne wpływy mają cła¹⁵.

Fenomen funkcji finansów publicznych opiera się na dawno poczynionej i wciąż aktualnej obserwacji zachowań ludzkich: **ten kto ma władzę pobierania dochodów od innych oraz władze wykorzystywania pobranych dochodów na finansowanie potrzeb indywidualnych lub zbiorowych innych podmiotów, ten może kształtować ich zachowania**¹⁶.

Realizacja zadań państwa – podobnie jak innych zadań publicznych – wymaga zgromadzenia odpowiednich środków pieniężnych w celu sfinansowania ich wykonania (utrzymanie jednostek i instytucji wojskowych, policji, sądów itp).

Państwo w zasadzie nie prowadzi działalności produkcyjnej będącej źródłem dochodów (z wyjątkiem przedsiębiorstw państwowych, które nie są zaliczane do sektora finansów publicznych, oraz gospodarki pozabudżetowej), musi więc sięgać do dochodów innych podmiotów, ograniczając tym samym możliwości zaspokajania ich indywidualnych potrzeb konsumpcyjnych i inwestycyjnych.

Specyfika publicznego systemu finansowego polega m.in. na tym, że ma on tak różnorodne źródła finansowania jak i formy przeznaczania środków pieniężnych.

¹⁵ J. Osiatyński, *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, PWN, Warszawa 2006, s. 55-56.

¹⁶ *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. C. Kosikowskiego, E. Ruśkowskiego, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 23.

Podstawą środków publicznych są dochody publiczne¹⁷:

1. **Daniny publiczne** (podatki, cła oraz inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw (np. składki na rzecz funduszy celowych);
2. **Pozostałe dochody uzyskiwane przez jednostki sektora finansów publicznych:**
 - a) **opłaty** (np. sądowe, skarbowe, za użytkowanie środowiska, lokalne),
 - b) **dochody z mienia**, w szczególności z najmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze (np. umów za wieczyste użytkowanie), z odsetek od lokat i środków na rachunkach bankowych,
 - c) **dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy (towarów) i praw**,
 - d) **spadki, zapisy i darowizny** w postaci pieniężnej
 - e) **inne dochody** uzyskane na podstawie odrębnych przepisów (np. kary, grzywny itp.);
3. **Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych** niepodlegające zwrotowi (np. dla resoru Obrony Narodowej środki pochodzące z programu Foreign Military Financing – program bezzwrotnej pomocy finansowej rządu USA, przeznaczonej na dokonanie zakupu sprzętu obronnego i usług na rynku amerykańskim).

Procesowi gromadzenia środków publicznych towarzyszą procesy ich rozdysponowania, przyporządkowane wykonywaniu konkretnych zadań publicznych (społecznych, gospodarczych) przyjętych do realizacji w danym roku budżetowym przez podmioty sektora finansów publicznych.

Przeznaczenie środków publicznych na określone cele (zadania, np. obrona narodowa) i w ustalonej wysokości znajduje odzwierciedlenie w wydatkach określonych w ustawie budżetowej. (uchwale budżetowej – dotyczy jst) lub w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych (np. w wojskowej jednostce budżetowej).

Wydatki można podzielić na trzy grupy:

1. **Wydatki bieżące**, obejmują wydatki związane z funkcjonowaniem podmiotów sektora publicznego, mogą mieć charakter:
 - a) wydatków osobowych – wynagrodzenia i uposażenia oraz pochodne od nich (składni na ubezpieczenie społeczne),
 - b) wydatków rzeczowych – na zakup towarów i usług,

¹⁷ Por. Ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU 2005, nr 249, poz. 2104).

c) innych wydatków – np. składek wnoszonych do organizacji międzynarodowych;

2. **Wydatki na obsługę długu publicznego;**

3. **Wydatki majątkowe:**

a) **wydatki inwestycyjne** podmiotów sektora publicznego na budowę obiektów tego sektora, np. lotnisk, garaży dla sprzętu wojskowego, magazynów uzbrojenia, oraz na zakup gotowych urządzeń, np. wysoko wyspecjalizowanego uzbrojenia i sprzętu wojskowego, rozwój systemów łączności, itp.,

b) **dotacje inwestycyjne** dla podmiotów spoza sektora publicznego, (np. Agencji Mienia Wojskowego na zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych),

c) **wydatki kapitałowe** na zakup akcji i udziałów spółek.

Skala i ranga realizacji zadań realizowanych przez państwo, a co za tym idzie i wielkość środków pieniężnych przeznaczanych na ten cel skłaniają do sformułowania tezy: **im więcej zadań publicznych realizuje państwo, tym większe obciążenia musi nałożyć na przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe.**

Tym samym, nowoczesne wyposażenie Sił Zbrojnych wiąże się z większymi wydatkami pieniężnymi na ten cel, a **zwiększenie zadań związanych z obroną narodową przekłada się wprost na konieczność zwiększania danin publicznych, chyba że istnieje możliwość podwyższenia efektywności wykorzystania gromadzonych przymusowo środków pieniężnych (funduszy).**

Tworzenie zasobów środków pieniężnych (funduszy publicznych) oraz ich rozdysponowanie w celu zasilenia niefinansowych podmiotów gospodarki i podmiotów sektora publicznego (m. in. podmiotów resortu Obrony Narodowej) stanowi istotę publicznej części systemu finansowego i decyduje o wielkości funduszy nabywczych w gospodarce. Nie mniej ważna jest również realokacja środków pieniężnych wewnątrz publicznego systemu finansowego, pokazując kierunki i skalę transferów między jego segmentami, czyli wielkość i strukturę jego własnych potrzeb finansowych¹⁸ (m.in. jednostki wojskowe jako podmioty gospodarcze, czy żołnierze zawodowi jako osoby fizyczne zasilają budżet podatkami, będąc jednocześnie z tego budżetu utrzymywane).

¹⁸ Por. *System finansowy w Polsce*, pod red. B. Pietrzaka, Z. Polańskiego, B. Woźniak, PWN, Warszawa 2003, s. 425.

Istotne jest również to, iż zadania publiczne wyznaczają zachowania podmiotów publicznych (formę i zakres ich aktywności), ponieważ nakładają na nie określone obowiązki lub przyznają im określone uprawnienia. Obowiązek może występować jako nakaz lub zakaz określonego działania lub zaniechania (zachowania).

Specyfika zadań publicznych polega na tym, że:

1. Najczęściej przyjmują formę regulacji (norm) prawnych, które mają charakter albo norm ogólnych prawa finansowego, albo szczegółowych zadań wynikających z ustaw (państwo) i uchwał (samorząd) budżetowych oraz innych planów finansowych, dotyczących konkretnego roku budżetowego.
2. Uprawnienia i obowiązki stanowiące ich przedmiot mogą mieć charakter realny (materialny), gdy dotyczą sfery realnej, lub regulacyjny, gdy dotyczą sfery regulacyjnej systemu ekonomicznego¹⁹.

Publiczne zasoby pieniężne winny być analizowane nie tylko w ujęciu statycznym, poprzez obowiązujące je normy prawne, lecz także w ujęciu dynamicznym – poprzez dokonywane operacje. Finanse publiczne wykraczają poza prawo finansowe i badania nad porządkiem prawnym dotyczącym publicznych zasobów pieniężnych, obejmują także analizę mechanizmów finansowych oraz technik pozyskiwania wpływów i dokonywaniu wydatków publicznych. Dotyczą również przesunięć publicznych zasobów pieniężnych skutkiem decyzji władz lub działania praw rynku. Badają, jakimi kanałami prywatne zasoby pieniężne dostają się do kas publicznych, przekształcając się w zasoby publiczne, oraz jakimi kanałami i w jakiej postaci są one następnie rozdzielane w społeczeństwie. **Funkcje pełnione przez operacje publicznymi zasobami pieniężnymi, warunki, w jakich operacje te się dokonują oraz ich skutki dla życia politycznego i gospodarczego stanowią zatem podstawowy przedmiot badań nad finansami publicznymi i decydują o ich oryginalności.** Ten dynamiczny aspekt finansów publicznych wymaga zastosowania szczególnych metod badawczych i pozwala zrozumieć sens i istotę gromadzenia i rozdysponowania zasobów pieniężnych przeznaczonych na obronność.

Badaniem oraz wskazówkami praktycznymi w zakresie finansowej działalności państwa, jego organów (również i resortu Obrony Narodowej), związków publiczno-prawnych, w tym władz samorządowych zajmują się finanse publiczne.

Gromadzenie dochodów publicznych i dokonywanie wydatków publicznych od dawna stanowi przedmiot zainteresowań badań naukowych. Charakterystyczne dla rozwoju teorii

¹⁹ Ibidem, s. 427.

finansów publicznych (ale i finansów wojska) jest to, że są one ściśle związane z kolejnymi formacjami społeczno-gospodarczymi i wyrażają ich istotę²⁰.

We współczesnym świecie trudno wyobrazić sobie funkcjonowanie społeczeństwa i podział dochodu narodowego bez finansów publicznych. Można stwierdzić, że ich istnienie jest niezależne od woli i chęci ludzkich, a więc że ich występowanie jest obiektywną koniecznością. W tym sensie finanse publiczne mają obiektywny charakter (są zjawiskiem obiektywnym).

Zasadna jest zatem teza, że **istota finansów publicznych ma obiektywny, ekonomiczny charakter. Natomiast kształt finansów publicznych w danym miejscu i czasie jest wytworem świadomej działalności osób i instytucji, czyli polityki finansowej.**

Finanse publiczne w konkretnym miejscu i czasie są zjawiskiem kompleksowym, prawno – ekonomicznym, powstałym z nałożenia się zasad prawnych (systemu finansowego) na ich ekonomiczną istotę²¹.

Podstawowym aktem prawnym regulującym zagadnienia dotyczące finansów publicznych we współczesnym państwie polskim stała się uchwalona 30 czerwca 2005, a obowiązująca od 1 stycznia 2006 r. „nowa” *Ustawa o finansach publicznych*²².

W świetle zapisów ustawowych²³ **finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem.**

Uszczegółowienie procesów obejmujących ustawowo określone finanse publiczne demonstruje schemat 1.

Ustawa o finansach publicznych podjęła ponadto trud sformułowania pewnych **zasad ogólnych finansów publicznych**, do których można zaliczyć:

1. Zasadę legalności gromadzenia dochodów publicznych na podstawie przepisów ustawy (art. 31 ust.1);
2. Zasadę niefunduszowania, tj. niewiązania dochodów publicznych z poszczególnych tytułów z przeznaczeniem na sfinansowanie imiennie określonych wydatków (art. 31 ust. 2);
3. Zasadę prognostycznego charakteru dochodów ujętych w budżetach jednostek sektora finansów publicznych i dyrektywnego charakteru ich wydatków i rozchodów (art. 34);

²⁰ Por. Z. Fedorowicz, *Instytucje finansowe*, PWE, Warszawa 1965, s. 80.

²¹ Por. *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. E. Ruśkowskiego..., op. cit., s. 15.

²² Por. Ustawę z dnia 26 listopada 1998 r. o *finansach publicznych* (DzU 1998, nr 155, poz. 1014), ustawa posiadała tekst jednolity (DzU 2003, nr 15, poz. 148 z późn. zm.). Ustawa została uchylona 1 stycznia 2006 r. kiedy zaczęła obowiązywać Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o *finansach publicznych* (DzU 2005, nr 249, poz. 2104).

²³ Por. art. 3 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o *finansach publicznych* (DzU 2005, nr 249, poz. 2104).

4. Zasadę pobierania dochodów i ponoszenia wydatków określonych w budżecie państwa na podstawie odrębnych ustaw, nie zaś na podstawie ustawy budżetowej (art. 32 ust. 1);
5. Zasadę dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy, oszczędny i terminowy oraz w zgodności z budżetem i planem finansowym jednostki sektora finansów publicznych (art. 35);
6. Zasadę odrębnego traktowania bezzwrotnych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (art. 39);
7. Zasadę dostępności do realizacji zadań publicznych i finansowania ich ze środków publicznych (art. 33);
8. Zasadę ograniczonego dostępu jednostek sektora finansów publicznych do rynku papierów wartościowych (art. 37);
9. Zasadę planowości gospodarki finansowej w sektorze finansów publicznych (art. 41);
10. Zasadę odpowiedzialności kierownika jednostki sektora finansów publicznych za całość gospodarki finansowej tej jednostki (art. 44);
11. Zasadę odpowiedzialności głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych (art. 45);
12. Zasadę nadzoru i kontroli finansowej jednostki sektora finansów publicznych (art. 46 i 47);
13. Zasadę audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych (art. 48 do 67).

Niekwestionowana zasługa tej regulacji prawnej jest instytucjonalne podkreślenie zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych.

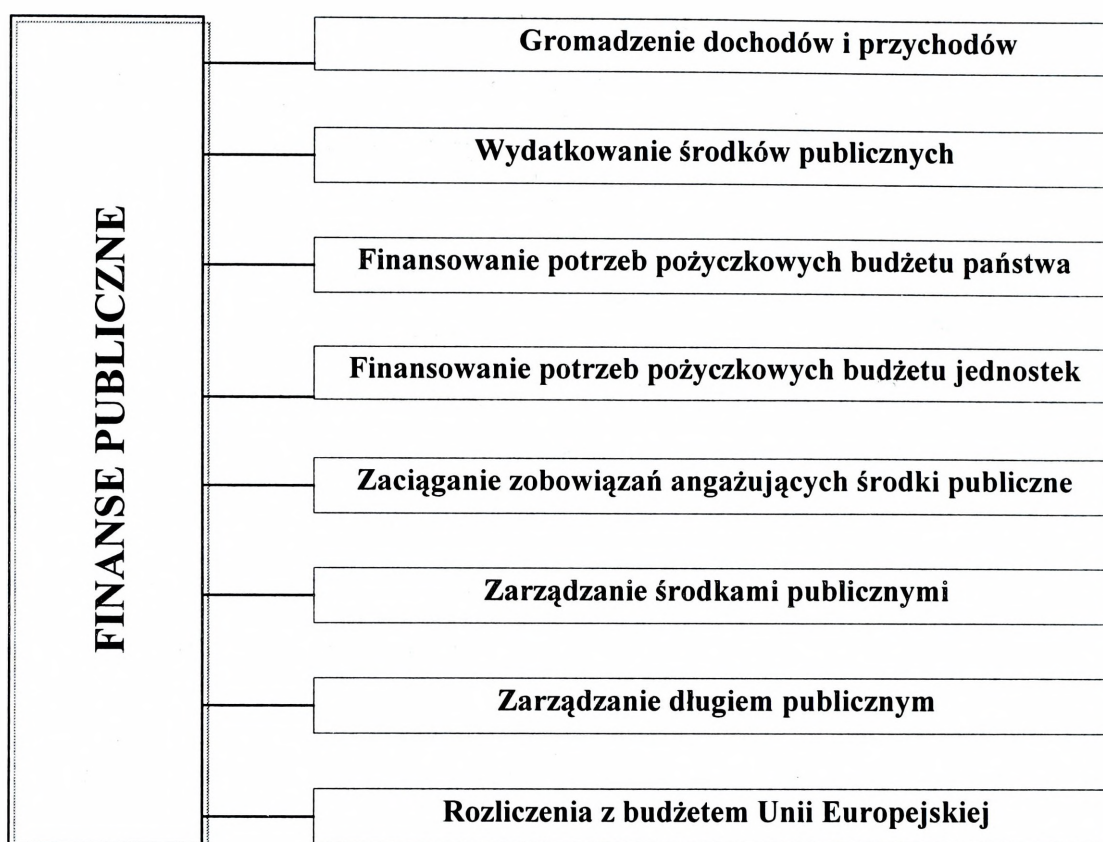
Finansom publicznym poświęcony jest ponadto odrębny, X rozdział Konstytucji²⁴, „Finanse publiczne”, który zawiera podstawowe przepisy odnoszące się do nakładania podatków i innych obciążeń, zarządzania środkami publicznymi i rzeczowym majątkiem Skarbu Państwa, trybu uchwalania i rozliczania wykonania budżetu państwa oraz organizacji banku centralnego, ustanawianie monopoli, zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych. **Konstytucja gwarantuje ponadto nakładania podatków i innych danin publicznych jedynie w drodze ustawy.** Konstytucja odbiera ponadto prezydentowi prawo weta w stosunku do ustawy budżetowej czy ustawy o prowizorium budżetowym – warto zaznaczyć, iż są to jedyne przypadki, w których

²⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483).

prezydent te prawo traci. Może on natomiast, wedle zapisów konstytucyjnych rozwiązać parlament w sytuacji, kiedy w ciągu czterech miesięcy od otrzymania projektu ustawy budżetowej nie jest on w stanie uchwalić ustawy budżetowej.

Schemat 1

Elementy finansów publicznych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie art. 3 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 o finansach publicznych (DzU 2005, nr 249, poz. 2104).

Z punktu widzenia teorii, zjawiska dotyczące pozyskania oraz wykorzystania zasobów finansowych na cele publiczne bada nauka o finansach publicznych.

Przedmiotem nauki o finansach publicznych – w ujęciu klasycznym - są zjawiska oraz procesy związane z powstawaniem i rozdysponowaniem pieniężnych środków publicznych zapewniających funkcjonowanie sektora publicznego, a – w jej nowoczesnym ujęciu – nie tylko zewnętrzna pieniężna forma funduszy publicznych, lecz także ich treść ekonomiczna, społeczna, polityczna itp.

Finanse publiczne są więc kategorią ekonomiczną mającą jednak złożony, obiektywny charakter, tworząc wielorakie skutki ekonomiczne i społeczne. Dlatego też określenie finansów publicznych, choć powszechnie stosowane, jest w istocie trudne i budzi w nauce finansów i prawa finansowego liczne kontrowersje.

W polskiej literaturze fachowej finanse publiczne określa się jako:

1. Formy i metody posługiwania się pieniędzem²⁵ na cele publiczne,
2. Zjawiska i procesy pieniężne²⁶,
3. Pieniężna forma podziału dochodu narodowego²⁷,
4. Stosunki społeczne powstające w związku z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych,
5. Metoda podziału dochodu narodowego, dokonywanego przez państwo za pomocą gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych,
6. Formy i metody posługiwania się pieniędzem oraz metodę osiągania celu, której istota jest posługiwanie się gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych²⁸,
7. Zasoby pieniężne, operacje oraz normy prawne ich dotyczące,
8. Rodzaje stosunków społecznych, które występują w scentralizowanych oraz zdecentralizowanych procesach gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych²⁹,
9. Proces gromadzenia i rozdziału zasobów pieniężnych, a w potocznym rozumieniu tego pojęcia – same zasoby pieniężne, którymi dysponują publiczne i prywatne podmioty gospodarcze³⁰,
10. Wyraz stosunków społecznych i ekonomicznych powstających w trakcie nieustannych, dynamicznie ujętych procesów gromadzenia dochodów i przychodów oraz dokonywania wydatków i rozchodów (gospodarowania środkami pieniężnymi) na cele publiczne³¹

Nauka o finansach publicznych bada zatem zarówno przyczyny, dla których tworzy się fundusze publiczne, jak też różnorodne skutki, jakie wywołuje tworzenie funduszy publicznych³².

W przypadku finansów publicznych istotne zatem jest nie tylko to, kto ponosi ciężary publiczne, lecz także to, w jaki sposób są wykorzystywane środki publiczne, czyli jak władze

²⁵ Por. L. Kurowski, *Wstęp do nauki prawa finansowego*, PWT, Warszawa 1982, s. 7.

²⁶ Por. S. Bolland, *Wstęp do nauki finansów...*, op. cit., s. 5 i 9.

²⁷ Por. Z. Fedorowicz, *Funkcja rozdzielcza finansów socjalistycznych*, „Finanse” 1959, nr 1.

²⁸ Por. J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, s. 9.

²⁹ Por. *Zarys prawa finansowego*, pod red. E. Drgasa, Toruń 1986, s. 4.

³⁰ Por. *Finanse publiczne*, pod red. E. Denek, Warszawa 1997, s. 14.

³¹ Por. E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Lexis Nexis, Warszawa 2003, s. 9 i 10.

³² Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1999, s. 19.

publiczne pełnią funkcje, osiągają cele, wykonują zadania, na finansowanie których nakładane są ciężary podatkowe³³.

Finanse publiczne są wyrazem stosunków społecznych i ekonomicznych powstających w trakcie nieustannych, dynamicznie ujętych procesów gromadzenia dochodów i przychodów oraz dokonywania wydatków i rozchodów (gospodarowania środkami pieniężnymi) na cele publiczne³⁴.

Zasadniczą cechą finansów publicznych jest więc zawsze ich pieniężny i dwustronny charakter: pobieranie (gromadzenie, czerpanie, uzyskiwanie) dochodów (wpłat, przychodów) z jednej strony i rozdysponowanie, podział na różne potrzeby społeczne za pośrednictwem pieniądza, czyli dokonywanie wydatków (wypłat, rozchodów) – z drugiej³⁵.

Podstawy finansów publicznymi można sprowadzić do następujących cech:

1. Władza publiczna dysponuje przymusem dla zapewnienia sobie dochodów i nie podlega przymusowi w zakresie wydatków;
2. Finanse publiczne wyrażają się w pieniądzu, którego gestorem jest państwo w sposób mniej lub bardziej całkowity;
3. Finanse publiczne są zorientowane na realizację interesu publicznego (interesu ogółu);
4. Skala (wielkość) finansów publicznych ma decydujący wpływ na kształtowanie się równowagi finansowej państwa.

Aby spełniać liczne funkcje publiczne i socjalne, państwo musi dysponować określonymi dochodami, których przejmowanie i rozdysponowanie w istotnym stopniu koryguje proporcje podziału dochodów i alokacji zasobów, jakie ukształtowałyby się bez jego ingerencji.

Współcześnie jedną z oczywistych potrzeb społeczeństwa jest ta związana z zapewnieniem niepodległości i nienaruszalności terytorium. Jednak zapewnienie bezpieczeństwa obywateli oraz niepodległość i nienaruszalność terytorium państwa wymaga zastosowania niezbędnych sił i środków³⁶.

³³ S. Owsiak, *Podstawy nauki...*, op. cit., s. 49.

³⁴ Por. K. Stańczyk, *Struktura zasobów finansowych państwa jako istotnego elementu potencjału gospodarczo-obronnego*, w: *Potencjał gospodarczo-obronny państwa jako źródło wsparcia logistycznego Sił Zbrojnych w przyszłych operacjach – numer specjalny*, Zeszyty Naukowe AON nr 2, Warszawa 2007, s. 102.

³⁵ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe...*, op. cit., s. 10.

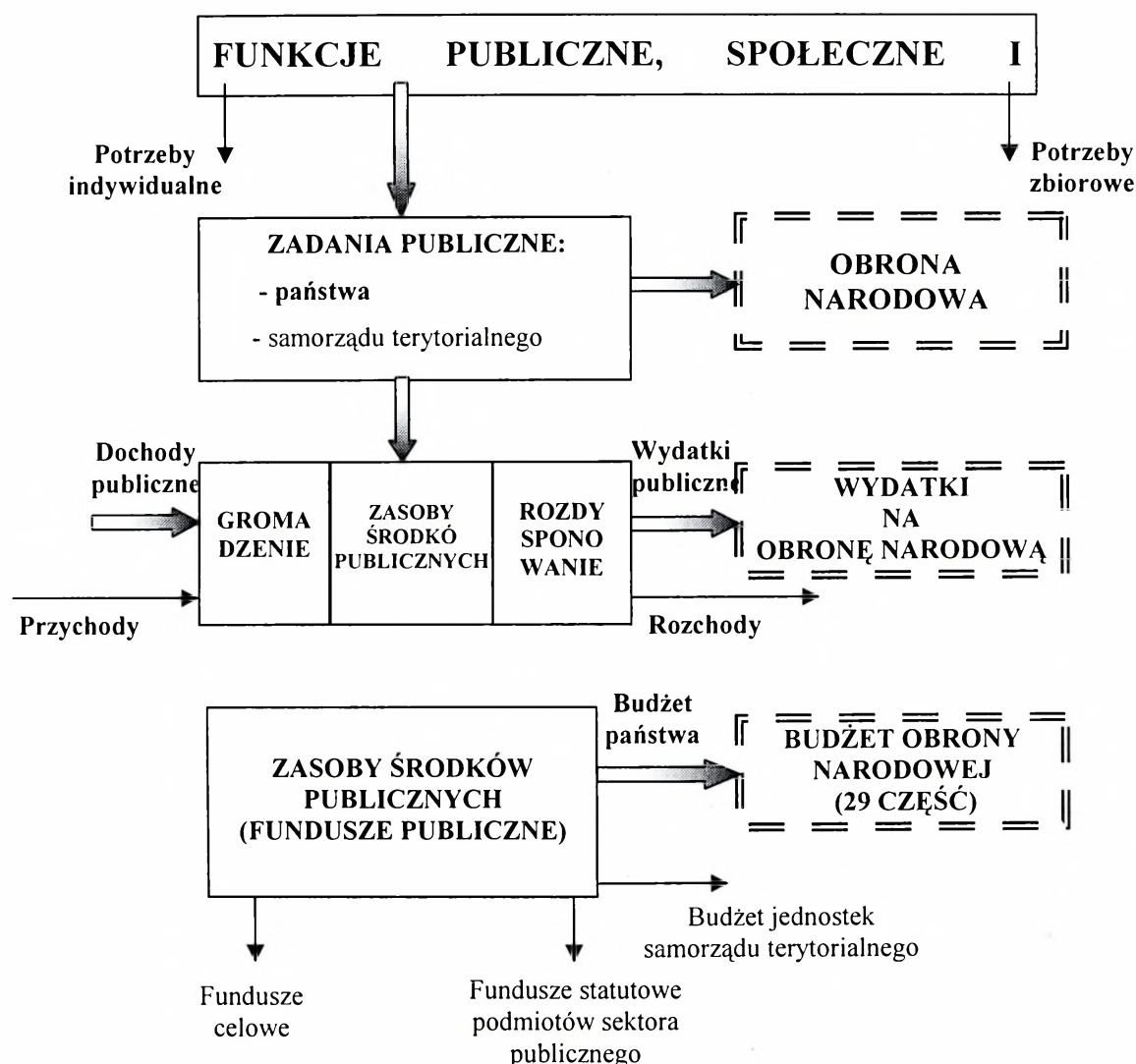
³⁶ Por. Z. Stachowiak, *O integracji wojskowej myśli ekonomicznej – inaczej*, [w]: *Na drodze do integracji wojskowej myśli ekonomicznej*, AON, Warszawa 1994, s. 105.

Tym samym realizacja potrzeby obronnej wymaga, aby z ogółu bogactwa narodowego wyznaczyć określoną część zasobów, niezbędną do jej realizacji.

Miejsce zasobów finansowych państwa w realizacji zadań publicznych, w tym i zadań związanych z obroną narodową z uwzględnieniem źródła ich finansowania przedstawia schemat 2.

Schemat 2

Zadania publiczne i źródła ich finansowania



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *System finansowy w Polsce*, pod red. B. Pietrzaka, Z. Polańskiego, B. Woźniak, PWN, Warszawa 2003, s. 452.

Spełniając konstytucyjną funkcję jaką jest obrona narodowa (ale także bezpieczeństwo publiczne, administracja, edukacja itp.) 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 władzy³⁷, dokonując tym samym redystrybucji dochodów w państwie³⁸.

Redystrybucja ta realizowana jest w formie pieniężnej. **Pieniądz staje się zatem istotnym aktywem finansowym, służącym realizacji zadań publicznych w ramach kształtowania potencjału gospodarczo-obronnego.**

Wzrastająca współcześnie rola pieniądza i konieczność zwiększania efektywności gospodarowania w Siłach Zbrojnych powoduje jednocześnie zwiększanie się rangi, znaczenia i roli zasobów finansowych państwa (kondycji finansów publicznych) jako istotnego elementu kształtującego potencjał gospodarczo-obronny kraju.

Armia od początku powstania mogła wykonywać swe funkcje w interesie państwa wówczas, gdy zapewniało jej ono niezbędne środki. Sposoby zaspokajania tych potrzeb były w przeszłości rozmaite. Bez względu jednak na to, czy miały postać zaboru mienia, rekwizycji bądź zdobyczy wojennej, czy też – jak w okresach późniejszych – przybierały postać regularnych dostaw z zasobów gospodarki kraju, były przez państwo milcząco lub wyraźnie akceptowane.

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 militarnych³⁹.

Tym samym na gospodarkę finansową resortu Obrony Narodowej należy spojrzeć przez pryzmat nie tylko ogólnych zasad i prawnych podstaw gospodarki publicznymi pieniędzmi i 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 tej gospodarki winny być informacje płynące z: posiadanego potencjału gospodarczo-obronnego, przyjętej strategii bezpieczeństwa i doktryny obronnej, realizowanych kierunków polityki zagranicznej, czy korzyści z zobowiązań z zawartych sojuszy międzynarodowych.

³⁷ Źródłem finansowania wydatków publicznych mogą być też pożyczki.

³⁸ Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 56 i 58.

³⁹ *Ekonomika wojskowa*, pod red. M. Kocha, Wyd. MON, Warszawa 1979, s. 30.

1.2. Teoretyczne i prawne uwarunkowania gospodarki finansowej resortu Obrony Narodowej

Gospodarka finansowa w resorcie Obrony Narodowej – rozumiana jako przyznawanie, gromadzenie, dzielenie i wydatkowanie zasobów pieniężnych, ściśle jest powiązana z zadaniami, jakie stoją przed jednostkami i instytucjami resortu, zarówno na szczeblu jednostki wojskowej, instytucji (sztabów) wojskowych, jak i ministerialnych instytucji centralnych. Procesy zachodzące w ramach gospodarki finansowej winne być prowadzone w celu umożliwienia pełnej realizacji zadań staniących tym podmiotom, z zachowaniem należytej staranności, zgodnie z obowiązującym prawodawstwem (legalnie) oraz z zachowaniem zasad gospodarności służących chronieniu publicznych zasobów pieniądza przed nieuzasadnionym wydatkowaniem. Celem prowadzenia gospodarki finansowej resortu jest więc stworzenie systemu, który zapewni środki finansowe na realizację zadań postawionych przed tymi podmiotami.

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 (np. związane z ideami państwa liberalnego lub państwa opiekuńczego). Dodać także należy, że dochody publiczne nie mogą być oceniane jedynie jako ciężary nakładane na jednostki prywatne, jako zło, które z trudem można tylko tolerować⁴⁰.

Usługi (dobra) publiczne, finansowane na podstawie tych dochodów, są warunkiem istnienia danej organizacji państwowej, a także podstawą rozwoju cywilizacyjnego i warunkiem sprawnego działania jednostek sektora prywatnego. Ten ostatni nie będzie się rozwijał bez odpowiednich usług świadczonych przez sektor publiczny w dziedzinie bezpieczeństwa, zdrowia, oświaty, kultury, ubezpieczeń społecznych, transportu, gospodarki wodnej, ochrony środowiska, itp. Warunkiem właściwego funkcjonowania sektora

⁴⁰ A. Borodo, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 16.

prywatnego jest produkcja dóbr publicznych, na odpowiednim poziomie i w odpowiednim zakresie. Zakres sektora publicznego i świadczonych przez niego usług będzie jednak zawsze przedmiotem politycznego sporu.

W teorii, pojęcie gospodarka finansowa jest szersze od pojęcie finanse i obejmuje ono wszystkie formy działania w dziedzinie zjawisk pieniężnych, takie jak przygotowanie operacji finansowych, ich wykonanie oraz analizę⁴¹.

Mianem gospodarki finansowej określa się wszystkie formy działania w obrębie zjawisk pieniężnych, w szczególności działania związane z przygotowaniem różnego rodzaju operacji pieniężnych, z faktyczną realizacją tych operacji oraz ich prognozowaniem i planowaniem⁴².

Należy również zwrócić uwagę na czynnościowe ujęcie gospodarki finansowej, które można przedstawić w trzech, następujących po sobie poziomach, tj.:

- I poziom: kreowanie zasad, reguł i narzędzi podziału finansów publicznych oraz ustalanie harmonogramów adresowanych przepływów pieniężnych;
- II poziom: dokonywanie wyboru miejsca i rozmiarów alokacji publicznych pieniędzy oraz uruchamianie dodatkowych zasileń finansowych ze źródeł pozabudżetowych;
- III poziom: czynności ewidencyjno – analityczno – kontrolne⁴³.

Podobne – czynnościowe podejście stosują J. Szczepański i L. Szyszko, którzy wskazują na trzy **rodzaje czynności podejmowanych w trakcie prowadzenia gospodarki finansowej: poprzedzające ruch pieniądza, związane z faktyczną realizacją operacji pieniężnych, ewidencyjno - analityczne⁴⁴.**

Pierwsza grupa - **czynności poprzedzające ruch pieniądza** - obejmują prognozowanie, przewidywanie, planowanie i podejmowanie decyzji z uwzględnieniem czynnika czasu oraz towarzyszącego ryzyka. Druga grupa opiera się na **faktycznej realizacji czynności** związanych z realizacją zaplanowanego we wcześniejszej fazie ruchu pieniądza. Trzecia grupa **dotyczy rejestracji**, czyli ewidencji księgowej operacji finansowych, które wystąpiły w przeszłości, ich rozliczania w czasie i analizy zaewidencjonowanych zjawisk finansowych⁴⁵. Konsekwencją analizy jest wnioskowanie co do charakteru zjawisk w przeszłości i ich wpływ na przyszłość (zob. schemat3).

⁴¹ Por. Z. Fedorowicz, *Podstawy teorii finansów*, Poltext, Warszawa 1993, s. 10, podobne stanowisko przedstawiono w *Finanse*, pod red. J. Ostaszewskiego, Difin Warszawa 2003, s. 17.

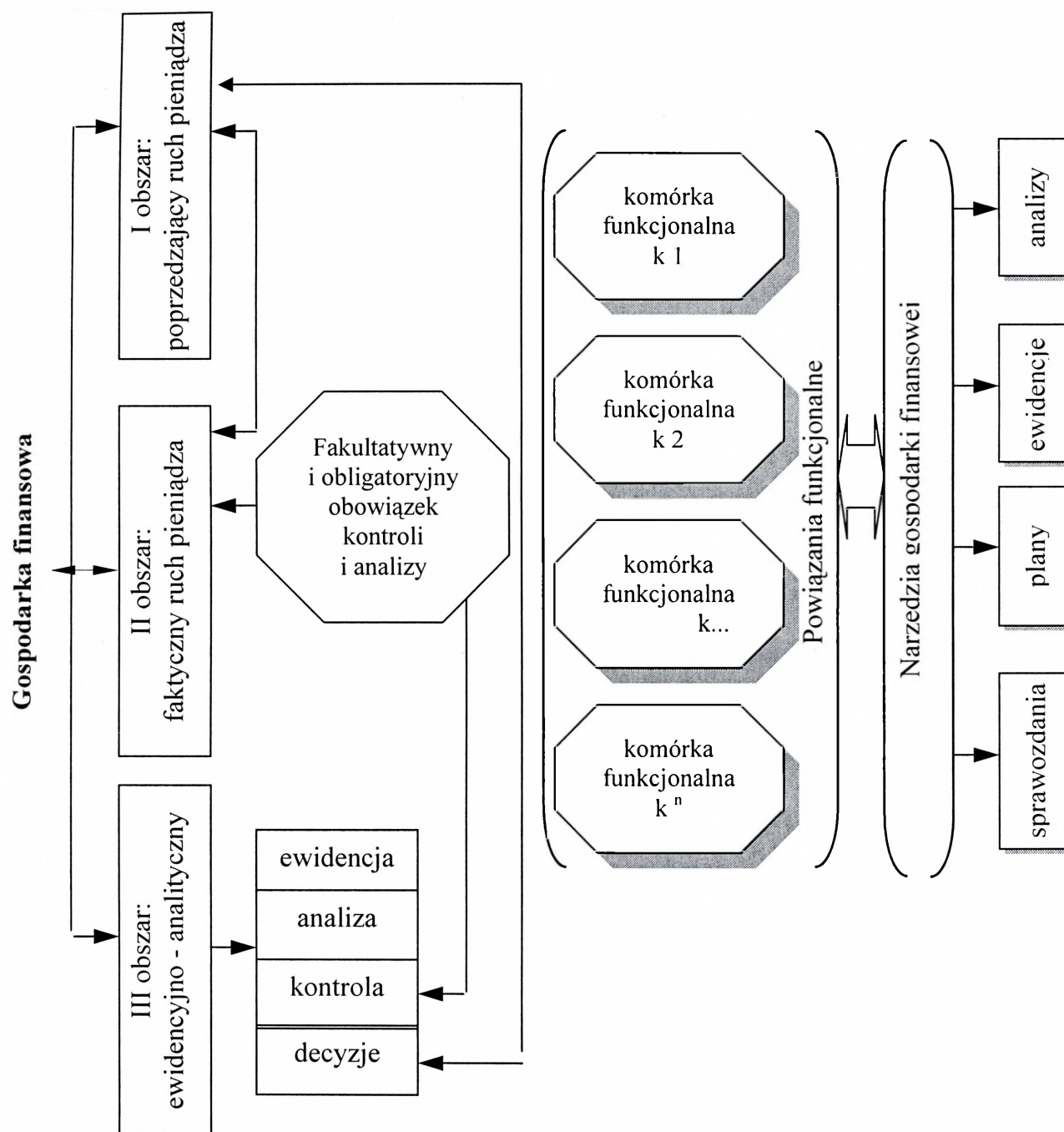
⁴² M. Wypych, *Finanse i instrumenty...*, op. cit., s. 17.

⁴³ Por. A. Szewczuk, *Gospodarka finansowa gmin – słabe i mocne strony*, [w]: *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, pod red. S. Dolata, Opole 2000, s. 241-242.

⁴⁴ J. Szczepański, L. Szyszko, *Propedeutyka finansów przedsiębiorstwa*, Wyższa Szkoła Ekonomiczno – Informatyczna, Warszawa 1999, s. 10.

⁴⁵ *Finanse przedsiębiorstwa*, pod red. L. Szyszko, PWN, Warszawa 2000, s. 18.

Istota gospodarki finansowej



Źródło: M. Dylewski, B. Filipiak, A. Szewczuk, *Finanse publiczne. Instrumenty, struktury, procesy*, Wyd. Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 147.

Gospodarka finansowa w ramach realizacji operacji pieniężnych, związanych z gromadzeniem przychodów i dokonywaniem wydatków pieniężnych ma wyraźne odniesienie podmiotowe do jednostek gospodarujących, które operują pieniądzem, i do aktywnej ich roli w operacjach finansowych.

Od pojęcia „finansów” termin „gospodarka finansowa” różni się zatem nie tylko podmiotowym akcentem, ale i szerszym zakresem, właśnie przez włączenie do niego w pierwszej kolejności działań związanych z przygotowaniem operacji pieniężnych. Obejmuje to dokonywanie wyboru źródeł gromadzenia dochodów pieniężnych i kierunków wydatków, wielkości i formy gromadzenia rezerw pieniężnych (oszczędności), wyboru sposobu dokonywania rozliczeń pieniężnych, rejestrowania zdarzeń gospodarczych, a także działalność organizatorską w postaci tworzenia zespołów ludzi, których zadaniem ma być wykonywanie operacji pieniężnych, ustalenie zakresu czynności poszczególnych pracowników, zasad współdziałania między nimi, odpowiedzialności itp. Oczywiście te czynności przygotowawcze mają inną skalę i formy w różnych jednostkach gospodarujących⁴⁶. Jest to więc szereg czynności ułatwiających podejmowanie decyzji w sferze rzeczowego i finansowego zarządzania podmiotami sektora finansów publicznych.

Dlatego też: „gospodarka finansowa jest określana jako proces, który obejmuje nie tylko same gromadzenie i wydatkowanie środków pieniężnych przez podmioty prawa publicznego, ale także całokształt różnych czynności prawnych i organizacyjnych, które służą temu procesowi”⁴⁷.

Istota gospodarki finansowej pozwala wyróżnić trzy podstawowe jej funkcje⁴⁸: ewidencyjno – kontrolna, zarządcza, komunikacyjno – informacyjna.

Funkcja ewidencyjno – kontrolna obejmuje ewidencję zjawisk gospodarczych zgodną z ustawą o rachunkowości⁴⁹ i obowiązującą klasyfikacją budżetową⁵⁰, które są podstawą wykonywanych funkcji i zadań przez podmioty sektora publicznego. Funkcja ta opiera się na szeroko rozumianej kontroli wewnętrznej (wraz z kontrolą finansową), w zakresie poprawności ewidencjonowania i wykonywania dochodów i wydatków.

Funkcja zarządcza opiera się na przygotowaniu, analizie oraz zaspokojeniu potrzeb informacyjnych niezbędnych do podejmowania decyzji przez sprawujących władzę. Dane

⁴⁶ *Leksykon finansowo – bankowy*, pod red. W. Jaworskiego, PWE, Warszawa 1991, s. 136.

⁴⁷ *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, pod red. W. Wójtowicz, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 16.

⁴⁸ B. Filipiak – Dylewska, *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, Wyd. Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002, s. 65.

⁴⁹ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (DzU 1994, nr 121, poz. 591); por. też Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 marca 2002 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o rachunkowości (DzU 2002, nr 76, poz. 694).

⁵⁰ Por. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 września 2004 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (DzU 2004 nr 209, poz. 2132) – obowiązuje od 1 stycznia 2005 r.; poprzednio obowiązywało Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (DzU 2003, nr 68, poz. 634). Por. także Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 września 1999 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (DzU 1999, nr 78, poz. 880 – obowiązująca od 1. stycznia 2000 r.).

ewidencyjno – księgowo są wykorzystywane do analiz, porównań i wnioskowania. Funkcja ta opiera się na wnioskowaniu *ex post* i *ex ante* co do kształtowania się określonych zjawisk pieniężnych oraz czynników wpływających na ich przebieg.

Funkcja komunikacyjno – informacyjna pozwala na prezentację informacji i danych, które są podstawą do realizacji zasady jawności finansów publicznych. Jest instrumentem komunikowania się ze społeczeństwem. Sprzyja uzyskaniu akceptacji społecznej dla decyzji podejmowanych w obszarze gospodarki finansowej.

Na straży prawidłowego zarządzania środkami publicznymi stoją pewne zasady których przestrzeganie warunkuje racjonalne gospodarowanie ograniczonym zasobem publicznego pieniądza. Zasady te, często przyjmują formę norm prawnych, co ma być gwarantem ich stosowania.

Przez pojęcie zasady gospodarki finansowej, w tradycyjnym ujęciu, należy rozumieć szczególne właściwości i pożądane cechy, którym powinny odpowiadać określone instytucje⁵¹.

Trafne wydaje się potraktowanie zasad gospodarki finansowej jako reguł determinujących tworzenie i wykorzystanie środków publicznych. Większość z nich ma zastosowanie nie tylko do budżetu, ale również w innych jednostkach sektora finansów publicznych⁵².

W literaturze przedmiotu wskazuje się na istnienie licznych zasad budżetowych i odnosi je zarówno do finansów jak i do gospodarki finansowej. Przykładowo, W. Ziółkowska wymienia zasady: jednoroczności, jedności formalnej, jedności materialnej, powszechności (zupełności), równowagi, specjalizacji (szczegółowości), jawności, przejrzystości, realności, uprzedniości, gospodarności, operatywności, polityczności⁵³.

Można wyróżnić trzy podstawowe grupy zasad prowadzenia gospodarki finansowej⁵⁴:

1. Dochodowo – przychodowe,
2. Wydatkowo – kosztowe,
3. Uzupełniające.

Zasady dochodowo – przychodowe odnoszą się do kształtowania poziomu dochodów i ich realizacji. Dotyczą sposobu i reguł gromadzenia dochodów i przychodów, oraz wskazują na sposoby i możliwości dokonywania korekt w ich wysokości. Obejmują

⁵¹ N. Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, PWN, Warszawa 1993, s. 74.

⁵² W. Ziółkowska, *Finanse publiczne – teoria i zastosowanie*, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2002, s. 75.

⁵³ Ibidem, s. 75-81.

⁵⁴ *Finanse publiczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne zastosowanie*, pod red. B. Filipiak, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 70-71.

również reguły kształtowania przychodów i źródła ich pozyskiwania. Istotne jest uregulowanie nadzoru nad wykonaniem dochodów.

Zasady wydatkowo – kosztowe dotyczą kształtowania poziomu wydatków, ich jakości, ograniczeń i sprawowania nadzoru nad ich wykonaniem. Wskazuje się tu również na sposoby i możliwości dokonywania korekt w ich wysokości.

Zasady uzupełniające dotyczą charakteru finansów publicznych, ewidencji, nadzoru, roszczeń, sankcji, finansowania deficytu, zaciągania zobowiązań oraz zarządzania środkami i długiem publicznym. Zasady te wskazują również na procedury kształtowania stosunków z instytucjami finansowymi.

Problem zasad gospodarki finansowej jest na tyle szerokim zagadnieniem, że bezwzględnie wymaga wieloaspektowej analizy. Często błędem jest na przykład skupianie uwagi wyłącznie na sferze dochodowej bez uwzględnienia aspektu wydatkowego, a tylko takie spojrzenie warunkuje prawidłową gospodarkę finansową w sektorze publicznym.

W przypadku wymienionych zasad odnoszących się do konstrukcji budżetu, w zależności od przyjętych założeń, możemy wskazać na te, które w pewnych sytuacjach sprzyjają racjonalnej gospodarce, w innych zaś są znacznym ograniczeniem, skutecznie uniemożliwiając maksymalne wykorzystanie publicznych środków⁵⁵

Zasad nie można ani fetyszyzować, ani ignorować. Doświadczenie wskazuje, że kurczowe trzymanie się pewnych zasad budżetowych było by hamulcem rozwoju społeczno-gospodarczego. Można wymienić wiele przykładów, jak dystansowanie się do praktyki od niektórych zasad budżetowych przynosiło korzyści natury gospodarczej i społecznej. Naruszenie na przykład zasady zupełności budżetu pobudziło aktywność różnych podmiotów w kierunku gromadzenia dochodów poza budżetem, co w rezultacie doprowadziło do lepszego wypełniania funkcji państwa⁵⁶, czego przykładem w resorcie Obrony Narodowej może być powołanie i funkcjonowanie Agencji Mienia Wojskowego, czy prowadzona w ramach uczelni wyższych podległych Ministrowi Obrony Narodowej ich gospodarka finansowa. Wiele wątpliwości budzi zasada jednoroczności, szczególnie w stosunku do przedsięwzięć, na które należy z budżetu wyasygnować znaczne środki budżetowe – (zakup specjalistycznego sprzętu i wyposażenia wojskowego). Rozwiązanie tych kwestii często w ramach oddzielnych, wieloletnich przedsięwzięć, wspartych gwarantem w postaci wydaniem odpowiednich ustaw niejednokrotnie przyczyniała się do możliwości modernizacji armii. Z kolei lekceważenie zasad budżetowych może prowadzić, co także potwierdza

⁵⁵ E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001, s. 59.

⁵⁶ *Finanse publiczne*, pod red. B. Filipiak..., op. cit., s. 71.

praktyka – do wielu negatywnych zjawisk, czego przykładem może być naruszenie dyscypliny finansów publicznych wynikające nierzadko z omijania zasad szczegółowości poprzez błędne dokonywanie wydatków z określonych pozycji klasyfikacji budżetowej. Wypełnianie zasady szczegółowości (specjalizacji) w połączeniu z zasadą jawności ukazał również współczesny problem „czytania budżetu”, oraz oceny jego wykonania. Wdrażany w warunkach publicznej gospodarki finansowej, w tym i gospodarki finansowej wojska budżet zadaniowy ma w niedalekiej przyszłości zracjonalizować ten obszar.

Funkcjonowanie każdego podmiotu resortu Obrony Narodowej, w celu zapewnienie racjonalnego gospodarowania publicznymi środkami finansowymi, wymaga oprócz przestrzegania określonych zasad, również posiadania stabilnych źródeł finansowania. Ocena racjonalności gospodarowania publicznymi środkami finansowymi powinna się opierać na kryterium lub kryteriach, które pozwolą wskazać, iż jedne działania i czynności są racjonalne, a w innym przypadku w dokonanej ocenie zostanie przypisany ich brak. Racjonalność musi być związana z realizacją postawionego celu przed daną organizacją bez względu na to, czy jest to wojskowa jednostka budżetowa, ministerialny urząd centralny, czy też sztabowa, administracyjna instytucja wojskowa.

Poprawnie prowadzona gospodarka finansowa, sprzyja efektywnemu wydatkowaniu publicznych pieniędzy, zaspokajaniu potrzeb całego społeczeństwa, w tym społeczności lokalnej i regionalnej, kształtowaniu równomiernego rozwoju społeczeństwa oraz optymalnemu dostarczaniu środków finansowych na sfinansowanie procesów zachodzących w zakresie bieżącego funkcjonowania podmiotów publicznych, co w efekcie sprzyja efektywności, obniżaniu kosztów realizacji postawionych zadań i rozwojowi społeczeństwa.

Gospodarka finansowa jest procesem, w którym zachodzą wzajemne powiązania między przygotowaniem a faktycznym ruchem pieniądza. Te procesy podlegają ocenie i kontroli tak, aby przyczynić się do wzrostu efektywności gospodarowania środkami publicznymi, przy wykorzystaniu właściwych narzędzi, w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności.

Funkcjonujący w siłach zbrojnych system dowodzenia i dostosowane do niego postępowania związane z pozyskiwaniem uzbrojenia, sprzętu, wyposażenia i środków utrzymania, inaczej przebiegające, niż w innych działach gospodarki narodowej, procesy zaopatrywania, magazynowania i eksploatacji, zdecydowały o ukształtowaniu się odrębnego modelu gospodarki finansowej wojska⁵⁷. Model ten w swej treści, formach i sposobie

⁵⁷ Por. W. Stankiewicz, *Ekonomika wojenna*, Warszawa 1970, s. 26; *Ekonomika wojskowa*, pod red. M. Kocha..., op. cit., s. 120.

działania nie jest jednorodny, albowiem w zbiorze tym można wydzielić różne typy podmiotów gospodarczych zróżnicowanych pod względem ich powiązania z budżetem państwa i gospodarką rynkową.

Specyficzną cechą gospodarki tych podmiotów jest brak lub ograniczone występowanie związku wydatków z dochodami. Na tej podstawie można w gospodarce wojskowej wydzielić dwie formy gospodarki finansowej:

1. Budżetową, obejmującą działalność podstawową,
2. Pomocniczą, „pozabudżetową” obejmującą wszelkie sposoby wiązania gospodarki budżetowej z elementami rozrachunku gospodarczego.

Specyfikę gospodarki finansowej wojska wyznacza również fakt, iż jest ona częścią gospodarki wojskowej polegająca m.in. na zasileniu wojsk w środki finansowe.

Gospodarka wojskowa, w tym przypadku winna być rozumiana jako zorganizowana w ramach sił zbrojnych działalność podmiotów gospodarujących zgodna z wymaganiami zdolności i gotowości bojowej obejmująca całokształt procesów związanych z gospodarowaniem zasobami osobowymi, rzeczowymi, finansowymi na wszystkich szczeblach kierowania siłami zbrojnymi⁵⁸.

Z punktu widzenia zakresu, **gospodarka finansowa wojska realizowana jest w ramach systemu finansowego wojska obejmującego zespół organów finansowych oraz dysponentów środków finansowych na wszystkich szczeblach dowodzenia oraz przepisy i normy prawne dotyczące gospodarowania środkami pieniężnymi i urzędzenia ewidencyjno – informacyjne.** Podstawowe procesy i czynności gospodarki finansowej wojska realizowane są w wojskowych jednostkach budżetowych⁵⁹.

Gospodarkę finansową wojska można więc określić jako zespół czynności polegających na przygotowaniu, realizacji i rejestracji wykorzystania środków pieniężnych, gdzie pierwotnym źródłem zasilania wojska jest gospodarka narodowa poprzez budżet państwa.

Głównym zadaniem gospodarki finansowej wojska jest zatem optymalne zastosowanie instrumentów redystrybucyjnych w stosunku do zasobów pieniężnych, które zostały wydzielone z budżetu państwa na cele obronne. Można więc stwierdzić, że w wyniku funkcjonowania gospodarki finansowej wojska powstają scentralizowane, wydzielone zasoby pieniężne, które odpowiednio podzielone, zostają przekazane na

⁵⁸ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, pod red. B. Balcerowicza, AON, Warszawa 1999, s. 24.

⁵⁹ *Słownik wojskowej terminologii ekonomicznej*, pod red. W. Stankiewicza, WAP, Warszawa 1976, s. 60.

realizację celów obronnych, a gospodarka finansowa wojska ma określić taki sposób ich rozdziału, który zapewni realizację funkcji celu sił zbrojnych.

Kryteria oceny gospodarki finansowej wojska należy rozpatrywać w ujęciu wewnętrznym (mikro, izolowanym) oraz w ujęciu makro (nieizolowanym i odnoszącym się do zewnętrznych relacji: otoczenia-podmiot). Za kryteria oceny gospodarki finansowej w ujęciu wewnętrznym (mikro) należy uznać⁶⁰:

1. Zdolność do terminowego regulowania zobowiązań, co jest jedną z podstawowych zasad racjonalnego wydatkowania środków publicznych (płynność);
2. Racjonalizacja wydatków i kosztów, zgodnie z zasadą celowości, legalności, gospodarności i oszczędności;
3. Sprawność dochodowa, rozumiana jako stopień realizacji dochodów i ocena przyczyny ich odchylenia od planu, jak również potencjalne możliwości ich odnowienia w przyszłości na poziomie nie niższym niż w bazowym roku budżetowym.

Praktyka działania pokazuje, iż ogromne znaczenie w realizacji wojskowej gospodarki finansowej ma prowadzona w skali państwa makro publiczna gospodarka finansowa (gospodarka budżetowa państwa). Dotyczy to przede wszystkim blokady środków budżetowych, przydzielanie środków z budżetu państwa niezgodnie z planem – budżetem resortu, nieterminowym zasilaniem resortowych kont bankowych itp.

Tym samym, jest oczywiste, iż w siłach zbrojnych zadania gospodarki finansowej sprowadzać się powinny do stymulowania wszystkich czynników optymalizujących efekt militarny. W tym jednak zawarta jest zasadnicza trudność, albowiem tego efektu ani też jego zmian nie można wyrazić jednolitymi miernikami. Jest to między innymi powodem trudności określenia, w jakim stopniu sprawnie działająca gospodarka finansowa wpływa na wzrost efektywności gospodarki wojskowej.

Warto zauważyć, iż dokonywane w ostatnich latach przeobrażenia w systemie obronnym państwa, a w szczególności w jego sferze militarnej, tj. siłach zbrojnych, nie byłyby możliwe bez odpowiedniego finansowania i poprawy gospodarowania resortowymi środkami finansowymi⁶¹. Jest to rezultat tym bardziej korzystny dla środowiska wojskowego, gdyż staje się on gwarantem właściwego wykorzystania przydzielonych środków,

⁶⁰ Por. *Finanse publiczne*, pod red. B. Filipiak..., op. cit., s. 69.

⁶¹ Szerzej: K. Stańczyk, *Badanie tendencji w wydatkach wojskowych Polski w latach 1990-2003 oraz Kształtowanie wydatków wojskowych Polski do 2008 roku*, [w]: *Stan i prognoza rozwoju wydatków wojskowych w Polsce na tle tendencji światowych*, pod red. J. Płaczka, AON, Warszawa 2004, s. 65-91 i 128-148; oraz K. Stańczyk, *Organizacyjne i prawne uwarunkowania kształtowania budżetu MON*, „Myśl Wojskowa” 2005, nr 2, s. 122-125.

pochodzących nomen omen również ze sfery prywatnej (podatki), a właściwie prowadzona w ramach resortu gospodarka finansowa odzwierciedla również prawidłowe stosunki i zdarzenia gospodarcze armii z otoczeniem. **Warto jednak podkreślić, że nawet najbardziej racjonalnie i fachowo prowadzona gospodarka finansowa nie przyniesie oczekiwanego rezultatu bez odpowiedniego zasilenia resortu w zasoby środków finansowych.** Uzależnienie Sił Zbrojnych od budżetu państwa, a budżetu od sytuacji gospodarczej kraju i jak się okazuje również świata ma bezsporny, afiliacyjny charakter. Spowolnienie gospodarki końca 2008 roku musiało odbić się reperkusjami w armii, głównie poprzez zablokowanie decyzji, które mogą powodować dodatkowe skutki finansowe dla budżetu resortu, koniecznością przygotowania nowych (oszczędnych) planów finansowych wraz z oceną skutków i zagrożeń, ograniczanie do niezbędnego minimum liczby odpraw, narad, podróży służbowych, dokonanie przeglądu struktur organizacyjnych Sił Zbrojnych RP, ewentualne ograniczenie liczby, lub redyslokację garnizonów i jednostek wojskowych wstrzymanie realizacji decyzji o dyslokacji dowództw sił zbrojnych. Tym samym ważne jest, aby w sytuacji wyjątkowej, wykorzystać dotychczasowy atut gospodarki finansowej wojska, polegający na jej dyscyplinie i w ramach przyznanых środków finansowych, w granicach obowiązującego prawa, spełniać zadania zgodnie ze społecznymi i politycznymi wymaganiami i oczekiwaniami.

Z racji bezspornie publicznego charakteru resortu obrony narodowej istotne znaczenie, co do charakteru i kryteriów jego funkcjonowania, również w zakresie gospodarki finansowej odgrywają uregulowania prawne jego funkcjonowania.

Zapis rangi ustawowej⁶² 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.

Strukturę organizacyjną resortu prezentuje schemat 4.

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

⁶² Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (DzU 1995, nr 10, poz. 56).

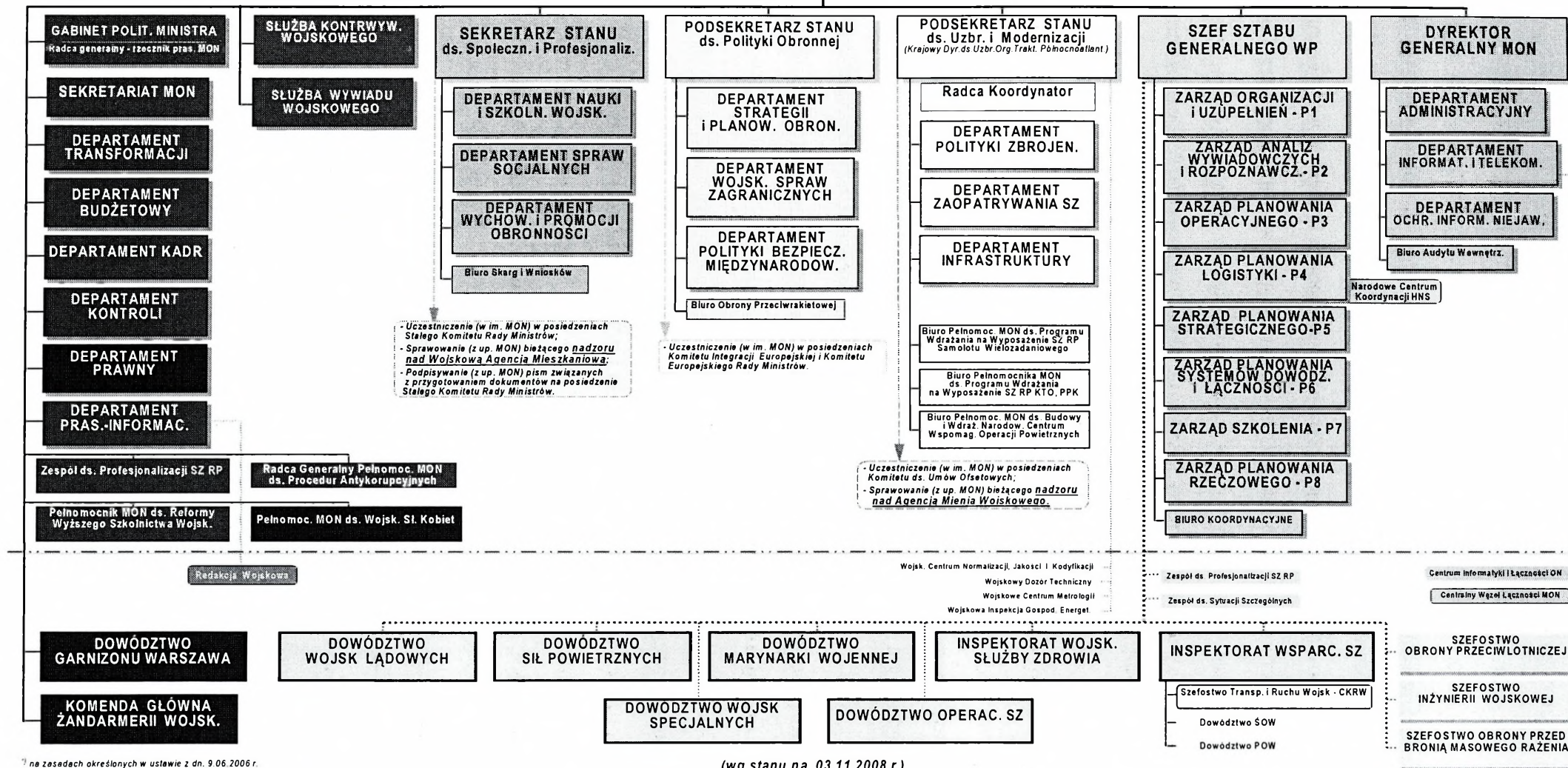


MINISTERSTWO OBRONY NARODOWEJ

Schemat 4

STRUKTURA ORGANIZACYJNA

MINISTER OBRONY NARODOWEJ



¹⁾ na zasadach określonych w ustawie z dn. 9.06.2006 r. (Dz.U. Nr 104, poz. 709 i Nr 218, poz. 1592)

(wg stanu na 03.11.2008 r.)

Źródło: www.mon.gov.pl

W zakresie odpowiedzialności urzędu ministra obrony narodowej znajduje się m.in.:

1. Kierowanie w czasie pokoju całokształtem działalności sił zbrojnych; przygotowywanie założeń obronnych państwa, w tym propozycji dotyczących rozwoju i struktury sił zbrojnych;
2. Realizowanie generalnych założeń, decyzji i wytycznych Rady Ministrów w zakresie obrony państwa;
3. Sprawowanie, w zakresie powierzonym przez Radę Ministrów, ogólnego nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, samorządy, podmioty gospodarcze itp.;
4. Sprawowanie ogólnego kierownictwa w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony; zawieranie umów międzynarodowych, wynikających z decyzji Rady Ministrów, dotyczących udziału polskich kontyngentów wojskowych w międzynarodowych misjach pokojowych i akcjach humanitarnych oraz ćwiczeń wojskowych prowadzonych wspólnie z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi.

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.

Podstawowym dokumentem określającym zasady kierowania działalnością Ministerstwa Obrony Narodowej, tryb jego pracy, organizację wewnętrzną, a także zakresy zadań poszczególnych komórek organizacyjnych jest Regulamin organizacyjny Ministerstwa Obrony Narodowej⁶³

Regulamin organizacyjny Ministerstwa Obrony Narodowej określa między innymi iż Minister kieruje Ministerstwem bezpośrednio oraz poprzez:

1. Osoby zajmujące kierownicze stanowiska Ministerstwa;
2. Dyrektorów (szefów) komórek organizacyjnych Ministerstwa;

⁶³ Dz. Urz. MON 2006., nr 21, poz. 270.

3. Pełnomocników i koordynatorów, powoływanych odrębną decyzją.

Kierowniczymi stanowiskami Ministerstwa są:

1. Sekretarz Stanu - I Zastępca Ministra Obrony Narodowej;
2. Szef Sztabu Generalnego WP;
3. podsekretarze stanu;
4. Dyrektor Generalny.

Osoby zajmujące kierownicze stanowiska Ministerstwa mogą wydawać również polecenia w sprawach należących do ich zakresu czynności (zakresu działania) - dyrektorom (szefom) komórek organizacyjnych, które nie są im przyporządkowane, po uprzednim powiadomieniu ich bezpośrednich przełożonych.

Ministrowi jest bezpośrednio podporządkowany Gabinet Polityczny Ministra, który: doradza Ministrowi, sporządza opinie w sprawach zleconych przez Ministra, wykonuje inne zadania określone przez Ministra.

Osobom zajmującym kierownicze stanowiska Ministerstwa oraz dyrektorom (szefom) komórek organizacyjnych są podporządkowane jednostki organizacyjne resortu.

Minister realizuje zadania określone w ustawie z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej⁶⁴ 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;

⁶⁴ DzU 1996., nr 10, poz. 56.

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, 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.

Dyrektor Generalny zapewnia poprzez przyporządkowane mu komórki organizacyjne odpowiada i organizuje:

1. Prawidłowe kształtowanie struktur organizacyjno – etatowych i zasad funkcjonowania Ministerstwa,
2. Planowanie roczne w Ministerstwie oraz opracowywanie sprawozdań w tym zakresie.
3. Przygotowanie projektu budżetu Ministerstwa oraz nadzorowanie bieżącej realizacji tego budżetu,
4. Świadczenie pomocy prawnej w Ministerstwie,
5. Nadzór nad ochroną informacji niejawnych w Ministerstwie,
6. Obsługę informatyczną Ministerstwa;
7. Sprawuje nadzór nad komórkami organizacyjnymi Ministerstwa w zakresie ich prawidłowego funkcjonowania i wykonywania zadań określonych przez Ministra oraz osoby zajmujące kierownicze stanowiska Ministerstwa
8. Nadzoruje realizację zadań związanych z kontrolą finansową i audytem wewnętrznym w Ministerstwie;
9. Sprawuje nadzór nad realizacją zadań w zakresie obsługi logistycznej i zabezpieczenia transportowego Ministerstwa.

Zadania związane z zapewnieniem Ministerstwu warunków funkcjonowania realizuje Dowódca Garnizonu Warszawa na podstawie wydanych przez Dyrektora Generalnego decyzji, wytycznych, instrukcji i poleceń.

Gospodarka finansowa resortu określona jest proceduralnie w obowiązujących w tym zakresie normach prawa.

Zgodnie z art. 103 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁶⁵, 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 dysponentów⁶⁶, określono jako **część 29 – Obrona narodowa**.

Gospodarka finansowa części 29 – Obrona narodowa podlega rygorom wynikającym z ustawy o finansach publicznych, ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶⁷, ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶⁸ oraz z innych przepisów określających gospodarkę finansową państwowych jednostek budżetowych⁶⁹.

W 2005 roku obowiązywała decyzja nr 391/MON z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej⁷⁰, 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 RP⁷¹. Z dniem 1 stycznia 2005 r., na podstawie ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz zmianie niektórych ustaw⁷² utworzony został Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych.

Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych jest państwowym funduszem celowym i stanowi wyodrębniony rachunek bankowy. Zasady gospodarowania środkami FMSZ określone zostały w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych⁷³.

Z dniem 1 sierpnia 2006 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej

⁶⁵ DzU 2005, nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁶⁶ DzU 2006, nr 80, poz. 588 ze zm.

⁶⁷ DzU 2004, nr 19, poz. 177 ze zm.

⁶⁸ DzU 2002, nr 76, poz. 694 ze zm.

⁶⁹ 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 (DzU 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 (DzU 2008, nr 23, poz. 135).

⁷⁰ Dz. Urz. MON2004, nr 18, poz. 196.

⁷¹ DzU 2001, nr 76, poz. 804 ze zm.

⁷² DzU 2004, nr 273, poz. 2703.

⁷³ DzU 2005, nr 133, poz. 1120.

Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych⁷⁴, wprowadzone w związku z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

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.

Zgodnie z decyzją Nr 278/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu Obrony Narodowej⁷⁵ oraz decyzją Nr 219/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 maja 2007 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa drugiego stopnia⁷⁶ 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 Narodowej⁷⁷, która określiła wykaz dysponentów środków budżetowych drugiego stopnia, trzeciego stopnia

⁷⁴ DzU 2006, nr 127, poz. 889.

⁷⁵ Dz. Urz. MON 2007, nr 13, poz. 149 ze zm.

⁷⁶ Dz. Urz. MON 2007, nr 10, poz. 119.

⁷⁷ Decyzja Nr 130/MON z dnia 26 marca 2008 r. *zmieniająca decyzje w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej* (Dz Urz MON 2008, nr 6, poz. 63).

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.

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 prawnymi⁷⁸.

Realizacja budżetu resortu obrony narodowej w 2009 r. odbywa się zgodnie z decyzją Nr 278/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej⁷⁹ z uwzględnieniem postanowień decyzji budżetowej na 2009 r.⁸⁰.

Podsumowując, można stwierdzić, iż realizacja zadań stojących przed Obroną Narodową jest ściśle uzależniona od wyasygnowanych na ten cel środków budżetowych. Tym samym, uzasadnionym jest fakt oparcia zasad gospodarki finansowej o filary prawa – ogólnego, czy też resortowego. Odpowiednie postawy osób funkcyjnych tworzących i kreujących zasady, strukturę i wielkości przyznawanych środków, niewątpliwie wpływają na jeszcze większą racjonalność gospodarki finansowej resortu.

⁷⁸ Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (DzU 2004, nr 163, poz. 1711 ze zm.) oraz ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 2005, nr 41, poz. 398 ze zm.).

⁷⁹ Dz. Urz. MON Nr 13, poz. 149 i nr 17, poz. 180 oraz z 2008 r. nr 6, poz. 63.

⁸⁰ Decyzja budżetowa na rok 2009 Nr 39/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 lutego 2009 r. (Dz. Urz. MON 2009, nr 1a, poz. 16).

2. PLANOWANIE I PROGNOZOWANIE WYDATKÓW MINISTERSTWA OBRONY NARODOWEJ

A. OTOCZENIE

2.1. Planowanie i uchwalanie budżetu państwa

We współczesnych rozwiązaniach gospodarczych alokacja zasobów finansowych dokonuje się poprzez system finansów publicznych. Celem systemu finansów publicznych jest więc gromadzenie środków pieniężnych, ale i ich rozdysponowanie. Jednak jest to tylko zewnętrzny przejaw funkcjonowania tego systemu, gdyż treścią zjawisk finansowych jest realizacja określonych zadań społecznie użytecznych (np. w zakresie bezpieczeństwa). Funkcjonowanie systemu finansów publicznych, którego centralnym elementem jest budżet państwa, nie może zatem ograniczać się tylko do sfery pieniężnej, bowiem finanse publiczne są silnie osadzone w rzeczywistości gospodarczej, społecznej i politycznej. Zaspokojenie potrzeb społeczeństwa poprzez wykonanie zadań wymaga skoordynowanego działania określonych ram prawnych. Działanie to przyjmuje różne formy i etapy. Do najważniejszych należy planowanie budżetowe, które stanowi podstawę alokacji finansowych środków publicznych.

Planowanie budżetowe polega na przygotowaniu i podejmowaniu decyzji dotyczących gromadzenia i podziału funduszu pieniężnego państwa na dany okres⁸¹.

Proces planowania budżetowego składa się z czterech podstawowych etapów⁸²:

1. Ustalenie celów fiskalnych i odpowiadającego im poziomu wydatków publicznych;
2. Przygotowania założeń fiskalnych i makroekonomicznych w perspektywie średnioterminowej;
3. Koordynacji mechanizmów podejmowania decyzji politycznych;
4. Przygotowania budżetu.

⁸¹ Por. J. Kaleta, *Informator budżetowy*, PWE, Warszawa 1989, s. 165.

⁸² *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, pod red. S. Owsiaka, PWE, Warszawa 2008, s. 81.

Projektowanie budżetu państwa jest procesem skomplikowanym i długotrwałym, w którym uczestniczą zarówno przedstawiciele administracji rządowej, samorządowej, jak i innych instytucji, które dysponują w różnym zakresie środkami publicznymi.

Budżet państwa jest uchwalany przez Sejm w postaci aktu prawnego najwyższej rangi – ustawy budżetowej. Przyjęcie ustawy przez parlament jest jednoznaczne z upoważnieniem Rządu do realizacji określonych w ustawie dochodów i wydatków.

W procedurze budżetowej (prawnej) proces ten nazywany jest **autoryzacją budżetu państwa**, a ściślej autoryzacją dochodów (podatków) oraz wydatków budżetowych. należy jednak zaznaczyć, iż w polskiej praktyce budżetowej nie stosuje się pojęcia „*autoryzacja budżetu państwa*”, powszechnie używane jest natomiast określenie „*procedura budżetowa*”. Zapisy o autoryzacji budżetu państwa, określające obowiązki organów władz państwowych, w tym samorządowych, kalendarium budżetowe, zasady opracowywania, uchwalania, wykonania budżetu państwa, przyjmowania sprawozdań z realizacji budżetu państwa itp. są zawarte w ustawie zasadniczej, w ustawie o finansach publicznych oraz w aktach wykonawczych wydawanych przez Ministra Finansów.

Tym samym, można również stwierdzić, iż zasady opracowania budżetu państwa są określone w ramach **procedury budżetowej** oraz **kalendarium budżetowego**.

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

Zgodnie z Konstytucją prawo inicjatywy budżetowej ma tylko Rząd. Obowiązująca w tym zakresie Ustawa o finansach publicznych⁸³ **nie określa szczegółowo trybu prac nad projektem budżetu państwa**, pozostawiając dużą swobodę Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów, którego obowiązkiem jest przedłożenie projektu ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem Radzie Ministrów. Minister Finansów obowiązek ten spełnia na podstawie zebranych informacji od poszczególnych dysponentów części budżetowych.

Minister Finansów określa, w drodze rozporządzenia, 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.

⁸³ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU 2005, nr 249, poz.2104).

Warto zaznaczyć, iż obowiązek taki nie wynika z treści ustawy budżetowej, nota budżetowa wydawana jest corocznie. Publikacja noty budżetowej następuje zwykle w połowie maja.

W nocie budżetowej Minister Finansów określa ponadto:

1. Jednostki organizacyjne uczestniczące w pracach nad projektem ustawy budżetowej.
2. Harmonogram prac.
3. Wykaz i wzory materiałów (formularzy), do których przekazania Ministrowi Finansów zobowiązane są poszczególne jednostki.
4. Zasady sporządzania tych materiałów.

Do projektu ustawy budżetowej składanego przez Ministra Finansów Radzie Ministrów są dołączone plany dochodów i wydatków naczelných władz, organów sprawiedliwości, najwyższych instytucji kontroli publicznej i podobnych organów o ustawowo zagwarantowanej niezależności od administracji rządowej. Do projektu ustawy budżetowej Minister Finansów włącza więc bez negocjacji dochody i wydatki: Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, sądownictwa powszechnego i administracyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej-Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego oraz Państwowej Inspekcji Pracy.

Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej (lub projekt o prowizorium budżetowym) i w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy przedstawia go Sejmowi wraz z uzasadnieniem. Decyzję Rady Ministrów poprzedzają konsultacje w ramach Trójstronnej Komisji⁸⁴ (która musi otrzymać projekt budżetu wraz z uzasadnieniem najpóźniej do 10 września i ma około dwóch tygodni na jego zaopiniowanie) oraz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (gdzie przedmiotem sporów jest podział między budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego). Do projektu ustawy budżetowej dołącza się uzasadnienie zawierające⁸⁵:

1. Główne cele polityki społecznej i gospodarczej.

⁸⁴ W praktyce Komisja jest forum konsultacji ze związkami zawodowymi.

⁸⁵ Por. art. 124 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU 2005, nr 249, poz.2104).

2. Założenia makroekonomiczne na rok budżetowy dwa kolejne lata. dotyczące prognozy:
 - a. produktu krajowego brutto i jego składowych, w tym:
 - wielkość eksportu netto,
 - popytu krajowego, w tym konsumpcji prywatnej i zbiorowej,
 - nakładów brutto na środki trwałe.
 - b. poziomu cen towarów i usług konsumpcyjnych.
 - c. kursu walutowego.
 - d. przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej.
 - e. poziomu zatrudnienia i bezrobocia.
 - f. salda obrotów bieżących.
3. Przewidywane wykonanie budżetu państwa za rok budżetowy poprzedzający rok budżetowy, którego dotyczy projekt ustawy budżetowej.
4. Omówienie:
 - a. projektowanych przychodów i rozchodów oraz dochodów i wydatków budżetowych.
 - b. projektowanych przychodów i wydatków państwowych funduszy celowych.
 - c. wykazu wieloletnich limitów zobowiązań w kolejnych latach realizacji narodowego Planu Rozwoju, wykazu wieloletnich limitów wydatków w kolejnych latach realizacji narodowego Planu Rozwoju oraz zestawienia programów i projektów realizowanych z bezzwrotnych środków zagranicznych innych niż środki Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych UE, w podziale na poszczególne okresy realizacji.
5. Omówienie przewidywanego salda i długu sektora finansów publicznych.
6. Omówienie wielkości środków własnych Unii Europejskiej oraz środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.
7. Informacje o udzielonych przez Skarb Państwa kwotach poręczeń i gwarancji według przewidywanego wykonania na koniec roku budżetowego poprzedzającego rok budżetowy, którego dotyczy projekt ustawy budżetowej.
8. Kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa.

9. Zestawienie zadań, w ramach planowanych kwot wydatków, wraz z opisem celów tych zadań, mierników wykonania oraz przewidywanych wieloletnich kosztów finansowych związanych z ich realizacją⁸⁶.

W tym samym czasie toczą się żmudne spory nad budżetem wewnątrz Rządu. Ich **pierwszym polem jest wielkość przewidywanych dochodów**. Członkowie Rządu zdają sobie sprawę, że im większe dochody zostaną zaplanowane, tym więcej można zaplanować wydatków. Natomiast Minister Finansów, który odpowiada za wykonanie dochodów, jest z natury rzeczy ostrożny w ich ocenie o chętnie zachowuje pewne rezerwy na wypadek, gdyby prognozy niektórych wpływów okazały się w toku realizacji nazbyt optymistyczne.

Drugim polem sporów jest wielkość możliwego do sfinansowania deficytu budżetowego oraz koszt obsługi tego długu. ustalając limit deficytu, minister Finansów musi brać pod uwagę:

1. Stan zadłużenia państwa i konieczność przestrzegania konstytucyjnych ograniczeń obowiązujących w tej mierze.
2. wymagania dotyczące unikania nadmiernego deficytu, obowiązujące w prawie wspólnotowym.
3. Możliwości sfinansowania deficytu wpływami z prywatyzacji.
4. Długoterminowe skutki deficytu budżetowego, wyrażające się w szczególności w rosnących kosztach obsługi długu, zmniejszających możliwości finansowania autonomicznych wydatków budżetu państwa.
5. Wpływ deficytu budżetowego na gospodarkę – wysoki deficyt budżetowy zwiększa ryzyko inflacji, wywołując przy tym tzw. zjawisko wypierania – ograniczanie przez banki, postrzegające zakup skarbowych papierów wartościowych jako efektywną i bezpieczną formę inwestycji, kredytów dla firm komercyjnych.

Kiedy wielkość przewidywanych dochodów budżetowych i deficytu budżetowego jest już określona, tym samym zostaje wyznaczona także łączna kwota wydatków budżetu. Pozostaje jednak do rozstrzygnięcia struktura tych wydatków. To właśnie jest **trzecim, najgorętszym polem sporów**, nie tylko w rządzie, ale także później w parlamencie⁸⁷.

Aby nadać bieg inicjatywie ustawodawczej Marszałek Sejmu dokonuje wstępnej kontroli projektu oceniając, czy odpowiada on wymogom konstytucyjnym i regulaminowym.

⁸⁶ Por. art. 1 pkt 38 Ustawy z 8 grudnia 2006 o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (DzU 2006, nr 249, poz. 1832).

⁸⁷ Por. J. Osiatyński, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 145.

Parlamentarna procedura budżetowa jest w ogólnym zarysie zgodna z trybem prac obowiązującym przy uchwalaniu innych ustaw. Rozpatrywanie przez Sejm projektów ustaw odbywa się według ściśle określonych procedur obejmujących kolejne fazy postępowania, tradycyjnie określane „czytaniem”.

Regulamin Sejmu przewiduje rozpatrywanie projektów ustaw w trzech czytaniach; przewiduje także procedury szczególne postępowania ustawodawczego dla ustaw szczególnych, zaliczając do nich ustawę budżetową.

Szczególny charakter ustawy budżetowej związany jest z tym, że zawarte w niej normy mają w znacznej części charakter konkretny i indywidualny, a ich obowiązywanie jest ograniczone do odcinka czasu określanego rokiem budżetowym. Szczególny tryb postępowania ustawodawczego związany jest również z faktem konstytucyjnego ograniczenia do czterech miesięcy, od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej, czasu trwania postępowania ustawodawczego. Jeżeli w trakcie trwania tego czasu ustawa nie zostanie przedstawiona Prezydentowi do podpisu, jest on uprawniony do zarządzenia skrócenia kadencji Sejmu. W polskim systemie prawnym przewiduje się uczestnictwo obydwu izb parlamentu w uchwalaniu ustawy budżetowej, a szczególny tryb postępowania ustawodawczego wyraża się w tym wypadku w ograniczeniu uprawnień Senatu w stosunku do zasad ogólnych trybu ustawodawczego. Senat nie ma prawa odrzucenia ustawy budżetowej uchwalonej przez Sejm, a jedynie uprawniony jest do uchwalenia ustawy lub zgłoszenia do niej poprawek, w ciągu 20 dni od przekazania mu uchwalonej przez Sejm ustawy budżetowej⁸⁸.

Rządowy projekt ustawy budżetowej zostaje przedstawiony w Sejmie, gdzie następuje tak zwane *exposé* Ministra Finansów, w którym przedstawia on główne założenia budżetu na okresy przyszłe. Po tej obszernej, ustnej prezentacji następuje pierwsze czytanie budżetu na plenarnym posiedzeniu Sejmu.

Pierwsze czytanie, odbywające się zwykle w pierwszej połowie października, jest **wstępną debatą nad przedłożonym przez Rząd projektem**. Projekt budżetu prezentuje Sejmowi Prezes Rady Ministrów lub Minister Finansów. Nad projektem przeprowadza się, zgodnie z zgłaszanymi pytaniami posłów dyskusję, w której swoje opinie o projekcie przedstawiają przede wszystkim przedstawiciele klubów i kół poselskich. Jediną decyzją, jaką Sejm formalnie podejmuje w pierwszym czytaniu, jest skierowanie projektu do dalszych prac w Komisji Finansów Publicznych. Teoretycznie możliwe jest również odrzucenie

⁸⁸ C. Kosikowski, E. Ruśkowoski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Oficyna Wolter Kluwer business, Warszawa 2008, s. 322.

projektu ustawy budżetowej w pierwszym czytaniu - w praktyce przypadek taki się nie zdarzył i wydaje się też mało prawdopodobne, żeby zaistniał w przyszłości, ponieważ Sejm może, korzystając ze swoich uprawnień wpłynąć na ostateczny kształt ustawy budżetowej.

Komisja Finansów Publicznych analizuje całość projektu oraz koordynuje dalsze prace nad nim. Jest ona swoistym centrum prac budżetowych i to na niej ciąży najważniejszy obowiązek – przedstawienie ostatecznego projektu ustawy budżetowej. Prace nad budżetem odbywają się również w innych komisjach. Poszczególne części projektu rozpatrywane są przez właściwe komisje sejmowe (branżowe), a w ich pracach uczestniczą przedstawiciele Komisji Finansów Publicznych. Komisje mogą zwracać się z pytaniami do autorów poszczególnych części ustawy oraz do Ministra Finansów w celu uzyskania dodatkowych informacji potrzebnych do zajęcia stanowiska w sprawie projektu. Komisja Finansów Publicznych gromadzi z poszczególnych komisji sejmowych stanowiska zawierające wnioski, opinie oraz propozycje poprawek – wraz z uzasadnieniami.

Uogólniając, prace w komisjach sejmowych obejmują przede wszystkim⁸⁹:

1. Ocenę Komisji Finansów Publicznych, po zapoznaniu się opiniami ekspertów oraz wyjaśnieniami przedstawicieli rządu, prognoz makroekonomicznych oraz założeń polityki budżetowej.
2. Opiniowanie poszczególnych części budżetu przez właściwe komisje sejmowe, na przykład Ministerstwa Obrony Narodowej przez Komisję Obrony Narodowej; w odrębnym trybie rozpatrywane są budżety organów władzy państwowej niepodlegające Radzie Ministrów.
3. Rozpatrywanie przez Komisję Finansów Publicznych opinii i propozycji poprawek zgłaszanych przez poszczególne komisje.
4. Analizę części tekstowej projektu budżetu.
5. Głosowanie poprawek dotyczących dochodów i wydatków budżetowych.

Po pracach w komisjach sejmowych następuje **drugie czytanie projektu budżetu, które obejmuje przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji, przeprowadzenia debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków**. Komisja Finansów Publicznych, po rozpatrzeniu stanowisk przekazanych przez komisje, przedstawia na posiedzeniu Sejmu sprawozdanie wraz z wnioskami o ich przyjęcie bez lub z poprawkami, a także informuje Sejm o nieuwzględnionych wnioskach poszczególnych komisji sejmowych. Następnie odbywa się debata, w trakcie której mogą być zgłaszane propozycje poprawek i wniosków (teoretycznie jeśli by ich nie zgłoszono mogło by odbyć się niezwłocznie trzecie czytanie projektu ustawy –

⁸⁹ Por. *Finanse publiczne, Podstawy teoretyczne*, pod red. B. Filipiak..., op. cit., s. 127 i 128.

w praktyce jednak na tym etapie zawsze toczy się długa i burzliwa dyskusja). Debat zamyka ponowne wystąpienie posła sprawozdawcy, zwykle głos zabiera Re z przedstawiciel Rządu.

Trzecie czytanie projektu obejmuje przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek lub wniosków przedstawionych podczas drugiego czytania oraz głosowanie. Porządek głosowania określa Regulamin Sejmu. Trzecie czytanie jest ostateczne i podczas niego musi zostać podjęta decyzja o przyjęciu budżetu, o wprowadzeniu bądź odrzuceniu poszczególnych poprawek czy odrzuceniu budżetu w całości.

Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu i Prezydentowi potwierdzony swoim podpisem tekst uchwalonej przez Sejm ustawy. Marszałek Senatu kieruje ustawę do oceny komisjom senackim. W trakcie prac komisji nad częściami ustawy mogą one wystąpić do reprezentantów poszczególnych resortów z wnioskami o udzielenie wyjaśnień. Komisje senackie po rozpatrzeniu właściwych części ustawy budżetowej przekazują swoje opinie dotyczące poszczególnych części **Komisji Gospodarki i Finansów Publicznych**, która koordynuje całość prac nad ustawą w senacie i której zadaniem jest sformułowanie projektu uchwały Senatu w sprawie ustawy budżetowej. W uchwale tej Senat może zgłosić poprawki do ustawy budżetowej lub postanowić o przyjęciu ustawy bez poprawek. Na uwagę zasługuje fakt, iż senatorowie, podobnie jak posłowie mogą zgodnie z wymogami regulaminów obu izb zgłaszać poprawki do projektu z jednym jednak konstytucyjnym ograniczeniem⁹⁰ - zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów wynikających projektów przedłożonych przez Rząd nie może powodować ustalenia większego deficytu budżetowego, niż przewidziano to w projekcie ustawy budżetowej.

Uchwała w sprawie ustawy budżetowej powinna być przyjęta w terminie 20 dni od przekazania ustawy Senatowi. Niepodjęcie przez Senat uchwały w sprawie budżetowej traktowane jest jako zgoda na przyjęcie ustawy w brzmieniu ustalonym przez Sejm. Jeśli Senat zgłosi poprawki do ustawy budżetowej, trafia ona ponownie do Sejmu.

Zgłoszone Sejmowi w uchwale Senatu propozycje dokonania w ustawie określonych zmian Marszałek Senatu kieruje do Komisji Finansów Publicznych, która przedstawia Sejmowi swoje sprawozdanie. Uchwałę Senatu proponującą poprawkę uznaje się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów.

Ustalony w wyniku rozpatrzenia propozycji Senatu tekst ustawy potwierdzony podpisem Marszałka Sejmu, zostaje przez Marszałka Sejmu niezwłocznie przesłany Prezydentowi. Powinno to nastąpić nie później niż po czterech miesiącach od dnia

⁹⁰ Por. art. 220 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483).

przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej. W przypadku opóźnienia Prezydent ma prawo skrócić kadencję Sejmu, czyli rozwiązać parlament. Decyzja taka może być podjęta nie później niż czternaście dni od terminu na przedłożenie Prezydentowi ustawy budżetowej do podpisu.

Uprawnienia Prezydenta wobec ustawy budżetowej w szczególny sposób określa Konstytucja⁹¹. Zgodnie z konstytucyjnymi zapisami nie przysługuje mu bowiem prawo odmowy podpisu (prawo veta) i skierowania ustawy do Sejmu celem ponownego rozpatrzenia. Podpisanie musi nastąpić w ciągu siedmiu dni od dnia otrzymania budżetu. Prezydent może natomiast przed podpisaniem ustawy zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy budżetowej (lub ustawy o prowizorium budżetowym) z Konstytucją (wniosek dotyczy wskazanego przepisu lub przepisów). Trybunał decyzję w tej kwestii musi wydać w ciągu dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku. Prezydent ponadto zarządza ogłoszenie podpisanej ustawy w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”⁹²

Budżet państwa musi zostać uchwalony w ciągu czterech miesięcy, licząc od ustawowego dnia jego przekazania do Sejmu. Jeżeli parlament w tym czasie nie uchwali budżetu, prezydent może go rozwiązać i roz�isać przedterminowe wybory.

Szczególną, możliwą w praktyce do wystąpienia jest sytuacja zmiany Rządu w toku prac budżetowych. Często jest to przesłanka do stosowania tzw. autopoprawki.

Autopoprawką nazywa się poprawkę do projektu ustawy zgłoszoną przez samego projektodawcę.

Jeśli nowy Rząd rozpoczyna prace kilka dni przed upływem terminu przekazania Sejmowi projektu ustawy budżetowej, zwykle Rząd przedkłada projekt opracowany przez poprzedników, a po pewnym czasie (zwykle kilka tygodni) przedkłada Sejmowi autopoprawkę. Podobnie jest, gdy ustępujący Rząd zdążył jeszcze przekazać projekt Sejmowi, a nowy Rząd chce zaakcentować swe odmienne podejście do budżetu⁹³.

Formalnie kwestie związane z autopoprawką nie są precyzyjnie uregulowane ani w Konstytucji, ani ustawie o finansach publicznych, jednak na bazie interpretacji prawa i utrwalonego zwyczaju parlamentarnego wypracowane są pewne niekwestionowane reguły, według których:

⁹¹ Por. art. 224 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483).

⁹² Por. J. Głuchowski, *Budżet i procedura budżetowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.

⁹³ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Lexis Nexis, Warszawa 2007, s. 521.

1. Złożenie autopoprawki nie jest traktowane jako przedłożenie nowego projektu – czas wyznaczony Sejmowi na uchwalenie ustawy budżetowej biegnie więc w dalszym ciągu od dnia złożenia pierwszego projektu.
2. Jeśli, zgodnie z konstytucyjnymi zapisami projekt ustawy budżetowej ma się stać od 1 stycznia roku budżetowego tymczasową podstawą prowadzenia przez Radę Ministrów gospodarki finansowej, to za przedłożony przez Rząd projekt ustawy budżetowej uznaje się projekt z autopoprawkami zgłoszonymi przed rozpoczęciem roku budżetowego. Oczywiście nieuwzględnione początkowo autopoprawki będą normalnie rozpatrywane w toku dalszych prac nad budżetem (w ciągu roku budżetowego).

Na wyjaśnienie zasługuje również konstytucyjnie opisana sytuacja, kiedy w „*wyjatkowych przypadkach*” – przewidziano możliwość określenia dochodów i wydatków budżetu państwa w okresie krótszym niż rok, w **formie ustawy o prowizorium budżetowym**.

Do projektu ustawy o prowizorium budżetowym stasuje się przepisy odnoszące się do projektu ustawy budżetowej. W przypadku przedstawienia Sejmowi projektu ustawy o prowizorium budżetowym Rada Ministrów przedstawia sejmowi projekt ustawy budżetowej nie później niż na trzy miesiące przed zakończeniem okresu obowiązywania prowizorium.

Warto również zwrócić uwagę na sytuację, kiedy nawet przy zachowaniu wszystkich konstytucyjnych i ustawowych terminów ustawa budżetowa może nie wejść w życie przed początkiem roku budżetowego. Powstaje wówczas problem prawnej podstawy prowadzenia przez Rząd gospodarki finansowej. Kluczowa jest tu sprawa zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków, gdyż w polskim prawie finansowym prawo do pobierania podatków i innych opłat na rzecz Skarbu Państwa nie wynika z ustawy budżetowej, lecz z odrębnych ustaw ustanawiających te obciążenia.

Jeżeli ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie weszła w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, **Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy**. Oznacza to, że do momentu opublikowania ustawy budżetowej w Dzienniku Ustaw rolę tymczasowego budżetu państwa pełni projekt ustawy budżetowej (albo ustawy o prowizorium budżetowym) przedłożony przez Radę Ministrów.

Zaprezentowany opis procedur budżetowych ukazuje, jak skomplikowany, wieloetapowy i pracochłonny jest to proces. Wynika to nie tylko z rangi i znaczenia ustawy budżetowej, lecz również z jej złożonej struktury wewnętrznej. W procesie uchwalania

niewątpliwie priorytetową rolę pełni Sejm, rola Senatu jest znacznie mniejsza, a tylko pewne ograniczone uprawnienia w tym względzie posiada Prezydent.

„*Produkt finalny*” opisywanej procedury – **ustawa budżetowa, składa się z elementów, które są określane w ustawie o finansach publicznych, która wymienia wśród nich:**

1. Prognozę dochodów budżetu państwa.
2. Limit wydatków budżetu państwa.
3. Deficyt budżetu państwa oraz źródła jego pokrycia.
4. Limity zatrudnienia osób objętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych.
5. Przychody i rozchody budżetu państwa.
6. Rozchody obejmujące prefinansowanie zadań przewidzianych do finansowania ze środków Unii Europejskiej.
7. Zestawienie przychodów i wydatków państwowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych.
8. Plany finansowe państwowych funduszy celowych.
9. Wykazy programów wieloletnich oraz wykaz inwestycji wieloletnich.
10. Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, zadań inspekcji i straży i zadań zleconych ustawami.
11. Zakres i kwoty dotacji przedmiotowych.
12. Wykaz jednostek otrzymujących dotacje podmiotowe i celowe oraz kwoty tych dotacji.
13. Wykaz programów i projektów realizowanych ze środków Unii Europejskiej.

W ustawie budżetowej dochody budżetu państwa ujmuje się według źródeł dochodów, zaś wydatki budżetu państwa ujmuje się w podziale na części, działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej.

Konstatując, gospodarka finansowa państwa może w Polsce opierać się na trzech prawnych podstawach:

1. Ustawie budżetowej.
2. Ustawie o prowizorium budżetowym.
3. Projekcie ustawy budżetowej (czy projekcie ustawy o prowizorium budżetowym) przedłożonym przez Rząd parlamentowi.

Warto także zaznaczyć, iż prawną podstawą gospodarki finansowej państwa nie może być projekt rządowy po zmianach i poprawkach przyjętych przez Sejm, ale jeszcze nie zatwierdzony przez Senat ani projekt po poprawkach Senatu jeszcze nie rozpatrzony przez Sejm, ani projekt przyjęty przez parlament, ale jeszcze nie podpisany przez Prezydenta⁹⁴.

Przytoczone opisy i analizy oraz obserwacja obecnego życia publicznego dowodzi, iż w obszarach, gdzie nie działają naturalne, samosterujące się mechanizmy rynkowe, oparte na permanentnym ścieraniu się wielkości popytu i podaży, gdzie kierownicy podejmujący decyzje – również o charakterze gospodarczym nie mają naturalnej motywacji działania do optymalnego zarządzania, motywacji opartej na korzyściach własnych, wynikających z korzyści organizacji, w których pełnią funkcje decyzyjne, koniecznym staje się ustanowienie gotowych – proceduralnych rozwiązań dla sektora publicznego, opartych na normach prawa, z wykorzystaniem możliwości stosowania sankcji karnych za ich niestosowanie.

B. STAN OBECNY

2.2. Analiza systemu planowania budżetowego w resorcie Obrony Narodowej

Niniejszy podrozdział jest wynikiem badań nad racjonalnością i skutecznością obowiązującego w resorcie obrony narodowej systemu planowania budżetowego. Celem prowadzonych badań była analiza systemu oraz ocena jakości planowania, a także wyjaśnienie przyczyn dokonywania alokacji zasobów finansowych.

W przypadku budżetu wojskowego istota problemu polega na tym, że dokonywane zmiany w jego układzie nie są związane z dążeniem do uzyskiwania jak najlepszych efektów realizowanych zadań, a jedynie dostosowują ten układ do realnych możliwości wydatkowych.

Formalnym wyrazem tego problemu są niekiedy kilkunastokrotne nowelizacje układu wykonawczego budżetu, które dokonywane są zwłaszcza przed końcem danego roku budżetowego. **Merytorycznym przejawem** dokonywanych zmian są zmiany w strukturze wydatków, co w efekcie skutkuje zmianami poziomu finansowania różnych dziedzin i zadań resortu obrony narodowej.

Planowanie budżetowe uzależnione jest od wielu czynników, jednym z nich jest dokładność prognoz podstawowych wielkości i wskaźników makroekonomicznych. **Należy**

⁹⁴ J. Osiatyński, *Finanse publiczne...*, *op. cit.*, s. 146.

podkreślić, że o wysokości budżetu resortu obrony narodowej decydują konkretne procesy gospodarcze zachodzące w naszym kraju.

Czynione obserwacje pozwalają na postawienie tezy, że procesy te, a co za tym idzie także odpowiednie wskaźniki, podlegają stałym wahaniom związanym z cyklem koniunkturalnym. Na tym tle wyłania się pewna trudność w planowaniu budżetowym. Polega ona na konieczności przyjęcia pewnych prognoz określonych wielkości ekonomicznych. Dla poprawnej konstrukcji budżetu wojskowego nie bez znaczenia jest właściwa i w miarę dokładna prognoza takich wskaźników jak: wielkość produktu krajowego brutto, kursy walut, wskaźnik inflacji, itp.

Analiza oraz ocena jakości planowania budżetowego nie należą do procesów łatwych. Ich trudność polega na możliwości pojawiania się w trakcie roku budżetowego szeregu nowych sytuacji, których nie można było przewidzieć na etapie planowania. Mimo to analiza jakości planowania budżetowego powinna opierać się na określonych zasadach⁹⁵. Przede wszystkim należy porównywać pierwotny plan z wykonaniem, a nie plan po zmianach dokonywanych w trakcie roku budżetowego. Nie bez znaczenia są wartości stwierdzonych odchyień od planu, w zależności czy są to odchylenia dodatnie czy ujemne, pokazuje to na systematyczne niedoszacowania lub przeszacowania określonych pozycji budżetu. Wreszcie, ważne jest aby błędy w planowaniu wydatków rozpatrywać osobno. Wcześniejsze wyniki badań dowodzą, że wyróżnia się dwie główne przyczyny błędów⁹⁶. **Pierwsza z nich** polega na przyjmowaniu nierealistycznych lub nieprecyzyjnych założeń do planowania. **Druga przyczyna** to nietrafny wybór metody planowania.

Określony w ustawie o finansach publicznych⁹⁷ tryb opracowania budżetu państwa, ma bezpośrednie przełożenie na proces planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej. Wspomniana ustawa zakłada, że wszelkie materiały niezbędne do opracowania projektu ustawy budżetowej opracowują i przedstawiają Ministrowi Finansów dysponenti części budżetowych. Sposób, tryb oraz terminy opracowywania wymienionych materiałów określa Minister Finansów w swoim rozporządzeniu⁹⁸ wydawanym odrębnie na każdy rok budżetowy. W ramach tych, swego rodzaju „wytycznych”, Minister Finansów precyzuje wszystkie obszary związane z tworzeniem projektu ustawy budżetowej, w tym:

1. Planów rzeczowych zadań realizowanych ze środków budżetowych;
2. Projektów planów dochodów i wydatków poszczególnych części budżetowych;

⁹⁵ W. Misiąg, *Planowanie budżetowe w samorządach*, Minicipium, Warszawa 2005, s. 177.

⁹⁶ S. Owsiak, *Planowanie budżetowe...*, op. cit., s. 49.

⁹⁷ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU 2005, nr 249, poz. 2104).

⁹⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 (DzU 2008, nr 87, poz. 537).

3. Kwotę wartości kosztorysowej inwestycji wieloletniej;
4. Wykazów inwestycji i programów wieloletnich;
5. Wykaz wydatków związanych z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej oraz programów i projektów dofinansowywanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej;
6. Wzory formularzy;
7. Projektów rocznych planów finansowych niektórych jednostek podsektora rządowego.

Poza wymienionymi powyżej materiałami, w procesie opracowywania projektu budżetu poszczególnych części budżetowych, ważną rolę odgrywają informacje zawarte w projekcie ustawy budżetowej z roku poprzedniego. Tam właśnie załączone jest uzasadnienie, które zawiera między innymi główne cele polityki społecznej i gospodarczej oraz założenia makroekonomiczne na rok budżetowy i dwa kolejne lata dotyczące prognozy najważniejszych parametrów⁹⁹, niezbędnych do opracowania projektu budżetu na lata następne.

Minister Obrony Narodowej, jako dysponent części 29 budżetu państwa „*Obrona Narodowa*”, podlega wszystkim wymienionym wcześniej regułą i zasadą opracowywania projektu budżetu resortu obrony narodowej. W celu określenia szczegółowych zasad obowiązujących w obszarze tworzenia budżetu, zostały wydane dodatkowe ustawy, rozporządzenia oraz decyzje Ministra Obrony Narodowej dotyczące opracowania i realizacji budżetu w resorcie obrony narodowej.

Wśród obowiązujących przepisów szczegółowych należy wymienić Ustawę o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych¹⁰⁰, gdzie zostały określone kierunki przebudowy i modernizacji technicznej oraz źródła i wydatki budżetowe na finansowanie armii. Celem tej ustawy było zapewnienie warunków do osiągnięcia przez część naszych Sił Zbrojnych pełnej interoperacyjności w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz standardów pozostałych państw członkowskich tej organizacji w zakresie uzbrojenia, wyposażenia, mobilności i możliwości prowadzenia działań wojskowych w każdych warunkach. **Jednym z najważniejszych ustaleń ustawy, było**

⁹⁹ Parametry te to między innymi: wielkość produktu krajowego brutto, wielkość eksportu netto, wielkość konsumpcji prywatnej i zbiorowej, nakładów brutto na środki trwałe, poziom cen i towarów konsumpcyjnych, kursy walutowe, przeciętne wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej, poziom zatrudnienia i bezrobocia, salda obrotów bieżących, zestawienie zadań w ramach planowanych kwot wydatków wraz z opisem celów tych zadań mierników wykonania oraz przewidywanych wieloletnich kosztów finansowych związanych z ich realizacją.

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (DU 2001. nr 76, poz. 804).

określenie poziomu wydatków budżetowych, który zakładał przeznaczanie corocznie z budżetu państwa środków w wysokości nie niższej niż 1,95% Produktu Krajowego Brutto. Drugim istotnym elementem zawartym w ustawie było założenie, że udział wydatków majątkowych w budżecie Ministerstwa Obrony Narodowej będzie wzrastał w taki sposób, aby na koniec 2006 roku osiągnąć wskaźnik co najmniej 23% ogólnej wielkości budżetu.

Wymieniona wcześniej ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych nakładała na Ministra Obrony narodowej obowiązek opracowania oraz wprowadzenia programu przebudowy i modernizacji technicznej. Program ten został ogłoszony w zarządzeniu Ministra Obrony Narodowej¹⁰¹ 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.

Kolejnym przepisem rangi szczegółowej, wykorzystywanym w procesie tworzenia budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej, 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 wojska¹⁰². W decyzji określony został zakres planowanych wydatków, ujmowanych w projektach budżetów sporządzanych przez dysponentów drugiego stopnia oraz dysponentów trzeciego stopnia bezpośrednio podległych dysponentowi głównemu. **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.**

Wymieniona wcześniej 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. Etap pierwszy trwa najdłużej i obejmuje najwięcej czynności,

¹⁰¹ 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 2004, nr 13, poz. 139).

¹⁰² 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 2007, nr 13, poz. 149).

które są realizowane przez większość organów uczestniczących w procesie tworzenia budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej.

Prace nad budżetem rozpoczynają się zorganizowaniem szeregu konferencji w celu uzgodnienia 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. Głównym wykonawcą tych zamierzeń jest Departament Budżetowy Ministerstwa Obrony Narodowej, a uczestnikami procesu są dysponenci budżetu drugiego stopnia, dysponenci budżetu trzeciego stopnia ustanowieni przez dysponenta głównego oraz komórki organizacyjne Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

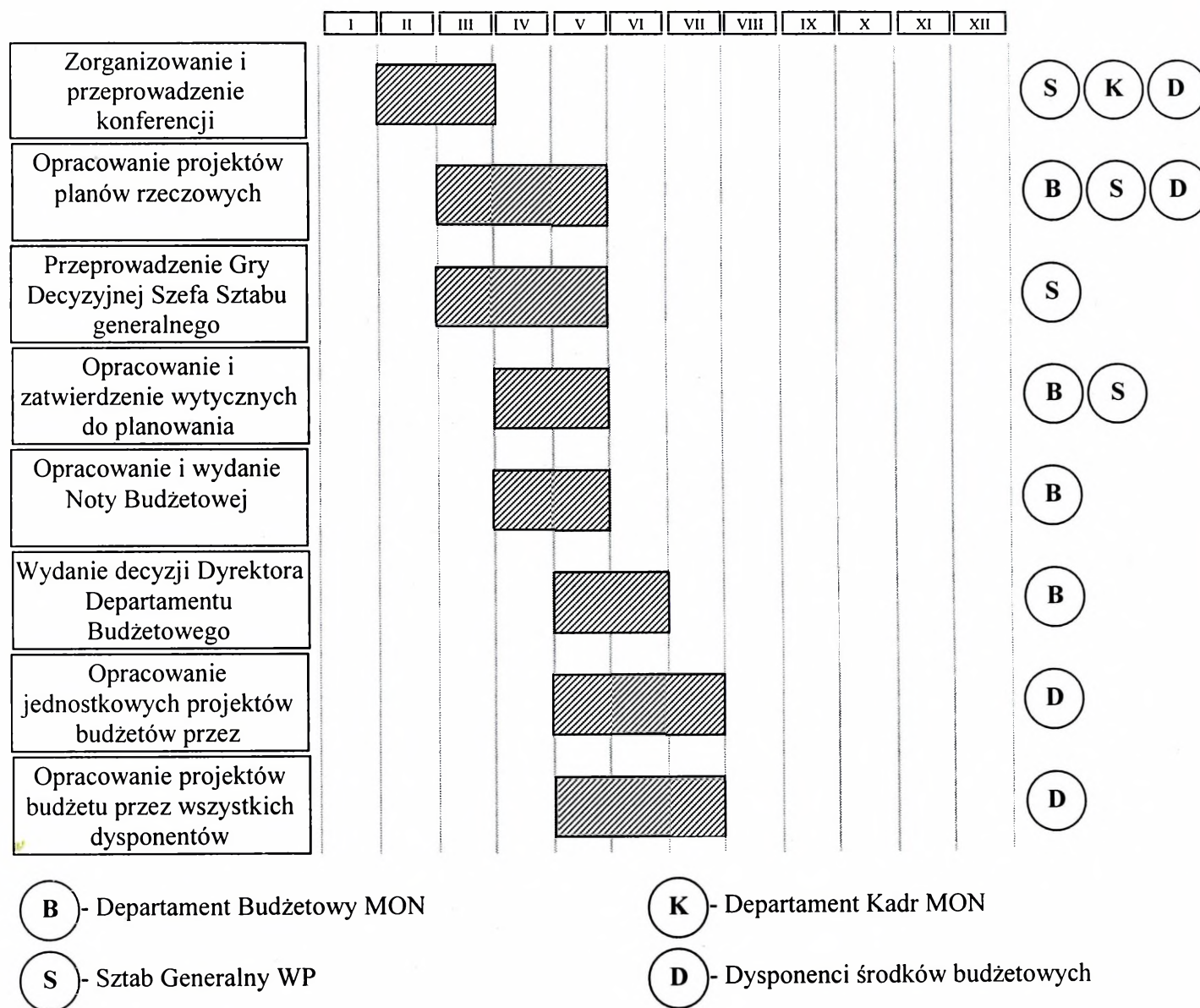
Kolejnym elementem w harmonogramie przedsięwzięć dotyczących planowania budżetowego jest przeprowadzenie **Gry Decyzyjnej Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego** określającej zadania i priorytety do działalności Sił Zbrojnych w roku objętym planowaniem. Określone w wyniku przeprowadzonej Gry Decyzyjnej priorytety stanowią podstawę do opracowania kolejnego formalnego dokumentu, którym są wytyczne Ministra Obrony Narodowej do planowania budżetowego. Elementy wstępne opisywanych przedsięwzięć planistycznych, w sposób graficzny prezentuje 5.

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.

Schemat 5

Harmonogram przedsięwzięć dotyczących planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej – etap wstępny



Źródło: Opracowanie własne na podstawie decyzji 278/MON.

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. Na podstawie tych projektów, dysponenci budżetu drugiego stopnia opracowują projekty zbiorcze, które obejmują wydatki wszystkich podległych im dysponentów budżetu trzeciego stopnia. Opracowane projekty budżetów muszą być zgodne z limitami zawartymi w wytycznych Ministra Obrony Narodowej do planowania budżetowego. Projekty te, oprócz dochodów i wydatków budżetowych, zawierają również wydatki finansowane ze środków zagranicznych oraz z innych źródeł.

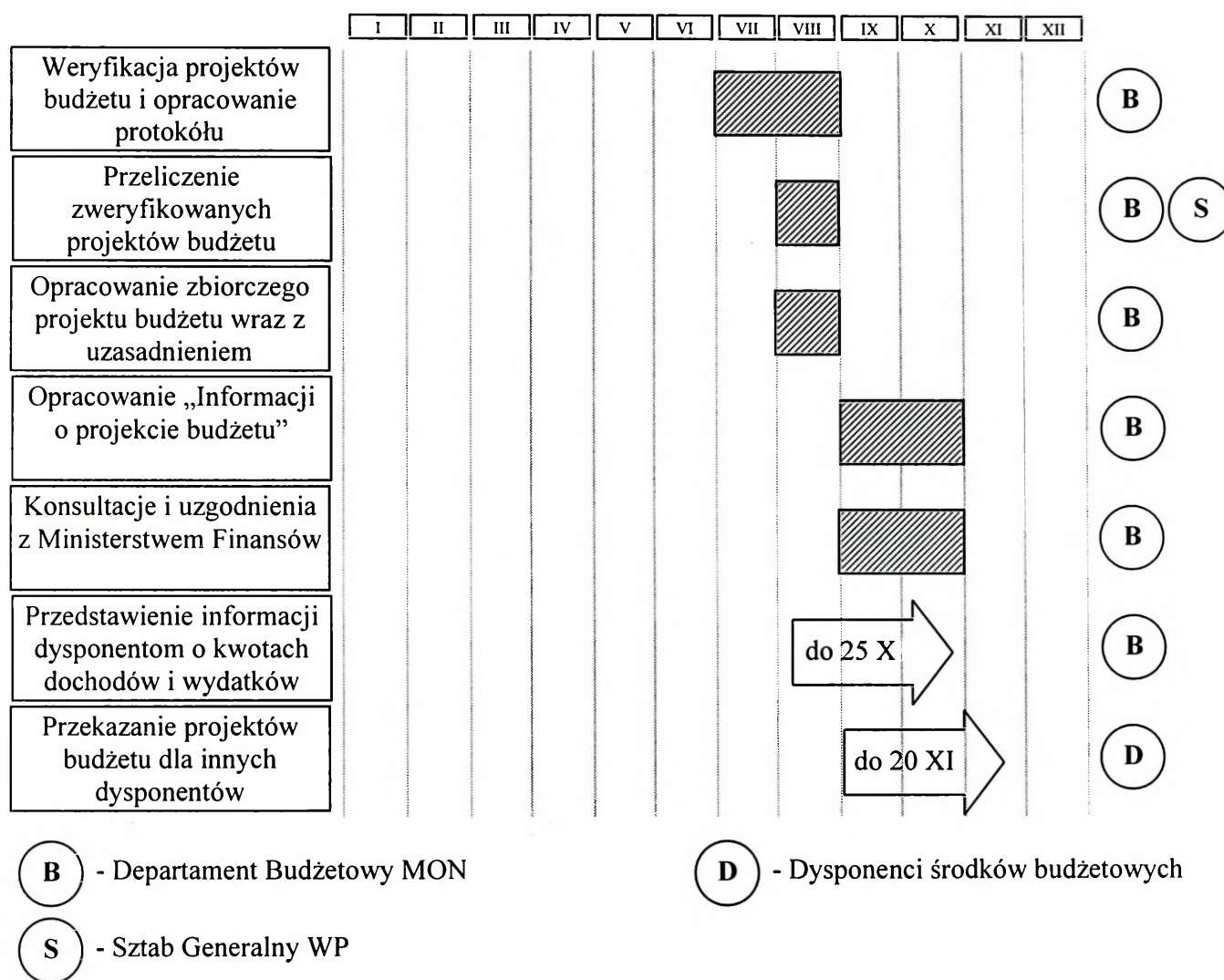
Po zakończeniu realizacji pierwszego etapu harmonogramu przedsięwzięć dotyczących planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej, który zazwyczaj trwa około sześciu miesięcy – kończąc się w lipcu roku przed planowego, **następuje etap weryfikacji składanych wcześniej przez poszczególnych dysponentów projektów budżetów.** Na tym etapie prac głównym wykonawcą poszczególnych czynności jest **Departament Budżetowy Ministerstwa Obrony Narodowej**. On jako pierwszy dokonuje 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.

Etap weryfikacyjny procedury planistycznej w resorcie Obrony Narodowej przedstawia schemat 6.

Schemat 6

Harmonogram przedsięwzięć dotyczących planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej – etap weryfikacji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie decyzji 278/MON

Po dokonaniu weryfikacji wszystkich projektów budżetów, następuje przeliczanie zawartych tam kwot na ceny i płace oraz warunki metodologiczne roku planistycznego, a także dostosowanie limitów wydatków poszczególnych dysponentów do ogólnego limitu wydatków resortu obrony narodowej określonego przez Radę Ministrów. Po tych

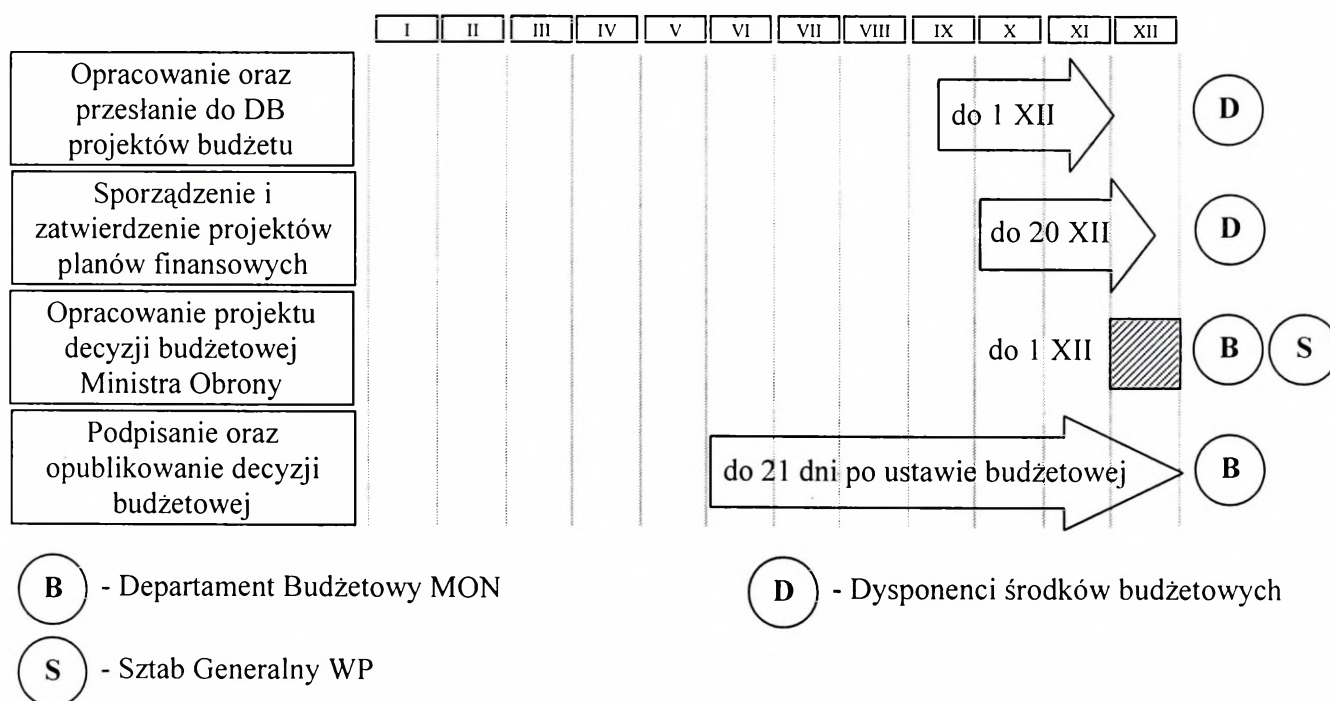
przeliczeniach Departament Budżetowy opracowuje zbiorczy projekt budżetu resortu, a następnie dołączając do niego uzasadnienie przekazuje go Ministrowi Finansów.

Kolejnym elementem, składającym się na proces planowania jest przygotowanie przez Departament Budżetowy „*Informacji na temat projektu budżetu*”.

Dokument ten wykorzystywany jest wewnątrz resortu, a także podczas prowadzonych konsultacji i uzgodnień w Ministerstwie Finansów i Komisji Sejmowej. Na tym etapie następuje jeszcze przedstawienie przez dysponenta głównego informacji dysponentom drugiego stopnia i dysponentom trzeciego stopnia bezpośrednio podległym dysponentowi głównemu o przyjętych kwotach dochodów i wydatków. Poszczególni dysponenci natomiast przekazują część swoich budżetów do realizacji przez innych dysponentów. Końcowe przedsięwzięcia dotyczące planowania budżetowego w resorcie Obrony Narodowej przedstawia w sposób graficzny schemat 7.

Schemat 7

Harmonogram przedsięwzięć dotyczących planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej – etap końcowy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie decyzji 278/MON.

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**. Na tym etapie wszyscy dysponenci budżetu drugiego stopnia oraz dysponenci budżetu trzeciego

stopnia podlegli bezpośrednio dysponentowi głównemu opracowują oraz przesyłają Dyrektorowi Departamentu Budżetowego projekty planów finansowych na następny rok budżetowy, z wyodrębnieniem wydatków planowanych do przekazania innym dysponentom. Natomiast dysponenci budżetu trzeciego stopnia mają obowiązek sporządzenia i zatwierdzenia projektów planów finansowych w szczególności wynikającej z klasyfikacji budżetowej.

Ostatnimi czynnościami w procesie planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej jest opracowanie projektu decyzji budżetowej Ministra Obrony Narodowej, a następnie przedstawienie jej do podpisu i opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Ministra Obrony Narodowej. Projekt decyzji budżetowej sporządza Departament Budżetowy wraz z komórkami organizacyjnymi odpowiedzialnymi za opracowanie centralnych planów rzeczowych.

Opisywany dotychczas proces planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej obejmuje całość budżetu, ze wszystkimi rodzajami realizowanych wydatków. Jednak na szczególną uwagę zasługuje **część budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej, która objęta jest centralnymi planami rzeczowymi.**

Ten zakres planowania budżetowego regulowany jest odrębnym przepisem, którym jest decyzja Ministra Obrony Narodowej w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych¹⁰³. Decyzja ta w sposób szczegółowy reguluje zakres oraz kompetencje poszczególnych organów biorących udział w procesie planowania rzeczowego, zasady opracowywania centralnych planów rzeczowych, harmonogram wykonywanych prac planistycznych, a także zasady realizacji tych planów.

Centralne plany rzeczowe sporządzane są przez Zarząd Planowania Rzeczowego – P8 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego i obejmują swoim zakresem: modernizację techniczną (zakup uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego, zakup środków bojowych, prace rozwojowe i wdrożeniowe, zakupy części zamiennych do uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego, zakupy innych przedmiotów oraz urządzeń), zakup środków materiałowych (materiały pędne i smary, przedmioty zaopatrzenia mundurowego, żywność na zapasy wojenne, produkty lecznicze i wyroby medyczne), inwestycje budowlane, remonty nieruchomości oraz inwestycje realizowane w ramach NSIP.

Czynności związane z opracowaniem centralnych planów rzeczowych rozpoczynają się już w styczniu roku przed planowego i realizowane są zgodnie z ramowym

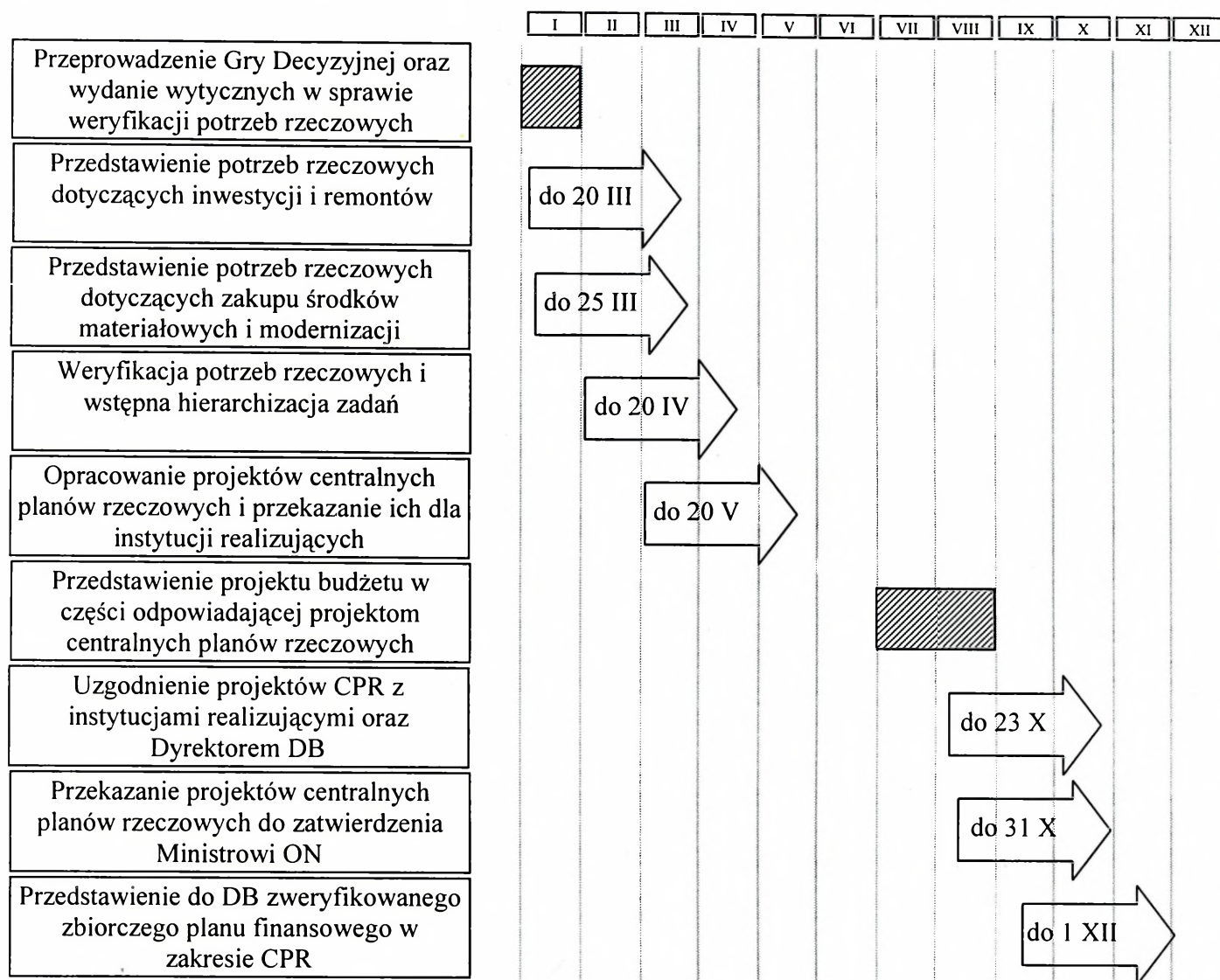
¹⁰³ Decyzja Nr 7/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 stycznia 2008 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. MON 2008, nr 1, poz. 6).

harmonogramem prac w zakresie opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych, stanowiącym załącznik do wymienionej wcześniej decyzji Ministra Obrony Narodowej. Zgodnie z tym harmonogramem, w terminie do końca stycznia Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego wydaje szczegółowe wytyczne dotyczące trybu przedstawiania i weryfikacji potrzeb rzeczowych, a następnie organizuje Grę Decyzyjną. W razie potrzeby czynności te uzupełniane są naradami roboczymi w sprawie identyfikacji potrzeb Sił Zbrojnych na kolejny rok planistyczny w zakresie objętym centralnymi planami rzeczowymi. W okresie tym przeprowadza się również cykl szkoleń z przedstawicielami instytucji opracowujących dane uzupełniające niezbędne do przygotowania specyfikacji istotnych warunków zamówień publicznych. Graficzna prezentację etapów opracowania centralnych planów rzeczowych prezentuje schemat 8.

Następnie dysponenci drugiego stopnia, dysponenci trzeciego stopnia bezpośrednio podlegli dysponentowi głównemu oraz dyrektorzy i szefowie właściwych komórek organizacyjnych przedstawiają Szefowi Zarządu Planowania Rzeczowego – P8 **zestawienie potrzeb rzeczowych w zakresie inwestycji budowlanych, remontów nieruchomości, środków materiałowych oraz modernizacji technicznej**. Uzupełnieniem zgłaszanych potrzeb rzeczowych jest przesłanie przez wymienionych dysponentów oraz dyrektorów instytucji centralnie realizujących zadania rzeczowe zaktualizowanych wykazów zawartych umów wieloletnich, a także wykazów jednostkowych cen towarów i usług, celem urealnienia parametrów zadań ujmowanych w centralnych planach rzeczowych.

Po zebraniu wszystkich potrzeb rzeczowych oraz innych niezbędnych danych następuje **proces weryfikacji i wstępna hierarchizacja zadań**, które zostaną ujęte w centralnych planach rzeczowych. Weryfikację kończy **Gra Decyzyjna Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, na której określone zostają priorytety zadań do działalności Sił Zbrojnych na dany rok planistyczny w obszarze objętym centralnymi planami rzeczowymi**. Po tych ustaleniach następuje opracowanie wstępnych projektów centralnych planów rzeczowych i przekazanie ich gestorom i dyrektorom instytucji właściwych do centralnej ich realizacji. Projekty tych planów przekazywane są również do Departamentu Budżetowego aby mogły być dołączone do całego projektu budżetu i poddane procesowi weryfikacji i uzgodnień poza resortowych.

Harmonogram opracowania centralnych planów rzeczowych w resorcie obrony Narodowej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie decyzji 7/MON.

Końcowa faza harmonogramu opracowania centralnych planów rzeczowych, która następuje po czynnościach weryfikacyjnych, obejmuje czynności związane z uzgodnieniami dotyczącymi realizacji tych planów przez właściwe instytucje. Dopiero po tych uzgodnieniach przekazuje się projekty centralnych planów rzeczowych do zatwierdzenia przez Ministra Obrony Narodowej. **Zatwierdzone projekty trafiają do Departamentu Budżetowego oraz wszystkich instytucji właściwych do centralnej lub decentralnej ich realizacji.**

Po tak szczegółowym przedstawieniu procesu planowania budżetu resortu obrony narodowej, należałoby dokonać oceny tego systemu oraz zastanowić się nad jego skutecznością. **Dogłębna analiza poszczególnych przedsięwzięć realizowanych w ramach**

procesu planowania budżetowego pozwala na sformułowanie kilku zasadniczych wniosków:

Po pierwsze, wyraźnie daje się zauważyć pewna „sztywność” kwot ujętych w ogólnym limicie wydatków przyjmowanych do konstrukcji projektu budżetu.

Departament Budżetowy niejako narzuca poszczególnym dysponentom budżetu i organom planującym konkretne kwoty, które wynikają z przyjętej wcześniej struktury wydatków. **Metoda planowania budżetu resortu obrony narodowej opiera się na przeniesieniu odpowiednich kwot z budżetu roku poprzedniego do budżetu roku planowego w podziale na dysponentów budżetu i organy planujące, po wcześniejszym zweryfikowaniu tych kwot wskaźnikiem inflacji oraz dostosowaniem wynikającym z wprowadzonych zmian organizacyjnych.** Oznacza to, że wielkość i struktura budżetu poszczególnych komponentów wchodzących w skład Sił Zbrojnych nie ma przełożenia na zadania jakie nakładane są na te komponenty.

Po drugie, obowiązek dostosowywania – na każdym etapie planowania – realizowanych zadań do przydzielonych limitów wydatków, z góry zakłada, że konstrukcja budżetu nie będzie odpowiadała faktycznym potrzebom Sił Zbrojnych, a jedynie będzie „sztucznym” dostosowaniem do ogólnego limitu i struktury budżetu, narzuconego przez dysponenta głównego. Takie działania przynoszą w efekcie konieczność dokonywania szeregu zmian w układzie wykonawczym budżetu w trakcie jego realizacji, a dodatkowo pozwalają uniknąć wykonawcom budżetu odpowiedzialności za niezrealizowanie stawianych przed nimi zadań.

Po trzecie, proces planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej szczegółowo regulują dwie decyzje Ministra Obrony Narodowej. Dzięki takiemu ujęciu tego obszaru, planowanie budżetowe dobrze wpisuje się w cały proces zarządzania zasobami finansowymi. Należy jednak pamiętać, że planowanie jest tylko jednym z elementów tego zarządzania. Pozostaje jeszcze cały proces organizacji, ustalenia kompetencji poszczególnych komponentów wchodzących w system zarządzania oraz elementy kontroli.

Po czwarte, w systemie planowania budżetowego angażowanych jest wiele podmiotów, które biorą aktywny udział w ustalaniu i konstruowaniu budżetu resortu obrony narodowej. Wydaje się jednak, że brakuje w tym systemie większego udziału najniższego ogniwa gospodarki wojskowej, którym jest dysponent trzeciego stopnia oraz instytucji pozostających na jego zaopatrzeniu. Udział tych podmiotów w procesie planowania budżetowego jest minimalny, a właśnie te podmioty – dzięki bezpośredniemu realizowaniu zadań – mogą dostarczać najwięcej informacji niezbędnych do właściwej konstrukcji budżetu.

Jak wykazano system planowania budżetowego obowiązujący w resorcie obrony narodowej **nie jest pozbawiony elementów negatywnych**. Wśród propozycji zmian w tym systemie, mającym na celu poprawę jego skuteczności, należy wymienić prezentację planów finansowych w formie wielowariantowej, a także planowanie wieloletnie.

Z doświadczenia wiadomo, że zawsze będzie istniało niebezpieczeństwo niezrealizowania wcześniej zaplanowanych i ujętych w budżecie zadań, przygotowanie wariantu zastępczego pozwala na dokonywanie właściwych alokacji środków budżetowych. Natomiast jeżeli chodzi o planowanie wieloletnie, podkreślić należy, że pomimo obdarzenia większym stopniem niepewności tego planowania, pozwala ono na zachowanie ciągłości w polityce budżetowej realizowanych zadań.

C. PRZEWIDYWANE KIERUNKI ZMIAN

2.3. Prognozowanie wydatków obronnych i możliwości jego zastosowania

Prognozowanie jest czynnością, której efektem jest wyrażenie określonego prawdopodobieństwo tego, co zajdzie w przyszłości przy wykorzystaniu naukowych metod, które czynności te uwiarygodniają, na podstawie wiedzy, którą pozyskano obserwując teraźniejszość i przeszłość.

W systemie finansów publicznych, obejmujących zasoby podmiotów publicznych, operacje tymi zasobami oraz reguły prawne ich dotyczące¹⁰⁴, czyli pewien wyodrębniony kompleks w ramach całokształtu zjawisk i reakcji zachodzących w gospodarce narodowej¹⁰⁵, wykorzystanie środków publicznych zgodnie z zasadami¹⁰⁶ jest kwestią absolutnie fundamentalną. Zasady te stanowią, że wydatki publiczne powinny być dokonywane:

1. W sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;
2. W sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
3. W wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Aby cele te osiągnąć nie wystarczy jedynie stosowanie wszystkich reguł wydatkowania środków publicznych, określonych w prawodawstwie państwowym, w tym

¹⁰⁴ Por. *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. naukową E. Ruśkowskiego, Wydawnictwo KiK Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2000, s. 13.

¹⁰⁵ M. Wypych, *Finanse i instrumenty finansowe...*, op. cit., s. 13.

¹⁰⁶ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, (Dz U, nr 155, poz. 1014 z późn. zm.), art. 35.

głównie odnoszącym się do sfery finansów i zamówień publicznych, ale także stworzenia warunków, które pozwolą na racjonalne¹⁰⁷, prorozwojowe i efektywne wykorzystanie środków publicznych oraz na przeciwdziałanie ich marnotrawieniu. Kluczem do realizacji tego celu jest planowanie strategicznych zadań realizowanych przez państwo oraz podmioty przez nie finansowane w horyzoncie wieloletnim, oparte o wiarygodne przesłanki, których dostarczyć powinny analizy i prognozy, w tym prognozy budżetowe.

Przewidywanie możliwości wystąpienia (lub nie) określonych zdarzeń lub ich natężenia, czy też skali w przyszłości i próby jej kształtowania od niepamiętnych czasów były przedmiotem zainteresowania ludzi. Dzieje się tak pomimo faktu, że niezbyt często podejmując określone decyzje względem przyszłości, zdajemy sobie w pełni sprawę w jak dużym stopniu uwzględniają one różnego rodzaju założenia, kalkulacje i przypuszczenia dotyczące jej możliwego kształtu¹⁰⁸.

W procesach społecznych i gospodarczych zainteresowanie to jest tym bardziej pożądane, gdyż trafne przewidywanie może te procesy uczynić bardziej efektywnymi lub też zdecydować, albo znacząco wpłynąć na ich właściwy przebieg i odwrotnie może przesadzić o ich fiasku. W aspekcie bezpieczeństwa państwa przewidywanie i projektowanie przyszłości w zakresie kształtowania się czynników mających wpływ na to bezpieczeństwo, w tym głównie o charakterze militarnym, jest również niezmiernie ważne.

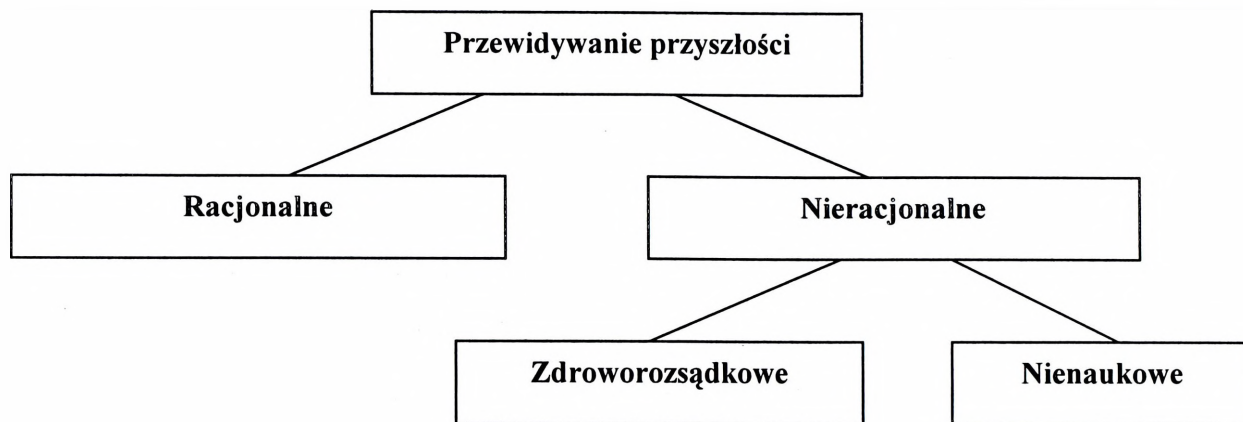
Rozświetlenie przyszłości może odbywać się w wieloraki sposób; generalnie można je podzielić na racjonalne i nieracjonalne¹⁰⁹. Z tym drugim spotykamy się wówczas, gdy wnioskowanie o przyszłość opiera się na wróżbach, wierzeniach, prorocत्वach czy też przepowiedniach. Mają one zatem swe źródło w sferze niematerialnej i opierają się na przesłankach nie mających charakteru naukowego. Przewidywanie racjonalne występuje wówczas, gdy przeczucia zastępowane są doświadczeniem i konkretnymi osiągnięciami nauki. W tym przypadku można mówić o zdroworozsądkowym i naukowym sądzie o przyszłości. Na schemacie *Klasyfikacja przewidywań przyszłości* przedstawiono rodzaje wnioskowania o przyszłości.

¹⁰⁷ M. Wasylko, *Kontrola finansowania jako instrument optymalizacji procesów gospodarczych*, Wyższa Szkoła Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń. s. 30

¹⁰⁸ E. Nowak, *Prognozowanie gospodarcze, Metody, modele, zastosowania, przykłady*, pod red. E. Nowaka, Placet, Warszawa 1998, s. 11.

¹⁰⁹ Por. A. Zaliaś, B. Pawełek, S. Wanat, *Prognozowanie ekonomiczne. Teoria, przykłady, zadania*, PWN, Warszawa 2003, s. 11.

Klasyfikacja przewidywań przyszłości



Źródło: *Prognozowanie gospodarcze, Metody i zastosowania*, pod. red. M. Cieślak, PWN, Warszawa 2002, s. 17.

Prognozowanie jest zatem czynnością, której efektem jest wyrażenie określonego prawdopodobieństwa tego, co zajdzie w przyszłości¹¹⁰.

Prognozowanie w tym ujęciu to racjonalne, naukowe przewidywanie przyszłych zdarzeń¹¹¹. Jest więc ono rodzajem wnioskowania o przyszłości opartym na naukowych podstawach¹¹². Według J. Grenia¹¹³ „prognozowanie to praktyczna działalność zmierzająca do sformułowania naukowo uzasadnionej oceny, tj. szacunku prawdopodobnego stanu w przyszłości na podstawie posiadanych informacji z przeszłości oraz merytorycznej wiedzy o danym odcinku rzeczywistości będącym przedmiotem prognozowania”.

Prognozowanie służy sporządzaniu prognoz, które są jego efektem, czyli naukowo uzasadnionym obrazem przyszłych stanów lub procesów¹¹⁴.

Prognoza jest więc niczym innym jak pewnego rodzaju sądem o przyszłych stanach zjawisk i zdarzeń sformułowanych w trakcie procesu prognozowania¹¹⁵.

Warto zaznaczyć, co niezmiernie istotne, iż prognozy stanowią zapowiedź przyszłości, która jednak może się spełnić, spełnić się częściowo albo wcale¹¹⁶. Prognoza jest bowiem szacunkiem realizacji prognozowanego obiektu, na podstawie dotychczasowej wiedzy

¹¹⁰ M. Daniluk, *Gospodarka pokojowa a wojna*, MON, Warszawa, 1984, s. 203.

¹¹¹ *Prognozowanie gospodarcze, Metody i zastosowania*, pod. red. M. Cieślak, PWN, Warszawa 2002, s. 18.

¹¹² Por. E. Nowak, *Prognozowanie gospodarcze*, Placet, Warszawa 1988, s. 9.

¹¹³ J. Greń, *Metodologiczne aspekty prognozowania ekonomicznego*, Przegląd strategiczny, 1978 nr 1, Warszawa 1978, s. 3-4.

¹¹⁴ Por. H. Kryński, *Planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego*, PWN, Warszawa 1978, s. 10.

¹¹⁵ E. Nowak, *Prognozowanie gospodarcze...*, op. cit., s. 10.

¹¹⁶ Por. A. Zaliś, *Teoria prognozy*, PWE, Warszawa 1997, s. 35.

o nim¹¹⁷, a jednocześnie wyrazem ograniczenia zainteresowania w stosunku do przyszłości, do celów poznawczych i nie przedstawia jeszcze woli określanego ukształtowania zdarzeń¹¹⁸. Prognozy należy traktować zatem w kategoriach poznawczych, a nie decyzyjnych¹¹⁹ i jako odzwierciedlenie terażniejszej wiedzy i doświadczenia prognozujących.

Celem prognoz nie jest więc kształtowanie przyszłości lecz stworzenie warunków do modelowania określonych procesów lub zdarzeń¹²⁰, do czego z kolei służy programowanie i planowanie.

Analizując literaturę przedmiotu, można powiedzieć, że planowanie jest procesem podejmowania decyzji dotyczących zamierzeń mających wpływ na przyszłość¹²¹, natomiast programowanie jako proces podejmowania decyzji¹²², jako projektowanie (zakładanie) tych zamierzeń, proponowanie i dokonywanie wyboru określonych rozwiązań spośród wielu możliwych¹²³.

Planowanie będące jedną z funkcji zarządzania¹²⁴ jest zatem dalece bardziej konkretnym oddziaływaniem na przyszłość niż ma to miejsce w przypadku programowania.

Konkludując należy wskazać, że prognozowanie, programowanie i planowanie są działaniami dotyczącymi przyszłości, a efekty tych działań, czyli prognoza, program i plan przyszłość tę opisują w formie przewidywań (prognoza), zamiarów (program) i decyzji (plan). Proces prognozowania powinien być etapem poprzedzającym podejmowanie decyzji planistycznych¹²⁵, a prognoza ma wspomagać procesy decyzyjne¹²⁶, bowiem „przy podejmowaniu decyzji, których konsekwencje ujawnią się w przyszłości prognoza pozwala na uwzględnienie przewidywanych realizacji, kierunków i dynamiki kształtowania się zjawisk”¹²⁷.

Wzajemną zależność występującą pomiędzy procesami prognozowania, programowania i planowania zawiera schemat 10.

¹¹⁷ Por. R. Czyżewski, M. Hundert, R. Klóska, *Wybrane zagadnienia z prognozowania*, *Ekonomicus*, Szczecin 2006, s. 10.

¹¹⁸ Por. B. Winiarski, *System planowania gospodarki narodowej*, PWE, Warszawa 1985, s. 179.

¹¹⁹ Por. A. Falisiewicz, *Prognoza, program, plan*, WP, Warszawa 1977, s. 18.

¹²⁰ Por. *Prognozowanie w przedsiębiorstwie. Materiały na seminarium*, StatSoft Polska Sp. zoo, Warszawa 2000, s. 6.

¹²¹ Por. H. Kryński, *Planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego...*, op. cit., s. 16.

¹²² *Wybrane elementy ekonomiki bezpieczeństwa*, pod red. Z. Stachowiaka, J. Płaczką, AON, Warszawa 2002, s. 11.

¹²³ Por. A. Falisiewicz, *Prognoza, program, plan...*, op. cit., s. 22.

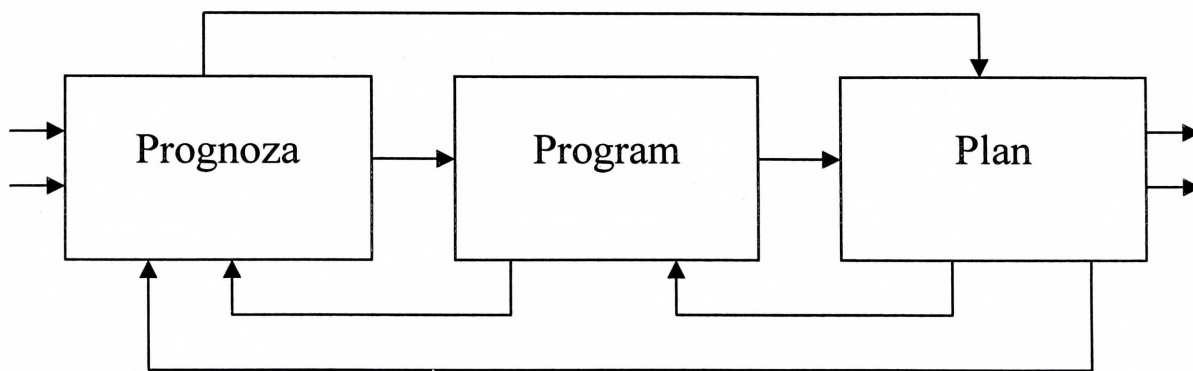
¹²⁴ Por. R.W. Gryfin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2004, s. 40.

¹²⁵ Por. H. Kryński, *Planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego...*, op. cit., s. 95.

¹²⁶ Por. A. Zaliaś, B. Pawełek, S. Wanat, *Prognozowanie ekonomiczne, Teoria, przykłady, zadania*, PWN, Warszawa 2003, s. 14.

¹²⁷ Por. A. Zaliaś, *Teoria Prognozy...*, op. cit., s. 21.

Zależność pomiędzy prognozowaniem, planowaniem i programowaniem



Źródło: M. Daniluk, *Gospodarka pokojowa a wojna*, MON, Warszawa, 1984, s. 202.

Do wyznaczania wiarygodnej prognozy niezbędne jest posługiwanie się metodami naukowymi. Metod tych jest wiele, a ramy tego opracowania nie pozwalają na ich głębszą systematykę. W najbardziej ogólnym rozumieniu przy klasyfikowaniu metod prognozowania pomocne jest użycie kryterium tzw. „ściśłość” uzasadnienia prognoz. Zgodnie z tym można mówić, że prognoza z metodycznego punktu widzenia uzasadniona jest ściśle lub, że nie jest ona ściśle uzasadniona¹²⁸. Posługując się tą cechą, wyróżnić można dwie zasadnicze grupy metod prognozowania, a w tym:

1. Grupę metod ekstrapolacyjnych;
2. Grupę metod intuicyjnych¹²⁹.

Inny podział, uwzględniający to samo kryterium, określa grupy metod prognozowania jako **metody ilościowe i metody jakościowe**¹³⁰. Metody ilościowe nazywane są także metodami matematycznymi (matematyczno-statystycznymi), a metody jakościowe metodami heurystycznymi¹³¹. W literaturze przedmiotu spotkać można również określenie metod z grupy ekstrapolacyjnych, jako metody badawcze¹³².

Często wprowadza się też trzecią grupę metod prognozowania, nie wynika ona z „czystego” kryterium, o którym mowa powyżej, a jest raczej kompilacją metod stosowanych zarówno w metodach matematycznych jak i niematematycznych. Grupę tę

¹²⁸ A. Falisiewicz, *Prognoza, program, plan...*, op. cit., s. 69.

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ *Prognozowanie gospodarcze*, pod redakcją naukową E. Nowaka, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1998, s. 21.

¹³¹ A. Zaliś, B. Pawełek, S. Wanat, *Prognozowanie ekonomiczne, Teoria, przykłady, zadania*, PWN, Warszawa 2003, s.15.

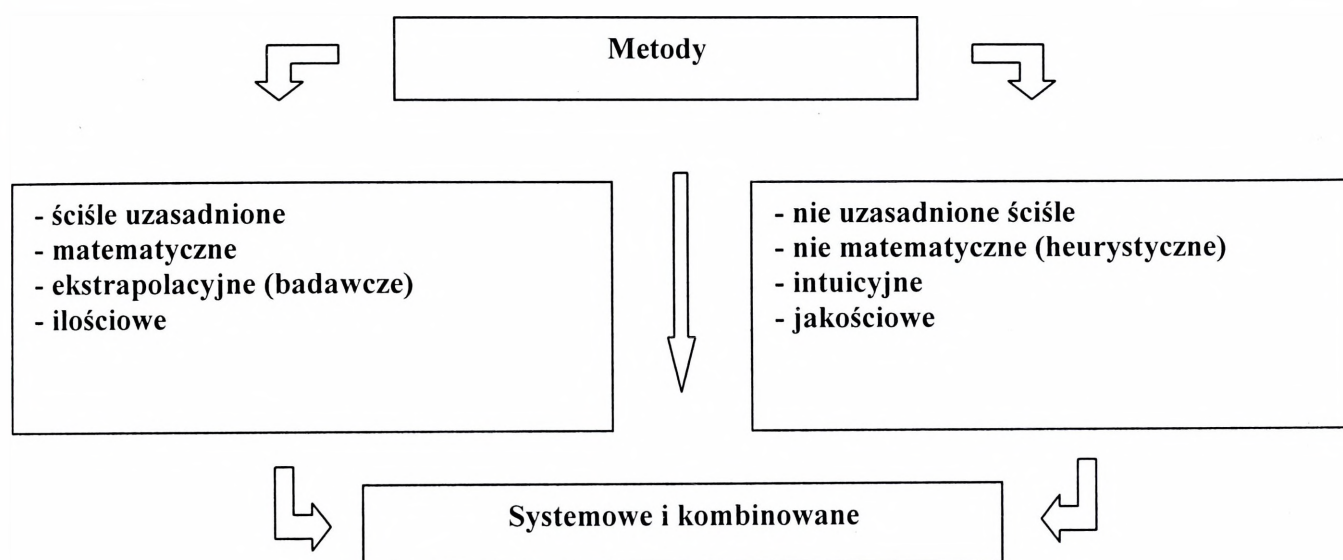
¹³² C. Gozdecki, E. Zawada, *Wybrane metody statystyczne w prognozowaniu wojskowym*, Wydawnictwo MON, Warszawa 1978. s.21.

nazwano jako **metody systemowe i kombinowane**¹³³. Metody do niej zaliczone wykorzystują możliwości prognostyczne innych metod, np. metod ekstrapolacji wzbogacając je szczegółową interpretacją przyczynowo-skutkową¹³⁴.

Dla lepszego zobrazowania, zasadniczego podziału metod prognozowania, niżej zaproponowano schemat 11.

Schemat 11

Podział metod prognozowania



Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Falisiewicz, *Prognoza, program, plan*, WP, Warszawa 1977, s. 70-90.

Omówienie kwestii związanych z prognozowaniem nie może się obyć bez chociażby krótkiego przeglądu rodzajów prognoz. W poniższym zestawieniu, w sposób tabelaryczny (tabela 2) dokonano ich syntetycznego przeglądu.

W kontekście rodzajów prognoz oraz ich systematyki konieczne jest również wyjaśnienie kilku podstawowych pojęć z nimi związanych. Ponieważ prognozy związane są z przyszłością, kryterium czasu jest tym czynnikiem, który determinuje wiele działań w tym obszarze. Często używanymi, ale też i mylnymi są pojęcia horyzont i okres prognozy. Aby możliwe było jednoznaczne rozróżnienie tych pojęć do ich objaśnienia niezbędne jest użycie dodatkowych określeń, czyli wyprzedzenia prognozy i prognozy dopuszczalnej.

¹³³ A. Falisiewicz, *Prognoza, program, plan...*, op. cit., s. 79.

¹³⁴ Ibidem, s. 69.

Tabela 2

Rodzaje prognoz gospodarczych

Kryterium podziału	Rodzaje prognoz	
	Podział	Czego dotyczą
Okres prognozy	- krótkoterminowe - średnioterminowe - długoterminowe * perspektywiczne * ponadperspektywiczne	- okresu do 1 roku - okresu od 2 do 5 lat - okresu przekraczający 5 lat - okresu 10-20 lat - okresu ponad 20 lat
Okres prognozy – funkcje prognozy	- operacyjne - strategiczne	- okresu do 1 roku, narzędzi planowania operacyjnego - okresu ponad 1 rok, narzędzi planowania długookresowego
Charakterystyka prognozowanego zjawiska	- ilościowe * punktowe * przedziałowe - jakościowe	- zjawisk gospodarczych typu ilościowego - określonej wartości jaką przyjmie prognoza - przedziału liczbowego w którym znajduje się prognoza - tendencji zmian stanu prognozowanego zjawiska
Cel prognoz	- badawcze - ostrzegawcze - normatywne	- identyfikacji przyszłych zdarzeń - ostrzeżeń przed wystąpieniem niekorzystnych tendencji - ułatwień dokonania wyboru
Stopień szczegółowości	- ogólne - szczegółowe	- ogólnego stanu obiektu - stanu szczegółowych zmiennych
Zasięg	- makroekonomiczne - mikroekonomiczne	- całej gospodarki - pojedynczych jednostek gospodarczych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: E. Nowak, *Prognozowanie gospodarcze*, Placet, Warszawa 1988, s. 11- 14.

W literaturze przedmiotu „*prognoza dopuszczalna, to taka prognoza, która w świetle przyjętego kryterium, może być uznana za dostatecznie dokładną lub wiarygodną*”¹³⁵.

W prognozach gospodarczych wiarygodność jest oczywiście warunkiem niezbędnym, a dopuszczalny poziom dokładności od informacji, jakich oczekujemy. Okres maksymalnie długi, zamknięty określoną datą lub też samą datę w przyszłości, do której można sporządzić prognozę dopuszczalną nazywamy horyzontem prognozy¹³⁶. Identycznie horyzont prognozy określa E. Nowak w *Prognozowaniu gospodarczym* oraz E. Zaliś w *Prognozowaniu ekonomicznym*. B. Winiarski natomiast ogranicza horyzont prognozy do określonego punktu w przyszłości, a nie do okresu (przedziału czasu). **Horyzont prognozy**

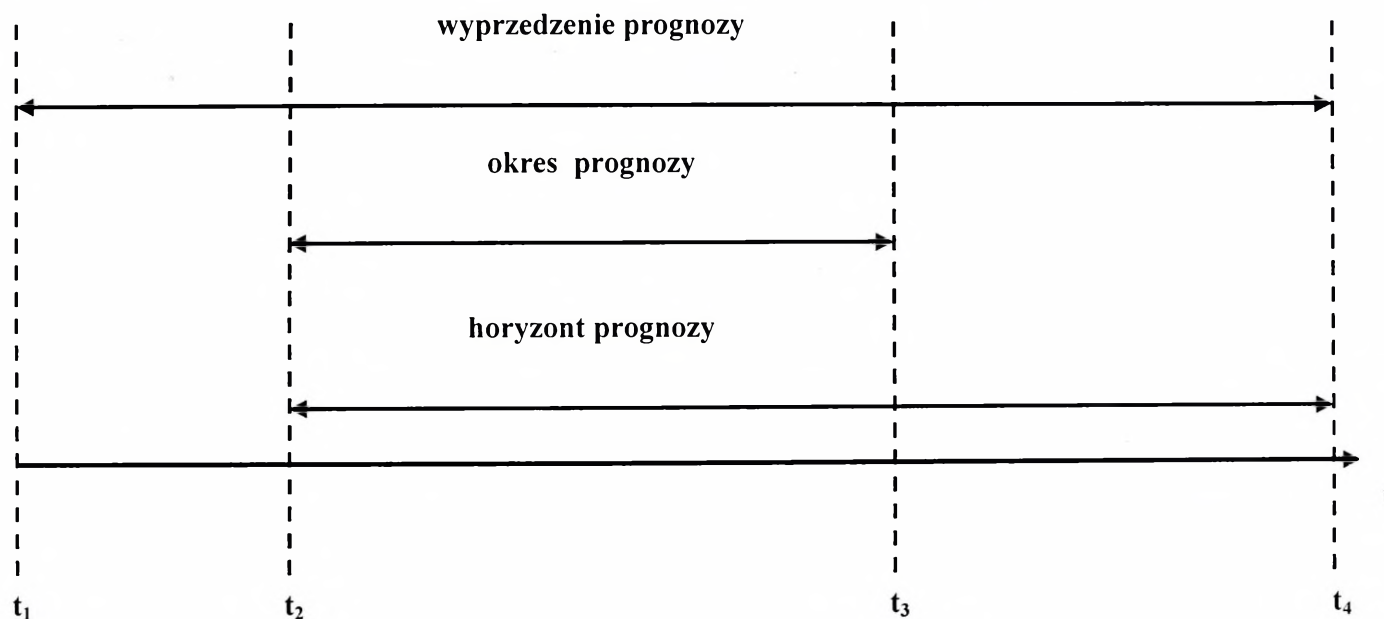
¹³⁵ E. Nowak, *Prognozowanie gospodarcze...*, op. cit., s. 14.

¹³⁶ Ibidem., s. 15.

wiąże się z okresem prognozy, w niektórych przypadkach wyrażenia te mogą być tożsame, gdyż okres prognozy, to nic innego jak czas (przedział czasu), dla którego wykonano prognozę. W tym kontekście, sprawą niezwykle istotną jest to, iż nie ma możliwości dowolnego wydłużania horyzontu prognozy w zależności od oczekiwań zlecających prognozę. **Okres prognozy** zawsze musi się mieścić w ramach horyzontu prognozy, co jest warunkiem prawidłowego jej sporządzenia (prognoza dopuszczalna). Ostatnim z tej grupy definicji jest **wyprzedzanie prognozy**, które odpowiada długości czasu, jaki mija od momentu sporządzenia prognozy do daty, do której prognoza jest wystawiona. Dla lepszego zrozumienia tych pojęć na schemacie 12 przedstawiono je w formie graficznej na osi czasu.

Schemat 12

Wyprzedzenia, okres i horyzont prognozy



t₁ data postawienia prognozy

t₃ koniec okresu objętego prognozą

t₂ początek okresu objętego prognozą

t₄ granica dopuszczalności prognozy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: E. Nowak, *Prognozowanie gospodarcze*, Placet, Warszawa 1988, s. 14-16.

Po koniecznym wstępie z teorii prognozy w dalszej części rozważano możliwości zastosowania prognozowania w siłach zbrojnych. Wiele z zaproponowanych rozwiązań ma charakter postulatywny.

Prognozy finansowe wykonywane w MON stanowią istotną część wszystkich prognoz resortu. Można zaryzykować stwierdzenie, iż w procesie programowania obronnego, obok prognoz rozwoju sytuacji polityczno – militarnej, stanowią one obecnie bardzo ważną wytyczną do konstruowania ogólnych założeń, ale również co niezmiernie istotne konkretnych rozstrzygnięć (i ich usytuowania w czasie), które znajdują się

w programach rozwoju. Z założenia więc prognozowanie budżetowe jest i będzie istotnym a w zasadzie nieodzownym elementem procesu planowania średniookresowego. Ważne jest zatem, aby w miarę precyzyjnie określić funkcję, miejsce, rolę i zadania prognozowania w całości kształcie prac planistycznych.

Zadania prognoz budżetowych są pochodną funkcji jakie spełniają one w procesie podejmowania decyzji planistycznych¹³⁷. W takim ich usytuowaniu wyróżnić zatem można:

1. Wytyczenie jak najbardziej wiarygodnej ścieżki finansowania sił zbrojnych;
2. Wskazanie niezbędnych danych ekonomicznych będących punktem wyjścia dla analiz i wariantowanie rozwiązań;
3. Ostrzeżenie przed możliwymi zagrożeniami w zakresie pogorszenia się sytuacji ekonomicznej;
4. Aktywizowanie do podejmowania rozstrzygnięć o zasadniczym znaczeniu dla kształtu i potencjału sił zbrojnych.

Wiarygodność danych prognostycznych, jest absolutnie niezbędna w każdym procesie planowania wieloletniego. Niejako z definicji jednak tylko w nielicznych przypadkach prognozy spełniają się w 100 %. Często również działania podjęte na podstawie prognoz celowo zmierzają w takim kierunku, aby się one nie potwierdzały. Co jednak niezmiernie istotne margines błędu powinien być jak najmniejszy i to zarówno na minus jak i na plus. Prognozy finansowe nie powinny jednak, co jest niestety charakterystyczne dla prognoz budżetu MON sporządzonych w resorcie, zbyt ulegać politycznym intencjom, ale być efektem rzetelnych analiz i zastosowania naukowych metod.

Prognozy finansowe MON stanowią bazę do podejmowania decyzji planistycznych brzemiennej w skutki finansowe, gdyż programy rozwoju, głównie w zakresie zakupów uzbrojenia, inwestycji infrastrukturalnych, ale także zmian liczebności i struktur organizacyjnych sił zbrojnych są niebywale kosztowne.

Złe decyzje, powzięte na bazie nierealistycznych prognoz, mogą generować poważne straty, których nie wolno pomijać.

Obecnie „prognozy” finansowe w MON sporządzane są w jednym wariantcie, który zakłada mechaniczne przeliczenie prognozowanego przez Ministerstwo Finansów PKB według formuły 1,95 % roku poprzedniego. Takie podejście jest mało wiarygodne, może być wręcz niebezpieczne, trzeba bowiem pamiętać, iż przy bardzo optymistycznym założeniu, że państwo nie zmieni zasad kształtowania budżetu resortu obrony narodowej, zmianie może ulec prognozowanie tempa wzrostu PKB. Niebezpieczeństwo to jest tym większe, gdy

¹³⁷ Por. *Prognozowanie gospodarcze, Metody, modele, zastosowania, przykłady...*, op. cit., s. 27.

uświadomimy sobie jakie perturbacje mogą wynikać w przypadku podjęcia do realizacji programów, których następnie nie można sfinansować z racji tego, że prognozy były nazbyt optymistyczne. Za przykład niech posłuży chociażby ostatnia kwartał 2008 r. i budżet 2009 r., który jest niższy od prognozowanego o ponad 5 mld zł.

Poza ścieżką finansową, prognozy powinny zawierać zatem niezbędne dane makroekonomiczne, których odchylenie wpłynie na postawione prognozy, jak również podstawowe założenia w zakresie czynników o charakterze ilościowym mających wpływ na strukturę budżetu w układzie grup wydatków.

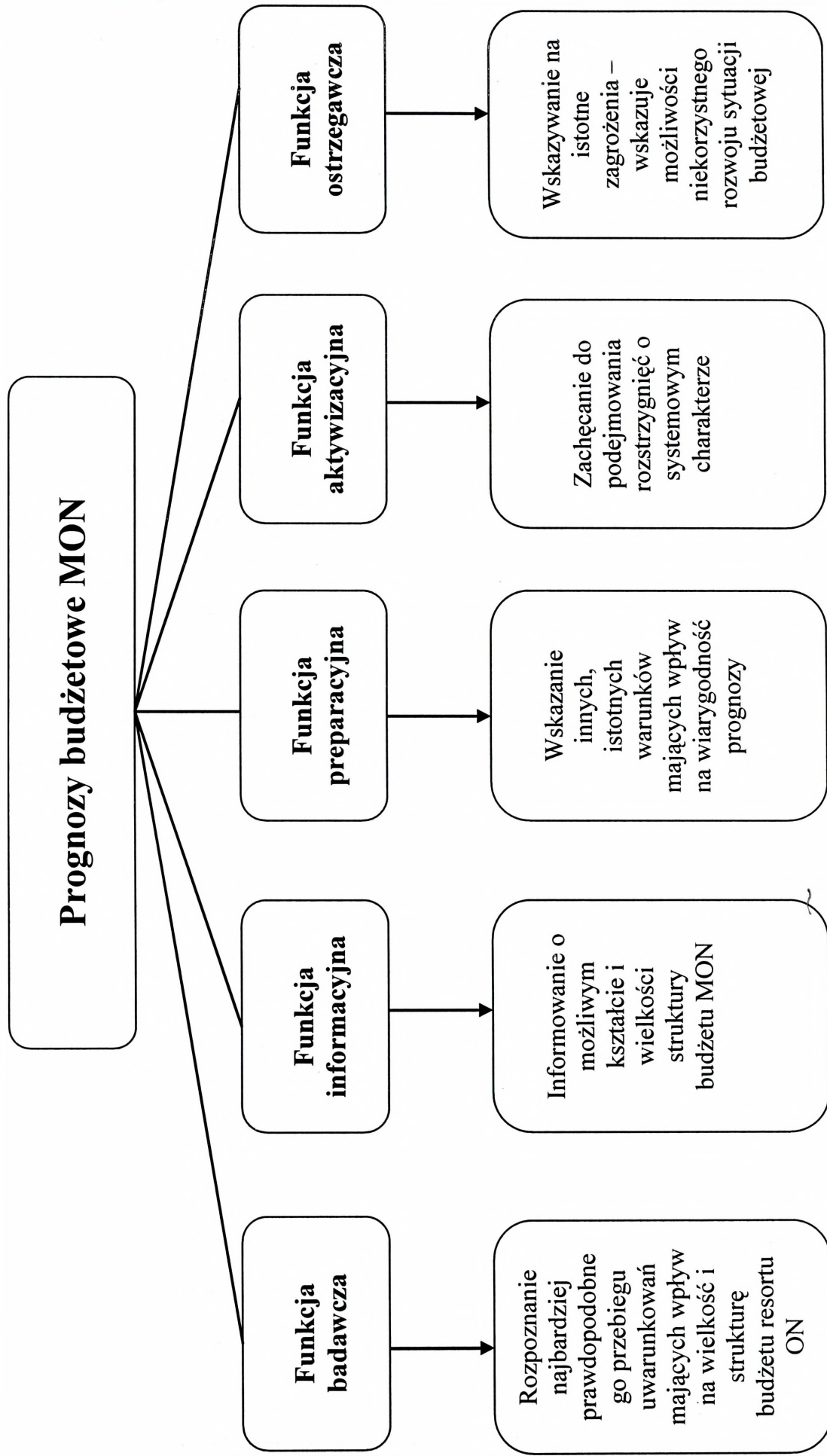
Muszą wreszcie ostrzegać, iż nie wszystkie przewidywania wystąpią w przyszłości, prognoza bowiem, to tylko jej zapowiedź. Programy i plany wieloletnie muszą zatem takie okoliczności uwzględniać, np. poprzez wariantowanie zakresu rzeczowego planów, terminów realizacyjnych itp. Wskazaniem byłoby zatem, aby prognozy opracowywać wariantowo, różnymi metodami jako efekt obserwacji przeszłości i przyjętych rozstrzygnięć w aktach normatywnych. Świadczyłoby to o konstruktywnym i naukowym podejściu do prognozowania i dawać mogłoby asumpt do głębszych przemyśleń i wariantowania rozwiązań, a nie tylko wypełnienia jednej ścieżki finansowej. Sporządzenie prognozy ostrzegawczej, w kontekście planowania rozwoju sił zbrojnych jest więc niezbędne¹³⁸. Celowym jest zatem, aby prognozy MON zawierały przedział możliwego poziomu wydatków, a plany rzeczowe budowane były z zadań ułożonych priorytetami i przewidywały możliwość różnego poziomu wydatków.

Prognozy finansowe muszą wreszcie aktywnie zachęcać do podejmowania decyzji, a nie stanowić przyczynku do konserwowania bezczynności, do wyczekiwania na „lepsze czasy”. Chodzi tu głównie o decyzje o charakterze systemowym dotyczące liczebności i składu sił zbrojnych, struktur organizacyjnych, wprowadzenia na wyposażenie nowych rodzajów uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

W celu usystematyzowania powyższego funkcje prognoz budżetowych przedstawiono na poniższym schemacie.

¹³⁸ Por. *Prognozy ostrzegawcze w gospodarce*, PWE, Warszawa 1996, s. 63.

Funkcje prognoz budżetowych resortu obrony narodowej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Prognozowanie gospodarcze, Metody, modele, zastosowania, przykłady*, pod redakcją E. Nowaka, Placet, Warszawa 1998, s. 27.

Istotną sprawą w procesie prognozowania wydatków jest właściwe jego usytuowanie w czasie. Według zgodnych opinii każda prognoza, w tym prognoza budżetowa, rozpoczynać powinna procesy planistyczne. Musi być ona zatem umocowana na samym początku każdego nowego cyklu. Nie oznacza to jednak, że wówczas przeprowadzane są wszystkie czynności, których efektem jest prognoza. Zbieranie i analiza niezbędnych danych umożliwiających postawienie prognozy winny poprzedzać ten akt¹³⁹, a ocena trafności prognozy w miarę napływu informacji umożliwiających jej ocenę. W zasadzie należałoby uznać, że prace w tym obszarze powinny być prowadzone w sposób ciągły, a w wielu przypadkach nawet równoległy. Nie oznacza to bynajmniej, że prognoza może być postawiona w każdym czasie, zawsze bowiem, aby prawidłowo ją wyznaczyć, zasób niezbędnych danych musi być kompletny i jak najbardziej aktualny¹⁴⁰.

Pierwsza prognoza powinna więc mieć charakter wstępny, inicjujący i wraz z upływem czasu, w trakcie którego trwają inne prace nad opracowaniem programu rozwoju sił zbrojnych w miarę napływu nowych danych uaktualniana. Ze wszech miar wskazane jest, aby prognoza ta przedstawiała możliwe warianty rozwoju sytuacji i dotyczyła globalnych wielkości wydatków obronnych.

Następnie prace powinny koncentrować się nad określeniem możliwej struktury wydatków. Po wytyczeniu pierwszej prognozy poziomu wydatków budżetowych planiści powinni otrzymać również podstawową ich strukturę wydatków. Najbardziej właściwe byłoby uwzględnienie następujących elementów:

1. Emerytury i renty;
2. Uposażenia i pochodne;
3. Wynagrodzenia;
4. Wydatki rzeczowe, związane z utrzymaniem stanów osobowych;
5. Inne wydatki o charakterze sztywnym (np. składki);
6. Minimalny udział wydatków majątkowych¹⁴¹;
7. Dotacje.

Elementy te mogą być oczywiście modelowane inaczej, lecz w obecnym układzie klasyfikacji wydatków, przy braku układu zadaniowego, propozycja ta jest godna uwagi, gdyż wskazuje ile kosztuje utrzymanie sił zbrojnych bez uwzględnienia elementu rozwoju.

¹³⁹ Por. *Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowania*, red. M. Cieślak, ..., op. cit., s. 31.

¹⁴⁰ Ibidem

¹⁴¹ Minimalny udział wydatków majątkowych określa art. 7, ust. 3 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001-2006, (DzU, nr 76, poz. 804).

Struktura opracowana w ten sposób stanowiłaby odzwierciedlenie wcześniej podjętych decyzji lub zamierzeń ujętych w poprzednich programach rozwoju. Byłaby więc to zatem w dużym stopniu prognoza mająca charakter statyczny, uwzględniałaby ona bowiem kierunki przyjęte w ramach poprzednich cykli planistycznych oraz takie, które nie były wcześniej programowane, ale o ich wdrożeniu zdecydowano doraźnie, poza planami rozwoju w wyniku okoliczności, które wystąpiły na etapie realizacji. Opisywałyby one zatem sytuację typu, co by się stało ze strukturą budżetu, gdyby w kolejnym cyklu planistycznym nie dokonywano żadnych zmian. W żadnym jednak przypadku wyjściowa prognoza struktury nie powinna stanowić rozstrzygnięcia. Prowadziłoby to bowiem, co niestety charakterystyczne dla obecnego systemu planowania wieloletniego, do programowania określonych przedsięwzięć pod z góry określone pieniądze. Wyjściowa prognoza struktury powinna dać asumpt do działania i nie powinna niczego przesądzać.

Od tego momentu powinno się zacząć **wariantowanie rozwiązań umożliwiających osiągnięcie określonych celów**. Czas ten byłby też decydującą fazą w cyklu planowania długoterminowego, gdzie podejmowane decyzje z natury rzeczy mają bardziej strategiczny charakter i oczywiście są niezwykle kosztowne. Decyzje te dotyczą jak wskazano wcześniej wdrażania na uzbrojenie nowego sprzętu, zmian struktur organizacyjnych itd. Wariantowanie rozwiązań w zakresie prac planistycznych w cyklu średniokresowym powinny jednak dotyczyć raczej dróg dojścia do obranych w ramach planowania wieloletniego celów, czyli raczej nie czy, ale jak, w jaki sposób, kiedy, w jakiej kolejności i gdzie? Nie zawsze jest bowiem możliwe dokonanie zmian o systemowym charakterze w stosunkowo krótkim horyzoncie średniokresowym, który obejmują programy.

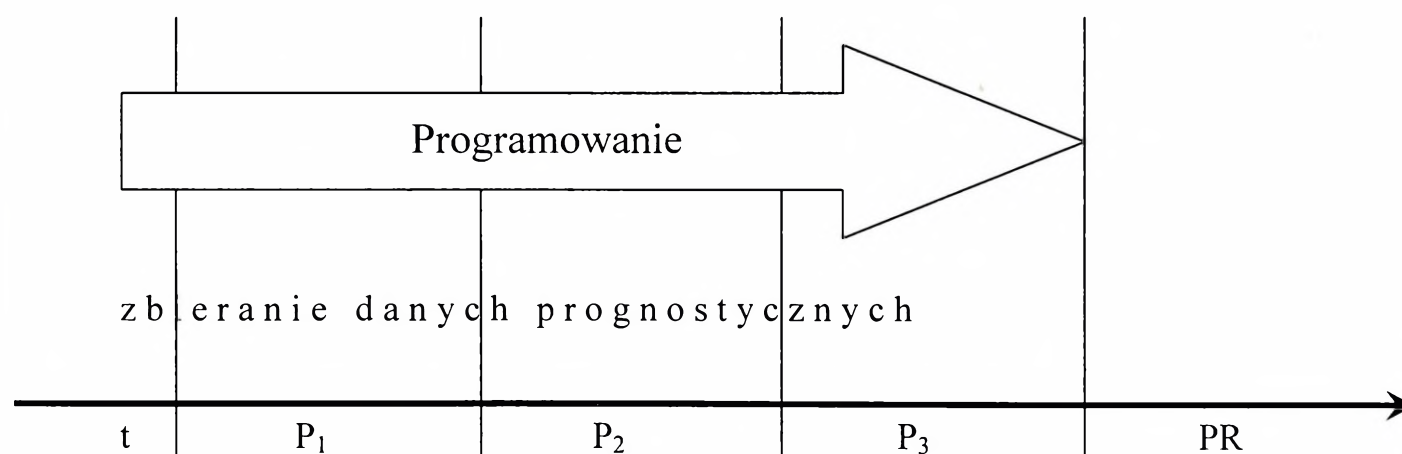
Usytuowanie prognoz budżetowych w procesie planowania wieloletniego przedstawia schemat 14.

Powstaje w tym miejscu istotne pytanie dotyczące narzędzi, jakimi należałoby się posługiwać w ocenie poszczególnych propozycji rozwiązań. Ocena ta rzecz jasna powinna odbywać się również na płaszczyźnie koszt-efekt. **Obecnie w siłach zbrojnych dysponujemy narzędziami, które pozwalają oszacować skutki wdrożenia określonych rozstrzygnięć**. Najważniejszym z nich jest rachunek kosztów, stosowany obligatoryjnie we wszystkich wojskowych jednostkach budżetowych, których dowódcy (szefowie, kierownicy) są jednocześnie dysponentami środków budżetowych. Rachunek kosztów pozwala na badanie (identyfikowanie i pomiar) oraz transformowanie według przyjętego modelu wyceny informacji o kosztach działalności danego podmiotu i wspomagać powinien podejmowanie decyzji. Koszty, w odróżnieniu od wydatków, mają tę właściwość, iż uwzględniają wszystkie

poniesione nakłady bez względu na to w jakim okresie dokonano wydatku z budżetu, identyfikując jednocześnie podmiot względem którego koszty poniesiono, co nie jest możliwe w systemie wydatków. Dodatkowo, w przeciwieństwie do wydatków mogą być one grupowane w zależności od potrzeb i oczekiwań osób (planistów), którzy wykorzystują je w swojej działalności. Obecnie funkcjonujące grupy kosztów można byłoby z powodzeniem dostosować do układu zadaniowego, innymi słowy utworzyć grupy kosztów adekwatnie do układu zadań. Miałyby to kapitalne znaczenie dla poznania rzeczywistych nakładów na poszczególne zadania istotne z perspektywy rozwoju sił zbrojnych oraz zdecydowanie ułatwiłyby podejmowanie strategicznych decyzji w zakresie ich organizacji.

Schemat 14

Prognozowanie w cyklu planowania rozwoju



- P_1 – wstępna prognoza (warianty prognozy) wielkości i podstawowej struktury wydatków budżetowych resortu ON
- P_2, P_3 – kolejne wersje prognozy struktury wydatków, będące efektem wariantowania rozwiązań, ewentualne uaktualnienie prognozy wielkości wydatków
- PR – program rozwoju zawierający ścieżkę finansowania sił zbrojnych oraz strukturę wydatków, będącą pochodną przyjętych rozstrzygnięć rozwojowych

Źródło: Opracowanie własne

Po dokonaniu oceny możliwości zastosowania poszczególnych wariantów i podjęciu woli lub decyzji o wdrażaniu najbardziej optymalnego, czas na sporządzenie **ostatecznej prognozy struktury**. Uwzględniając fakt, że prognoza jest celowo ograniczona do możliwie

precyzyjnego poznania przyszłości, a nie jej kształtowania, prognoza struktury wydatków nie będzie już prognozą czystą, gdyż będzie zawierała istotny pierwiastek, konsumujący podjęte inicjatywy. Skądinąd jednak wiadomo, że programowanie niezależnie od okresu, którego ono dotyczy, jest jednak w znacznym stopniu wyrazem woli określonego działania, niż wyrazem podjętych decyzji. Dla porządku metodologicznego należy przyjąć jednak, iż struktura budżetu będzie de facto odzwierciedleniem programu, w realiach budżetowych nakreślonych przez prognozę wielkości budżetu.

Kolejną istotną kwestią o charakterze organizacyjnym, jest odpowiedź na pytanie o umiejscowienie zadań dotyczących prognoz budżetowych. **Wydaje się zasadnym, aby prognozy budżetowe, dotyczące poziomu możliwych wydatków budżetowych były sporządzane w Departamencie Budżetowym MON.** Ta komórka organizacyjna przez ostatnich kilkanaście lat wypracowała niezbędne narzędzia oraz dysponuje fachowym personelem, co gwarantuje rzetelność i poprawność metodologiczną opracowań. Istotną przesłanką przemawiającą za takim rozwiązaniem, jest również fakt, iż komórka ta jest właściwa w zakresie planowania budżetu oraz jego realizacji. Z natury rzeczy dysponuje więc najlepszymi informacjami dotyczącymi wielkości makroekonomicznych, układu dysponentów, przepływu środków publicznych oraz innych uwarunkowań budżetowych, ekonomicznych i gospodarczych. Nie jest to bez znaczenia, gdyż prawidłowo zidentyfikowany punkt wyjścia ma niezmiernie istotne znaczenie dla całego procesu prognozowania i trafności prognoz budżetowych. Również istotną kwestią jest to, że Departament Budżetowy jest w wysokim stopniu niezależny w swoich ocenach, bowiem podlega bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej. Nie bez znaczenia jest również fakt zapewnienia niezbędnej kontynuacji.

Departament Budżetowy mógłby również opracować wyjściową prognozę struktury, która jak wspomniano wcześniej nie zawiera w sobie nowych elementów decyzyjnych, a odzwierciedla jedynie określony stan rzeczy na moment wykonania tej prognozy. Ten stan to przede wszystkim wcześniej podjęte decyzje (w kolejnych cyklach planistycznych) dotyczące wielkości i struktur stanów osobowych, trwających programów modernizacyjnych, ale także założenia dotyczące np. poziomu płac i uposażeń., waloryzacji emerytur i rent itp.

Do zadań Departamentu Budżetowego wraz z innymi instytucjami powinna należeć również ocena kosztów poszczególnych wariantów, ocena możliwości realizacyjnych, co jest szczególnie istotne i niestety niedoceniane. Bez takiej oceny często dochodzi do sytuacji, w których zaplanowanych środków nie można wydatkować, czego koronnym przykładem jest program KTO.

Ostatnią kwestią, ale bardzo istotną, jest forma w jakiej prognoza budżetowa MON powinna być opisana. W aspekcie wskazanych wcześniej funkcji prognoz wydaje się, że powinna ona zawierać głównie takie elementy składowe, jak:

1. W miarę syntetyczny opis aktualnej sytuacji finansowej resortu, na tle sytuacji państwa;
2. Ścieżkę poziomą (poziomów) finansowania budżetu w założonym horyzoncie czasowym;
3. Symulację podstawowej struktury wydatków uwzględniającej dotychczasowe założenia oraz znane inne uwarunkowania mające wpływ na te założenia;
4. Opis warunków determinujących spełnienie się prognozy;
5. Identyfikację zagrożeń, które mogą wpłynąć na realność prognozy,
6. Opis zastosowanej metodologii i warunków brzegowych (danych ilościowych i jakościowych).

Wszystkie te elementy pozwoliłyby w znacznie większym niż obecnie, stopniu uzmysłowić rolę planistów w systemie planowania wieloletniego, która nie powinna się sprowadzać do obłożenia prognozowanych wielkości wydatków, których poziom wytyczono mechanicznie stosując tylko jedną ustawową formułę kształtowania budżetu. Poprzednie doświadczenia, szczególnie z 2008 i 2009 r. zdają się wskazywać iż gwarancja ustawowa nie jest wystarczająca.

3. REALIZACJA GOSPODARKI FINANSOWEJ RESORTU OBRONY NARODOWEJ

A. OTOCZENIE

3.1. Ogólne zasady wykonywania budżetu państwa

Wykonywanie budżetu to konkretyzacja podstawowych zadań państwa związanych z zaspokajaniem potrzeb publicznych, w tym potrzeby związanej z obroną narodową, realizowane poprzez dokonywanie wydatków oraz gromadzenie dochodów na rzecz budżetu.

Wykonywanie budżetu państwa obejmuje wszystkie czynności związane z gospodarowaniem środkami budżetowymi, mające na celu realizację zaplanowanych w budżecie państwa 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.

Wykonywanie budżetu państwa jest procesem bardzo zdecentralizowanym. Uczestniczą w nim zarówno Rada Ministrów jako kolegialny organ konstytucyjnie odpowiedzialny za wykonanie budżetu państwa, jak i Minister Finansów, na którym spoczywa obowiązek ogólnego nadzoru nad gromadzeniem dochodów, dokonywaniem wydatków i który realizuje większość operacji związanych z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa. **Wykonawcami budżetu państwa są też dysponenti środków budżetowych – kierownicy wszystkich szczebli jednostek, których działalność finansowana jest środkami ujętymi w budżecie państwa¹⁴².**

Każdy wydatek jest adresowany do realizujących go podmiotów: ministrów, kierowników urzędów centralnych, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów (ok. 85% całości wydatków), jednostek pozabudżetowych (pozarządowych), wojewodów (prawie 10% wydatków) i innych dysponentów części 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: dysponenti główni, dysponenti drugiego stopnia i dysponenti trzeciego stopnia.

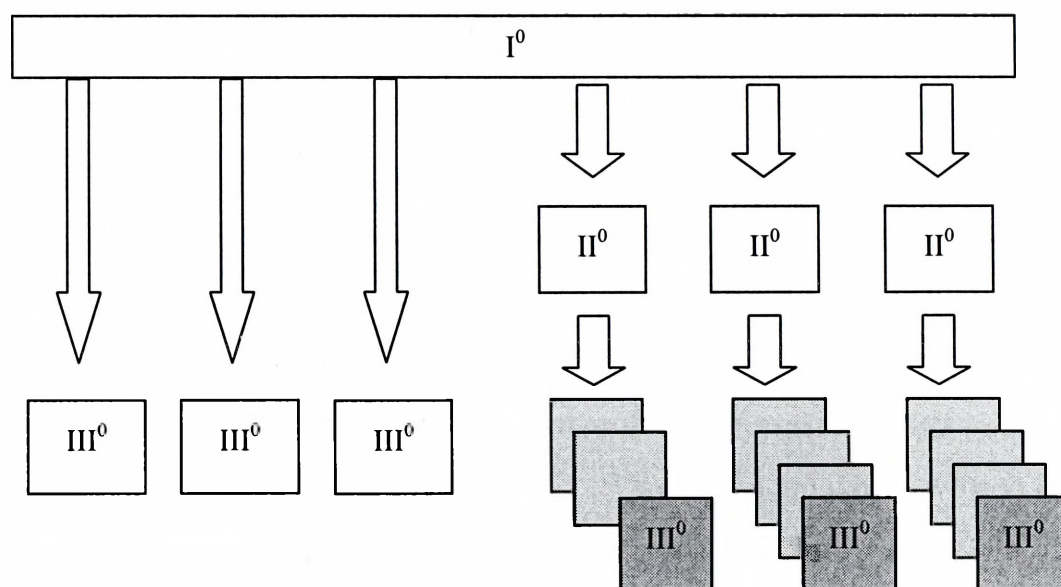
¹⁴² Por. E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Lexis Nexis, Warszawa 2007, s. 524.

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 jednostki¹⁴³. Dysponenci trzeciego stopnia bezpośrednio wydatkują otrzymane środki bez prawa ich dalszego przekazywania¹⁴⁴. Taką hierarchiczność w finansowaniu realizacji celów budżetowych prezentuje schemat 15.

Schemat 15

Model dysponentów budżetu państwa



Źródło: Opracowanie własne

¹⁴³ Por. K. Potoczny, *Rachunkowość budżetowa*, Wydawnictwo eMPi2 materiały i podręczniki Mariana Pietraszewskiego, Poznań 2001, s. 24.

¹⁴⁴ Por. E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 80.

Uchwalony przez Sejm budżet, choć dość szczegółowy, wymaga dalszej dezagregacji, pozwalającej przełożyć ustalenia zawarte w ustawie na operatywne decyzje. Dezagregacja budżetu państwa odbywa się przy tym w dwóch płaszczyznach¹⁴⁵:

1. Podziału ustalonych w budżecie państwa kwot dochodów i wydatków pomiędzy jednostki uczestniczące w wykonywaniu budżetu,
2. Podziału rocznego planu na plany odpowiadające krótszym okresom.

Proces dezagregacji budżetu na budżety (plany finansowe) poszczególnych jednostek budżetowych przebiega w trzech głównych etapach.

1. Na podstawie uchwalonego budżetu dysponenci poszczególnych części budżetu (dysponenci główni) w terminie 21 dni od ogłoszenia ustawy budżetowej zobowiązani są ustalić szczegółowe (w pełnym układzie działów, rozdziałów i paragrafów¹⁴⁶) plany dochodów i wydatków, i przedstawić je Ministrowi Finansów, który z otrzymanych informacji zestawia dokument nazywany **układem wykonawczym**, będący w istocie rzeczą bardziej szczegółową wersją budżetu państwa.

Tym samym **układ wykonawczy budżetu jawi się jako instytucja prawna polegająca na ustawowym przekazaniu uprawnień do bardziej szczegółowego podziału dochodów i wydatków w budżecie już po jego uchwaleniu, według obowiązujących podziałek klasyfikacji budżetowej, nie uwzględnionych w ustawie budżetowej¹⁴⁷.**

2. Jednocześnie dysponenci części budżetowych, w terminie 21 dni od ogłoszenia ustawy przekazują jednostkom podległym (dysponentom niższych szczebli¹⁴⁸) informacje o kwotach dochodów i wydatków, w tym wynagrodzeń, oraz limitach zatrudnienia osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.
3. Na tej podstawie jednostki te sporządzają swoje plany finansowe¹⁴⁹.

Wymagane jest przy tym, by plany te były zgodne z uchwaloną ustawą budżetową. Oznacza to, że plany finansowe jednostek budżetowych finansowanych z budżetu państwa muszą być ustalone tak, by ich ponowna agregacja dała wielkości zawarte w układach wykonawczych poszczególnych części, a agregacja układów wykonawczych – budżet uchwalony przez Sejm.

¹⁴⁵ Por. E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Lexis Nexis, Warszawa 2007, s. 525.

¹⁴⁶ Por. art. 128 ust. 1. Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 o finansach publicznych.

¹⁴⁷ Por. T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa budżetowego*, Warszawa 1995, s. 127.

¹⁴⁸ Zasady ustanawiania dysponentów środków budżetu państwa określa rozporządzenie Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 r. w sprawie *szczególne sposoby wykonywania budżetu państwa*.

¹⁴⁹ Por. art. 128 ust. 3 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Oprócz układu wykonawczego Minister Finansów opracowuje – w porozumieniu z dysponentami części budżetowych – **harmonogram realizacji budżetu państwa**, obejmujący:

1. Prognozę dochodów budżetu państwa w poszczególnych miesiącach roku, oraz
2. Wielkości wydatków planowanych do sfinansowania w poszczególnych miesiącach roku.

Znaczenie harmonogramu realizacji budżetu państwa wynika z faktu, iż zarówno dochody, jak i wydatki budżetowe nie są rozłożone w czasie równomiernie. Tym samym harmonogram ten staje się narzędziem zarządzania wykonywania budżetu i oceny jego płynności finansowej.

Wszystkie dochody budżetu państwa gromadzone są na prowadzonym przez Ministra Finansów rachunku wpływów budżetu państwa.

Dochodami publicznymi są świadczenia pieniężne ustanawiane przez organy władzy publicznej, pobierane i gromadzone przez administrację publiczną na rachunkach właściwych budżetów lub publicznych funduszy celowych, z których dokonuje się wydatków publicznych¹⁵⁰.

Dochody w budżecie prezentowane są w podziale na: **dochody podatkowe**, w tym jako dochody z podatków pośrednich i bezpośrednich, **dochody niepodatkowe**, do których zalicza się wpływy z ceł, wpłaty z zysku NBP, dywidendę, dochody jednostek budżetowych, wpłaty gmin oraz dochody zagraniczne.

Zasadnicza większość dochodów budżetowych realizowana jest przez urzędy skarbowe (do których wpływa większość podatków) oraz przez urzędy celne, realizujące dochody z ceł oraz z podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego od towarów przywożonych z zagranicy. Część dochodów wpływa jednak do innych jednostek budżetowych, np. do sądów.

Dochody wpłacane są rachunki dochodów odpowiednich jednostek, a z nich – przekazywane na rachunek wpływów. Obowiązuje przy tym zasada przekazywania środków w okresach pięciodniowych¹⁵¹.

Dla lepszej orientacji w strukturze realizowanych dochodów budżetu państwa zarówno rachunek wpływów budżetowych, jak i rachunki dochodów jednostek budżetowych i rachunki urzędów skarbowych podzielone zostały na kilka subkont, odpowiadających różnym

¹⁵⁰ C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Oficyna Wolter Kluwer business, Warszawa 2008, s. 459.

¹⁵¹ Por. § 4 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

rodzajom dochodów. Daje to możliwość uzyskania wstępnej informacji o strukturze dochodów bezpośrednio na podstawie informacji o obrotach na rachunkach budżetu państwa.

Obecnie funkcjonuje pięć subkont dochodowych¹⁵²:

1. Podatek dochodowy od osób prawnych,
2. Podatki pośrednie,
3. Podatek dochodowy od osób fizycznych,
4. Dochody pobrane przez państwowe jednostki budżetowe,
5. Pozostałe dochody.

Jednak nie wszystkie wpływy pobierane przez organy państwowe, wpływające na rachunki budżetu państwa, są dochodami budżetowymi. Obok wymienionych dochodów występują także wpływy o charakterze zwrotnym, będące przychodami, które przeznaczają się na finansowanie deficytu budżetowego, oraz przychody jednostek organizacyjnych (np. zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, funduszy celowych) i osób prawnych (np. szkół wyższych, instytucji kulturalnych) zaliczanych do sektora finansów publicznych, pochodzące z prowadzonej przez nie odpłatnej działalności oraz z i innych źródeł¹⁵³.

Wydatki budżetu państwa są dokonywane przez obciążenie rachunku wydatków jednostki – dysponenta środków budżetu państwa. Wydatki dokonywane są na ogół w formie przelewów bankowych, ale dopuszczalne – i stosowane – są również wypłaty gotówkowe.

Wydatki publiczne służą realizacji zadań władzy publicznej i są konsekwencją politycznych wyborów. Władze publiczne realizują poprzez wydatki publiczne **cele społeczne** (np. walka z biedą, bezrobociem, zapewnienie powszechnej ochrony zdrowia i oświaty), **gospodarcze** (np. tworzenie popytu krótkookresowego, łagodzenie cykli koniunkturalnych, budowa infrastruktury technicznej i środowiskowej dla pobudzenia rozwoju gospodarczego) **oraz klasyczne funkcje państwa** (bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, polityka zagraniczna itp.).

Najczęściej stosowanym kryterium podziału wydatków publicznych jest cel (funkcja, kierunek, rodzaj zadań) wydatkowania środków. Można tu wyróżnić wydatki; **na gospodarkę narodową, na cele socjalne i kulturalne, na administrację, wymiar sprawiedliwości, policję i obronę narodową** (władcze) oraz **na obsługę długów państwowych**.

¹⁵² E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 533.

¹⁵³ *System finansowy w Polsce*, pod red. B. Pietrzaka, Z. Polańskiego, B. Woźniak, PWN, Warszawa 2008, s. 106-107.

Wydatków dokonuje się przez¹⁵⁴:

1. Przekazanie środków z rachunku bieżącego dysponenta na rachunek osoby prawnej, jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej lub osoby fizycznej;
2. Wypłatę gotówkową z rachunku bieżącego w postaci wynagrodzeń lub innych świadczeń na rzecz ludności;
3. Przelanie środków z własnego rachunku bieżącego na własny rachunek inwestycyjny.

Biorąc pod uwagę konieczność dokonywania wydatków publicznych, jak i ich pożytecznych w różnych dziedzinach życia społecznego skutkach, można sformułować ich specyficzne cechy¹⁵⁵:

1. Arbitralność decyzji dotyczących rozmiarów i kierunków wydatkowania środków publicznych,
2. Niebezpieczeństwo marnotrawstwa środków publicznych,
3. Niebezpieczeństwo nadużyć i korupcji podmiotów wydatkujących środki publiczne.

Arbitralność decyzji o wydatkowaniu środków publicznych tkwi w samej naturze administracyjnego mechanizmu alokacji zasobów. Jej skutkiem może być lepsze lub gorsze dostosowanie wydatków do potrzeb społecznych. Wynika to z faktu, że decyzje alokacyjne podejmowane w ramach mechanizmu administracyjnego podlegają też presji politycznej, wywieranej przez różne grupy interesów.

Niebezpieczeństwo marnotrawienia środków publicznych, przez nadmierną rozrzutność gestorów funduszy publicznych, wynika także ze sposobu pozyskiwania pieniędzy publicznych. Alokacja ta nie jest poddawana weryfikacji ekonomicznej, tak jak to się dzieje w przypadku mechanizmu rynkowego. W gospodarowaniu środkami publicznymi dość powszechnie znane jest zjawisko wydawania pieniędzy pod koniec roku budżetowego, gdyż ich niewydajnie groziłoby przyznaniem mniejszych środków publicznych w następnym roku budżetowym.

Niebezpieczeństwo nadużyć, malwersacji i korupcji przy wydatkowaniu środków publicznych powstaje w związku z administracyjnym charakterem ich wydatkowania. Państwo czy władze publiczne są potężnym uczestnikiem rynku, gdyż realizacja części zadań

¹⁵⁴ C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Oficyna Wolter Kluwer business, Warszawa 2008, s. 325.

¹⁵⁵ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 200.

publicznych tworzy zagregowany popyt na towary i usługi dostarczane jednostkom sektora publicznego przez sektor prywatny. Wybór partnera władz publicznych dokonuje się często przy ostrej rywalizacji o zamówienia. Rodzi to naturalne poniekąd warunki do korumpowania gestorów środków publicznych w zamian za otrzymanie zamówień rządowych (samorządowych)¹⁵⁶.

Powyższe cechy skłaniają władze, które winny stać na straży gospodarności wydatkowanego grosza publicznego do formułowania administracyjnych, prawnych procedur wydatkowania środków. Na to, by dokonywany wydatek był legalny, spełnione muszą być następujące warunki:

1. Wydatek musi mieć na celu realizację zadania publicznego, którego wykonywanie należy do jednostki dokonującej wydatku,
2. Wydatek musi być przewidziany w planie finansowym jednostki i mieć pokrycie w niezrealizowanej jeszcze części planu,
3. Wydatek musi być skalkulowany w sposób zapewniający osiągnięcie wymaganego efektu przy możliwie małych nakładach, co – pośrednio – nakłada na dysponenta środków budżetowych obowiązek przeprowadzenia analizy różnych możliwości sfinansowania realizowanego zadania,
4. Procedura zaciągania zobowiązań, których efektem jest dany wydatek, musi być zgodna z przepisami dotyczącymi takich wydatków (np. z uwzględnieniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych),
5. Wydatek musi być dokonany terminowo, czyli w takim momencie, który umożliwia terminowe wykonanie zadania i jednocześnie nie powoduje dodatkowych obciążeń (np. z tytułu odsetek za zwłokę).

Gromadzenie dochodów oraz dokonywanie wydatków i wykonywanie innych operacji na środkach budżetowych wiąże się z właściwą obsługą rachunków budżetu, która polega m.in. na przekazywaniu środków między tymi rachunkami, a zwłaszcza z centralnego rachunku bieżącego na rachunki dysponentów budżetowych.

Obowiązujące unormowania prawne¹⁵⁷ określają, iż system rachunków bankowych, na których wykonywane są operacje budżetowe składa się z:

1. Centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa, w ramach którego wyodrębniono:
 - a. rachunki dochodów budżetu państwa;

¹⁵⁶ Ibidem, s. 203.

¹⁵⁷ Por. art. 160 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

- b. rachunki wydatków budżetu państwa;
 - c. rachunki środków do sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa;
2. Rachunków bieżących państwowych jednostek budżetowych, w ramach których wyodrębniono:
 - a. rachunki dochodów jednostek budżetowych;
 - b. rachunki wydatków jednostek budżetowych;
 2. Rachunków bieżących urzędów obsługujących organy podatkowe z subkontami dla niektórych rodzajów dochodów (wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych i od osób fizycznych, wpływy z podatków pośrednich, dochody państwowych jednostek budżetowych, pozostałe dochody);
 3. Rachunków bieżących państwowych funduszy celowych;
 4. Rachunków bieżących gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych;
 5. Rachunków pomocniczych;
 6. Rachunków bieżących tzw. placówek, czyli państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Polski.

Na **centralny rachunek bieżący budżetu państwa** przekazywane są dochody budżetu państwa. Rachunkiem tym zarządza Minister Finansów i jest on prowadzony przez Narodowy Bank Polski.

Minister Finansów przekazuje środki pieniężne na rachunki bieżące głównych dysponentów, którzy z otrzymanych środków pokrywają swoje wydatki oraz przekazują środki dysponentom niższych stopni. rachunki bieżące głównych dysponentów na początek każdego roku budżetowego otwiera się ze stanem zerowym.

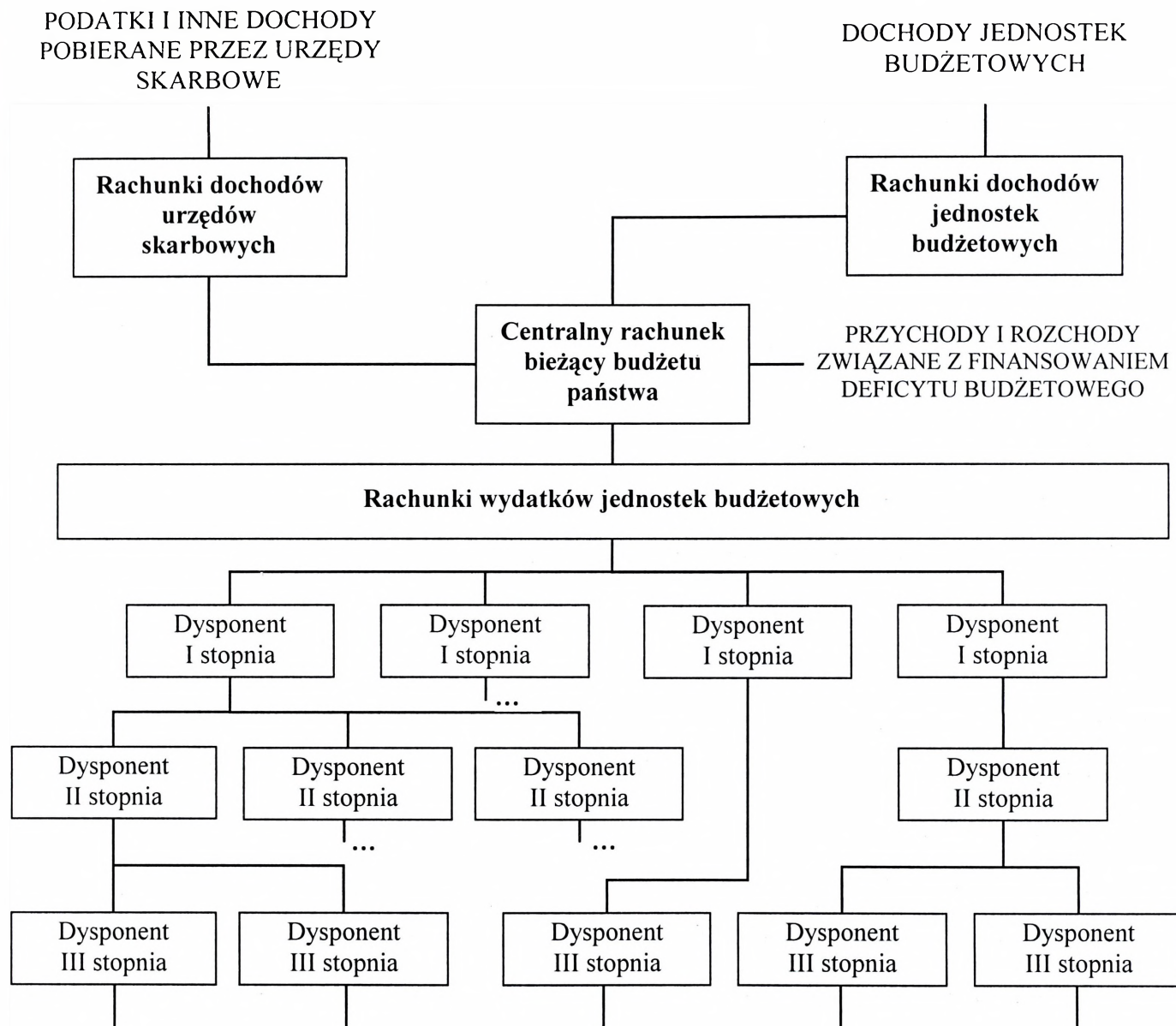
Graficzną prezentację przepływów środków pomiędzy rachunkami budżetu państwa prezentuje schemat 16.

Rachunki bieżące państwowych jednostek budżetowych służą do rozliczeń operacji finansowych związanych z realizacją dochodów i wydatków budżetowych. Na subkonto dochodów przyjmuje się m.in. wpływy z tytułu zwrotu wydatków, jeżeli zwrot następuje po upływie roku budżetowego, w którym dokonano wydatku. Z subkonta wydatków dokonywane są wydatki bieżące i wydatki inwestycyjne.

Oprócz rachunków bieżących państwowe jednostki budżetowe mogą otwierać rachunki pomocnicze służące do:

1. Gromadzenia i wydatkowania tzw. dochodów własnych;
2. Gromadzenia i wydatkowania funduszy motywacyjnych.

Przeplwy środków na rachunkach budżetu państwa



W Y D A T K I B U D Ż E T U P A Ń S T W A

Źródło: E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Lexis Nexis, Warszawa 2007, s. 531.

W trakcie roku budżetowego nieuchronnie pojawiają się niespodziewane zdarzenia powodujące konieczność zmian w pierwotnie zaplanowanym i uchwalonym budżecie. 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 nadzwyczajne, takie jak powódź, uporczywa susza, epidemia, dotkliwy w skutkach ekonomicznych atak terrorystyczny.

W praktyce polskiej stosowane są następujące narzędzia, które umożliwiają dokonywanie zmian w stosunku do pierwotnie przyjętej przez parlament ustawy budżetowej¹⁵⁸:

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,
7. Tworzenie rezerwy w budżecie wojewodów.

Zmiany w uchwalonym budżecie państwa mogą być wprowadzone w drodze zmiany 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. Procedura zmian budżetu państwa przez uchwalenie **nowelizacji ustawy budżetowej** jest jednak uciążliwa i na ogół długotrwała, a przez to nieprzydatna w sprawach pilnych. Rząd korzysta więc z możliwości wniesienia do Sejmu projektu nowelizacji ustawy budżetowej tylko w szczególnych przypadkach.

Dla usprawnienia procesu wykonywania budżetu państwa przewidziano jednak możliwości dokonywania zmian w planie wydatków budżetowych bez konieczności nowelizacji ustawy budżetowej. Uprawnienia takie przysługują zarówno Radzie Ministrów, jak też – oczywiście w znacznie węższym zakresie – dysponentom środków budżetu państwa.

W Polsce zmiany w wydatkach mogą być 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, dysponenti części budżetowych oraz z ich upoważnienia kierownicy podległych im jednostek. Dysponenti części budżetowych dokonują przeniesień wydatków między rozdziałami i paragrafami w ramach danej części

¹⁵⁸ . S. Owsiak, Planowanie budżetowe..., op. cit., s. 254.

i działu¹⁵⁹. Zmiany struktury działowej wydatków budżetu państwa zarezerwowane są dla Sejmu.

W zakresie dokonywania przesunięć środków stosuje się następujące zasady¹⁶⁰:

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 określonego pułapu określonego rozporządzeniem;
5. W przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej)¹⁶¹ 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.

Narzędziem, który umożliwia przenoszenie wydatków, których nie przewidziano w momencie uchwalania budżetu lub których nie można było przedstawić 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

¹⁵⁹ Por. art. 148, 151 i 152 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

¹⁶⁰ C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Oficyna Wolter Kluwer business, Warszawa 2008, s. 327.

¹⁶¹ Por. art. 228-234 Konstytucji RP, Rozdział XI – „Stany nadzwyczajne”.

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 państwa.

Wielkość rezerw budżetowych jest ograniczona – rezerwa ogólna nie może być większa niż 0,2% planowanych wydatków budżetu, łączna kwota rezerw celowych nie może przekroczyć 5% planowanych wydatków budżetu¹⁶². Utworzenie rezerwy ogólnej jest obowiązkowe.

Rezerwę ogólną dysponuje Rada Ministrów, rezerwami celowymi – Minister Finansów. Rada Ministrów może upoważnić Prezesa rady Ministrów i Ministra Finansów do dysponowania rezerwą ogólną do wysokości określonych kwot¹⁶³, przy czym kwoty te powinny być zróżnicowane.

Według rozporządzenie Rady Ministrów¹⁶⁴ z 2006 r. Prezes rady Ministrów może dysponować rezerwą ogólną do kwoty (jednorazowo) 1 mn zł, a Minister Finansów – do 750 tys zł. Nie jest określona łączna kwota, jaką z rezerwy ogólnej mogą rozdzielić premier i 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. Na decyzję o wykorzystanie rezerwy składają się więc dwa odrębne akty:

1. Rada Ministrów (lub Minister Finansów) podejmują decyzję o wykorzystaniu rezerwy – powoduje to zmianę w planie wydatków, ale nie wywołuje bezpośrednio uruchomienia środków finansowych;
2. Właściwy dysponent środków budżetowych podejmuje decyzję o dokonaniu wydatku – obciążając wydatkiem już nie rezerwy budżetowe, lecz własny plan wydatków, skorygowany przez przeniesienie środków z rezerw.

¹⁶² Por. art. 173 ust. 3 i 4 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

¹⁶³ Por. art. 134 ust. 2 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 o finansach publicznych.

¹⁶⁴ Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 czerwca 2006 r (Dz U 2006, nr 116, poz. 782).

Taki sposób operowania rezerwami ma istotną zaletę – środki z rezerw są w ostatecznej ewidencji budżetu zaliczane do właściwych podziałek budżetowych, a nie są wykazywane jako niezidentyfikowane rezerwy¹⁶⁵.

Wystąpienie określonych prawem sytuacji mogą być przyczyną podjęcia decyzji przez podmioty do tego uprawnione, o **blokowaniu planowanych wydatków budżetowych**.

Blokowaniem wydatków budżetowych nazywa się operację polegającą na wprowadzeniu okresowego lub obowiązującego do końca roku budżetowego zakazu dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków¹⁶⁶.

Decyzję o blokowaniu planowanych wydatków budżetu państwa podejmują:

1. Minister Finansów w zakresie całego budżetu państwa, z wyłączeniem wydatków podmiotów, niepodlegających Radzie Ministrów¹⁶⁷ (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;
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.

W pewnym sensie blokadę środków budżetowych można traktować jako operację odwrotną do rozdysponowania rezerw. Rezerwy służą zwiększaniu planu wydatków, gdy potrzeby wydatkowe okażą się większe niż przewidywano. Blokadę stosujemy, gdy stwierdzamy nadmiar środków, czyli gdy uznajemy, że wydatkowanie wszystkich środków przewidzianych w planie byłoby nieuzasadnione¹⁶⁸.

Jeśli przyczyną blokady były opóźnienia w realizacji zadań lub nadmiar posiadanych środków, Minister Finansów może – po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej właściwej do spraw budżetu (Komisji Finansów Publicznych) – utworzyć nową rezerwę celową

¹⁶⁵ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 538 i 539.

¹⁶⁶ Por. art. 154 ust. 2 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

¹⁶⁷ Por. art. 121 ust. 2 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

¹⁶⁸ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 541.

przeznaczoną na sfinansowanie zobowiązań Skarby Państwa lub na cele osobno wskazane w ustawie budżetowej¹⁶⁹.

Odrębną rezerwę celową Minister Finansów może utworzyć z zablokowanych wydatków na współfinansowanie programów realizowanych z udziałem środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE. Rezerwa ta może być przenoszona tylko na współfinansowanie innych programów wspieranych przez UE z tych funduszy. Przepis ten daje więc możliwość dość elastycznego posługiwania się środkami na przedsięwzięcia strukturalne – może to być ważny instrument ułatwiający możliwie pełną absorpcję pomocy UE.

W innych przypadkach blokady stosowane są niezbyt często i nie zawsze zgodnie z intencją ustawodawcy.

Blokowanie wydatków budżetowych używane było nieraz do obejścia zakazu przenoszenia wydatków budżetu państwa między działami. Zamiast przenosić (nielegalnie) wydatki z działu 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 Y¹⁷⁰.

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.

Jeśli więc konieczne jest zwiększenie kwoty wydatków albo zwiększenie deficytu budżetu państwa (np. w warunkach zagrożenia niewykonania plany dochodów, w sytuacji kiedy nie ma możliwości redukcji wydatków), to niezbędna jest w takich okolicznościach nowelizacja ustawy budżetowej.

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

Jedną z 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”¹⁷¹. Oznacza to, iż

¹⁶⁹ Por. art. 154 ust. 8 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

¹⁷⁰ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 542.

¹⁷¹ Por. art. 157 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

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.

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

Rozporządzenia to określa:

1. Wykaz wydatków niewygasających,
2. Plan finansowy wydatków uznanych za niewygasające przez Radę Ministrów, sporządzony w szczególności 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.

Ostatnim etapem procedury budżetowej jest rozliczenie wykonania budżetu państwa i ocena sposobu, w jaki Rząd wywiązywał się ze swych obowiązków organu odpowiedzialnego za wykonanie budżetu państwa, zwane **procedurą zamknięcia roku budżetowego**.

W procedurze zamknięcia roku budżetowego wyróżniamy trzy zasadnicze etapy:

1. Opracowanie rocznego sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej;
2. Zamknięcie rachunków państwowych przez Radę Ministrów;

3. Rozpatrzenie przez Sejm sprawozdania Rady Ministrów i podjęcie decyzji w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów.

Zamknięcie roku budżetowego i rozliczenie wykonania budżetu państwa są też okazją do dokonania szerszych podsumowań i ocen zarówno stanu kondycji finansów publicznych, jak i całej gospodarki, szczególnie z punktu widzenia standardu życia obywateli, perspektyw rozwojowych gospodarki oraz pojawiających się zagrożeń natury ekonomiczno-społecznej.

B. STAN OBECNY

3.2. Organizacja i zadania struktur finansowych resortu Obrony Narodowej

Niniejszy podrozdział jest wynikiem podjętych badań nad strukturą i podziałem zadań w dziedzinie finansów resortu obrony narodowej. Celem prowadzonych badań była analiza systemu finansów wojska, w części dotyczącej struktury organizacyjnej tego systemu oraz dokonanie oceny nadanych organom, biorącym udział w zarządzaniu finansami resortu obrony narodowej, kompetencji w tym zakresie.

Zakres działania Ministra Obrony Narodowej nadany rozporządzeniem Rady Ministrów obejmuje szereg istotnych dziedzin i obszarów¹⁷². Jedną z nich jest dziedzina związana bezpośrednio z kierowaniem gospodarką finansową resortu obrony narodowej. W tym obszarze **Minister Obrony Narodowej jest reprezentantem Skarbu Państwa w stosunku do mienia znajdującego się w posiadaniu jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej. Wykonuje on również określone w ustawach czynności w stosunku do państwowych jednostek budżetowych i form gospodarki pozabudżetowej, działających w resorcie obrony narodowej.**

Pojęcie „finanse” definiowane jest jako zjawisko związane z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych. Składa się na to planowanie, ewidencja, sprawozdawczość oraz kontrola. Finanse nierozzerwalnie związane są z pieniądzem¹⁷³.

Na potrzeby prowadzonych badań, jako próbę zdefiniowania pojęcia „*systemu finansów wojska*” można założyć, że jest to **ogół przyjętych zasad oraz określone**

¹⁷² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (DzU 1996, nr 94, poz. 426).

¹⁷³ C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2008, s. 21.

instytucje wraz z nadanymi im kompetencjami, funkcjonujące na podstawie obowiązującego w państwie prawa finansowego i przepisów szczegółowych, opracowanych w resorcie obrony narodowej. Przyjęta definicja jest swego rodzaju analogią do definicji systemu finansów publicznych obowiązującego w naszym państwie¹⁷⁴.

Zgodnie z obowiązującym w naszym kraju prawem finansowym Minister Obrony Narodowej występuje w roli dysponenta części 29 budżetu państwa „*Obrona Narodowa*”. Będąc organem władzy państwowej spoczywają na nim obowiązki w zakresie finansów kierowanego przez niego resortu, jest to przede wszystkim:

1. Ustalanie szczegółowych zasad gospodarki finansowej;
2. Określanie założeń resortowej polityki budżetowej i prognozowanie potrzeb finansowych;
3. Opracowywanie projektu budżetu resortu obrony narodowej;
4. Określanie szczegółowych zasad wykonywania budżetu resortu obrony narodowej;
5. Uczestniczenie w procesie przekształceń własnościowych;
6. Nadzorowanie gospodarki finansowej jednostek budżetowych i jednostek gospodarki pozabudżetowej działających w resorcie obrony narodowej, a także przedsiębiorstw państwowych, dla których Minister Obrony Narodowej jest organem założycielskim, oraz jednostek organizacyjnych, nad którymi sprawuje on nadzór;
7. Sprawowanie nadzoru i dokonywanie ocen realizacji zadań państwowych, zleconych jednostkom niepaństwowym;
8. Dokonywanie ocen realizacji dochodów i wydatków budżetowych;
9. Prowadzenie zbiorczej ewidencji majątku Skarbu Państwa znajdującego się w posiadaniu jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej;
10. Kontrolowanie wykonywania uprawnień Skarbu Państwa przez jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej oraz inicjowanie rozwiązań systemowych dotyczących gospodarowania mieniem Skarbu Państwa.

Jak wspomniano wcześniej, finanse wojska to ustanowione zasady oraz określone instytucje. Zbiór zasad zawarty został w obowiązujących przepisach powszechnego użytku¹⁷⁵

¹⁷⁴ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe finanse publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 11-12.

¹⁷⁵ Przepisy powszechnego użytku w obszarze prawa finansowego to m.in.: ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, (DzU 2005, nr 249, poz. 2104), Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (DzU 2005, nr 14, poz. 114).

(ustawa o finansach publicznych oraz rozporządzenia wykonawcze do tych ustaw) oraz przepisach resortowych¹⁷⁶ (decyzje Ministra Obrony Narodowej). Określone instytucje natomiast, to komórki organizacyjne Ministerstwa Obrony Narodowej oraz wojskowe jednostki budżetowe, które realizują przypisane im obowiązki w zakresie gospodarki finansowej.

Zasady funkcjonowania finansów wojska opierają się na trójszczeblowym systemie dysponowania środkami publicznymi. Dysponentem budżetu resortu obrony narodowej, zwanym dysponentem głównym jest Minister Obrony Narodowej.

Dysponent główny ustanawia podległych mu bezpośrednio dysponentów budżetu niższego stopnia. Dysponentami budżetu drugiego stopnia w resorcie obrony narodowej 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.

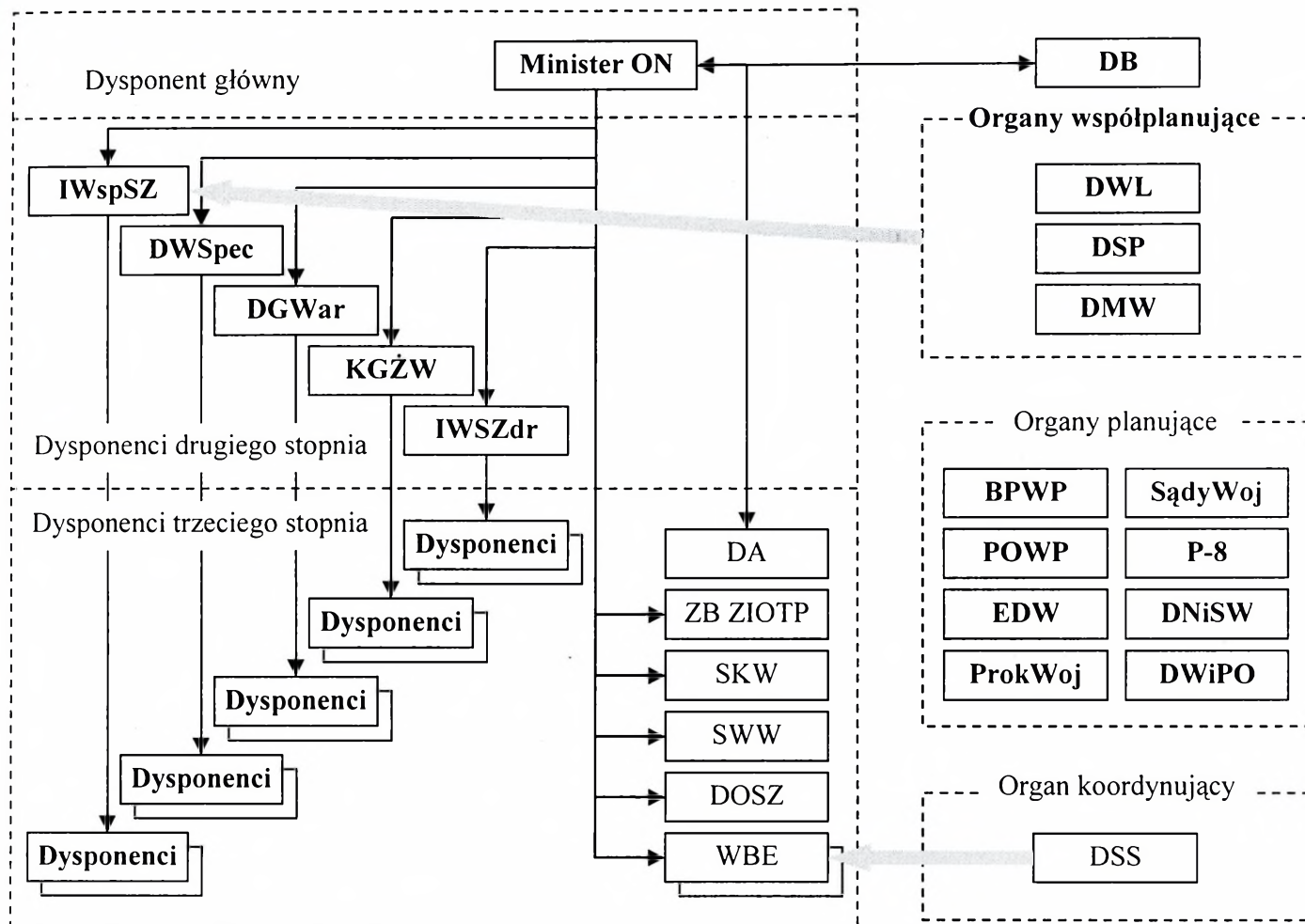
Minister Obrony Narodowej jako dysponent główny ustanowił także dysponentów trzeciego stopnia bezpośrednio mu podległych, są to:

1. Dyrektor Departamentu Administracyjnego;
2. Dyrektor Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego;
3. Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego;
4. Szef Służby Wywiadu Wojskowego;
5. Dowódca Operacyjny Sił Zbrojnych;
6. Dyrektorzy Wojskowych Biur Emerytalnych.

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.

¹⁷⁶ Przepisy resortowe regulujące obszar gospodarki finansowej w wojsku to m.in.: 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 2007, nr 13, poz. 149), decyzja Nr 7/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 stycznia 2008 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych Dz. Urz. MON 2008, nr 1, pozycja 6).

**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).

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.

Poza dysponentem głównym, dysponentami drugiego stopnia oraz dysponentami trzeciego stopnia, 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;
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 Uzupelnień - 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, ciepłej, 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, dotyczący 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, będących w misji;
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:
 - a. **Szefa Zarządu Szkolenia - P7 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego**, dotyczące treningów i ćwiczeń, gier wojennych organizowanych przez Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego;
 - b. **Dyrektora Departamentu Nauki i Szkolnictwa Wojskowego**, dotyczące projektów wynalazczych i racjonalizatorskich przyjętych do zastosowania w Siłach Zbrojnych;
 - c. **szefów zarządów Sztabu Generalnego Wojska Polskiego**, dotyczące zadań określonych w Celach Sił Zbrojnych NATO i Wymaganiach Długoterminowych dla Rzeczypospolitej Polskiej;
3. **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;

4. **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;
5. Uzgodnionym z **Dyrektorem Departamentu Polityki Bezpieczeństwa Międzynarodowego** na wydatki dotyczące upowszechniania problemów zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i polityki obronnej;
6. **Wydatków na implementację międzynarodowych porozumień rozbrojeniowych**;
7. **Wydatków dotyczących działalności informacyjnej i wydawniczej Ministerstwa**;
8. **Odbywania studiów przez żołnierzy i pracowników resortu obrony narodowej** poza granicami kraju, w tym również w ramach środków pochodzących z rezerw celowych budżetu państwa;
9. **Zakupu medali, legitymacji służbowych itp.**;
10. **Odbywania szkoleń informatycznych** przez żołnierzy i pracowników resortu obrony narodowej;
11. **Zakupu dla bibliotek oświatowych wojska literatury kwalifikowanej** przez Centralną Komisję do Spraw Zakupu Materiałów Bibliotecznych;
12. **Zakupu filmów i licencji filmowych**;
13. **Zakupu dla wojsk dzieł sztuki i wydawnictw z zakresu problematyki społeczno-wychowawczej**;
14. **Organizacji centralnych przedsięwzięć kulturalno-oświatowych**, patriotycznych oraz sportowo-rekreacyjnych, w tym nagród i wyróżnień dla laureatów tych przedsięwzięć;
15. **Realizacji centralnych przedsięwzięć w zakresie promocji obronności**;
16. **Zabezpieczenia ceremonii obchodów świąt państwowych i wojskowych**;
17. **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**;
18. **Kosztów organizacji warsztatów naukowych i podróży historycznych dla kadry zawodowej**;

19. **Opracowywania, wydawania i dystrybucji materiałów z zakresu: wychowania, kształcenia obywatelskiego, psychoprofilaktyki, pracy kulturalno-oświatowej, współpracy z organizacjami pozarządowymi, działalności promocyjnej;**

20. **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 nie przekazanych 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 łączów 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

dokonywają 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. Protokoły 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.

Omawiając szczegółowo zadania oraz zakres działalności budżetowej organów biorących udział w zarządzaniu finansami wojska, nie sposób pominąć podmiotów zajmujących się kontrolą gospodarki finansowej. **Zadania kontrolne w tym zakresie w resorcie obrony narodowej realizuje Departament Kontroli oraz podporządkowane mu cztery Delegatury.**

Departament Kontroli planuje, koordynuje, organizuje i prowadzi działalność kontrolną w resorcie obrony narodowej oraz analizuje jej wyniki. Wśród zadań realizowanych przez Departament Kontroli i podległe mu Delegatury w zakresie gospodarki finansowej należy wymienić:

1. Kontrolę wykonania budżetu przez dysponentów środków budżetowych oraz gospodarowania majątkiem w resorcie, w tym przez jednostki realizujące zadania poza granicami kraju i wydzielone do NATO i UE;
2. Kontrolę wykorzystywania środków budżetowych i mienia państwowego na cele specjalne w jednostkach organizacyjnych;
3. Ujawnianie niegospodarności, naruszeń dyscypliny finansów publicznych i innych nieprawidłowości, a także ustalanie przyczyn ich powstania oraz wskazywanie kierunków działań naprawczych;
4. Zapewnienie obsługi organizacyjnej i biurowej Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Ministrze Obrony Narodowej.

Szczegółowa analiza zakresu realizowanych zadań oraz kompetencji organów biorących udział w zarządzaniu finansami wojska, pozwala na wyodrębnienie pewnych obszarów zadaniowych, które wpisują się w całość zagadnienia związanego z organizacją struktur finansowych w resorcie obrony narodowej. Obszarami tymi są: organizowanie, planowanie, realizowanie oraz kontrola.

W obszarze organizowania dominujące znaczenie ma **dysponent główny (Minister Obrony Narodowej) oraz Dyrektor Departamentu Budżetowego**, który jest swego rodzaju kreatorem systemu finansowego w resorcie obrony narodowej.

Obszar planowania przypisany jest właściwie do wszystkich dysponentów budżetu poszczególnych stopni oraz organów planujących.

Realizowaniem i prowadzeniem gospodarki finansowej zajmują się w wszyscy dysponenci budżetu, lecz głównie obszar ten dotyczy dysponentów budżetu trzeciego stopnia podległych bezpośrednio dysponentowi głównemu oraz dysponentom budżetu drugiego stopnia.

Sfera kontroli to zadanie dla komórek wewnętrznych dysponentów budżetu, rolę taką pełnią **główni księgowi oraz zatrudnienie w poszczególnych komórkach organizacyjnych audytorzy wewnętrzny**. Kontrolą całego systemu finansów wojska zajmuje się bezpośrednio Departament Kontroli wraz ze swoimi Delegaturami, a także Departament Budżetowy jako organizator systemu.

Podsumowując badane zagadnienie należy stwierdzić, że **w resorcie obrony narodowej we właściwy sposób zorganizowano zarządzanie finansami wojska**.

Bardzo wyraźnie wyznaczono granice kompetencyjne poszczególnych elementów wchodzących w skład systemu zarządzania. Organizację tego systemu oraz zadania i kompetencje poszczególnych jego komponentów, określono formalnie w obowiązujących aktach prawnych nadanych przez Ministra Obrony Narodowej.

Do mankamentów systemu zarządzania finansami wojska można zaliczyć jedynie zbyt dużą ilość instytucji biorących bezpośredni udział w tym zarządzaniu. 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.

3.3. Wojskowa jednostka budżetowa jako podstawowe ogniwo gospodarki finansowej wojska

Współczesne jednostki wojskowe, występujące w gospodarce rynkowej jako podmioty gospodarcze, formy organizacyjno-prawne prawa finansowego, funkcjonują na ogólnopaństwowych zasadach. „Hermetyczność” (szczególnie prawna, informacyjna) gospodarki wojska, jaką można było obserwować w minionych latach, jest obecnie niewielka.

Jednak specyfika działalności jednostek w obszarze wojskowym, wymusza rozpoznanie i wydzielenie specyficznych dla tej grupy podmiotów cech. Celowym staje się więc

przedstawienie istoty funkcjonowania jednostek wojskowych, które jako jednostki budżetowe, są wojskowymi jednostkami budżetowymi, korzystającymi tak z ogólnie obowiązujących zasad sformułowanych dla sektora publicznego, jak i tych specyficznych, odnoszących się tylko do gospodarki wojska.

Realizacja przez określone podmioty zadań publicznej działalności finansowej wyznacza zachowania tych podmiotów (formę i zakres ich aktywności), ponieważ nakłada na nie określone obowiązki i przyznaje im określone uprawnienia.

Działalność budżetowa nie jest jednolita. Publiczną funkcję dotyczącą bezpieczeństwa państwa wykonują m.in. jednostki wojskowe; dotyczącą oświaty - szkoły, przedszkola; ochrony zdrowia - szpitale, zespoły leczenia otwartego itp. Realizacja zadań publicznych prowadzona może być za pomocą różnych, przewidzianych prawem metod i form organizacyjnych.

Historycznie najstarszą i powszechnie współcześnie stosowaną formą organizacyjno-prawną sektora budżetowego są jednostki budżetowe.

Mianem jednostki budżetowej ustawa o finansach publicznych określa takie jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Praktyka wykonywana zadań publicznych dowodzi, iż stosowane ustawowo pojęcie nie odzwierciedla w pełni statusu prawnego i ekonomicznego tych jednostek. Wykonują one bowiem różne zadania, począwszy od obsługi administracyjnej organów władzy ustawodawczej i wykonawczej poprzez sprawowanie władzy sądowniczej lub ochrony prawnej i kontroli państwowej, po bezpieczeństwo i obronę narodową.

Z ekonomicznego punktu widzenia jednostki budżetowe nie są jednolite w tym sensie, że część z nich nie osiąga dochodów w ogóle lub osiąga jedynie minimalne dochody (np. jednostki budżetowe będące organami władzy ustawodawczej). Inne zaś jednostki osiągają bardzo znaczne dochody, lecz dochodów tych nie można przeznaczać na pokrycie wydatków tych jednostek, ponieważ przemawiają za tym względy pozafinansowe (np. sądy pobierające opłaty sądowe oraz zasądzone grzywny i kary pieniężne).

Sytuacja prawna jednostek budżetowych jest niejednolita także przez to, że część z nich może prowadzić działalność gospodarczą jako działalność uboczną, organizując ją

w formie gospodarstwa pomocniczego. Natomiast inne jednostki budżetowe takiej działalności prowadzić nie mogą lub nie powinny (np. sądy i trybunały)¹⁷⁷.

Ustawa o finansach publicznych powierza tworzenie, łączenie przekształcanie i likwidację jednostek budżetowych odpowiednio: ministrom, kierownikom urzędów centralnych i wojewodom oraz innym organom działającym na podstawie odrębnych przepisów – w odniesieniu do państwowych jednostek budżetowych, oraz organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego – w odniesieniu do gminnych, powiatowych lub wojewódzkich jednostek budżetowych. Jednostki budżetowe powstają również w drodze ustawy, bo taki jest przecież tryb tworzenia różnego rodzaju urzędów, sądów i trybunałów oraz organów ochrony prawnej i kontroli.

Tworzenie jednostek budżetowych łączy się z obowiązkiem wyposażenia ich w środki trwałe i obrotowe. Następuje ono z zasobów Skarbu Państwa (lub z zasobów gminnych, powiatowych lub wojewódzkich).

Jednostki budżetowe nie mają osobowości prawnej i w obrocie prawnym (w tym w postępowaniu cywilnym i w postępowaniu administracyjnym) działają jako jednostki organizacyjne Skarbu Państwa (lub jednostki samorządu terytorialnego). Nie zmienia to faktu, iż w nauce prawa finansowego jednostki budżetowe traktuje się jako samodzielne podmioty, ustawodawca bowiem przyznaje im szereg praw i obowiązków w zakresie gospodarki finansowej¹⁷⁸.

Zadaniem gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest obsługa działalności rzeczowej, do której dana jednostka została powołana.

W myśl ustawy o finansach publicznych jednostka budżetowa prowadzi gospodarkę finansową według zasad określonych w ustawie, a podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany planem finansowym. Analiza treści ustawy ponadto ukazuje, iż odpowiednie artykuły ustawy odnoszą się wprost do jednostek budżetowych gdy normują:

1. Zasady gospodarki finansowej podmiotów sektora finansów publicznych¹⁷⁹,
2. Zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej¹⁸⁰,
3. Wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego¹⁸¹,

¹⁷⁷ *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. E. Ruśkowskiego..., op. cit., s. 99

¹⁷⁸ T. Augustyniak-Górna, *Podmiotowość finansowoprawna jednostek budżetowych*, „Zeszyty Naukowe UŁ”, seria I, 1979 nr 65, s. 92, za: *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. E. Ruśkowskiego..., op. cit., s. 100.

¹⁷⁹ Art. 33-47 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

¹⁸⁰ Art. 128-159 – wykonywanie ustawy budżetowej - Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

¹⁸¹ Art. 185-199 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

4. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁸².

Pomijając specyficzne, szczegółowe różnice dotyczące funkcjonowania jednostek budżetowych, syntetyczne określenie istoty jednostek budżetowych, pozwala stwierdzić, że są to jednostki sektora finansów publicznych, które:

1. **Odprowadzają do budżetu uzyskane dochody i za jego pośrednictwem finansują swoje wydatki, a poziom wydatków nie jest limitowany przez te dochody¹⁸³.**

Działalność jednostek budżetowych nie może się odbywać na zasadach samofinansowania. Wykonują one zadania publiczne w zasadzie w sposób nieodpłatny (np. zadania z zakresu obrony narodowej) lub za odpłatnością (np. w formie odpłatności skarbowej od podań), która nie stwarza możliwości pokrycia własnymi dochodami kosztów ich funkcjonowania. Finansowanie jednostek budżetowych odbywa się za pośrednictwem budżetu państwa (lub jednostki samorządu terytorialnego). Podlegają one zatem budżetowaniu brutto (pełnemu), a ich działalność jest zgodna z zasadą zupełności budżetu.

2. **Są publicznymi jednostkami organizacyjnymi, które nie mają osobowości prawnej.**

W sferze obrotu cywilnoprawnego stanowią one *stationes fisci* lub *stationes municipii*. Jednostki te reprezentują Skarb Państwa, gminę, powiat lub województwo w zakresie praw i obowiązków, które dotyczą mienia wykorzystywanego w ich działalności. Wyodrębniane są organizacyjnie w obrębie Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a nie z takich publicznoprawnych podmiotów.

Warto zauważyć, iż wyodrębnienie organizacyjne stanowi element wspólny dla jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych. Cecha ta stanowi zatem czynnik różniący rachunek dochodów własnych (czy poprzednio funkcjonujące środki specjalne) i jednostki budżetowe.

3. **Prowadzą działalność finansową o charakterze planowym.**

Prowadzona jest ona na podstawie planu finansowego, który jest określany jako plan dochodów i wydatków. Plan ten odzwierciedla fragment budżetu, za którego pośrednictwem odbywa się finansowanie jednostki budżetowej. W odróżnieniu od planów finansowych innych jednostek sektora finansów publicznych nie przewiduje się rozliczeń z budżetem¹⁸⁴. Środki pieniężne uzyskane z działalności jednostki budżetowej stanowią dochody budżetu

¹⁸² Por. Ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (DzU 2005, nr 14, poz. 114).

¹⁸³ Por. art. 20 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

¹⁸⁴ Por. art. 24 ust. 9, art. 26 ust. 4 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

państwa (lub jednostki samorządu terytorialnego) – z wyłączeniem rachunku dochodów własnych jednostki.

Brak odrębności planu dochodów i wydatków budżetu państwa lub budżetu samorządowego znajduje odzwierciedlenie w tym, iż środki publiczne uzyskane przez jednostki budżetowe kwalifikowane są jako dochody publiczne. Natomiast zasoby pieniężne innych jednostek sektora finansów publicznych określane są jako przychody¹⁸⁵. Ponadto wydatki jednostek budżetowych mogą być dokonywane jedynie do wysokości określonej w obowiązującym budżecie¹⁸⁶. Zwiększenie wydatków ponad to, co przewidziano w budżecie, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁸⁷. Dotyczy to nawet sytuacji, gdy wydatkowanie odbywa się z zachowaniem wymagań przewidzianych w ustawie o zamówieniach publicznych.

4. Mogą funkcjonować zarówno w strukturach państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego.

W zależności od przynależności takiej jednostki do sektora rządowego lub samorządowego, organy te zostały wyposażone w kompetencje do decydowania o jej tworzeniu, łączeniu likwidowaniu i przekształcaniu¹⁸⁸. W stosunku do państwowych jednostek budżetowych stosowne uprawnienia przysługują dysponentom części budżetowych, tj. poszczególnym ministrom, kierownikom urzędów centralnych lub jednostek równorzędnych, a także wojewodom. Natomiast kompetencje w sprawach samorządowych jednostek budżetowych zastrzeżone są dla odpowiednich organów stanowiących jednostkę samorządu terytorialnego, tj. rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa.

Wykonywanie zadań związanych z obroną narodową jest zadaniem państwa. Tym samym strukturach wojskowych winny pojawiać się formy właściwe dla struktur państwowych – struktur sektora finansów publicznych. Wypełnieniem tej formuły jest funkcjonowanie w ramach finansów publicznych tzw. wojskowych jednostek budżetowych.

Nie ulega wątpliwości, iż sprawne funkcjonowanie jednostki wojskowej w okresie pokoju zależy od zgodnego współdziałania jej zasadniczych dziedzin, tj. działalności szkoleniowej i gospodarczej, której wypadkową jest zdolność i gotowość bojowa jednostki do prowadzenia działań w czasie wojny. Działalności szkoleniowej muszą zatem towarzyszyć

¹⁸⁵ Por. art. 5 ust 1 pkt 5 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

¹⁸⁶ Por. art. 34 ust 1 w zw. z art. 20 ust 3 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

¹⁸⁷ Por. art. 11 Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

¹⁸⁸ Por. art. 21 ust 1-3 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

procesy gospodarcze tworzące warunki do jej realizacji. Tym samym, funkcjonujące w Siłach Zbrojnych jednostki wojskowe, których dowódcy są dysponentami budżetu III stopnia przyjęto określać mianem wojskowych jednostek budżetowych.

Ponadto, warunkiem prawno-organizacyjnym realizacji treści gospodarczych przez jednostkę wojskową jest ich powoływanie jako jednostek budżetowych. Te wzajemne relacje dotyczące formalizacji podmiotu zarówno z punktu widzenia jej organizacji wojskowej, jak i gospodarczej (ale także prawnej) powodują podkreślanie tej mieszanej specyfiki wojskowo-gospodarczej poprzez wyodrębnienie tzw. **wojskowej jednostki budżetowej**.

Wojskowa jednostka budżetowa to jednostka wojskowa działająca na zasadach określonych dla jednostek budżetowych sektora finansów publicznych (kierunek A). To taka jednostka budżetowa, która prowadzi swoją działalność w ramach struktur wojska (Sił Zbrojnych) jako jednostka wojskowa (kierunek B)¹⁸⁹. Tak przyjętą interpretację wojskowej jednostki budżetowej, w sposób graficzny prezentuje schemat 18.

Wojskowa jednostka budżetowa jest więc jednostką wojskową, ale o cechach decydujących, iż stanowi ona podmiot procesów gospodarowania oraz praw i obowiązków wynikających z racji realizowanych funkcji ekonomicznych¹⁹⁰. Spośród pozostałych jednostek wojskowych wyróżnia ją w szczególności:

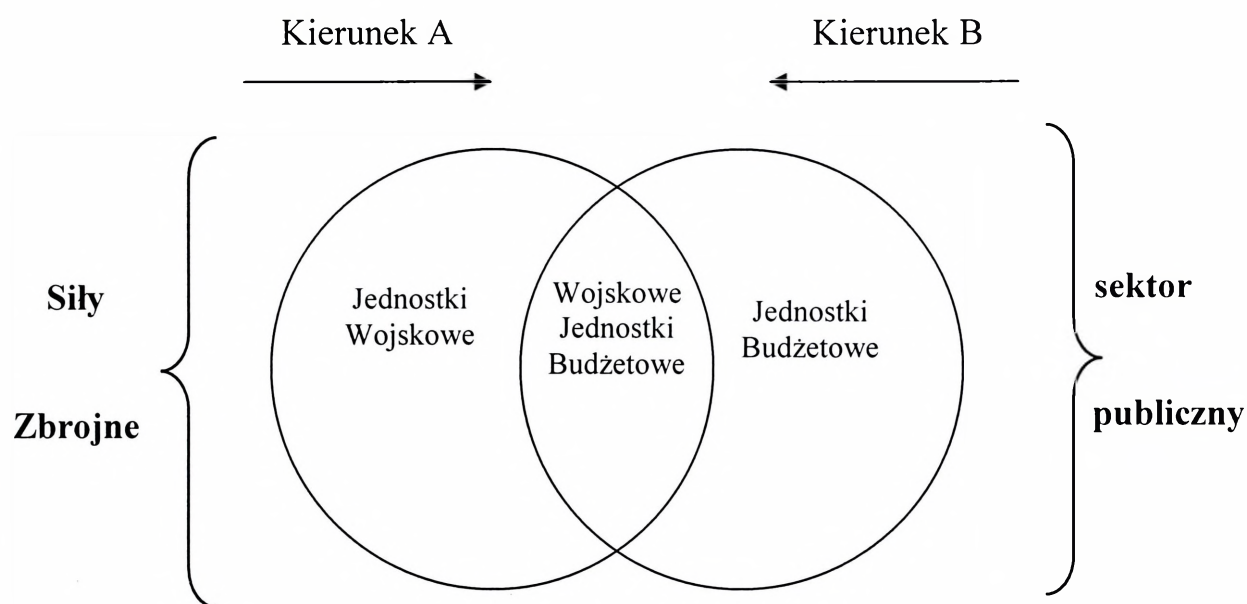
1. Samodzielność w realizacji zadań podstawowych (wojskowych);
2. Określona autonomia gospodarcza i finansowa;
3. Względnie stała wewnętrzna struktura organizacyjna;
4. Ograniczona osobowość prawna;
5. Posiadanie uprawnień do prowadzenia gospodarki finansowej oraz rachunkowości;
6. Otrzymywanie na realizację zadań środków budżetowych oraz możliwość ich wydatkowania;
7. Możliwość udzielania zamówień publicznych;
8. Realizowanie potrzeb logistycznych i gospodarczo-finansowych na rzecz przydzielonych na zaopatrzenie jednostek wojskowych;
9. Możliwość prowadzenia działalności pozabudżetowej¹⁹¹.

¹⁸⁹ Por. K. Stańczyk, *Gospodarka finansowa, kontrola finansowa i audyt wewnętrzny wojskowej jednostki budżetowej*, AON, Warszawa 2007, s. 75.

¹⁹⁰ Por. R. Leś, *Oddział gospodarczy*, WAP, Warszawa 1983, s. 7.

¹⁹¹ Por. *Poradnik wykorzystania rachunku ekonomicznego w gospodarce wojskowej*, pod red. T. Kamińskiego, WAP, Warszawa 1989, s. 243.

Graficzna prezentacja wojskowych jednostek budżetowych



Źródło: K. Stańczyk, *Zarys rachunkowości wojskowych jednostek budżetowych*, AON, Warszawa 2004, s. 31.

Samodzielność ekonomiczna (finansowa) oznacza, iż wojskowej jednostce budżetowej nadano uprawnienia do prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej i rachunkowości, oraz to, że otrzymuje i wydatkuje ona na realizację wyznaczonych zadań środki budżetowe. Zewnętrznym atrybutem samodzielności finansowej jest posiadanie rachunku bankowego, podręcznej kasy, prowadzenie rachunkowości budżetowej oraz posiadanie numeru REGON¹⁹² i NIP¹⁹³.

Wojskowe jednostki budżetowe nie posiadają pełnej osobowości prawnej. Osobowość prawną posiada Skarb Państwa. Ograniczona osobowość prawna oznacza posiadanie przez jednostkę podmiotowości prawnej jedynie w zakresie potrzebnym do wykonywania zadań, posiadania możliwości zawierania umów i zaciągania zobowiązań ograniczonych przepisami.

192 REGON - Krajowy rejestr urzędowy podmiotów gospodarki narodowej. Utworzony został na podstawie art. 41 ust. 1 pkt. 1 Ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o *statystyce publicznej* (DzU 1995, nr 88, poz. 439). Szczegółowe zasady prowadzenia i aktualizacji rejestru określa Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie sposobu i metodologii prowadzenia i aktualizacji rejestru podmiotów gospodarki narodowej, w tym wzorów wniosków, ankiet i zaświadczeń oraz szczegółowych warunków i trybu współdziałania służb statystyki publicznej z innymi organami prowadzącymi urzędowe rejestry i systemy informacyjne administracji publicznej (DzU 1999, nr 69, poz. 763).

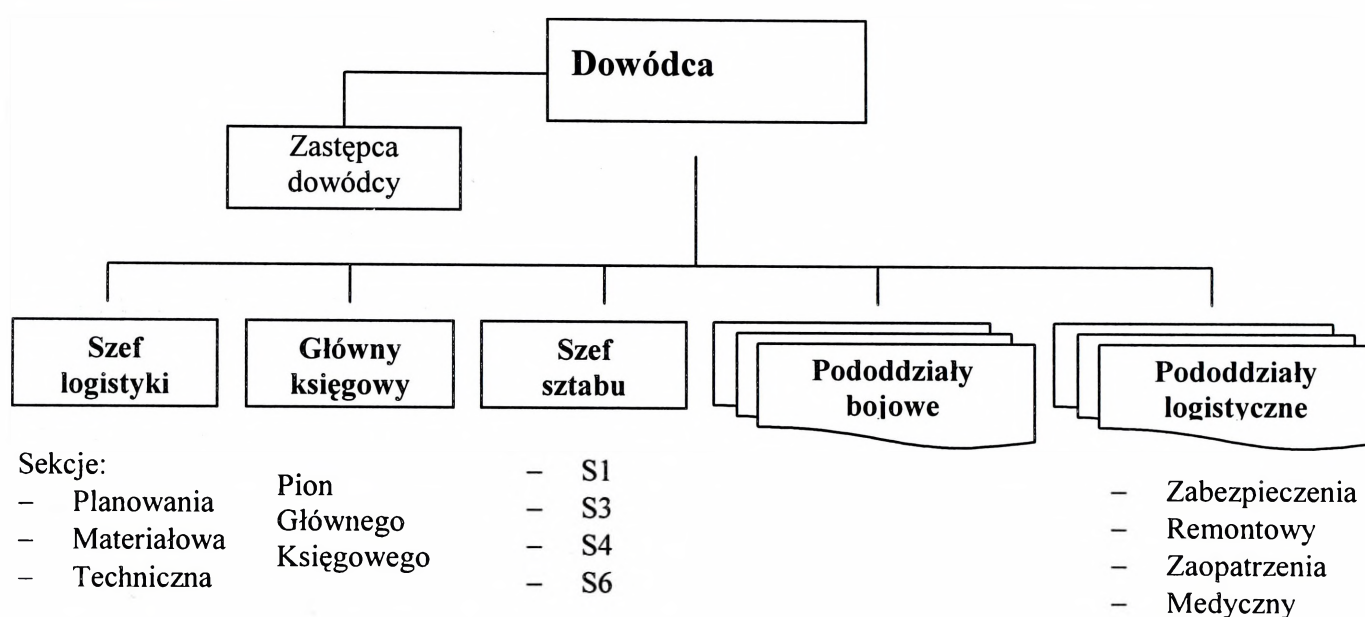
193 NIP - Numer Identyfikacji Podatkowej - powszechny obowiązek ewidencyjny, określony w Ustawie z dnia 13 października 1995 r. o *zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników* (DzU 1995, nr 142, poz. 702). Nadanie NIP następuje na podstawie zgłoszenia identyfikacyjnego w drodze decyzji wydawanej przez naczelnika urzędu skarbowego, a postępowanie w sprawie jego nadania prowadzone jest na podstawie Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - *Ordynacja podatkowa* (DzU 1997, nr 137, poz 926).

Powoduje to, że uprawnieni przedstawiciele tych jednostek – ich dowódcy - podejmują wszelkie czynności cywilnoprawne w imieniu Skarbu Państwa.

Cechami względnie stałej struktury organizacyjnej jednostki wojskowej są: struktura organizacji dowodzenia, struktura pionów gospodarczych oraz skład pododdziałów organizacyjnych. Przykładową strukturę organizacyjną wojskowej jednostki budżetowej przedstawia schemat 19.

Schemat 19

Struktura organizacyjna wojskowej jednostki budżetowej



Źródło: Opracowanie własne.

Natomiast **spośród innych jednostek budżetowych wojskową jednostką budżetową wyróżnia przede wszystkim:**

1. **Możliwość przekazywania środków na niższy szczebel**, do tzw. pododdziałów gospodarczych będących na zaopatrzeniu jednostki (choć same wojskowe jednostki budżetowe są dysponentami środków budżetowych ostatniego, 3-go stopnia).

W praktyce funkcjonowania wojskowych jednostek budżetowych istnieje możliwość wystąpienia pododdziałów gospodarczych będących na zaopatrzeniu wojskowej jednostki budżetowej, takich jak m.in.: WAK, GWŁ, jednostka ŻW, jednostka WSI, komórka org. WKL, Kościół Garnizonowy, klub, WOM, WКУ, pododdziały ochrony p/poż., itp.

2. **Dwutorowy system zaopatrywania** jednostki w dobra niezbędne do jej funkcjonowania:

- a. w systemie scentralizowanym - realizowane w naturze,
- b. w systemie zdecentralizowanym - realizowane w drodze zakupów na rynku, z zachowaniem procedur zamówień publicznych, do wysokości otrzymywanych środków budżetowych.

3. **Specyficzny charakter udzielanych zamówień publicznych.**

Podstawowe, teoretyczno-prawne zasady udzielania zamówień publicznych w jednostkach budżetowych są jednakowe dla wszystkich tych jednostek, natomiast w praktyce w wojskowych jednostkach budżetowych występują określone różnice wynikające z wewnętrznych ustaleń (uwarunkowań) i rodzaju udzielanych zamówień.

Jednym z uwarunkowań wpływających na różnice w realizacji zamówień publicznych jest fakt, iż część z wojskowych jednostek budżetowych udziela zamówień tylko na swoje potrzeby, natomiast część z jednostek zabezpiecza pod względem różnego zaopatrzenia inne podległe lub nadrzędne jednostki, a tym samym realizuje również zamówienia publiczne na ich rzecz.

Kolejnym elementem wpływającym na specyfikę zamówień realizowanych w wojskowych jednostkach budżetowych jest fakt, iż w celu uzyskania tzw. „*tradycyjnego zamówienia publicznego*” wykonawcy ubiegający się o to zamówienie w jednostkach wojskowych muszą spełnić nierzadko specyficzne wymagania. Przykładem tego może być realizacja zamówienia publicznego na roboty budowlane polegająca na wykonaniu prac remontowych w pomieszczeniach wojskowej jednostki budżetowej. Jeżeli obiekty, w których znajdują się pomieszczenia przeznaczone do remontu, są związane ze specyfiką wojskową to wykonawca musi spełnić szereg wymagań z tym związanych (poświadczenie bezpieczeństwa, posiadanie pełnomocnika d/s ochrony informacji niejawnych itd.).

Prawo do powoływania, łączenia lub likwidowania państwowych jednostek budżetowych objętych daną częścią budżetu państwa leży w gestii dysponenta danej części, tak więc wojskową jednostkę budżetową powołuje, łączy bądź likwiduje Minister Obrony Narodowej, jako dysponent 29 Części Budżetu Państwa – Obrona Narodowa.

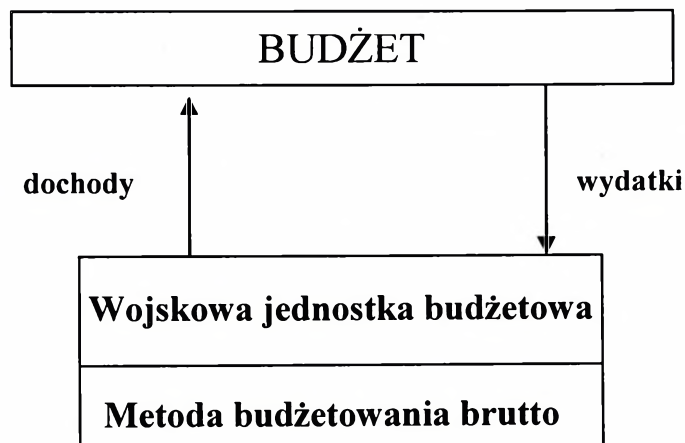
Wojskowe jednostki budżetowe, są jednostkami organizacyjnymi, których wydatki są wydatkami budżetu państwa, a dochody automatycznie dochodami budżetu państwa, przy czym wysokość ich wydatków nie zależy od wysokości ich dochodów¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Por. K. Stańczyk, *Zarys rachunkowości wojskowych jednostek budżetowych*, AON, Warszawa 2004, s. 31.

Taki sposób finansowania określany jest budżetowaniem brutto. Metodę tę przedstawia schemat 20.

Schemat 20

Powiązanie wojskowej jednostki budżetowej z budżetem



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Potoczny, *Rachunkowość budżetowa*, Wyd. eMPI², Poznań 2001, s. 23.

Ideą takiego rozwiązania jest celowe uniezależnienie wykonywania zadań statutowych od realizowanych dochodów. Uniezależnienie wydatków od dochodów jest niezbędne, gdyż wojskowe jednostki budżetowe świadczą „usługę obronną” nieodpłatnie (całkowicie bądź częściowo)¹⁹⁵. **Budżetowanie brutto stosowane w wojskowej jednostce budżetowej** ma jednak pewne wady, gdyż nie sprzyja efektywności ekonomicznej. Do takiego rozwiązania najczęściej zalicza się brak zainteresowania poszczególnych jednostek osiąganiem dochodów, gdyż bezpośrednio z tych dochodów nie korzystają; dlatego też nie zabiegają o ich pełną i terminową realizację. Brak jest również bodźców do oszczędnego gospodarowania i wydatkowania środków budżetowych, ponieważ zasadą jest, że środki budżetowe przepadają wraz z końcem roku kalendarzowego, zaś podstawą planowania wydatków budżetowych na rok następny są często wielkości wydatkowanych środków w roku poprzednim¹⁹⁶. Wyniki finansowe jakie jednostki uzyskują, nie mają wpływu na wysokość płac, premii i nagród, dlatego też wojskowe jednostki budżetowe (podobnie zresztą jak

¹⁹⁵ Por. A. Zysnarska, *Rachunkowość finansowa sektora budżetowego*, Ośr. Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 1999, s. 17.

¹⁹⁶ Por. *Finanse publiczne i prawo finansowe*, praca zbiorowa pod redakcją E. Ruśkowskiego..., op. cit., s. 98, S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 326, J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa*, PWE, Warszawa 1977, s. 80.

i pozostał jednostki budżetowe) nie są zainteresowane zwiększaniem dochodów i należą do jednostek mało efektywnych¹⁹⁷.

Na działalność wojskowej jednostki budżetowej składa się bardzo wiele decyzji zwyczajnych, codziennych, jak też trudnych, mających znaczenie strategiczne. Zwykle decyzje te pociągają za sobą skutki finansowe (korzystne lub niekorzystne). Często dopiero skutki decyzji zmuszają do refleksji i oceny procesu decyzyjnego. Dlatego też wybranie odpowiedniego wariantu rozwiązania zależy przede wszystkim od **odpowiednich informacji ekonomicznych, opartych o funkcjonujące zasady gospodarki finansowej, których podstawowym źródłem jest rachunkowość jednostki.**

Warto podkreślić, iż w myśl ustawy o finansach publicznych¹⁹⁸ to dowódca wojskowej jednostki budżetowej jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, w tym za wykonywanie określonych ustawą obowiązków w zakresie kontroli finansowej. Może on powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być stwierdzone dokumentem.

Również za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą o rachunkowości ponosi odpowiedzialność dowódca, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości – z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury – zostaną powierzone innej osobie za jej zgodą¹⁹⁹. W tym wypadku również przyjęcie odpowiedzialności przez inną osobę powinno być stwierdzone w formie pisemnej.

Zadaniem gospodarki finansowej wojskowej jednostki budżetowej jest obsługa działalności rzeczowej, realizowanej przez jednostkę w celu zapewnienia tej działalności właściwego rytmu i ciągłości²⁰⁰.

Gospodarka finansowa wojskowych jednostek budżetowych jest gospodarką sfery nieprodukcyjnej, dlatego winna się ona wyrażać w aktywnym kierowaniu strumieniami pieniężnymi, zwłaszcza w dziedzinie wydatków, w celu osiągania jak najkorzystniejszych rezultatów przy świadczeniu usług dla ludności, głównie w ramach szeroko rozumianej „usługi obronnej”, realizowanej poprzez szkolenie, a wyrażającej się zdolnością i gotowością bojową tych jednostek i wykonywaniem czynności zapewniających bezpieczeństwo państwa.

¹⁹⁷ Por. E. Jarocka, *Finanse, finanse systemu bankowego, budżetowego, ubezpieczeń, przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 2002, s. 154.

¹⁹⁸ Art. 44 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

¹⁹⁹ Por. Art. 4 Ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

²⁰⁰ J. Cewke, T. Zieliński, *Rachunkowość jednostek i zakładów budżetowych*, PWE, Warszawa 1980, s. 7.

Ustalenie stanu rzeczywistego dotyczącego wielkości dochodów i wydatków w wojskowej jednostce budżetowej jest możliwe dzięki ewidencji stanu środków pieniężnych na rachunkach bankowych oraz dzięki ewidencji dokonywanej w ramach systemu rachunkowości na kontach księgowych.

Do rozliczeń i kontroli operacji finansowych związanych z realizacją dochodów i wydatków jednostki służy posiadany przez nią rachunek bieżący.

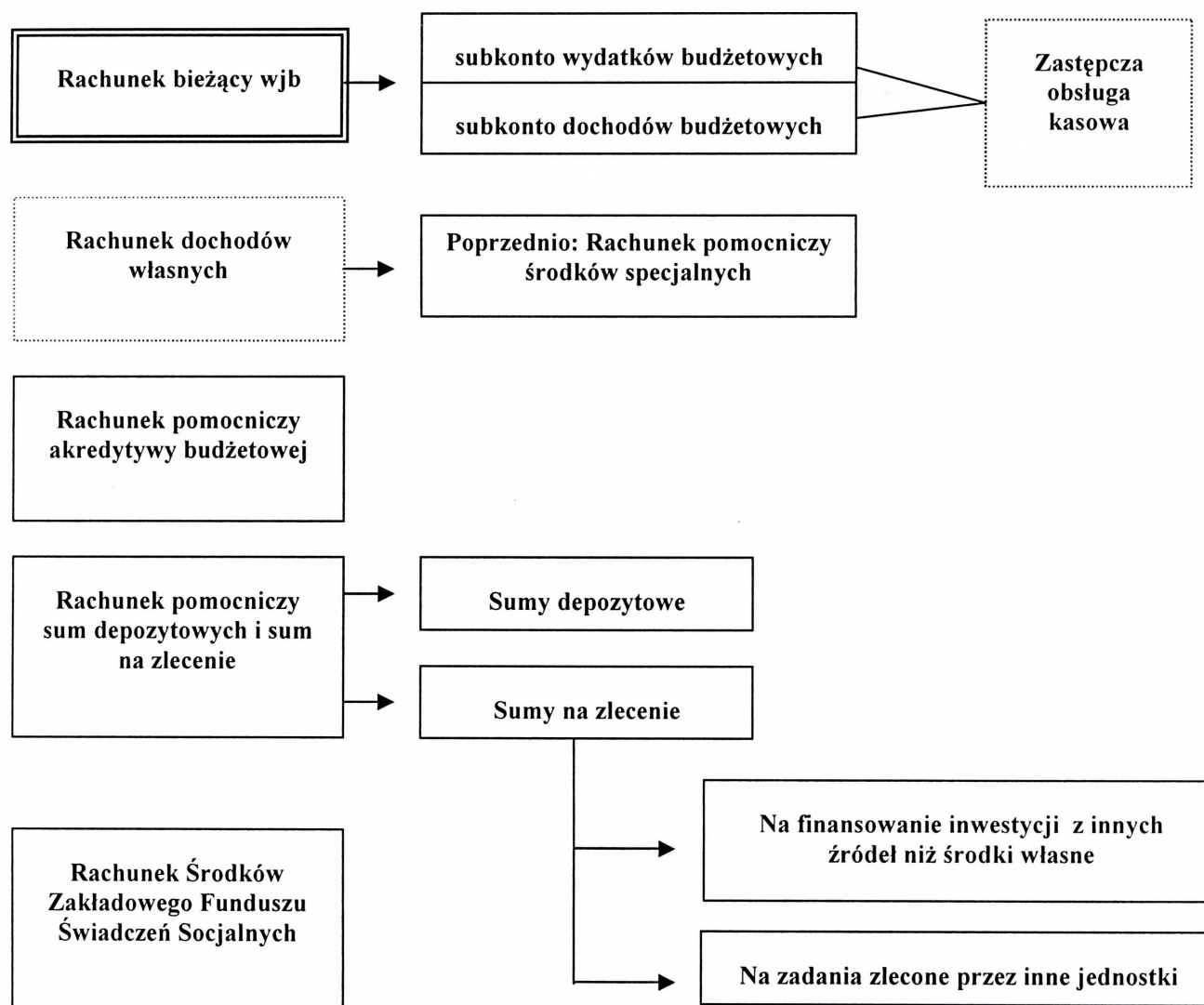
Finansowanie działalności wojskowej jednostki budżetowej odbywa się ze środków otrzymywanych od dysponenta wyższego stopnia. Wojskowa jednostka budżetowa, chcąc finansować swoje wydatki, musi więc posiadać na rachunku bankowym środki budżetowe przekazane jej przez dysponenta środków budżetowych wyższego stopnia. Środki te wpływają na *rachunek bieżący wojskowej jednostki budżetowej*, z którego są podejmowane na finansowanie zadań przewidzianych planem wydatków danego roku budżetowego przy uwzględnieniu określonych podziałek klasyfikacji budżetowej. Dla każdego rodzaju działalności objętej poszczególnymi rozdziałami klasyfikacji budżetowej sporządza się oddzielny plan.

Rodzaje rachunków bankowych, które mogą wystąpić w wojskowej jednostce budżetowej graficznie prezentuje schemat 21.

Wojskowa jednostka budżetowa, realizując swój plan finansowy, wykonuje jednocześnie budżet w określonej części, gdyż jej plan finansowy stanowi część budżetu państwa. Z tego m.in. względu wojskowe jednostki budżetowe zobowiązane są do prowadzenia rachunku bieżącego (dochodów i wydatków) w Narodowym Banku Polskim²⁰¹.

²⁰¹ Do 1 stycznia 2005 r. rodzaje rachunków bankowych prowadzonych przez NBP dla państwowych jednostek budżetowych określone były w Rozporządzeniu Ministra Finansów z 29 grudnia 2000 r. w sprawie *szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa i szczegółowych zasad obsługi rachunków bankowych budżetu państwa oraz zakresu i terminów sporządzania przez Narodowy Bank Polski informacji i sprawozdań z wykonania budżetu państwa w ramach obsługi bankowej budżetu państwa* (DzU, nr 122, poz. 1335) - rozporządzenie to zostało uchylone Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2004 r. w sprawie *szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa*.

Rodzaje rachunków bankowych wojskowej jednostki budżetowej



Źródło: Opracowanie własne.

Z racji, iż finansowanie wojskowej jednostki budżetowej oparte jest na tzw. metodzie budżetowania brutto, a wykonanie budżetu państwa przebiega według metody kasowej, stąd wydatkiem budżetowym wojskowej jednostki budżetowej jest każda kwota wydatkowana z rachunku bieżącego wydatków budżetowych na sfinansowanie zadań objętych planem finansowym jednostki²⁰² (dlatego np. podjęcie gotówki z rachunku bankowego do kasy jednostki też jest wydatkiem budżetowym). Wyjątkiem od tej zasady stanowi fakt, iż za

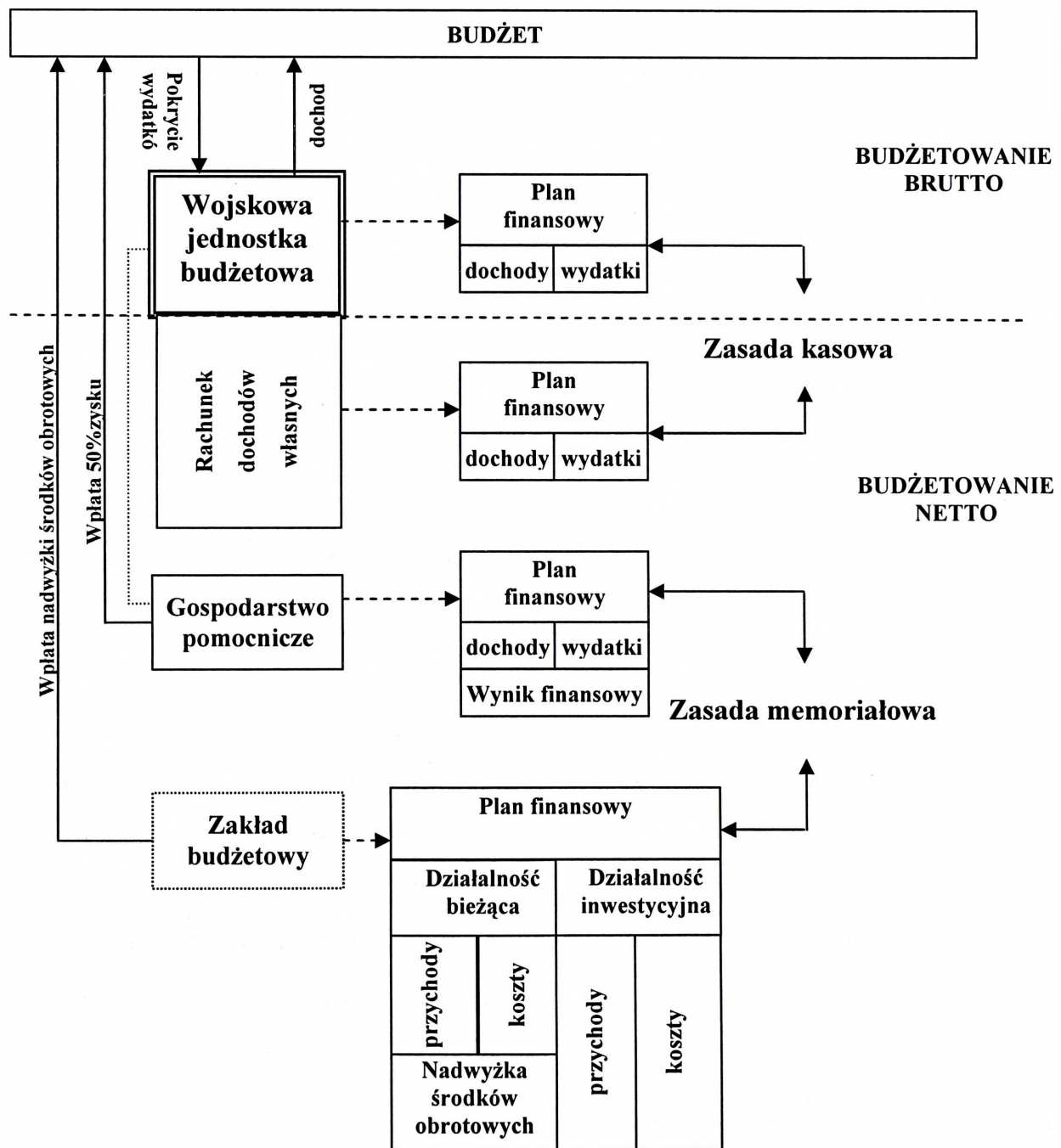
²⁰² Por. *Jednolity zakładowy plan kont dla jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych podległych Ministrowi Obrony Narodowej*, Fin 91/2002, Wyd. Departamentu Budżetowego MON, Warszawa 2002, s. 178 i zmiany wynikające z Decyzji Dyrektora Departamentu Budżetowego nr 87 z dnia 2 lipca 2002 r., nr 112 z dnia 18 grudnia 2002 r., nr 7 z dnia 27 lutego 2003 r., nr 30 z dnia 29 lipca 2003 r., nr 51 z dnia 13 października 2003 r., nr 79 z dnia 29 grudnia 2003 r., nr 122 z dnia 23 grudnia 2004 r., nr 4 z dnia 4 lutego 2005 r., nr 89 z dnia 14 września 2005 r.

wydatek budżetowy nie uważa się: przekazania środków budżetowych zaopatrywanym dysponentom niższego stopnia, oraz zwrotu niewykorzystanych środków budżetowych na rachunek dysponenta wyższego stopnia.

Ogólne zasady finansowania wojskowych jednostek budżetowych w powiązaniu z zasadami ewidencji księgowej przedstawia 22.

Schemat 22

Metody finansowania przy uwzględnieniu zasad ewidencji księgowej wojskowych jednostkach budżetowych



Źródło: Opracowanie własne.

Wydatki wojskowej jednostki budżetowej mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w planie finansowym jednostki, a każda operacja dokonana na rachunku bieżącym wydatków powoduje jednocześnie kasowe wykonanie planu wydatków budżetowych. Wydatki w ramach planu finansowego jednostki dokonuje się w ramach podziałki klasyfikacji budżetowej, w której wydatek został zaplanowany. Stąd wydatki dokonane w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej nie mogą być wyższe od planowanych w danym paragrafie czy grupie paragrafów. Ogólna suma wydatków nie może być wyższa od sumy środków otrzymywanych przez jednostkę od dysponenta wyższego stopnia. Przekroczenie wydatków planowanych jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych²⁰³.

Wydatki powinny być dokonywane²⁰⁴:

1. W sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;
2. W sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
3. W wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Istotnym elementem, determinującym sposób dokonywania wydatków przez wojskowe jednostki budżetowe, jest **system zamówień publicznych**. Jego celem jest racjonalizowanie decyzji dotyczących odpłatnego świadczenia usług na rzecz jednostki, tworzenie warunków rynkowych dla różnych podmiotów gospodarczych świadczących te usługi, ale przede wszystkim właściwe gospodarowanie przez wojskową jednostkę budżetową publicznym zasobem pieniądza.

Podstawę prawną systemu zamówień publicznych dla wojskowych jednostek budżetowych stanowiła ustawa o zamówieniach publicznych z 1994 r.²⁰⁵, która była oparta na Wzorze Kodeksu Zamówień Publicznych opracowanym przez Komisję Prawniczą ONZ.

Dynamiczne zmiany społeczno-gospodarcze, postępujący rozwój rynku zamówień publicznych, brak spójności i przejrzystości przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, oraz akcesja przystąpienia Polski do struktur Unii Europejskiej legły u podstaw uchwalenia

²⁰³ Do 2005 r. w stosunku do dyscypliny finansów publicznych obowiązywały zapisy Ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. *o finansach publicznych* – dział V Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych; od 7 stycznia 2005 obowiązuje oddzielna Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*.

²⁰⁴ Art. 35 ust. 3 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

²⁰⁵ Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. *o zamówieniach publicznych* (DzU 1994, nr 76, poz. 344) – obowiązywała do dnia 2 marca 2004 r. Por. też: Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 lipca 1998 r. *w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zamówieniach publicznych* (DzU 1998, nr 119, poz. 773); Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2002 r. *w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zamówieniach publicznych* (DzU 2002, nr 72, poz. 664).

nowych przepisów, które w jednym akcie prawnym, w sposób całościowy uregulowały problematykę zamówień publicznych, stąd ich nazwa – Prawo zamówień publicznych²⁰⁶.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych²⁰⁷ wojskowe jednostki budżetowe dokonują zakupów dostaw, usług i robót budowlanych na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.

Również w prawie zamówień publicznych został zdefiniowany (określony) katalog podmiotów, które są zobowiązane do stosowania procedur zamówień publicznych. W „*pierwszej kolejności*” zostały wskazane podmioty szeroko pojętego sektora finansów publicznych, a więc także wojskowe jednostki budżetowe, które są zobowiązane do stosowania ustawy w sposób bezwarunkowy i w najszerszym jej zakresie²⁰⁸.

Działalność wojskowych jednostek budżetowych oparta jest na planach finansowych w powiązaniu z ich zadaniami. Charakter kasowy, zgodnie z którym dochody i wydatki należy ujmować w terminie ich zapłaty, niezależnie od rocznego budżetu, którego dotyczą²⁰⁹, stwarza konieczność stałej kontroli środków pieniężnych z uwzględnieniem stopnia realizacji planu finansowego.

W przypadku wojskowych jednostek budżetowych do danego okresu można zaliczyć tylko rzeczywisty wpływ na bieżący rachunek dochodów i wydatków budżetu. Oznacza to, że **dochody i wydatki budżetu są ujmowane w rachunkowości wojskowych jednostek budżetowych w momencie ich faktycznego wpływu.**

Wojskowe jednostki budżetowe zgodnie z obowiązującymi przepisami²¹⁰ pobrane dochody odprowadzają na rachunek budżetu państwa. Dochód jednostki zgodnie z podaną zasadą staje się zatem dochodem budżetu²¹¹.

Dochodem budżetu są zatem wpływy na rachunek bieżący wojskowej jednostki budżetowej z tytułu wpłat podlegających zakwalifikowaniu (zarachowaniu) do dochodów budżetowych zgodnie z ustaleniami ustawy o finansach publicznych.

W przypadku wojskowej jednostki budżetowej będą to przede wszystkim dochody uzyskiwane z mienia, w szczególności z najmu oraz dzierżawy bądź innych umów o podobnym charakterze. Wprawdzie wojskowe jednostki budżetowe mogą posiadać również

²⁰⁶ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (DzU 2004, nr 19, poz. 177).

²⁰⁷ Por. art. 35 ust. 4 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

²⁰⁸ Por. art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych.

²⁰⁹ Por. art. 17 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

²¹⁰ Por. art. 20 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

²¹¹ Zasada ta nie dotyczy dochodów własnych jednostki, które zastąpiły dotychczas funkcjonujący środek specjalny.

majątek przeznaczony do sprzedaży, lecz zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami jest on przekazywany do Agencji Mienia Wojskowego²¹².

Wojskowa jednostka budżetowa pobrane dochody budżetowe gromadzi przejściowo na **subkoncie dochodów rachunku bieżącego** jednostki, ale zabronione jest dokonywanie wydatków z tych kwot, choć w przypadku nadpłaty w dochodach możliwy jest zwrot wraz z oprocentowaniem. Jednostka ma obowiązek pobrane dochody sprawdzić, rozliczyć, zaksięgować, a w następnej kolejności przelać do urzędu skarbowego.

W toku pobierania dochodów wojskowe jednostki budżetowe powinny przestrzegać następujących zasad²¹³:

1. Prawidłowo i terminowo ustalić należności z tytułu dochodów budżetu państwa i przychodów środków specjalnych,
2. Pobierać wpłaty i terminowo dokonywać zmian zwrotów nadpłat,
3. Prowadzić ewidencję dochodów budżetowych według działów i rozdziałów określających rodzaj działalności oraz według paragrafów klasyfikacji,
4. Terminowo wysyłać do zobowiązanych wezwania do zapłaty lub faktury z tytułu świadczonych usług,
5. Terminowo wysyłać do zobowiązanych upomnienia oraz podejmować w stosunku do nich czynności egzekucyjne przewidziane prawem²¹⁴,
6. W zakresie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach umarzać należności nieściągalne bądź podejmować działania określone w odrębnych przepisach.

Dochody mogą być przyjmowane do kasy lub za pośrednictwem poczty, ale w dniu ich pobrania powinny być przekazane na właściwy rachunek bieżący. W uzasadnionych przypadkach, w zależności od wysokości przyjętej gotówki oraz właściwego jej zabezpieczenia, dowódca jednostki może podjąć decyzje (wskazane jest aby była pisemna -

²¹² Por. Ustawę z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (DzU 1996, nr 90, poz. 405), por. także Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 lipca 2004 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz Agencji Mienia Wojskowego (DzU 2004, nr 163, poz. 1711).

²¹³ §10 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczególnych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczególnych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (DzU 2000, nr 122, poz. 1333) - z dniem 01 stycznia 2005 r. rozporządzenie uchylone Ustawą z dnia 24 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw..., op. cit., od 09. lutego. 2005 r. obowiązuje Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu (DzU 2005, nr 23, poz. 190), w którym w 6 punktach. dotyczących trybu pobierania dochodów (Rozdział 3) dotychczas funkcjonujący środek specjalny został zamieniony na dochody własne- pozostałe zapisy bez zmian.

²¹⁴ Czynności egzekucyjnych nie stosuje się, jeżeli należność przewyższa koszt wysłania upomnienia.

np. w rozkazie dziennym dowódcy jednostki) określającą częstotliwość przekazywania gotówki do banku. Zasada ta nie dotyczy stałego zapasu gotówki na bieżące wydatki, tzw. „pogotowia kasowego” wojskowej jednostki budżetowej.

Konstatując, dochody i wydatki wojskowej jednostki budżetowej determinują wykonywanie w niej gospodarki finansowej. Natomiast jako podmiot o charakterze gospodarczym jest wojskowa jednostka budżetowa podstawowym ogniwem gospodarki wojskowej, bo to w niej dokonywane są procesy gospodarcze, z którymi związane jest wydatkowanie publicznych środków pieniężnych na zapewnienie tzw. „usługi obronnej”.

C. PRZEWIDYWANE KIERUNKI ZMIAN

3.4. Budżet zadaniowy sposobem racjonalizacji wydatków obronnych

W trwającej od wielu lat dyskusji nad niezbędnymi reformami w polskim sektorze finansów publicznych wyraźnie widoczne jest podejście polegające na przypisywaniu decydującego znaczenia przedsięwzięciom zmierzającym, z jednej strony do zapewnienia sektorowi finansów publicznych stabilnej i względnie „nieszkodliwej” dla gospodarki bazy dochodowej, z drugiej zaś – do ograniczania wydatków publicznych przez eliminację (lub zmniejszenie zakresu) niektórych zadań publicznych oraz przez likwidację instytucji. Znacznie mniej uwagi przywiązuje się natomiast do obowiązujących w sektorze finansów publicznych procedur i zasad działania. Napięta polityka fiskalna, w szczególności w odniesieniu co do ciężaru obciążeń podatkowych - z jednej strony, oraz wymuszona kryzysem gospodarczym konieczność zmniejszania wydatków budżetowych – z drugiej, wymagają od twórców i wykonawców budżetu (planów finansowych) bardziej wnikliwych analiz i podejmowania działań w poszukiwaniu dalszych, ewentualnych rezerw budżetowych.

Każde działanie racjonalne wymaga doskonałej orientacji i znajomości warunków, w których podejmuje się decyzje o wyborze sposobu, metody czy środka, który ma przyczynić się do osiągnięcia celu. **Podobnie, każde działanie w sektorze finansów publicznych przed podjęciem ostatecznych wyborów wymaga dokonania wszechstronnej analizy przedmiotu, natury i wysokości przewidywanych wpływów i zamierzonych efektów wydatków.** Z tego względu analizowanie dochodów i wydatków powinno być dokonywane z zastosowaniem różnych kryteriów ich zestawiania.

Systematyzacja dochodów i wydatków państwa ma nieocenioną wartość poznawczą i ogromne walory praktyczne. Wyrazem znaczenia właściwej systematyzacji dla realizacji zarówno politycznych, jak i ekonomicznych funkcji budżetu jest podniesienie tej materii do rangi zasady budżetowej, tj. zasady szczegółowości²¹⁵.

Specyficzny sposób gromadzenia pieniężnych środków publicznych, jak również administracyjny sposób ich alokacji stwarza problem ich racjonalnego wykorzystania. Rozwiązywanie tego problemu jest tym trudniejsze, że dziedziny, na które ponosi się wydatki, na ogół nie są podatne na stosowanie precyzyjnych narzędzi pomiaru skutków tych wydatków. **W niektórych przypadkach ustalenie efektywności (efektu bezpośredniego) nakładów w ogóle jest niemożliwe, zwłaszcza w krótszych okresach; jest tak np. w przypadku wydatków na obronę narodową. Weryfikacji efektywności tych nakładów można dokonać tylko w sytuacjach wyjątkowych, a kryterium tej oceny byłaby skuteczność obrony kraju przed agresorem. Jednak nawet w takich przypadkach na efektywność armii wpływ ma wiele czynników, wśród nich np. umiejętność dowodzenia, realizowana strategia wojskowa itd. Tak więc nie można definitywnie rozstrzygnąć czy sukces czy porażka armii jest wynikiem takich, czy innych wydatków publicznych na cele obronne.**

Ponadto sytuacje wyjątkowe (wojna) nie mogą być kryterium weryfikacji efektywności tych wydatków w sytuacjach typowych, tzn. w czasie pokoju. W tych okresach można mówić o potencjalnej skuteczności (efektywności) wydatków publicznych, która nigdy nie zostanie zweryfikowana. Tak jest z wydatkami na cele obronne poniesionymi np. przed 20-30 laty w kraju, w którym w tym okresie nie było wojny. Oczywiście jest, że w zakresie skutków wydatków istnieje zjawisko ciągłości w tym sensie, że np. na obecny stan gotowości obronnej miały wpływ wydatki poniesione przed laty (na uzbrojenie, na wyszkolenie kadry), ale nigdy nie dowiemy się czy wydatki poniesione na ten cel były efektywne, ponieważ nie zostały zweryfikowane. Poziom wyposażenie i wyszkolenia armii jest niekiedy weryfikowany w niewielkim zakresie w szczególnych sytuacjach wewnętrznych, np. podczas wielkich klęsk żywiołowych. Przy tych okazjach następuje jak gdyby zwrot nakładów (wydatków) na sektor obrony narodowej.

Oceniając efektywność wydatków na wojsko nie sposób pominąć szeregu efektów pośrednich. Bezpieczeństwo kraju, posiadającego sprawną armię, odgrywa ważną psychologiczną rolę w procesach gospodarowania, tzn. w podejmowaniu działalności

²¹⁵ *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. C. Kosikowskiego i E. Ruśkowskiego, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 342 i 243.

gospodarczej, w poszukiwaniu kapitału zagranicznego itd. Podkreślenia wymaga również fakt, że wydatki publiczne na sektor wojskowy mogą wywołać pozytywne skutki pośrednie, przenosząc się do gospodarki przez wynalazki, postęp techniczny, postęp organizacyjny itd.²¹⁶.

Niebezpieczeństwo związane z administracyjnym mechanizmem alokacji środków publicznych stały się podstawą poszukiwań teoretycznych oraz praktycznych eksperymentów mających na celu racjonalizację wydatków publicznych. Główny kierunek poszukiwań zmierzał do ograniczania arbitralności i woluntaryzmu decyzyjnego oraz eliminowania marnotrawstwa²¹⁷.

Racjonalizacja wydatków budżetowych napotyka trudności związane z koordynacją działań i gospodarki finansowej rozproszonych instytucji publicznych, które pogłębiają dodatkowo inne negatywne zjawiska, do których zaliczyć należy przede wszystkim mało czytelny system klasyfikacji budżetowej, w zasadniczy sposób utrudniający analizę procesów finansowych zachodzących w sektorze finansów publicznych.

Obecny system dochodów i wydatków budżetu państwa jest rozbudowany, skomplikowany i obejmuje różne sfery działalności, dlatego też klasyfikacja budżetowa jest także systemem złożonym z wielu podziałów uwzględniających różne kryteria, gdzie do oznakowania stosowanych podziałek klasyfikacji budżetowej wykorzystuje się określone symbole cyfrowe²¹⁸.

Dlatego kluczową kwestią staje się zachowanie zasad przejrzystości finansów publicznych

Pojęcie przejrzystości finansów publicznych oznacza sytuację, w której:

1. Reguły gospodarowania środkami publicznymi są jasno sprecyzowane;
2. System gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych o stanie finansów publicznych pozwala na uzyskanie pełnego, rzetelnego i zrozumiałego obrazu sytuacji finansowej państwa i poszczególnych segmentów sektora publicznego oraz wpływu funkcjonowania sektora publicznego na całą gospodarkę²¹⁹.

Przejrzystość finansów publicznych zapewnić mogą czytelne (zrozumiałe) i funkcjonalne zasady klasyfikowania dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów

²¹⁶ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 208 i 209.

²¹⁷ Ibidem, s. 216.

²¹⁸ Por. K. Stańczyk, *Defence budget in programme budget of the Polish state*, Public finance: myths and reality, Uniwersytet Obrony, Brno 2008, s. 117.

²¹⁹ C. Kosikowski, *Prawne aspekty realizacji zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2005, Numer specjalny, s. 5.

publicznych w budżecie oraz w planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych.

Tradycyjna klasyfikacja budżetowa obejmuje podział wydatków budżetowych, w ramach którego wyodrębnia się podział wydatków wg dysponentów środków, odpowiadający podziałowi na resorty (podział podmiotowy)²²⁰.

Współcześnie budżet państwa nie jest więc budżetem przejrzystym, bowiem nie jest to budżet zadań ani programów. Budżet państwa to przede wszystkim budżet dysponentów części budżetowych. Nie można więc wprost wyczytać w nim, jakie są główne dochody i wydatki budżetu państwa²²¹.

Tym samym, system dochodów i wydatków budżetu państwa jest rozbudowany, skomplikowany i obejmuje różne sfery działalności, dlatego też klasyfikacja budżetowa jest także systemem złożonym z wielu podziałów uwzględniających różne kryteria, gdzie do oznakowania stosowanych podziałek klasyfikacji budżetowej wykorzystuje się określone symbole cyfrowe.

Analizując złożoność stosowanej obecnie w Polsce klasyfikacji budżetowej można stwierdzić, iż oparta jest ona na podziale podmiotowym, przedmiotowym i funkcjonalnym²²².

Według kryterium **podmiotowego** budżet dzieli się na części, które wskazują dysponentów środków budżetowych, których działalność opiera się na wydatkowaniu środków pochodzących z budżetu.

Swoją część w budżecie państwa mają naczelne organy władzy państwowej oraz naczelne i centralne organy administracji państwowej, wymiaru sprawiedliwości, nauki in. Tak więc w budżecie państwa występują np.: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej, Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Obrony Narodowej, Główny Urząd Statystyczny itd.

Dysponentem części 29 budżetu państwa – Obrona Narodowa jest Minister Obrony Narodowej.

Podmiotowe kryterium wyodrębniania części budżetu państwa jest naruszone przez nadanie specjalnego charakteru pewnym dziedzinom gospodarowania środkami budżetowymi. Należą do nich: obsługa długu skarbu państwa, rezerwa ogólna, subwencje

²²⁰ Por. E. Denek, J. Wierzbiński, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, Warszawa 1995, s. 84 i następne.

²²¹ Ibidem, s. 10.

²²² Por. K. Stańczyk, *Identyfikacja zasobów finansowych przeznaczonych na obronność*, [w]: Zarządzanie zasobami obronnymi w Polsce – stan i perspektywy „Zarzzasob”, pod red. J. Płaczek, AON, Warszawa 2005, s. 83.

ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego, rezerwy celowe, przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu budżetowego i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej.

Funkcjonalne ujęcie wydatków budżetowych przedstawiają działy budżetowe, które mają charakter przedmiotowy i odpowiadają podstawowym rodzajom działalności gospodarczej.

Analiza budżetu w przekroju działowym umożliwia ocenę stopnia zaangażowania środków budżetowych w realizację funkcji państwa: publicznych, społecznych, gospodarczych.

Działami budżetowymi są: przemysł, rolnictwo, nauka, oświata i wychowanie, szkolnictwo wyższe, opieka społeczna, ochrona zdrowia, obrona narodowa itd. Działowy układ budżetu informuje więc o gromadzeniu, a zwłaszcza wydatkowaniu środków budżetowych niezależnie od tego, w jakim resorcie środki te są wydawane. Jest oczywiste, że charakter danego resortu (części budżetu) powoduje, iż w nim właśnie koncentrują się dochody i wydatki danego działu. Tak np. w Ministerstwie Obrony Narodowej koncentrują się wydatki działu „obrona narodowa”, a w Ministerstwie Edukacji Narodowej wydatki działu „oświata i wychowanie”. Niemniej jednak wydatki na szkolnictwo wyższe ponoszą także inne resorty, np. Ministerstwo Obrony Narodowej. Przekrój działowy budżetu „*idzie w poprzek*” układu resortowego. Jest to jego wielka zaleta, gdyż pozwala określić strukturę ekonomiczną i społeczną dochodów oraz wydatków budżetowych.

W resorcie obrony narodowej podstawowym działem jest dział 752 - Obrona Narodowa. W strukturze budżetu MON w 2008 r. występują ponadto: dział 700 – Gospodarka mieszkaniowa, dział 710 – Działalność usługowa, dział 750 – Administracja publiczna, dział 753 – Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, dział 755 – Wymiar sprawiedliwości, dział 803 – Szkolnictwo wyższe, dział 851 – Ochrona zdrowia, dział 921 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.

Pogłębieniem klasyfikacji według działów są rozdziały, które mają charakter mieszany, **podmiotowo-przedmiotowy** i dotyczą określonych zadań budżetowych, np. w dziale ochrona zdrowia występują: szpitale ogólne, lecznictwo ambulatoryjne, kolumny transportu sanitarnego.

Struktura działu 752 - Obrona Narodowa w 2008 r. składa się z rozdziałów: 75201 – Wojska Lądowe, 75202 – Siły Powietrzne, 75203 – Marynarka Wojenna, 75204 – Centralne wsparcie, 75205 – Zespoły kontaktowe i struktury dowodzenia NATO, 75207 – Żandarmeria Wojskowa, 75208 – Ordynariat Polowy Wojska Polskiego, 75209 – Prawosławny Ordynariat

Wojska Polskiego, 75210 – Ewangelickie Duszpasterstwo Wojskowe, 75211 – Pozostałe jednostki wojskowe, 75213 – Dowodzenie i kierowanie Siłami Zbrojnymi RP, 75215 – zadania związane z utrzymaniem mocy rezerwowych ze względu na potrzeby SZ RP, 75216 - Wojskowe Misje Pokojowe, 75217 – Służba Wywiadu Wojskowego, 75218 – Służba Kontrwywiadu Wojskowego, 75219 – Wojska Specjalne.

Rodzajowemu kryterium podziału dochodów i wydatków odpowiadają paragrafy. W paragrafach wykazywane są rodzaje wydatków (np. wynagrodzenia osobowe, zakup materiałów, usługi materialne), natomiast po stronie dochodów – źródła dochodów budżetowych (np. podatek dochodowy od osób prawnych, podatek od osób fizycznych, podatek od towarów i usług) cła, opłaty itp²²³. Tak więc paragrafy odnoszą się do różnorodnych wydatków osobowych, rzeczowych, bieżących i majątkowych, zatem odzwierciedlają i wyznaczają działalność budżetową państwa²²⁴.

Współczesne rozwiązania dotyczące racjonalizacji wydatków budżetowych akcentują, iż konieczne jest przekształcenie obecnego systemu klasyfikowania budżetowego w system oparty na koncepcjach podziału zadaniowego, z jasno określonymi kryteriami planowania stosowanymi przez poszczególne instytucje publiczne.

W systemach budżetowych opartych na koncepcji budżetowania zadaniowego cele, jakie stawiane są przed administracją (i szerzej – przed wszystkimi podmiotami wykonującymi zadania publiczne finansowane środkami budżetowymi), są określane znacznie dokładniej niż w tradycyjnych systemach budżetowych. Daje to możliwość sprecyzowania oczekiwań, jakie wiążemy z wydatkowaniem środków publicznych, zyskując przy tym większe niż obecnie możliwości sprawdzenia, czy instytucje posługujące się środkami publicznymi oczekiwania – sformalizowane w postaci konkretnych wartości wskaźników budżetu zadaniowego – są realizowane²²⁵.

Tym samym za bardzo ważne i przełomowe przedsięwzięcie w zakresie reformy finansów publicznych postrzega się wdrożenie budżetu zadaniowego.

²²³ Por. K. Stańczyk, *Organizacyjne i prawne uwarunkowania kształtowania budżetu MON*, „Myśl Wojskowa” 2005, nr 2, s. 54.

²²⁴ Por. *System finansowy w Polsce*, pod red. nauk. B. Pietrzaka, Z. Polańskiego, B. Woźniak, PWN, Warszawa 2003, s. 506.

²²⁵ W. Misiąg, *Bariery wdrażania budżetowania zadaniowego*, w: *Uwarunkowania i bariery naprawy finansów publicznych*, pod red. J. Głuchowskiego, A. Pomorskiej, J. Szolno-Koguc, Wyd. KUL, Lublin 2007, s.384.

Ma on wspierać proces uzyskania przez Polskę poziomu konkurencyjności, właściwego dla krajów rozwiniętych, zarówno w wymiarze społecznym jak i gospodarczym²²⁶.

Geneza potrzeby wprowadzenia nowych rozwiązań ukazuje, iż w Polsce należało stworzyć koncepcję budżetu zadaniowego uwzględniającą specyfikę naszego kraju a jednocześnie bazującą na wzorcach, które sprawdziły się w innych krajach i które na obecnym etapie rozwoju polskiej administracji można w państwie zaimplementować.

Proponowana koncepcja budżetu zadaniowego opracowana została na bazie doświadczeń w:

1. Analizie światowych osiągnięć i niepowodzeń w budżetowaniu zadaniowym.
2. Budżecie zadaniowym samorządów w Polsce.
3. Zarządzaniu przez cele w sektorze prywatnym.
4. Audycie i rachunkowości.
5. Zarządzaniu środkami UE.
6. Współpracy z Bankiem Światowym i z ekspertami w zakresie budżetowania zadaniowego.
7. Wyciągniętych wnioskach z przeprowadzonych pilotażów.

Istotą budżetu zadaniowego jest wprowadzenie zarządzania środkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na rzecz osiągnięcia 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.

Podstawowe elementy budżetu zadaniowego to funkcje, programy i zadania, z których każdy określany jest na podstawie celów i mierników.

Funkcje określają nadrzędne obszary działania państwa, grupują wydatki według celów, a nie według rodzajów. **Programy** tworzą drugi szczebel klasyfikacji budżetowej, określając strategiczne kierunki lub podstawowe obszary działania Rządu w danym obszarze nadrzędnym. **Zadania** są częścią składową programów, z dokonanym odpowiadającym przeznaczeniu - podziałem wydatków.

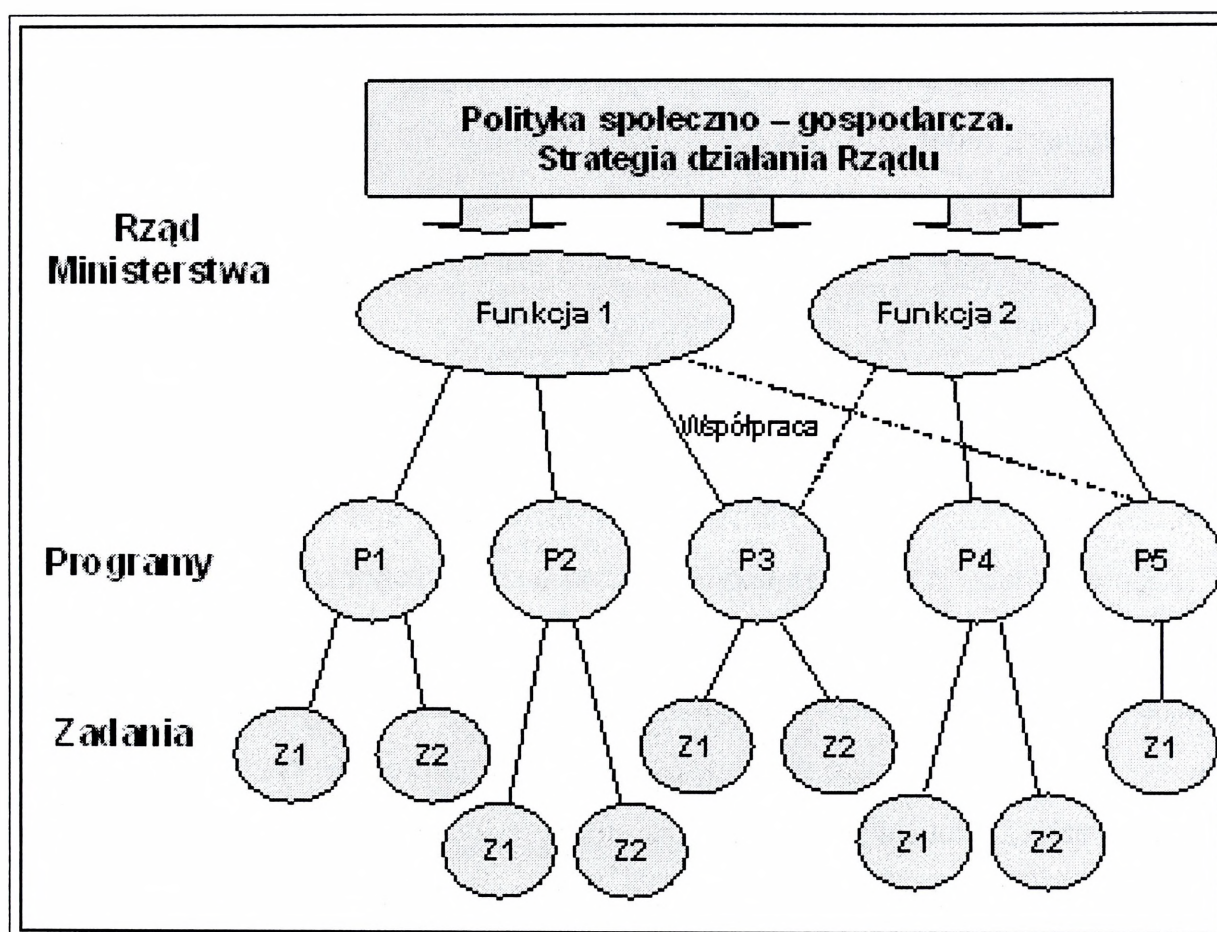
Przykład ilustrujący całościowe ujęcie proponowanej struktury zadaniowego budżetu państwa prezentuje schemat 23. Każdej funkcji, programowi i zadaniu przypisany jest resort

²²⁶ Por. K. Stańczyk, J. Płaczek, Budżet obronny w budżecie zadaniowym państwa polskiego, „Zeszyty Naukowe” 2008, nr 2, s. 208.

lub jednostka, która głównie odpowiada za jego wdrożenia oraz inne jednostki współpracujące (na poniższym schemacie liniami ciągłymi oznaczono głównych odpowiedzialnych, a liniami przerywanymi jednostki współpracujące).

Schemat 23

Ideowe ujęcie struktury budżetu zadaniowego



Źródło: http://www.lubinska.pl/budzet_zadaniowy/3,budzet_zadaniowy.html

Kluczowe znaczenie ma więc odpowiednia struktura wydatków budżetowych prowadząca do ich większej przejrzystości.

W tradycyjnie działającej sferze instytucji publicznych dążenie do oszczędności (minimalizacji kosztów) jest sprzeczne z mikroekonomiczną racjonalnością działania tych instytucji. Mówiąc wprost – przy klasycznych metodach planowania budżetowego i kontroli wykonania budżetu **oszczędność nie jest opłacalna**. jeżeli podstawowym kryterium oceny finansów jednostki jest to, czy nie przekroczyła planu wydatków oraz czy ponoszone przez

nią wydatki dokonywane były zgodnie z obowiązującymi procedurami, racjonalnym działaniem jest dążenie do wykorzystania wszystkich środków, jakie postawiono do dyspozycji jednostki.

Ponadto fakt, iż jednostka rozliczana jest przede wszystkim z wykonania planu wydatków i przestrzegania procedur wydatkowych, powoduje, że planowanie budżetowe zatracą swój sens, przekształcając się w znany z niedawno minionej epoki przetarg o środki. Nie kontrolując efektów wydatków publicznych, tracimy racjonalną, obiektywną podstawę do decyzji o podziale ograniczonej puli środków między różne cele i zadania. W procesie planowania budżetowego zaczynają konkurować nie cele (priorytety), lecz instytucje i grupy zawodowe. Polityczny spór i hierarchie celów (o pieniądze na coś) przekształca się w spór o pieniądze dla kogoś²²⁷.

Budżet zadaniowy w swej ścisłej formule dotyczy budżetu po stronie wydatków. Wydatki budżetu państwa w budżecie zadaniowym uporządkowane są tak, aby znajdowały odniesienie do odpowiednich zadań, celów i mierników. **Budżet zadaniowy daje odpowiedź na pięć podstawowych pytań:**

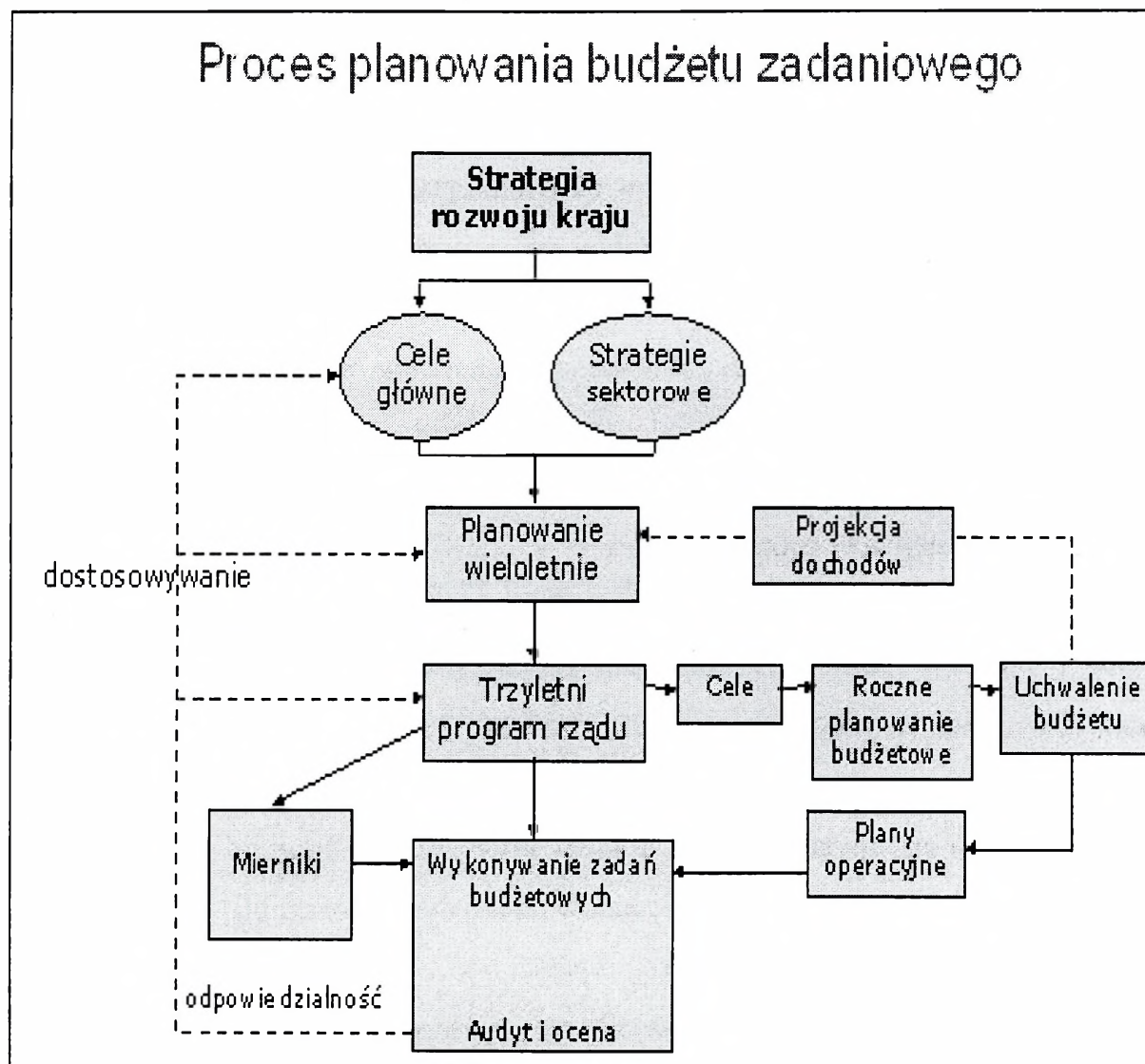
1. Jakie zadania wykonują ministerstwa i urzędy centralne?
2. Jakie wydatki przeznacza społeczeństwo na poszczególne zadania?
3. Jakie cele mają być osiągnięte?
4. Jakie efekty (rezultaty) mają przynieść zamierzone cele?
5. W jakim stopniu udało się doprowadzić do zamierzonych celów?

W budżecie zadaniowym, wydatki są ujęte w wieloletnim programie budżetowym (minimum trzyletnim) z określeniem rocznego limitu. Zastąpiona jest aktualna klasyfikacja budżetowa (części, działy i rozdziały) klasyfikacją zadaniowo - funkcjonalną opartą na układzie zadań ujętym obecnie w uzasadnieniu do ustawy budżetowej.

Budżet zadaniowy integruje planowanie strategiczne (polityka i strategia Rządu) z budżetem państwa. Powiązanie planowania strategicznego z trzyletnim programowaniem i rocznym budżetem państwa zaprezentowane jest na schemacie 24.

²²⁷ W. Misiąg, *Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego*, [w]: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, T I, *Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty*, pod red. J. Głuchowskiego, A. Pomorskiej, J. Szolno-Koguc, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 155.

Układ dokumentów planistycznych oraz ich wzajemne powiązanie



Źródło: http://www.lubinska.pl/budzet_zadaniowy/3,budzet_zadaniowy.html

Strategia rozwoju kraju będzie definiować priorytety polityki rządu na najbliższe sześć lat. Z priorytetów tych będą wynikały cele główne tej polityki (cele międzysektorowe) oraz cele strategiczne dotyczące poszczególnych funkcji państwa, które będą doprecyzowane w strategiach sektorowych. Wynikiem procesu planowania wieloletniego będzie trzyletni program rządu, który obejmować będzie programy budżetowe (złożone z zadań budżetowych) określające sposoby realizacji poszczególnych celów strategicznych, mierniki oraz niezbędne wydatki. Program rządu będzie już nie tylko postulatem, ale obowiązującym dokumentem. Uchwalany w formie ustawy na okres trzech lat wytyczał będzie politykę rządu w tym czasie. Programy budżetowe będą tworzone zatem w celu realizacji planów strategicznych rządu,

w których określono cele i priorytety, zaś w programach budżetowych zostanie sprecyzowane w jaki sposób należy je zrealizować.

Kształt ustawy budżetowej zdeterminowany będzie przez ustalenia rządu zawarte w trzyletnim programie. Z niego wynikać będą roczne cele cząstkowe służące realizacji celów wieloletnich, a także stosunkowo sztywna alokacja środków budżetowych pomiędzy funkcje, programy i zadania.

Sprzężenie tych dwóch dokumentów (trzyletniego programu rządu i rocznej ustawy budżetowej) jest niezbędne, gdyż tylko w takiej sytuacji możliwa będzie skuteczna realizacja celów wieloletnich wykonując zadania, które mają doprowadzić do realizacji celów rocznych należy kierować się również celami jakie będą realizowane w latach przyszłych. W celu wykonania ustawy budżetowej osoby odpowiedzialne na zadania budżetowe będą opracowywały roczne plany operacyjne, w których sprecyzowane zostaną działania, które należy podjąć aby wykonać te zadania.

Wykonanie zadań oceniane będzie zarówno na koniec roku oraz w ciągu roku budżetowego. Ocena stopnia realizacji celów rocznych i wieloletnich dokonywana będzie przy pomocy wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania. Bardzo duże znaczenie będzie miał także audyt jako narzędzie analizy efektywności wykorzystania środków. Weryfikacja skuteczności realizowanych zadań oraz analiza przyczynowo-skutkowa służyć będą jako punkty wyjścia do stworzenia aktualizacji planów na każdym ze szczebli²²⁸.

W celu znacznego zwiększenia przejrzystości budżetu konieczna jest zmiana aktualnej klasyfikacji budżetowej na nową klasyfikację budżetową z podziałem na zadania i podzadania²²⁹. Przeorientowanie - powiązanie starej klasyfikacji budżetowej z nową klasyfikacją zadaniową w ramach resortu obrony narodowej prezentuje tabela 3.

W nowych rozwiązaniach dla każdej części budżetowej metodyka budżetu zadaniowego przewiduje następujące poziomy klasyfikacji budżetowej:

1. Zadania, które tworzą główną jednostkę klasyfikacji budżetowej i grupują wydatki według celów, w tym według celów szczegółowych. Wydatki te odnoszą się do wyodrębnionych obszarów działalności dysponenta.
2. Podzadania - niższy stopień klasyfikacji zadaniowej, posiadający charakter operacyjny. Przypisane są do nich wydatki, służące realizacji celów zadania,

²²⁸ Por. *Budżet zadaniowy: racjonalność - przejrzystość - efektywność*, Departament Budżetu Zadaniowego - <http://bz.premier.gov.pl>, za: http://www.lubinska.pl/budzet_zadaniowy/3,budzet_zadaniowy.html

²²⁹ Por. P. Górki, K. Stańczyk, J. Płaczek, *Wykorzystanie analizy systemowej do planowania budżetu zadaniowego MON na 2008 rok*, [w]: *Badania operacyjne i systemowe: Decyzje, gospodarka, kapitał ludzki, jakość*, pod red. J. Gutenbauma, PAN IBN, Warszawa 2008, s. 210.

w ramach którego podzadania te zostały zdefiniowane. Podzadanie będzie najniższym szczeblem klasyfikacji zadaniowej ujmowanym w budżecie państwa.

3. Działania – układ wykonawczy wydatków budżetowych – wydatki i koszty – według paragrafów klasyfikacji budżetowej, które pozwolą na uzyskanie struktury rodzajowej wydatków dla poszczególnych działań.

Tabela 3

Powiązanie klasyfikacji budżetowej z zadaniową dla wydatków MON

Lp.	Nazwa zadania	Część	Dział
1.	Zapewnienie bezpieczeństwa państwa	29	710; 750; 752; 803; 851
2.	Wkład Polski do wspólnej obrony w ramach NATO i UE oraz wspieranie procesu stabilizacji operacji humanitarnych	29	750; 752
3.	Ochrona praworządności, czuwanie nad ściganiem przestępstw i sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w Siłach Zbrojnych RP	29	752; 755
4.	Realizacja Programu Mobilizacji Gospodarki	29	752
5.	Pozostała działalność	29	700; 752; 803; 851; 921
6.	Zabezpieczenie społeczne	29	753
7.	Tworzenie i koordynacja polityki (obsługa administracyjna i techniczna)	29	750

Źródło: *Raport. Budżet zadaniowy na rok 2008*, t. I, Departament Budżetu Zadaniowego, Warszawa 2007, s. 243.

Z punktu widzenia poprawy skuteczności i efektywności funkcjonowania administracji państwowej jednym z najważniejszych posunięć będzie określenie celów ponoszenia wydatków publicznych przypisanych do zadań i podzadań oraz ich mierników.

Miernik wskazuje bezpośrednio określoną wartość, zwykle liczbę określonej cechy. Wskaźnik z kolei – stosunek dwóch cech o tych samych mianach np. stosunek bezrobotnych do aktywnych zawodowo, stosunek nakładów na administrację podatkową do dochodów

podatkowych (zł/zł). Nieco innym pojęciem jest współczynnik określający stosunek dwóch cech o różnych mianach np. koszt wykształcenia ucznia (zł/osobę), koszt wybudowania 1 kilometra autostrady (zł/km). Przy wdrażaniu budżetu zadaniowego, oraz dla celów opracowania stosuje się uproszczone podejście określające wszystkie trzy typy miar jako miernik.

Mierniki powinny służyć ocenie realizacji zadania i podzadania pod względem; istotności tego zadania, skuteczności, efektywności, użyteczności i trwałości. Dla budżetu zadaniowego ważne są te mierniki, które decydują o sprawności, tzn. odnoszą się do **skuteczności i efektywności**.

Mierniki skuteczności mierzą stopień osiągnięcia zamierzonych celów – mogą mieć one zastosowanie na wszystkich trzech szczeblach klasyfikacji budżetowej.

Mierniki efektywności mierzą zależność pomiędzy nakładami i osiągniętymi efektami-wynikami. Mogą być one stosowane na poziomie zdania i podzadania.

Alokacja wydatków bezpośrednio na zadania wiąże się z problemem analizy struktury organizacyjnej dysponentów budżetowych.

W tym celu dla każdego dysponenta wydzielono zadania stanowiące wyodrębnione obszary działalności. W ramach zadań wyodrębniono kolejne podobszary działalności, którym przypisano wydatki z wyszczególnieniem celów i mierników.

Dla Ministerstwa Obrony Narodowej na 2008 r. wyodrębniono 7 zadań²³⁰.

Zadanie 1. Zapewnienie bezpieczeństwa państwa.

Celem zadania jest ochrona niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic.

Cel powyższy ma zostać osiągnięty w szczególności poprzez:

- zabezpieczenie utrzymania już osiągniętych zdolności obronnych,
- zakup nowoczesnego uzbrojenia i sprzętu wojskowego,
- zwiększenie możliwości transportowych i mobilności Sił Zbrojnych RP,
- osiągnięcie standardów NATO poprzez kolejne oddziały i pododdziały.

Do monitorowania realizacji zadania będą używane następujące mierniki:

- wskaźnik udziału wydatków modernizacyjnych w ogólnej wielkości wydatków obronnych,
- relacja ilości posiadanych środków materiałowych i sprzętu w stosunku do ilości etatowej,

²³⁰ *Raport. Budżet zadaniowy na rok 2008*, t. II, Departament Budżetu Zadaniowego, Warszawa 2007, s. 187 i nast.

- relacja liczby żołnierzy pełniących służbę w stosunku do liczby etatowej przewidzianej dla żołnierzy.

Dla realizacji tego zadania wyszczególniono następujące podzadania:

1.1. Pozyskiwanie nowych zdolności obronnych.

Na realizację podzadania planuje się pozabudżetowe środki finansowe pochodzące z Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych²³¹ - na realizację programu przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP.

Celem podzadania jest podniesienie poziomu zdolności Sił Zbrojnych RP. Cel jest realizowany w szczególności poprzez:

- unowocześnianie (modernizację) posiadanego uzbrojenia i sprzętu wojskowego,
- badania i rozwój systemów uzbrojenia i sprzętu wojskowego,
- rozbudowę infrastruktury wojskowej,
- zakup nowoczesnego uzbrojenia i sprzętu.

Do monitorowania realizacji podzadania będą używane następujące mierniki:

- wskaźnik udziału wydatków modernizacyjnych w ogólnej wielkości wydatków obronnych,
- relacja liczby żołnierzy zawodowych w stosunku do ogólnej liczby żołnierzy (wskaźnik uzawodowienia),
- relacja liczby żołnierzy zawodowych posiadających znajomość języków obcych na poziomie 2,2,2,2 i wyższym wg STANAG 6001, tj. programu Standardisation Agreement nr 6001, w stosunku do ogólnej liczby żołnierzy zawodowych (miernik określa stopień znajomości języka obcego w mówieniu, czytaniu, pisaniu i słuchaniu).

1.2. Bieżące utrzymanie funkcjonowania Sił Zbrojnych RP.

Na realizację podzadania przewiduje się – poza wydatkami z budżetu państwa – wydatki bieżące z własnych funduszy Agencji Mienia Wojskowego na zagospodarowanie mienia przejętego z resortu obrony narodowej jako zbędne.

Celem podzadania jest zabezpieczenie działalności Sił Zbrojnych RP. Powyższy cel jest realizowany w szczególności poprzez:

- zakupy amunicji, środków materiałowych i usług,
- remonty uzbrojenia i sprzętu oraz nieruchomości,

²³¹ Utworzonego na mocy art. 11 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 86, poz. 804).

- wypłatę świadczeń, uposażeń i wynagrodzeń żołnierzom i pracownikom wojska.

Do monitorowania realizacji podzadania będą używane następujące mierniki:

- relacja liczby żołnierzy pełniących służbę w stosunku do liczby etatowej przewidzianej dla żołnierzy,
- relacja ilości posiadanych środków materiałowych i sprzętu w stosunku do ilości etatowej,
- relacja liczby pracowników cywilnych w stosunku do ogólnej liczby żołnierzy i pracowników.

1.3. Ochrona wywiadowcza o kontrwywiadowcza państwa.

Celami podzadania są rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom godzącym w bezpieczeństwo państwa oraz zdolność bojową Sił Zbrojnych RP. Cele są realizowane poprzez:

- uzyskiwanie, gromadzenie, analizowanie, przetwarzanie informacji, mogących mieć istotne znaczenie dla obronności państwa,
- prowadzenie wywiadu i kontrwywiadu elektronicznego oraz przedsięwzięć z zakresu kryptoanalizy i kryptografii,
- ochronę informacji niejawnych.

Nie ustalono miernika do monitorowania realizacji podzadania z uwagi na specyfikę działalności i ochronę tajemnicy państwowej.

Zadanie 2. Wkład Polski do wspólnej obrony w ramach NATO i UE oraz wspieranie procesu stabilizacji i operacji humanitarnych.

Celem zadania jest zapewnienie bezpieczeństwa europejskiego i światowego oraz budowa wzajemnego zaufania.

Cel ma być osiągnięty poprzez:

- udział Sił Zbrojnych RP w misjach i operacjach pokojowych NATO, UE, ONZ i koalicyjnych,
- pełnienie służby w strukturach NATO i innych organizacjach międzynarodowych.

Do monitorowania realizacji zadania będą używane następujące mierniki:

- liczba kontyngentów skierowanych do działań ekspedycyjnych,
- liczba żołnierzy pełniących służbę poza granicami kraju w ramach polskich przedstawicielstw wojskowych, zespołów łącznikowych oraz w strukturach

NATO i innych organizacjach międzynarodowych, ataszatów obrony przy przedstawicielstwach dyplomatycznych.

Dla realizacji tego zadania wyszczególniono następujące podzadania:

2.1. Udział Sił Zbrojnych RP w misjach i operacjach pokojowych NATO, UE, ONZ i koalicyjnych.

Na realizację podzadania planuje się również środki z inwestycji zawartych w Programie Inwestycji Traktatu Północnoatlantyckiego w Dziedzinie Bezpieczeństwa.

Celem podzadania jest zapewnienie właściwego funkcjonowania kontyngentów wojskowych poza granicami kraju. Cel ten jest realizowany poprzez utrzymanie stanów osobowych poszczególnych kontyngentów wojskowych, a także ich zabezpieczenie w niezbędne środki materiałowe, sprzęt, wyposażenie i uzbrojenie.

Do monitorowania realizacji podzadania będą używane mierniki w postaci:

- liczby kontyngentów skierowanych do działań ekspedycyjnych,
- relacji liczby żołnierzy skierowanych do działań ekspedycyjnych w stosunku do ogólnej liczby żołnierzy.

2.2. Zabezpieczenie funkcjonowania polskich przedstawicielstw wojskowych, zespołów łącznikowych oraz żołnierzy pełniących służbę w strukturach NATO i innych organizacjach międzynarodowych, ataszatów obrony przy przedstawicielstwach dyplomatycznych.

Celem podzadania jest wzmocnienie pozycji Polski jako członka NATO oraz utrzymanie i zacieśnienie kontaktów z partnerami zagranicznymi. Cel ten jest realizowany poprzez utrzymanie stanów osobowych w ww. strukturach oraz zapewnienie im właściwych warunków do realizacji zadań wynikających z zobowiązań międzynarodowych RP w zakresie współpracy wojskowej.

Do monitorowania realizacji podzadania będzie używany miernik w postaci liczby żołnierzy pełniących służbę poza granicami kraju w ramach podzadania.

Ponadto w zadaniu 2 przewidziano wydatki majątkowe na modernizację techniczną (ujęte w centralnym planie rzeczowym).

Zadanie 3. Ochrona praworządności, czuwanie nad ściganiem przestępstw i sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w Siłach Zbrojnych RP.

Celem zadania jest przestrzeganie prawa w Siłach Zbrojnych RP.

Cel ma być osiągnięty w szczególności poprzez:

- wykrywanie przestępstw i wykroczeń popełnianych przez żołnierzy oraz pracowników wojska,
- prowadzenie i nadzorowanie postępowań przygotowawczych w sprawach karnych, sprawne prowadzenie spraw sądowych.

Do monitorowania realizacji zadania będą używane następujące mierniki:

- relacja liczby osób zatrzymanych w stosunku do liczby poszukiwanych,
- relacja liczby zakończonych postępowań karnych przekazanych do sądu w stosunku do ogólnej liczby postępowań,
- relacja liczby ujawnionych przewinień dyscyplinarnych w stosunku do ogólnej liczby żołnierzy.

Dla realizacji tego zadania wyszczególniono następujące podzadania:

3.1. Ochrona życia i zdrowia ludzi, przestrzeganie dyscypliny wojskowej, porządku na terenie obiektów wojskowych.

Celem podzadania jest zapewnienie bezpieczeństwa osób i mienia. Cel ten jest realizowany w szczególności poprzez:

- wykrywanie przestępstw i wykroczeń, godzących w porządek publiczny i dyscyplinę wojskową,
- kontrole przestrzegania dyscypliny wojskowej, porządku publicznego oraz przestrzegania przepisów ruchu drogowego.

Do monitorowania realizacji podzadania będzie używany miernik w postaci relacji liczby ujawnionych przewinień dyscyplinarnych w stosunku do ogólnej liczby żołnierzy.

3.2. Wykonywanie czynności procesowych i operacyjno-rozpoznawczych.

Celami podzadania są:

- ustalenie miejsca pobytu osób poszukiwanych,
- odzyskanie utraconego mienia wojskowego oraz materiałów zawierających informacje niejawne.

Cele te są realizowane w szczególności poprzez prowadzenie postępowań operacyjnych i postępowań przygotowawczych przez organy Żandarmerii Wojskowej i Prokuratury Wojskowej.

Do monitorowania realizacji podzadania będzie używany miernik w postaci:

- relacji liczby osób zatrzymanych w stosunku do liczby poszukiwanych,

- relacji liczby zakończonych postępowań karnych przekazanych do sądu w stosunku do ogólnej liczby postępowań.

W zadaniu 3 przewidziano środki na finansowanie pozostałej działalności bieżącej Żandarmerii Wojskowej.

Zadanie 4. Realizacja Programu Mobilizacji Gospodarki.

Celem jest utrzymanie mocy produkcyjnych i remontowych, zabezpieczających potrzeby systemu obronnego państwa w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny w zakresie dostarczania wyrobów i świadczenia usług.

Cel ten realizowany poprzez nałożenie zadań wynikających z Programu Mobilizacji Gospodarki na podmioty o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym i podpisanie z nimi stosownych umów cywilno-prawnych na utrzymanie mocy produkcyjnych lub remontowych warunkujących wykonanie zadania.

Do monitorowania realizacji zadania będą używane mierniki realizacji liczby zrealizowanych umów cywilno-prawnych w stosunku do ogółu zawartych umów z przedsiębiorstwami, na które nałożono zadania wynikające z Programu Mobilizacji Gospodarki.

Zadanie 5. Pozostała działalność.

Dla realizacji tego zadania wyszczególniono następujące podzadania:

5.1. Gospodarka mieszkaniowa.

Celem tego podzadania jest wykonanie zadań zleconych przez Ministra Obrony Narodowej, wynikających z ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Cel jest realizowany poprzez wypłatę przez Wojskową Agencję Mieszkaniową świadczeń i uprawnień wynikających z przysługującego żołnierzowi zawodowemu prawa do własnej kwatery (ekwiwalent pieniężny w zamian za rezygnację z kwatery, pokrycie kosztów najmu lokalu, ryczałt remontowy, koszt remontu wyposażenia i urządzeń technicznych i in.).

W ramach środków na podzadanie planowane są dotacje celowe z budżetu państwa dla WAM na zadania zlecone przez Ministra Obrony Narodowej, wynikające z ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz na realizację inwestycji mieszkaniowych. Ponadto agencja przeznaczy określone środki na inwestycje mieszkaniowe z własnych funduszy

Do monitorowania realizacji podzadania będą używane mierniki w postaci:

- relacji liczby wypłaconych odpraw i ekwiwalentów mieszkaniowych w stosunku do ogólnej liczby żołnierzy oczekujących na wypłatę ww. świadczeń,

- stosunku liczby oddanych do użytku nowych lokali mieszkalnych do liczby żołnierzy zawodowych oczekujących na przydział lokalu mieszkalnego.

5.2. Wyższe szkolnictwo wojskowe.

Celem jest przygotowanie i stałe podnoszenie profesjonalizmu wojskowych kadr. Cel jest realizowany poprzez kształcenie żołnierzy zawodowych w ramach studiów i kursów organizowanych przez akademie wojskowe i wyższe uczelnie wojskowe.

Do monitorowania realizacji podzadania będzie używany miernik w postaci stosunku liczby absolwentów powołanych do zawodowej służby wojskowej do ogólnej liczby żołnierzy zawodowych.

5.3. Opieka zdrowotna.

Celem jest zabezpieczenie medyczne żołnierzy, realizacja zadań mobilizacyjnych przez szpitale - samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SPZOZ) oraz realizacja następujących programów zdrowotnych:

- zapobieganie chorobom krążenia,
- identyfikacja genetyczna i profilaktyka cytogenetyczna,
- profilaktyka raka gruczołu krokowego,
- Krajowy Program Zwalczenia AIDS i Zapobiegania Zakażeniom HIV.

Cel jest realizowany, oprócz ww. programów, poprzez świadczenia opieki medycznej, zakupy materiałów i wyrobów medycznych m.in. wyposażenia indywidualnego żołnierzy, turnusy profilaktyczno-lecznicze, szkolenia ratowników medycznych, zadania mobilizacyjne, badania naukowe, prace rozwojowe i studyjne, dotacje na zakupy wysoko specjalistycznego sprzętu medycznego, realizację inwestycji rozbudowy i przebudowy szpitali, dla których organem założycielskim i nadzorującym jest Minister Obrony Narodowej, na staże i specjalizacje medyczne, doskonalenie zawodowe.

Do monitorowania realizacji podzadania będą używane mierniki w postaci:

- relacji wartości dotacji na zadania inwestycyjne w stosunku do wartości majątku trwałego brutto SPZOZ, dla których organem założycielskim jest Minister Obrony Narodowej,
- stosunku liczby osób objętych programami do ogólnej liczby żołnierzy i pracowników cywilnych.

Poza ww. podzadaniami, z budżetu dysponenta części 29 Obrona narodowa planuje się środki na działalność duszpasterstwa wojskowego oraz dotacje dla zakładów budżetowych (resortowych ośrodków wypoczynkowych), państwowych osób prawnych zaliczanych do

sektora finansów publicznych – instytucji kultury, ponadto fundacji i stowarzyszeń wykonujących zadania związane z obronnością (poza strukturami organizacyjnymi resortu obrony narodowej).

Zadanie 6. Zabezpieczenie społeczne.

Celem jest wypłata świadczeń, w tym emerytalno-rentowych oraz działalność rekonwersyjna.

Cel jest realizowany poprzez zabezpieczenie funkcjonowania Wojskowych Biur Emerytalnych realizujących wypłatę świadczeń.

Do monitorowania realizacji zdania będą używane mierniki w postaci:

- liczby świadczeniobiorców przypadającej na 1 pracownika Wojskowego Biura Emerytalnego,
- stosunku liczby świadczeń wypłaconych w terminie do ogólnej liczby wypłaconych świadczeń.

Zadanie 7. Tworzenie i koordynacja polityki (obsługa administracyjna i techniczna).

W ramach tego zadania planuje się środki na funkcjonowanie same o urzędu Ministra Obrony Narodowej.

Przedłożony budżet w układzie zadaniowym jest pierwszą propozycją w takim układzie. Można się spodziewać, że będzie on doskonałony i modyfikowany do bieżących i perspektywicznych potrzeb lansowanej polityki bezpieczeństwa i obronności RP.

Obecnie, na etapie wdrażania budżetu zadaniowego należy jednak pamiętać, iż ocena wykonania planów finansowych sporządzonych według metodologii budżetowania zadaniowego wymaga, by równoległe z analizą danych finansowych obrazujących wielkość zgromadzonych dochodów publicznych, wielkość i strukturę poniesionych wydatków oraz wielkość należności i zobowiązań podmiotów publicznych prowadzona była analiza wielkości „rzeczowych”, stanowiących punkt odniesienia dokonanych wydatków, czyli analiza wskaźników, za pomocą których definiowane są cele i zadania, a które zarazem służą jako podstawa oceny efektywności wykorzystania środków publicznych. Księgowość budżetowa przestaje być zatem wystarczającym źródłem informacji do rozliczenia wykonania budżetu i wieloletnich planów finansowych.

Pojawia się zatem problem zorganizowania systemu gromadzenia, przetwarzania i weryfikacji danych, na podstawie których wyznaczyć można wartości wskaźników wykonania zadań publicznych. Jest przy tym istotne, by dane te były dostępne ze stosunkowo niewielkim opóźnieniem, a oczekiwanie na poznanie wartości wskaźników wykonania zadań

nie powodowało, nadmiernego przeciągania procedury zamknięcia rachunków budżetowych. Pamiętać należy, że zamknięcie rachunków budżetowych nie jest tylko aktem formalnego rozliczenia sposobu zarządzania finansami państwa w kolejnych latach budżetowych. Procedura zamknięcia rachunków budżetowych powinna być traktowana również (a może nawet przede wszystkim) jako mechanizm korygujący, pozwalający na przekształcenie wniosków z wykonania budżetu we wnioski dotyczące korekt strategii działania i sposobu zarządzania finansami publicznymi. Choćby z tego powodu zamknięcie rachunków budżetowych powinno być dokonywane możliwie krótko po zakończeniu roku budżetowego²³².

Publiczny charakter projektu dotyczącego opracowania i wdrożenia budżetu zadaniowego skłania do poglądu, iż jego wprowadzeniem najbardziej powinni być zainteresowani obywatele. Jako podatnicy i odbiorcy (konsumenci) usług publicznych będą oni głównymi beneficjentami pozytywnych zmian, jakie niesie ze sobą pomyślnie wdrożenie metodologii budżetowania zadaniowego do praktyki zarządzania finansami publicznymi.

Pojedynczy obywatele nie mają realnych możliwości wpływania na sposób zarządzania środkami publicznymi. Trudno również liczyć na zaangażowanie partii politycznych, które – niezależnie od deklarowanych zasad i celów – na ogół dość skutecznie bronią interesów administracji. Główną siłą sprawczą zmian w systemie gospodarowania środkami publicznymi powinna więc być presja organizacji społeczeństwa obywatelskiego²³³

Nie mniej jednak warto zwrócić uwagę, że kilka lat od upływu ogłoszenia przez rząd zamiaru wprowadzenia w całym sektorze finansów publicznych metod planowania finansowego opartego na koncepcji budżetowania zadaniowego (przełom 2005-2006), to okres, w którym przedsięwzięcie to napotykało na szereg barier. Kilkuletnie doświadczenie niewątpliwie wskazuje, że sukces wdrożenia tego zadania zależy przede wszystkim od tego, by wdrożenie budżetowania zadaniowego traktowane było jak priorytet całego rządu, a nie tylko jako eksperckie zadanie zlecone grupie fachowców. Bez politycznego zaangażowania i wsparcia całego kierownictwa rządu i bez klarownego poparcia w Sejmie wdrożenie całego systemu zadaniowego będzie niemal niemożliwe albo sprowadzi się do rozwiązań pozornych²³⁴. Tym samym wdrożenie systemów zadaniowego planowania wydatków publicznych wymaga ustanowienia prawnych podstaw dla całkowicie nowej w polskich

²³² W. Misiąg, *Bariery wdrażania budżetowania zadaniowego*, w: *Uwarunkowania i bariery naprawy finansów publicznych*, pod red. J. Głuchowskiego, A. Pomorskiej, J. Szolno-Koguc, Wyd. KUL, Lublin 2007, s. 391.

²³³ Por. W. Misiąg, *Bariery wdrażania budżetowania zadaniowego*, w: *Uwarunkowania i bariery naprawy finansów publicznych*, pod red. J. Głuchowskiego, A. Pomorskiej, J. Szolno-Koguc, Wyd. KUL, Lublin 2007, s. 386.

²³⁴ *Ibidem*, s. 384.

warunkach logiki zarządzania finansami publicznymi. Istotny jest jednak to, aby zmiany legislacyjne dostosowane były do zmian organizacyjnych, umożliwiających faktyczne wdrożenie projektowanych zmian systemowych.

Warto podkreślić, że Polska odnotowała znaczący sukces wprowadzając pierwszy budżet zadaniowy na 2008 rok. Osiągnięcie to odzwierciedla znaczące wysiłki zwłaszcza pracowników Departamentu Budżetu Zadaniowego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz ich kolegów z Ministerstwa Finansów.

Polska wykonała znaczny i godny pochwały postęp w rozwoju znacznie udoskonalonego procesu budżetowania, który skupia się na wynikach i odpowiedzialności. Kontynuacja tej inicjatywy jest niezbędny dla poprawy zarządzania finansami publicznymi oraz dla zwiększenia skuteczności i odpowiedzialności w zakresie polityk i programów wydatków rządowych. Ponadto umożliwi to przeprowadzenie innych, uzupełniających reform ukierunkowanych na poprawę organizacji sektora finansów publicznych, procedur zatrudniania i zarządzania przez rezultaty²³⁵. Razem z budżetowaniem zadaniowym, reformy te pozwolą na dostarczenie wyższej jakości i bardziej efektywnych usług publicznych oraz lepszego rządu w Polsce.

3.5. Outsourcing jako metoda usprawniania budżetu obronnego

Pojęcie „outsourcing” jest współcześnie często używane do określenia koncepcji zarządzania przedsiębiorstwem, zakładającej wykorzystanie zewnętrznych podmiotów gospodarczych do wykonania ściśle określonych zadań o podrzędnym znaczeniu w stosunku do zadania głównego wynikającego z misji przedsiębiorstwa.

Określenie to jest skrótem pochodzącym od angielskiego terminu „*outside resource using*”, co można przetłumaczyć „*wykorzystywanie zasobów zewnętrznych*”. Jednego z prostszych określeń outsourcingu użył M. F. Corbett, stwierdzając, że outsourcing oznacza *zatrudnianie zewnętrznych grup do wykonania prac, których organizacja albo nie chce, albo nie potrafi wykonać samodzielnie*²³⁶. W literaturze przedmiotu często jest również cytowane stwierdzenie Henriego Forda – *Jeśli jest coś czego nie potrafimy zrobić wydajniej, taniej i lepiej niż nasi konkurenci, nie ma sensu, żebyśmy to robili; powinniśmy zatrudnić do*

²³⁵ D. Weber, *Wdrożenie budżetu zadaniowego w Polsce. Ocena postępu, osiągnięć oraz propozycje następnych kroków*, za: http://www.lubinska.pl/budzet_zadaniowy/3,budzet_zadaniowy.html

²³⁶ M. F. Corbett, *The Outsourcing Revolution*, Dearborn Trade Publishing, Chicago 2004, s. 38.

wykonania tej pracy kogoś, kto robi to lepiej – ukierunkowuje rozważania dotyczące także istoty outsourcingu. W stwierdzeniu tym są zawarte kryteria, takie jak: wydajność, koszty i jakość, które należy rozpatrywać przy podejmowaniu decyzji związanych z przekazywaniem wybranych zadań firmy, w tym zadań finansowych, zewnętrznym oferentom usług²³⁷.

Outsourcing niewątpliwie należy traktować jako strategię zarządzania polegającą na zleceniu realizacji funkcji danej organizacji, nie będących jednak jej funkcjami podstawowymi, wyspecjalizowanym, sprawnym usługodawcom²³⁸.

Poszukując odpowiedzi na pytanie w jakich obszarach można doszukiwać się działalności potencjalnych usług autsourcingowych organizacja American Management Association prezentuje wyniki badań, według których koncepcję outsourcingu najczęściej stosowano w przedsiębiorstwach, w odniesieniu do następujących dziedzin jego działalności:

1. Zarządzanie i administracją,
2. Zasoby ludzkie,
3. Transport i dystrybucja,
4. Systemy informatyczne,
5. Wytwarzanie,
6. Marketing,
7. Rachunkowość i finanse²³⁹.

Z kolei K. Orzechowska twierdzi, że do najbardziej popularnych dziedzin działalności, przekazywanych przez przedsiębiorstwa na zewnątrz, należą: **usługi księgowe, działalność kadrowa, szkolenia, administracja systemów informatycznych, audyty wewnętrzne, usługi podatkowe, zarządzanie środkami trwałymi, zaopatrywanie, zarządzanie dokumentacją, obsługa klienta, marketing, sprzedaż, kontroling, usługi transportowe, usługi magazynowe²⁴⁰**. Tak określone decyzje podejmowane są w firmach, w ramach strategii zorientowanych na produktywność aktywów²⁴¹.

Outsourcing umożliwia osiągnięcie celów strategicznych, przy czym głównym celem strategicznym jest skoncentrowanie się przedsiębiorstwa na działalności kluczowej,

²³⁷ Nazwa *outsourcing* pochodzi z j. angielskiego i jest skrótem pochodzącym od słów: *outside, resource, using*. Oznacza ona korzystanie ze źródeł zewnętrznych. Tłumaczona jest także jako „wydzielenie” lub „wyodrębnienie”. Por. M. Trocki, *Outsourcing. Metoda restrukturyzacji działalności gospodarczej*, PWE, Warszawa 2001, s. 13.

²³⁸ K. Lysons, *Zakupy zaopatrzeniowe*, PWE, Warszawa 2004, s. 287.

²³⁹ E. R. Greenburg, C. Canzoneri, *Outsourcing. The AMA Survey*, AMA Research Reports, New York 1997, s. 57.

²⁴⁰ K. Orzechowska, *Outsourcing*, <http://www.outsourcing.edu.pl>.

²⁴¹ K. Rutkowski, *Wprowadzenie do zarządzania logistycznego i zarządzania łańcuchem dostaw*, Materiał autorski do wykładu w ramach XIX Edycji Podyplomowego Studium Zarządzania Logistycznego, SGH, Warszawa 2006, s. 56.

decydującej o jego perspektywach rozwojowych. Na skutek outsourcingu następuje zwiększenie swobody strategicznej działalności przedsiębiorstwa macierzystego dzięki możliwości wyboru partnerów wzmacniających skuteczność i efektywność działalności kluczowej oraz zwiększenie jego elastyczności działania, a więc szybkości dostosowywania się do wymagań otoczenia.

Przytaczane w literaturze przedmiotu wyniki badań wskazują, że redukcja problemów operacyjnych umożliwia koncentrację kierownictwa przedsiębiorstwa na problemach strategicznych. Dzięki temu może być osiągnięty cel rynkowy polegający na poprawie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa na jego rynkach. Koncentracja na działalności kluczowej prowadzi do obniżenia kosztów działalności, lepszego wykorzystania majątku i poprawy wyników działalności przedsiębiorstwa wyrażonej za pomocą określonych celów ekonomicznych.

Outsourcing prowadzi także do poprawy sprawności i efektywności zarządzania poprzez uproszczenie struktur i procedur organizacyjnych (cele organizacyjne outsourcingu).

Wprowadzanie koncepcji outsourcingu wiąże się z koniecznością określenia **kluczowych kompetencji** – optymalnego zakresu funkcji (ang. *core business*) oraz **funkcji pomocniczych**, jakie można zlecić innym (zewnętrznym w stosunku do przedsiębiorstwa) podmiotom gospodarczym (zewnętrznym oferentom usług – kontrahentom), którzy dysponują odpowiednimi i wystarczającymi zasobami.

Kluczowe kompetencje często identyfikuje się z prawdziwą wartością firmy, a więc czymś, czego nie należy przekazywać do realizacji poza organizację²⁴².

Funkcje pomocnicze dzieli się na funkcje wspierające główną strategię przedsiębiorstwa (np. działalność kadrowa, systemy informatyczne, działalność finansowa, usługi magazynowe, usługi transportowe) i funkcje elementarne (ochrona obiektów, usługi telekomunikacyjne, sprzątnięcie, obsługa urządzeń biurowych, wywóz nieczystości). Tym samym zakres zewnętrznych usług i ich znaczenie dla realizacji głównych funkcji organizacji są zróżnicowane i można stwierdzić, że outsourcing może mieć różny charakter i znaczenie decyzji z nim związanych (łatwość rozwiązań) jest także zróżnicowane. Począwszy od najprostszycy rozwiązań związanych z usługami socjalno – bytowymi i wspierającymi codzienne funkcjonowanie organizacji, poprzez proste projekty usprawniające procesy biznesowe i powodujące wzrost konkurencyjności firmy oraz obniżenie kosztów jej

²⁴² Wiąże się z tym określenie zasadniczych funkcji i misji organizacji, jej mocnych stron (w kontekście strategii konkurencyjnej), które należy pozostawić w firmie.

funkcjonowania, po skomplikowane projekty, *które prowadzą niekiedy do powstania organizacji wirtualnej czy też mogą przekształcić się w trwałe alianse strategiczne*²⁴³.

Funkcje przedsiębiorstwa zatem mogą być realizowane w ramach struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa lub poza nią pod warunkiem, że, po pierwsze, realizacja funkcji będzie kontrolowana skutecznie przez przedsiębiorstwo i, po drugie, że koszty realizacji funkcji będą optymalne, co wymaga nabycia usług po określonej cenie, oferowanych w otoczeniu rynkowym przedsiębiorstwa.

Wydzielenie funkcji ze struktury organizacji może być rozważane tylko wówczas, gdy w jej otoczeniu istnieje, bądź może być stworzona, stabilna i konkurencyjna oferta usług ukierunkowanych na realizację wydzielanej funkcji. Wydzielenie funkcji ze struktury organizacji nie może być celem samym w sobie. Musi być ono podporządkowane celom strategicznym jej rozwoju. Wydzielanie funkcji jako złożone przedsięwzięcie organizacyjne wywołuje liczne konsekwencje zarówno pozytywne, jak i negatywne. Bilans tych konsekwencji musi być jednoznacznie pozytywny dla danej organizacji w strategicznej perspektywie.

Decyzja o wydzieleniu funkcji musi być poprzedzona wnikliwymi i wszechstronnymi analizami, obejmującymi aspekty: organizacyjne, kadrowe, techniczne, terytorialne, majątkowe, finansowe, księgowo-kosztowe, prawne i własnościowe. Wydzielenie funkcji nie może się przyczynić do osłabienia lub utraty kontroli nad prowadzoną działalnością gospodarczą lub inną wynikającą z celu funkcjonowania organizacji (jej misji). Wydzielenie funkcji oznacza nie tylko zmianę zasad realizacji funkcji, lecz także restrukturyzację organizacji.

W praktyce współczesnych przedsiębiorstw wyróżnia się dwa podstawowe rodzaje outsourcingu: **outsourcing kontraktowy** (nazywany także outsourcingiem zewnętrznym) i **outsourcing kapitałowy** (nazywany także outsourcingiem wewnętrznym).

Outsourcing kontraktowy polega na rezygnacji z realizacji funkcji w strukturze przedsiębiorstwa i przekazaniu ich do wykonania przez niezależny podmiot gospodarczy na podstawie kontraktu (porozumienia lub umowy). Oznacza to likwidację wszystkich elementów związanych z realizacją funkcji w przedsiębiorstwie, a więc zwolnienie

²⁴³ M. Kuźma, *Czym jest i na czym polega outsourcing*, <http://www.outsourcing.edu.pl>.

pracowników, sprzedaż bądź likwidację majątku oraz likwidację określonych komórek organizacyjnych²⁴⁴.

Outsourcing kapitałowy polega na wydzieleniu funkcji z przedsiębiorstwa w postaci powiązanej z nim kapitałowo spółki-córki. Oznacza to, że elementy związane z realizacją funkcji w ramach przedsiębiorstwa nie ulegają likwidacji, lecz są przekazywane do nowego podmiotu gospodarczego, czyli spółki-córki²⁴⁵.

Outsourcing nie jest nową koncepcją zarządzania. Przedstawione wyżej uwarunkowania ogólne przewijają się w teorii i praktyce zarządzania przedsiębiorstwami już od kilkadziesiąt lat. Jako przykłady takich prób można wymienić koncepcje: płaskich struktur organizacyjnych²⁴⁶, zarządzania wyszczuplającego (ang. *lean management*)²⁴⁷, radykalnego przeprojektowania i modernizacji procesów biznesowych przedsiębiorstw (ang. *Business Proces Reengineering – BPR*)²⁴⁸, organizacji wirtualnej²⁴⁹. Wyznaczenie optymalnego zakresu funkcji istniejącego przedsiębiorstwa wymaga podjęcia wysiłków z poszukiwaniem odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jakie funkcje przedsiębiorstwa są realizowane efektywnie i skuteczne w ramach jego struktury organizacyjnej?
2. Jakie funkcje przedsiębiorstwa mogą być realizowane bardziej skutecznie i efektywnie poza strukturą przedsiębiorstwa?

²⁴⁴ Jako przykłady outsourcingu kontraktowego można podać: likwidację produkcji niektórych detali i podzespołów w ramach przedsiębiorstwa i ich zakup u niezależnych kooperantów; likwidację własnej księgowości i zlecenie realizacji usług księgowych do biura rachunkowego; rezygnację z zatrudnienia radców prawnych i zlecenie obsługi prawnej przedsiębiorstwa kancelarii prawnej; likwidację własnej straży przemysłowej i zlecenie usług ochrony mienia przedsiębiorstwa firmie ochroniarskiej.

²⁴⁵ Jako przykłady outsourcingu kapitałowego można podać: wydzielenie produkcji półfabrykatów odlewniczych ze struktury przedsiębiorstwa w postaci spółki córki odlewniczej; wydzielenie działalności serwisowej ze struktury przedsiębiorstwa w postaci spółki-córki serwisowej; wydzielenie transportu zewnętrznego ze struktury przedsiębiorstwa w postaci spółki-córki transportowej; wydzielenie działalności socjalnej ze struktury przedsiębiorstwa w postaci spółki-córki socjalnej.

²⁴⁶ Struktury płaskie, z których usunięto zbędne, pośrednie szczeble nadzoru w celu zmniejszenia kosztów, ułatwiają komunikację, stwarzają możliwość zwiększenia elastyczności i odpowiedzialności większej liczby osób za działania (funkcje) realizowane w ramach organizacji.

²⁴⁷ Koncepcja zarządzania wyszczuplającego należy do tych grup koncepcji zarządzania, dzięki którym poprzez ograniczanie zarówno pewnych funkcji realizowanych tradycyjnie w dużych przedsiębiorstwach, a zapewniających im samowystarczalność, jak i pozbywanie się posiadanych zasobów, przedsiębiorstwa uzyskują większą produktywność ogólną, wydajność pracy i jakość wytwarzanych produktów czy usług.

²⁴⁸ Reengineering, a ściślej Business Proces Reengineering (BPR) jest filozofią i strategią działania innowacyjnego, a także metoda radykalnego przeprojektowania i modernizacji procesów biznesowych przedsiębiorstw (instytucji) przy wykorzystaniu postępów technologii informatycznej w celu osiągnięcia istotnych efektów ekonomicznych oraz znacznej poprawy obsługi klientów. Reengineering w zarządzaniu jest jedną z najnowocześniejszych metod usprawniania organizacji i zarządzania.

²⁴⁹ Istotą wirtualnej organizacji stanowi jej zdolność do wykorzystywania potencjału gospodarczego, intelektualnego i organizacyjnego, występującego w różnych miejscach na świecie w sposób, który nie mieści się w tradycyjnych ramach i schematach działalności biznesowej. Oznacza to nieustanne wyszukiwanie nowych możliwości realizacji zysków dzięki efektywnemu tworzeniu odpowiednich konfiguracji zasobów materialnych i ludzkich – o różnorodnym zakresie i czasie ich trwania – a także zarządzanie procesem podziału uzyskanych korzyści.

3. Jakie funkcje przedsiębiorstwa realizowane poza jego strukturą mogą być realizowane bardziej skutecznie i efektywnie w ramach jego struktury?

Sformułowanie odpowiedzi na te pytania prowadzi do podjęcia decyzji o jednym z określonych wariantów restrukturyzacyjnych:

Partneringu: jako strategii pozostawienia dotychczas realizowanych funkcji, w ramach przedsiębiorstwa, w jego strukturze organizacyjnej;

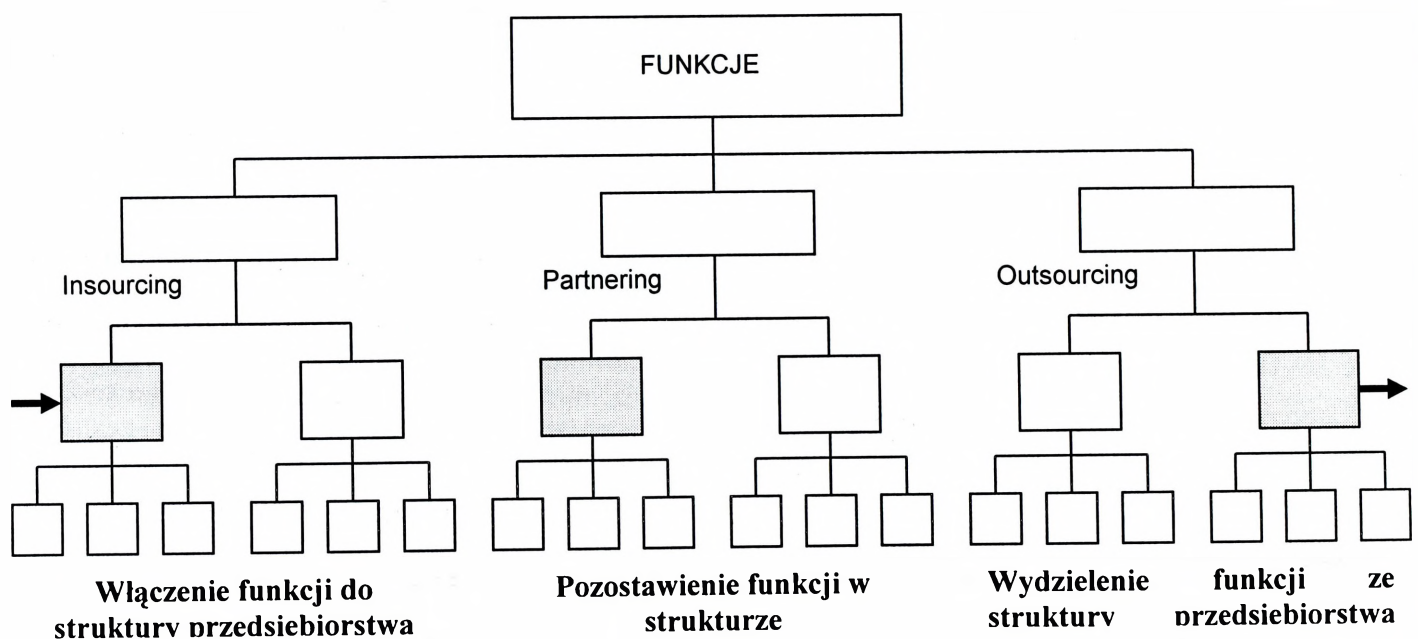
Outsourcingu: jako strategii wydzielenia funkcji ze struktury przedsiębiorstwa;

Insourcingu: jako strategii restrukturyzacji struktur działalności gospodarczej przedsiębiorstwa, polegającej na włączeniu w jego strukturę organizacyjną funkcji działalności gospodarczej wykonywanej przez podmioty powiązane z przedsiębiorstwem więziami kapitałowymi lub kontraktowymi.

Ideę różnic między koncepcjami strategicznymi przedstawia schemat.25.

Schemat 25

Istota outsourcingu, partneringu i insourcingu



Źródło: M. Trocki, *Outsourcing. Metoda restrukturyzacji działalności gospodarczej*, PWE, Warszawa 2001, s. 15.

Warunki szczegółowe outsourcingu odnoszą się do jego konkretnych form: outsourcingu kontraktowego i kapitałowego. W wypadku **outsourcingu kontraktowego** warunkiem wydzielenia jest istnienie stabilnej oferty rynkowej usług z zakresu wydzielonej

działalności ze strony niezależnych podmiotów gospodarczych, konkurencyjnej jakościowo i cenowo w stosunku do realizacji działalności w ramach struktury przedsiębiorstwa macierzystego. Dodatkowo musi być zagwarantowana możliwość oddziaływania na niezależnych partnerów rynkowych, przejmujących wykonywanie wydzielanej działalności zgodnie z interesem strategicznym przedsiębiorstwa macierzystego.

W wypadku **outsourcingu kapitałowego** warunkiem wydzielenia jest możliwość ukształtowania korzystnej dla przedsiębiorstwa macierzystego struktury udziałów własnościowych w spółce-córce przejmującej wydzieloną działalność, a dzięki temu zapewnienia możliwości skutecznego nadzoru nad wydzieloną działalnością. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, gdy wydzielenie kapitałowe związane jest z potrzebą pozyskania inwestorów zewnętrznych do wzmocnienia wydzielanej działalności. Ze strony wydzielanej działalności warunkiem outsourcingu kapitałowego jest przede wszystkim zdolność prawna, techniczna i organizacyjna do wydzielenia. Niezbędne jest istnienie rynku zewnętrznego poza przedsiębiorstwem macierzystym, zwiększającego możliwość działania wydzielonej jednostki. Rynek ten powinien być źródłem nowych, zewnętrznych przychodów zwiększających samodzielność wydzielanej jednostki. Wydzielana jednostka powinna posiadać zdolność do osiągnięcia korzystnej i trwałej pozycji rynkowej w swoim obszarze działania, co oznacza zdolność do samodzielnej realizacji jej celów ekonomicznych (rentowności, płynności finansowej, zdolności do finansowania rozwoju). Kolejnym warunkiem outsourcingu kapitałowego jest możliwość pozyskania pracowników gotowych podjąć się obowiązków kierowania wydzieloną jednostką, posiadających odpowiednie kwalifikacje oraz pozyskania dodatkowych specjalistów niezbędnych do prowadzenia samodzielnej działalności.

Przed podjęciem decyzji outsourcingowych należy szczegółowo i rzeczowo przeanalizować okoliczności wydzielenia i wynikające z tego korzyści i zagrożenia. Wyniki analiz należy przedstawić wszystkim zainteresowanym stronom, niejasności wyjaśnić kompetentnie i szybko. Pracownicy wydzielanej działalności muszą być przekonani o konieczności wydzielenia. Należy się tu jednak liczyć z konfliktem interesów pracowników i organizacji.

W przypadku wydzielenia kontraktowego należy rozważyć sytuację pracowników związanych z likwidowaną działalnością i udzielić im możliwej pomocy w znalezieniu nowych miejsc pracy w strukturze organizacji lub poza nią.

W wypadku wydzielenia kapitałowego należy uświadomić pracownikom, że wydzielenie nie stanowi ukrytej formy redukcji zatrudnienia, lecz zmianę formy ich związków z przedsiębiorstwem

Wydzielenie kapitałowe powinno być korzystne nie tylko dla przedsiębiorstwa macierzystego, lecz również dla pracowników wydzielanej jednostki, wywiązującej się prawidłowo z powierzonych im zadań. Pozycję przedsiębiorstwa macierzystego należy wykorzystać do udzielenia pomocy nowo powstającej jednostce, a nie do wymuszenia wydzielenia.

Pamiętać należy, że obowiązki i zobowiązania przedsiębiorstwa macierzystego wobec wydzielonej jednostki nie kończą się w momencie jej wydzielenia, lecz rozciągają się na cały okres zdobywania samodzielnej pozycji rynkowej i finansowej. Obowiązki i zobowiązania, o których mowa, mogą być zagwarantowane w postaci porozumienia o współpracy zawartego pomiędzy kierownictwem przedsiębiorstwa macierzystego, kierownictwem wydzielonej jednostki i reprezentacjami pracowniczymi.

W zależności od priorytetów (celów, zadań głównych), wiedzy decydentów i środków zarząd organizacji podejmuje decyzje outsourcingowe związane z precyzowaniem obszarów działań przekazywanych na zewnątrz, formą ich przekazania i typem zewnętrznej firmy usługowej. Redukcja kosztów funkcjonowania organizacji jest tradycyjną przyczyną zlecenia usług na „zewnątrz”. Jednak coraz częściej przedsiębiorstwa decydujące się na tę formę działalności biznesowej biorą pod uwagę możliwości uzyskania następujących korzyści:

1. Poprawę poziomu jakości usług związanych z podstawową działalnością przedsiębiorstwa;
2. Możliwość koncentracji sił i środków na zasadniczych funkcjach przedsiębiorstwa;
3. Możliwość skoncentrowania się decydentów na zarządzaniu zasadniczymi procesami przedsiębiorstwa;
4. Redukcję ilości infrastruktury (zmniejszenia nakładów inwestycyjnych i kosztów bieżącej eksploatacji);
5. Dostęp do wiedzy i doświadczenia zewnętrznych oferentów usług (osiągnięcie najwyższego poziomu usług w danej dziedzinie)²⁵⁰.

Outsourcing niesie także ze sobą pewne zagrożenia, do których można zaliczyć:

²⁵⁰ K. Rutkowski, *Zarządzanie logistyczne dystrybucją towarów. Outsourcing usług logistycznych i dystrybucja kontraktowa*, [w:] tenże (red.), *Logistyka dystrybucji. Specyfika. Tendencje rozwojowe. Dobre praktyki*, SGH, Warszawa 2005, s. 91.

1. Istnienie ryzyka związanego z wyborem dostawcy usług (w konsekwencji może zaistnieć potrzeba zmiany kontrahenta, co nie służy rozwojowi długotrwałej współpracy, niezbędnej do zdobycia doświadczenia i podejmowania wysiłków inwestycyjnych umożliwiających doskonalenie obsługi finansowej partnera – podmiotu wojskowego (szczególnie w warunkach odmiennych od pokojowych warunków funkcjonowania sił zbrojnych na terenie macierzystego kraju);
2. Utratę kontroli nad realizacją funkcji pomocniczych wspierających główną strategię organizacji (zagrożenie osiągnięcia strategicznych celów przedsiębiorstwa);
3. Ryzyko wyboru zewnętrznego oferenta usług nie w pełni przygotowanego merytorycznie do świadczenia usług (brak doświadczenia, niski potencjał kadry, niska kondycja finansowa lub techniczna);
4. Ryzyko pogorszenia jakości zleconych usług w wyniku dążenia do radykalnej obniżki kosztów (firma outsourcingowa jest zmuszona do funkcjonowania na granicy opłacalności, co może prowadzić wprost do obniżenia poziomu zadeklarowanej jakości usług).

Wyniki dotychczasowej analizy wskazują, że outsourcing, jako przedsięwzięcie z zakresu restrukturyzacji organizacyjnej przedsiębiorstwa polegające na wydzieleniu ze struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa macierzystego jego funkcji i przekazaniu ich do realizacji przez inne podmioty gospodarcze, jest przedsięwzięciem restrukturyzacyjnym, polegającym na tzw. odchudzaniu przedsiębiorstwa, tzn. ograniczaniu jego wielkości i upraszczaniu jego struktury. Celem tego rodzaju przedsięwzięć restrukturyzacyjnych jest zwiększanie elastyczności struktury przedsiębiorstwa, tzn. zwiększenie szybkości, skuteczności i efektywności jego reakcji na zmiany otoczenia rynkowego. Działania te prowadzą wprost do obniżki kosztów, poprawy jakości realizacji funkcji, zmniejszenia ryzyka (częściowe lub całkowite uzmiennienie kosztów stałych, przeniesienie ryzyka i odpowiedzialności prawnej w ramach tzw. „trudnych obszarów” na zewnętrzną organizację); specjalizacji i koncentracji zasobów na kluczowych kompetencjach organizacji.

Outsourcing jest obecnie coraz częściej stosowaną metodą zarządzania. Wprowadzany jest również w polskich przedsiębiorstwach, jednak skala tego zjawiska jest nieporównywalna z tą, jaką się spotyka w krajach o wysoko rozwiniętej gospodarce rynkowej.

Przytaczane badania wskazują, że ta koncepcja zarządzania prowadzi do poprawy pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw na rynkach światowych oraz obniżenia kosztów

funkcjonowania i zwiększenia poziomu jakości usług dla klientów – podmiotów sektora publicznego również dla resortu obrony narodowej.

Resort obrony narodowej – podobnie jak i inne organizacje – szczególnie w okresie globalnego kryzysu gospodarczego poszukuje możliwości redukcji kosztów funkcjonowania organizacji przy jednoczesnym zapewnieniu określonego poziomu obsługi w zróżnicowanych warunkach funkcjonowania jednostek wojskowych. Niewątpliwie stwierdzenie to odnosi się wprost do gospodarki finansowej wojska jako części gospodarki wojskowej²⁵¹. Gospodarka finansowa resortu obrony narodowej jest realizowana przez zespół organów finansowych oraz dysponentów środków finansowych występujących na wszystkich szczeblach dowodzenia siłami zbrojnymi, przy czym podstawowe procesy i czynności realizują wojskowe jednostki budżetowe. Możemy zatem mówić o systemie finansowym sił zbrojnych, który tworzą wyżej określone elementy i relacje zachodzące między nimi. Istota relacji – powiązań warunkowana jest obowiązującymi przepisami prawnymi określającymi zasady gospodarowania publicznymi środkami pieniężnymi w danym państwie, z czym wiąże się konieczność wprowadzenia i użytkowania systemów informatycznych i urządzeń ewidencyjno – informacyjnych niezbędnych do odzwierciedlenia przebiegu procesów finansowych w postaci raportów, sprawozdań i innych form danych, koniecznych do podejmowania decyzji finansowych.

Gospodarkę finansową resortu obrony narodowej można określić *jako zespół czynności polegających na przygotowaniu, realizacji i rejestracji wykorzystania środków pieniężnych, gdzie pierwotnym źródłem zasilania wojska jest gospodarka narodowa poprzez budżet państwa*²⁵². Zatem wyraźnie widoczna jest potrzeba jednoznacznego określania celów finansowania wynikających z zadań, jakie stawia się dla poszczególnych komponentów sił zbrojnych i jednoznacznego określania wielkości zasobów finansowych niezbędnych do efektywnego wykonania tych zadań. Uzasadnione jest stwierdzenie, że **głównym zadaniem gospodarki finansowej resortu obrony narodowej jest redystrybucja zasobów finansowych**, wydzielonych z budżetu państwa na cele obronne, przy wykorzystaniu określonych instrumentów redystrybucyjnych.

²⁵¹ Gospodarka wojskowa to zorganizowana w ramach sił zbrojnych działalność podmiotów gospodarczych zgodna z wymaganiami zdolności i gotowości bojowej, obejmująca całokształt procesów związanych z gospodarowaniem zasobami osobowymi, rzeczowymi, finansowymi na wszystkich szczeblach kierowania siłami zbrojnymi. Zob. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, (red.) B. Balcerowicz, Wyd. AON, Warszawa 1999, s. 24; za: K. Stańczyk, *System kontroli finansowej i audytu wewnętrznego wojskowej jednostki budżetowej. Rozprawa doktorska*, Wyd. AON, Warszawa 2006, s. 32.

²⁵² K. Stańczyk, *System kontroli...*, op. cit., s. 35.

Dotychczasowe rozwiązania związane z redystrybucją zasobów finansowych resortu obrony narodowej wykonywane są w oparciu o organiczny system finansowy resortu obrony narodowej, co stwarza konieczność ponoszenia odpowiedzialności, za zarządzanie finansowo – gospodarcze, przez dowódców jednostek operacyjnych. Od wielu lat podejmowane są wysiłki modernizacyjno – restrukturyzacyjne SZ RP zmierzające do oddzielenia funkcji finansowo – gospodarczych od operacyjno – szkoleniowych, czego przejawem jest ostatnio realizowany eksperyment dotyczący organizacji wojskowych oddziałów gospodarczych (WOG). Założenia eksperymentu wskazują, że obsługa finansowo – logistyczna jednostek wojskowych stacjonujących na obszarze odpowiedzialności WOG nadal będzie prowadzona w oparciu o wojskowy, organiczny system finansowy, wprawdzie zmodyfikowany w stosunku do obecnie funkcjonującego, ale nadal będący częścią struktury WOG.

Poszukiwanie nowych rozwiązań umożliwiających racjonalizację wydatków resortu obrony narodowej, w przekonaniu autora, powinno uwzględniać kontraktowanie obsługi finansowej sił zbrojnych na rynku usług finansowych gospodarki narodowej (outsourcing finansowy w siłach zbrojnych).

We współczesnej gospodarce wojskowej zjawisko outsourcingu ma wymiar praktyczny – występuje głównie w wojskowym systemie logistycznym, przy czym jego teoria jest uboga i zbyt ogólna. Tym samym praktyczne wdrażanie rozwiązań oparte jest często na zdrowym rozsądku i intuicji. Należy przypuszczać, że teoria tego zjawiska oraz praktyczne rozwiązania występujące w gospodarce, mogą być podstawą do poszukiwania możliwości zwiększenia efektywności gospodarki finansowej resortu obrony narodowej poprzez wprowadzenie analogicznych rozwiązań lub wykorzystanie warstwy teoretycznej do wzbogacenia teorii gospodarki finansowej sił zbrojnych (a w konsekwencji modyfikacji istniejącego systemu)²⁵³.

Przedstawione uwarunkowania, dotyczące zastosowania strategii outsourcingu w działalności przedsiębiorstw, odnoszą się także do możliwości wdrożenia tej strategii do sfery obsługi finansowej sił zbrojnych. Zatem przy podejmowaniu decyzji związanych z angażowaniem zewnętrznych oferentów usług finansowych należy być ostrożnym, aby nie złożyć jakości tej obsługi na „ołtarzu działań” związanych z redukcją całkowitych kosztów funkcjonowania resortu obrony narodowej. Właśnie dążenie do maksymalnej redukcji kosztów funkcjonowania wojskowych jednostek budżetowych jest główną determinantą poszukiwania kierunków racjonalizacji wydatków obronnych państwa.

²⁵³ S. Smyk, *Rola zewnętrznych oferentów usług logistycznych (outsourcingu) w logistyce wojskowej*, Wyd. AON, Warszawa 2007, s. 5.

Ogólna idea outsourcingu finansowego skłania do rozstrzygnięcia następujących, zasadniczych problemów:

1. Czy istnieje możliwość wydzielenia obsługi finansowej sił zbrojnych jako działalności wspomagającej realizację ich podstawowej misji (działalności szkoleniowo – operacyjnej)?
2. Czy istnieją zewnętrznymi oferenci usług finansowych, mogący sprostać współczesnym wymogom wynikającym z istoty gospodarki finansowej resortu obrony narodowej?

Założenia kolejnych programów modernizacji SZ RP wskazują na potrzebę poszukiwania możliwości redukcji zadań finansowo – logistycznych wykonywanych w oparciu o organiczne struktury sił zbrojnych, szczególnie w okresie pokoju²⁵⁴. Przeprowadzone badania wskazują, że znaczną część kosztów funkcjonowania sił zbrojnych stanowią koszty osobowe i koszty rozwiązań obejmujących przepływy informacyjne (systemów informatycznych niezbędnych do redystrybucji środków finansowych, potrzeb sprawozdawczości i kontroli ich wydatkowania). Oczywiście są to grupy kosztów istotne z punktu widzenia rozwiązań odnoszących się do systemu finansowego organizacji.

Charakter zadań finansowych, realizowanych na rzecz jednostek wojskowych wykonujących zadania w okresie pokoju na terenie kraju, jak też uczestniczących w operacjach poza jego granicami, wskazuje na możliwość wydzielenia gospodarki finansowej sił zbrojnych jako działalności pomocniczej, porównywalnej z realizacją funkcji wspierających przedsiębiorstw, a zatem poszukiwanie analogii pomiędzy rozwiązaniami gospodarczymi i rozwiązaniami odnoszącymi się do gospodarki wojskowej jest uzasadnione.

Również wyniki badań odnoszące się do drugiego problemu pozwalają stwierdzić, że na rynku usług finansowych istnieją zewnętrznymi oferenci tych usług, których potencjał i kompetencje stwarzają możliwość wyboru oferenta spełniającego warunki niezbędne do wykonania zadań finansowych na rzecz sił zbrojnych. Istotny jest także fakt, że wybór ten może przebiegać w warunkach wolnego rynku, czyli z przestrzeganiem reguł walki konkurencyjnej.

Prezentowane oferty usługodawców finansowych wskazują, że często są oni przygotowani do świadczenia kompleksowej obsługi, np. finansowo – administracyjnej, czyli w zależności od potrzeb można zakupić pakiet usług dostosowywany do indywidualnych potrzeb obsługiwanej organizacji. Świadczy to o dużym stopniu elastyczności zewnętrznych

²⁵⁴ J. Dziedzic, *Zasadnicze kierunki rozwoju logistyki SZ RP w latach 2009-2018*, Materiały szkoleniowe do zajęć ze słuchaczami PSPO, SG WP. Zarząd Planowania Logistyki P4, Warszawa – 19 maja – 2008, s. 7.

oferentów usług finansowych, którzy są w stanie angażować jedynie taki potencjał, jaki jest niezbędny do realizacji określonego zadania (grupy zadań finansowych). W wypadku gospodarki finansowej wojska charakter zadań zależy od rodzaju operacji oraz warunków, w jakich są one prowadzone. Zupełnie inne zadania formułowane są w związku z obsługą finansową jednostek wojskowych stacjonujących na obszarze odpowiedzialności WOG w porównaniu z zadaniami wykonywanymi na rzecz Polskiego Kontyngentu Wojskowego uczestniczącego w operacji afgańskiej.

Zewnętrzni oferenci usług finansowych są w stanie wykonać wiele grup zadań, do których można zaliczyć:

1. Księgowanie operacji gospodarczych;
2. Sporządzanie raportów o stanie finansowym i majątkowym jednostki wojskowej;
3. Sporządzanie rocznych sprawozdań finansowych i rozliczeń podatkowych (rozliczanie podatków CIT i VAT);
4. Przygotowywanie danych dla systemów informatycznych funkcjonujących w ramach gospodarki wojskowej;
5. Naliczanie i obsługa administracyjna płac.

Wyniki badań wskazują, że naliczanie i obsługa administracyjna płac angażują znaczny potencjał organizacji, tym samym generowane są koszty, które w pierwszej kolejności można przekazać do wykonania przez zewnętrznych oferentów usług finansowych. W ramach kompleksowych usług naliczania wynagrodzeń i obsługi administracyjnej płac można zlecić:

1. Prowadzenie bazy danych osobowych żołnierzy i innych pracowników wojska;
2. Zbieranie danych, determinujących wysokość wynagrodzenia, nagród, dodatków, itp.;
3. Comiesięczne naliczanie wynagrodzeń w pełnym zakresie zgodnie z obowiązującym systemem wynagrodzeń uwzględniającym rozwiązania prawne, specyficzne dla gospodarki finansowej resortu obrony narodowej;
4. Przygotowanie dokumentacji m.in. do ZUS, US, GUS;
5. Realizację przelewów na konta żołnierzy i pracowników wojska, sporządzanie i przekazywanie dokumentacji z tym związanej (np. generowanie pasków płacowych);
6. Rozliczeń wewnętrznych (np. Koleżeńskiej Kasy Oszczędnościowo – Pożyczkowej);

7. Szczegółowe raportowanie zgodnie z wymaganiami polskiego prawa oraz specyficznymi potrzebami podmiotów gospodarki wojskowej.

Naliczanie i obsługa administracyjna płac jest typowym zadaniem, jakie zleca się na zewnątrz, jako jednej z form działalności pomocniczej organizacji. W wypadku gospodarki finansowej sił zbrojnych spektrum zadań finansowych jest szerokie, o czym świadczy podział kompetencji w zakresie finansów pomiędzy jednostki wojskowe i wojskowe oddziały gospodarcze. Do zadań tych należy zaliczyć:

1. **Planowanie przedsięwzięć gospodarczo-finansowych;**
2. **Szeroko rozumianą rachunkowość;**
3. **Gospodarowanie środkami pieniężnymi i gospodarkę kasową;**
4. **Rozliczenia publiczno – prywatne;**
5. **Rozliczanie strat i szkód w mieniu wojskowym;**
6. **Inwentaryzację majątku;**
7. **Nadzór wewnętrzny i kontrolę finansową;**
8. **Archiwizację dokumentacji;**
9. **Finansowanie procesu osiągnięcia wyższych stanów gotowości bojowej²⁵⁵.**

Istota przedstawionych zadań finansowych wskazuje na ich uniwersalny charakter, przez co mogą być realizowane w oparciu o wojskowy system finansowy lub przez kontrahenta – zewnętrznego oferenta usług finansowych.

Jednym z podstawowych wymagań, jakie należy spełnić, aby skutecznie realizować gospodarkę finansową organizacji jest dysponowanie systemem informatycznym, zdolnym do współpracy z systemami informatycznymi podmiotów finansowych państwa. Zewnętrzni oferenci usług finansowych są w stanie zapewnić odpowiednie oprogramowanie oraz jego integrację z istniejącymi w siłach zbrojnych platformami informatycznymi. Istnieje jednak potrzeba jednoznacznego zdefiniowania potrzeb (procedur), co wiąże się z koniecznością rozumienia rozwiązań finansowych funkcjonujących na rynku oraz rozpoznania rynku usług finansowych. Tym samym istnieje konieczność przygotowania osób odpowiedzialnych za gospodarkę finansową sił zbrojnych do opracowania odpowiedniej oferty rynkowej, doboru kryteriów wyboru dostawcy usług, przeprowadzenia procedur przetargowych oraz sporządzenia adekwatnego do potrzeb kontraktu.

²⁵⁵ Podział kompetencji i zadań pomiędzy wojskowymi oddziałami gospodarczymi i jednostkami wojskowymi uczestniczącymi w programie pilotażowym oddzielenia w wojskowych jednostkach budżetowych funkcji finansowo-gospodarczych od operacyjno-szkoleniowych, Wyd. SG WP. Zarząd Planowania Logistyki P – 4, Warszawa 2008, s. 5-8.

Tak określone warunki wiążą się z koniecznością modyfikacji współczesnego systemu finansowego sił zbrojnych pod kątem rozdzielania zadań i struktur odpowiedzialnych za zarządzanie finansowe i realizację przepływów finansowo – informacyjnych. Wyniki badań wskazują, że właśnie struktury wykonawcze stanowią pewne rezerwy, a ich eliminacja może być drogą do racjonalizacji wydatków resortu obrony narodowej ze względu na konieczność poprawy relacji pomiędzy liczebnością wojsk operacyjnych i wojsk zabezpieczających i wspierających te działania²⁵⁶. Zewnętrzni dostawcy usług finansowych często oferują pomoc przy przeprojektowywaniu aktualnego systemu finansowego, wskazują na dodatkowe rezerwy tkwiące w istniejącym systemie i trudne do zidentyfikowania przez osoby będące jego użytkownikami. Pewną wartość dodaną można osiągnąć poprzez uczestnictwo w szkoleniach wdrożeniowych oferowanych przez tych dostawców dla personelu zarządzającego gospodarką finansową określonej organizacji.

Wdrażanie koncepcji kontraktowania usług finansowo – gospodarczych wskazuje na pewne prawidłowości procesu, które należy uwzględniać w aspekcie spodziewanych rezultatów – racjonalizacji wydatków resortu obrony narodowej. W pierwszej fazie obserwuje się wzrost kosztów w porównaniu z kosztami obsługi finansowej świadczonej w oparciu o organiczny system finansowy. Analiza efektywności zastosowania rozwiązań outsourcingowych odnoszących się do tego etapu wdrażania dostarcza argumenty dla przeciwników procesu i może być powodem zaniechania kolejnych działań wdrożeniowych²⁵⁷.

Badania nad opłacalnością outsourcingu przeprowadziła między innymi firma Nasscom. Jak dowodzą wyniki tych badań: produkcja i utrzymanie dokumentów pochłania od 5 do 15% obrotów firm i 45% czasu kadry zarządzającej. Prawie 65% przebadanych europejskich firm nie monitoruje tych kosztów, a tylko 10% z nich potrafi oszacować swoje wydatki w tym zakresie. Zasadniczym powodem takiego stanu rzeczy jest brak czasu na przeprowadzenie tego typu analizy oraz przekonanie, że nieistotne jest zgłębianie istoty procesów pomocniczych nie związanych z kluczowymi kompetencjami organizacji. W efekcie może to prowadzić do wzrostu kosztów procesów pomocniczych, w tym finansowych, a jakość ich realizacji może być stosunkowo niska. Kolejne wyniki badań

²⁵⁶ Przewiduje się, że na koniec 2018 roku stosunek stanów osobowych jednostek walczących do stanów jednostek zabezpieczających wzrośnie o ok. 18%; zwiększy się także liczba jednostek wojskowych o wysokiej gotowości bojowej, zdolnych do podjęcia natychmiastowych działań w układzie narodowym i sojuszniczym. Zob. Informacja nt. głównych założeń „Programu rozwoju sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2009 – 2018”, „Biuletyn Informowania Wewnętrznego”, Nr 8 (84)/09, 23.03.09, s. 15, Departament Prasowo – Informacyjny MON, Wyd. MON, Warszawa marzec 2009.

²⁵⁷ Koncepcja wdrażania w resorcie obrony narodowej systemu kontraktowania usług poza Siłami Zbrojnymi RP, Wyd. Inspektoratu Wsparcia SZ, Bydgoszcz styczeń 2008.

wskazują, że oszczędności, odnoszone ze względu na wprowadzenie rozwiązań outsourcingowych, mogą sięgać nawet do 40-50% kosztów procesów realizowanych przed wprowadzeniem tego rozwiązania²⁵⁸. Tak określony efekt powstaje w wyniku uwolnienia zasobów własnych, szybszej realizacji zadań (zazwyczaj szybkość rozliczeń finansowych za wykonane usługi uzależniona jest od szybkości wykonania zadań, co w wypadku realizacji procesów tradycyjnych nie posiada większego znaczenia). Ponadto w wypadku outsourcingu nie powstają opóźnienia wynikające z urlopów, zwolnień lekarskich, nadmiaru obowiązków lub innych powodów. Priorytetem firmy outsourcingowej jest terminowość i najwyższa jakość realizowanej usługi. Chcąc samemu osiągnąć takie efekty przy mniejszym zaangażowaniu pracowników, organizacja musiałaby wiele zainwestować, szczególnie w rozwiązania informatyczne, a mianowicie:

1. W wypadku organizacji nie korzystających z systemu informatycznego: wdrożyć cały system;
2. Wyszkolić pracowników w obsłudze systemu i zapewnić sobie ich ciągłą dostępność;
3. Zatrudnić administratorów systemu: konieczne jest wsparcie aplikacyjne i technologiczne;
4. Pokryć koszty zakupu i utrzymania infrastruktury IT;
5. Zapewnić pracownikom profesjonalne szkolenia i dostęp do informacji branżowych;
6. Pokrywać koszty zastępstw i kosztów rekrutacji podczas urlopów i zwolnień zatrudnionych u siebie specjalistów.

Outsourcing w resorcie obrony narodowej staje się coraz popularniejszą koncepcją realizacji części funkcji sił zbrojnych, w oparciu o potencjał zewnętrznych oferentów usług. Szczególnie w obszarze logistyki podejmowane są liczne próby wdrażania w życie tego typu rozwiązań²⁵⁹. Przedstawione wyniki badań wskazują, że outsourcing finansowy może być jedną z możliwości racjonalizacji wydatków w tym resorcie. Wprowadzany racjonalnie pozwoli skorzystać z pracy najlepszych specjalistów, a koszty i ryzyko mogą być dzielone pomiędzy komórkami organizacyjnymi sił zbrojnych i zewnętrznymi podmiotami świadczącymi usługi finansowe na rzecz sił zbrojnych. Nie bez znaczenia jest także fakt przekazania odpowiedzialności prawnej i finansowej wykonawcy zleczonych usług finansowych.

²⁵⁸ <http://www.externalservices.pl/kompendium.html>, 11.03.2009.

²⁵⁹ S. Smyk, *Rola zewnętrznych...*, op. cit., s. 58-85.

3.6. Wojskowy Oddział Gospodarczy próbą wykorzystania efektu skali i realizacji potrzeby podziału kompetencyjnego

W związku z obecnymi przygotowaniem i ewentualną możliwością podjęcia w przyszłości decyzji, co do oddzielenia we wszystkich jednostkach wojskowych funkcji dowódczych od gospodarczych, można przewidywać, że przyszłe rozwiązania organizacyjne prowadzić będą do zmniejszenia ilości jednostek wojskowych realizujących zadania gospodarcze, szczególnie obejmujące zabezpieczenie logistyczne i obsługę finansową. Nowe rozwiązania mogą natomiast doprowadzić do koncentracji tych zadań w wyznaczonych jednostkach, czego istotną miarą byłoby zwiększenie budżetów (planów finansowych) tych jednostek.

Proces szkolenia wojsk i utrzymania ich w gotowości bojowej do działań wymaga określonych zasobów ludzkich, materiałowych, finansowych i informacyjnych. Racjonalne gospodarowanie zasobami, w ramach istniejących norm prawnych, pozwala na osiągnięcie zamierzonych celów i ich ocenę.

Obecny system gospodarczy na poziomie jednostek wojskowych oparty jest o wojskową jednostkę budżetową (poprzednio oddział gospodarczy). Większość wojskowych jednostek budżetowych funkcjonuje jako operacyjne jednostki wojskowe (brygady, pułki, bataliony). **Za przeprowadzeniem zmian organizacyjno-zadaniowych w istniejącym systemie gospodarki finansowej i zabezpieczenia logistycznego jednostek wojskowych przemawiają zarówno względy organizacyjne, jak i ekonomiczne.** Zmiany te wymagają jednak zasadniczej reorganizacji w jednostkach wojskowych, a także w instytucjach nadrzędnych czy to z dowódczego, czy administracyjnego czy wreszcie gospodarczego punktu widzenia.

Rozpoczęcie prac nad zmianami w funkcjonowaniu jednostek wojskowych, rozmieszczonych na obszarze garnizonów, w aspekcie odciążenia jednostek operacyjnych od realizacji zadań o charakterze gospodarczo – zabezpieczających nastąpiło już w 1998 r., kiedy to opracowano koncepcję i powołano zespół koordynujący do przeprowadzenia eksperymentu pod kryptonimem „Garnizon - 2000”²⁶⁰.

Wówczas w Siłach Zbrojnych występowało blisko 2340 jednostek i instytucji wojskowych, które stacjonowały w 318 garnizonach. W 217 garnizonach (co stanowiło 68 %

²⁶⁰ Na podstawie Zarządzenia Ministra Obrony Narodowej nr 61/org./MON z 9 lipca 1998 r.

ogólnej ich liczby) stacjonowały jednostki wojsk operacyjnych, i to w założeniach przede wszystkim do tej grupy garnizonów adresowany był projekt eksperymentu.

Eksperyment miał dostarczyć doświadczeń i wniosków umożliwiających kierownictwu resortu obrony podjęcie decyzji o włączeniu problematyki, stanowiącej przedmiot badań w zakres długofalowego programu rozwoju Sił Zbrojnych.

Proponowane zmiany organizacyjne miały spowodować rozdzielenie działalności gospodarczej od dowódczej i przemieszczenie z poszczególnych jednostek garnizonu i skupienie w Komendzie Garnizonu takich zadań, jak:

1. Zabezpieczenie obsługi finansowej;
2. Żywnienie w warunkach garnizonowych;
3. Zabezpieczenie w przedmioty zaopatrzenia mundurowego i usługi kąpielowo-pralnicze;
4. Zaopatrzenie w mps;
5. Utrzymanie i bieżąca obsługa infrastruktury;
6. Zaopatrzenie w techniczne środki materiałowe;
7. Zabezpieczenie medyczne w warunkach garnizonowych;
8. Organizacja zintegrowanych przewozów;
9. Organizacja działalności kulturalnej w garnizonie.

Ponadto zakładano, iż „*Garnizon 2000*”:

1. Uzasadni potrzebę wprowadzenia zmian w zakresie zadań, struktur i funkcji garnizonów;
2. Określi charakter nowych garnizonów i ich klasyfikację według ustalonych norm i kryteriów;
3. Określi komórki organizacyjne wraz z ilością stanowisk, które powinny pozostać w jednostkach operacyjnych w czasie „P” oraz te, które powinny przejść do stworzonych struktur odpowiedzialnych za funkcjonowanie garnizonu (baz garnizonowych, etatowych komend itp.);
4. Sprecyzuje objętość i rozmach zmian organizacyjno-funkcjonalnych oraz skutki finansowe ich wprowadzenia w siłach zbrojnych;
5. Pozwoli opracować podstawowe założenia organizacyjne i znowelizowane zasady odpowiedzialności osób funkcyjnych, służb i jednostek garnizonów w perspektywicznych warunkach ich funkcjonowania;

6. Pomoże w wypracowaniu uzasadnień merytorycznych do wdrożenia programu nowelizacji zasad funkcjonowania garnizonów etapami, poprzez modernizację lub opracowanie nowych dokumentów normatywnych;
7. Przygotuje podstawy i zasady nowych relacji pomiędzy dowództwami jednostek operacyjnych, a komendami garnizonów;
8. Odciąży dowódców jednostek od realizacji zadań gospodarczych i zabezpieczających;
9. Zwiększy integrację infrastruktury ogólnej z komunikacyjną i szkoleniową oraz lotniskową (morską);
10. Zapewni bardziej równomierną obsługę jednostek wojskowych stacjonujących w garnizonie;
11. Zmniejszy ilość terenowych organów infrastruktury funkcjonujących w garnizonie;
12. Zmniejszy ilościowo dotychczasowe obsady etatowe, szczególnie w zakresie służby finansowej, służb zabezpieczenia logistycznego, a także ochrony oraz mobilizacyjnego rozwinięcia jednostek garnizonów, poprzez integrację zadań w tych sferach działania w Komendach Garnizonów;
13. W miarę swojego rozwoju, dostarczy doświadczeń i wniosków do dalszych usprawnień organizacyjnych i funkcjonalnych.

Graficzną prezentację proponowanych wówczas zmian w strukturze organizacyjnej nowej Komendy Garnizonu w Bydgoszczy przedstawia schemat 26.

Zmiany w organizacji funkcjonowania garnizonów miały spowodować sprawniejszą realizację zadań przez poszczególne jednostki operacyjne i przynieść wymierne korzyści finansowe oraz poprawić funkcjonowanie garnizonów w zakresie zabezpieczenia logistycznego i realizacji zadań mobilizacyjnych.

Istotnym efektem eksperymentu miała się stać również możliwość określenia we wszystkich jednostkach jednolitych zasad rachunku kosztów wraz ze wskazaniem miejsc ich powstawania, dając tym samym możliwość ich przyszłego porównywania.

W trakcie prac, zespół koordynacyjny przyjął i rozpatrywał podział garnizonów według 3 kryteriów: podporządkowania, wielkości oraz dostępności.

W zależności od usytuowania jednostek garnizonu w strukturach rodzajów sił zbrojnych podzielono je na: **lądowe, lotnicze i morskie**, o charakterze:

1. **Jednorodnym**, w którym wszystkie jednostki wchodziły w skład i podlegały dowództwu jednego rodzaju sił zbrojnych,

2. **Różnorodnym**, w którym tej powiązań nie ma.

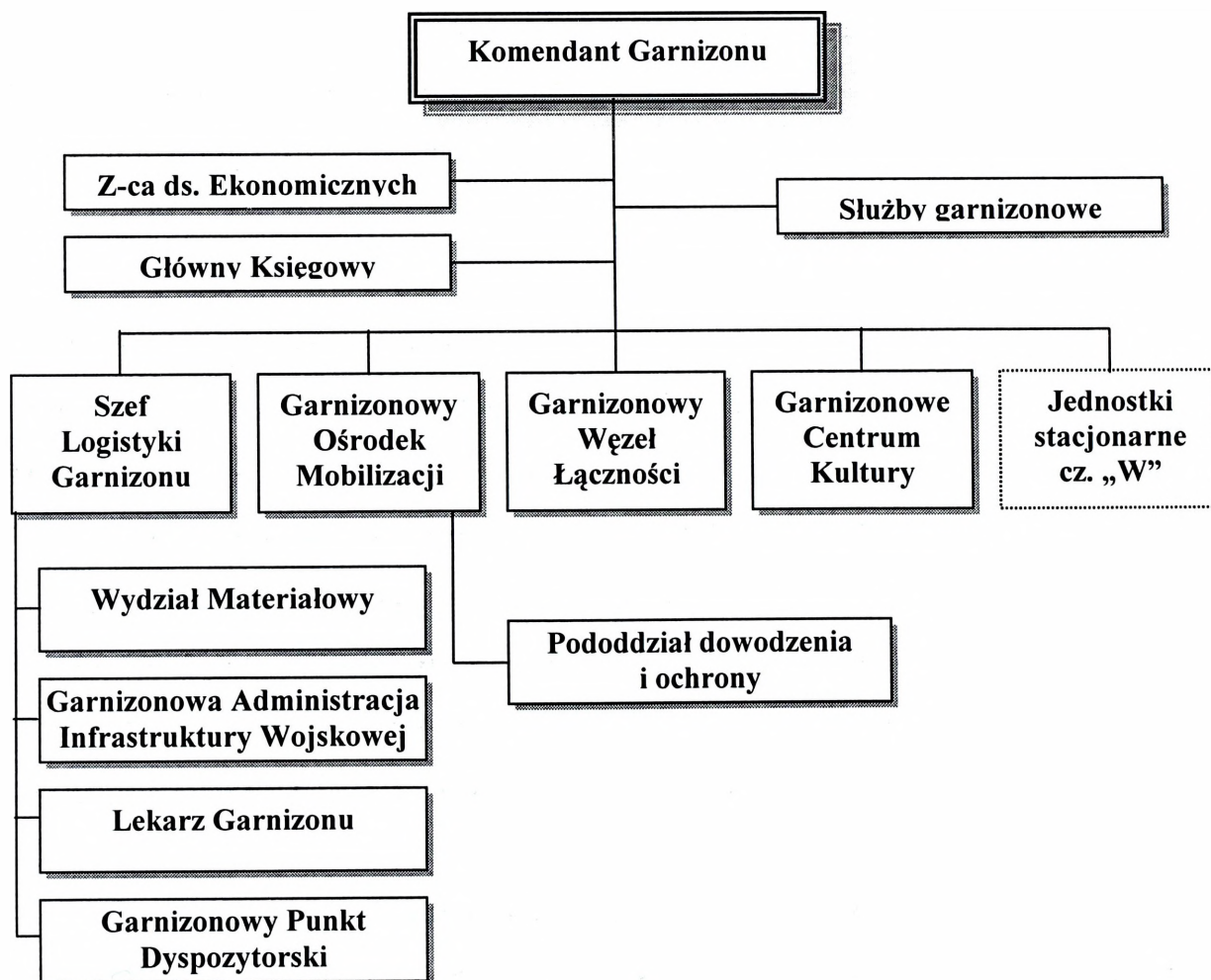
W zależności od znaczenia, rangi i wielkości (liczby jednostek i instytucji wojskowych) sklasyfikowano garnizony na:

1. **Bardzo duże** – obejmujące ponad 50 jednostek i instytucji;
2. **Duże** – od 30 do 50 jednostek;
3. **Średnie**- od 20 do 30 jednostek;
4. **Małe** - mniej niż 10 jednostek.

W zależności od dostępności garnizony podzielono na: otwarte, zamknięte lub mieszane.

Schemat 26

Proponowana struktura organizacyjna Komendy Garnizonu Bydgoszcz w programie „Garnizon 2000”



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Szefostwa Finansów DWŁąd.

Do eksperymentu wytypowano garnizony:

1. **Bydgoszcz** – zaliczony do bardzo dużych i różnorodnych;
2. **Świnoujście** – średni, różnorodny;
3. **Dęblin** – średni, różnorodny.

Proponowane wówczas rozwiązania dotyczyły stworzenia organów finansowych Komend Garnizonów, które miały posiadać pełną samodzielność i nie podlegać pod żaden rodzaj sił zbrojnych. Środki budżetowe miały być przekazywane do organu finansowego Komendy Garnizonu bezpośrednio z Departamentu Budżetowego, w wysokości określonej przez dysponentów dla poszczególnych jednostek i realizowane w poszczególnych działach i rozdziałach dochodów i wydatków. Eksperyment zakładał ponadto utworzenie w składzie Komend Garnizonów zintegrowanych komórek głównego księgowego. W komórkach tych dotychczasowi główni księgowi jednostek mieli pełnić funkcje kierowników działów, spełniając jednocześnie rolę koordynatorów realizacji zadań w dotychczasowych oddziałach gospodarczych.

W zakresie zabezpieczenia logistycznego zakładano przyjęcie ujednoliconej pod względem organizacyjno-funkcjonalnym struktury logistyki, obejmującej:

1. Planowanie zabezpieczenia logistycznego jednostek garnizonu, realizowanego przez komórki planowania zabezpieczenia materiałowego (służb mundurowej, żywnościowej i mps) oraz planowania zabezpieczenia technicznego, a także planowania transportu oraz lekarza garnizonu;
2. Realizację zabezpieczenia logistycznego przez komórki zabezpieczenia materiałowego i technicznego, zapewniającego realizację (przez podlegające Komendzie Garnizonu siły i środki) zasadniczych zadań w zakresie zabezpieczenia materiałowego i technicznego (obejmującego badania diagnostyczne i remonty bieżące pojazdów itp.), a także zabezpieczenia medycznego i transportu.

W zakresie infrastruktury proponowano utworzenie Garnizonowej Administracji Infrastruktury Wojskowej (np. w garnizonie Bydgoszcz z 6 istniejących WAK zakładano utworzenie 1 GAIW), która byłaby organem wykonawczym Komendanta Garnizonu w zakresie:

1. Zakwaterowania wojska i gospodarowania nieruchomościami;
2. Technicznego utrzymania infrastruktury ogólnowojskowej, szkoleniowej, specjalnej, gospodarki energetycznej i komunalnej;
3. Zaopatrywania w ruchome składniki majątkowe, niezbędne do wyposażenia i eksploatacji infrastruktury wojskowej.

Komendant garnizonu, któremu podlegał by SzeF GIAW, odpowiadać miał za stan techniczny eksploatowanych obiektów, infrastrukturę techniczną, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, a jednocześnie sprawowałby nadzór nad gospodarowaniem mieniem ruchomym, niezbędnym do wyposażenia i technicznego utrzymania infrastruktury. Określałby również rejony zakwaterowania jednostek oraz zgłaszał potrzeby mieszkaniowe i nadzorował rozdział osobnych kwater stałych.

W założeniu eksperyment miał być realizowany w latach 1998 - 2000, w trzech zasadniczych etapach:

1. Monitorowanie,
2. Praktyczna realizacja w wytypowanych garnizonach,
3. Wdrażanie nowych struktur i zasad funkcjonowania garnizonów w Siłach Zbrojnych RP.

Etap 1 obejmował porównanie istniejących struktur z proponowanymi rozwiązaniami. W etapie tym określone miały zostać koszty funkcjonowania garnizonów w nowych uwarunkowaniach

Etap 2 miał objąć praktyczną część eksperymentu, polegającą na wdrożeniu rozwiązań w wytypowanych garnizonach i ocenie w 2001 roku efektywności wprowadzanych zmian.

Etap ten, a w konsekwencji dalszy, praktyczny test eksperymentu nie został zrealizowany ze względu na brak uregulowań prawnych.

Warto zaznaczyć, iż w etapie 3 zakładano, że po podjęciu stosowych decyzji, ich efektem będzie wdrażanie od 2002 roku w SZ RP nowych struktur oraz zasad funkcjonowania garnizonów.

Proponowana w eksperymencie organizacja funkcjonowania garnizonów zakładała sprawniejszą realizację zadań, zmniejszenie ilości stanowisk przeznaczonych dla osób funkcyjnych zajmujących się zabezpieczeniem funkcjonowania jednostek, uzyskanie wymiernych korzyści finansowych oraz poprawę funkcjonowania garnizonów w zakresie zabezpieczenia logistycznego i realizacji zadań mobilizacyjnych. Jednak mimo opracowania teoretycznej podbudowy oraz przygotowania harmonogramu wdrożenia nie wprowadzono eksperymentu do praktycznego przetestowania.

Eksperyment uwidoczniał, iż oddzielenie funkcji gospodarczych od dowódczych w jednostkach wojskowych, to szereg decyzji, dotyczących przygotowania i realizacji tegoż przedsięwzięcia, odnoszących się nie tylko do organizacji gospodarki finansowej, czy zabezpieczenia logistycznego, lecz również szeregu zabiegów dotyczących organizacji

zadań mobilizacyjnych, czasu „W”, kadrowych, dotyczących infrastruktury, podziału kompetencji itp., powodzenie których jest również uzależnione od wcześniejszego przygotowania regulacji prawnych. Warto jednak podkreślić, iż chociaż z wymienionych powodów eksperyment wówczas nie został zrealizowany, doświadczenia, które pozyskano w trakcie jego tworzenia, mogły być wykorzystane w kolejnych przedsięwzięciach realizowanych w tym obszarze.

Permanently i dynamicznie zmieniające się otoczenie zewnętrzne przejawiające się w m.in. konkurencji rynkowej, rozwoju systemu finansowego, bezrobociu, przebudowie sektora publicznego, restrukturyzacji i modernizacji Sił Zbrojnych wymuszają zmiany organizacyjne w wojskowych jednostkach budżetowych.

Zmiany te dotyczą przede wszystkim ilości, wielkości i zadań oraz przeznaczenia jednostek. Wynikają one ponadto z potrzeby rozwiązań organizacyjno - prawnych rozdzielających funkcje dowódcze oraz administracyjne i logistyczne, oraz dążenia do uzyskania autonomiczności jednostek wojskowych w rozumieniu samodzielności działań operacyjnych. Obecnie ocenia się, że istnieje zbyt daleko idące „przywiązanie” jednostek do stacjonarnej bazy szkoleniowej i logistycznej.

W poszczególnych jednostkach wojskowych ewentualne przesunięcia zadań, szczególnie o charakterze gospodarczo – finansowym mają odbywać się w ramach garnizonów, w których jednostki te są rozmieszczone, i to garnizonów (a więc i jednostek) określanych mianem perspektywicznych.

Rozmieszczeniem garnizonów²⁶¹ i stacjonujących w nich jednostek wojskowych jest jednak związane z pewnymi problemami, do których można zaliczyć:

1. Ograniczony limit środków finansowych na infrastrukturę wojskową;
2. Trudności z utrzymaniem w eksploatacji przykoszarowej bazy szkoleniowej;
3. Brak kompleksowo sprecyzowanych wymogów w zakresie dostosowania infrastruktury koszarowej do potrzeb pododdziałów złożonych z żołnierzy zawodowych;
4. Brak mieszkań dla żołnierzy zawodowych;
5. Utrudniony dostęp w garnizonach do placówek opieki medycznej oraz instytucji zabezpieczających potrzeby kulturalne, oświatowe i socjalne.

²⁶¹ Garnizonem określa się miejscowość lub kilka położonych obok siebie miejscowości, w których stale lub czasowo rozmieszczone są jednostki wojskowe, por.: *Mała Encyklopedia Wojskowa*, MON, Warszawa 1967, s. 24.

Również w praktyce wdrażania „Programu rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2003 – 2008” zaobserwowano szereg problemów koniecznych do uregulowania. Wynikały one głównie z nie w pełni właściwej koordynacji działań pomiędzy poszczególnymi dowództwami RSZ w zakresie zagospodarowania infrastruktury wojskowej oraz rozbieżności w dokumentach organizacyjnych i dyslokacyjnych dotyczących jednoznacznego określania miejsca stałej dyslokacji jednostek, czy niejasno sprecyzowanych kompetencjach w kontaktach przedstawicieli wojska z organami administracji samorządowej i rządowej, WAM oraz AMW w sprawach dotyczących garnizonu. Trudności spowodowane były również brakiem precyzyjnych uregulowania obszarów funkcjonowania garnizonów (granice garnizonu, kompleksy wojskowe).

Wprowadzone w 2004 r. zmiany do ustawy o powszechnym obowiązku obrony²⁶² określiły, iż Minister Obrony Narodowej tworzy, przekształca i znosi garnizony, określa zadania ich dowódców oraz siedziby i terytorialny zasięg właściwości oraz powierza żołnierzom zawodowym pełnienie funkcji dowódcy garnizonu oraz zwalnia z tej funkcji.

W wykonaniu ustawy, dostosowując uregulowania dotyczące garnizonu do realnych potrzeb Minister Obrony Narodowej wydał rozporządzenie²⁶³ oraz stosowną decyzję²⁶⁴ i jednocześnie wprowadzone zostały odpowiednie zapisy w nowym Regulaminie Ogólnym Sił Zbrojnych RP, według którego: „Jednostki wojskowe i ich związki organizacyjne są rozmieszczone w garnizonach. Garnizon wojskowy to wydzielony obszar (obejmujący część miejscowości, miejscowość lub kilka miejscowości), w którym na stałe lub czasowo są rozmieszczone jednostki wojskowe.”

Warto zauważyć, iż w 2003 r. jednostki wojskowe rozmieszczone były w 133 garnizonach, w tym: Wojska Lądowe – 96, Wojska Lotnicze i Obrony Powietrznej – 26, Marynarka Wojenna – 8, Dowództwa Garnizonu Warszawa – 3.

Rezultatem wdrażania „Programu rozwoju SZ RP w latach 2003 – 2008”, oraz zrealizowanych zamierzeń organizacyjnych i dyslokacyjnych, jednostki Sił Zbrojnych wg. stanu na 1 stycznia 2005 r., rozmieszczone były w 129 garnizonach, w tym: Wojska Lądowe – 91, Siły Powietrzne – 27, Marynarka Wojenna – 8, DGW – 3.

²⁶² Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 października 2004 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 2004, nr 241, poz. 2416).

²⁶³ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 października 2004 r. w sprawie utworzenia garnizonów oraz określenia zadań, siedzib i terytorialnego zasięgu właściwości ich dowódców (DzU 2004, nr 242, poz. 2423).

²⁶⁴ Decyzja Ministra Obrony Narodowej nr 38/MON z dnia 22.02.2005.

Podkreśla się również, iż w celu właściwego zapewnienia realizacji zadań rozmieszczenie jednostek Sił Zbrojnych RP winna przybierać formę stacjonowania jednostek w miejscach stałej dyslokacji (MSD) w garnizonach (bazach) na obszarze kraju, w gotowości do:

1. Obrony i zapewnienia bezpieczeństwa w czasie pokoju, a w ramach tego do:
 - a) zapobiegania oraz likwidacji skutków klęsk żywiołowych (we współdziałaniu z pozamilitarnymi ogniwami obronnymi państwa);
 - b) udzielania wojskowej pomocy instytucjom rządowym, samorządowym i organizacjom cywilnym;
 - c) obrony polskich obszarów morskich;
 - d) kontroli i obrony polskiej przestrzeni powietrznej;
 - e) prowadzenia rozpoznania wojskowego;
 - f) podejmowania przedsięwzięć ochronnych, konwojowych i transport VIP;
 - g) działalność reprezentacyjna (zabezpieczenie ceremonii);
 - h) wojskowe, pokojowe przedsięwzięcia poszukiwawczo-ratownicze.
2. Obrony w ramach konfliktów lokalnych (regionalnych), takich jak:
 - a) regionalny konflikt na obszarze NATO z działaniami na terytorium Polski;
 - b) lokalny konflikt na obszarze Polski lub w bezpośrednim jej sąsiedztwie.
3. Zapobiegania możliwości wykonania ataków terrorystycznych, w tym z użyciem BMR oraz udziału w operacji antyterrorystycznej na obszarze kraju.

Konieczność zapewnienia wykonywania powierzonych zadań jednostkom, przy ograniczonych wielkościach środków budżetowych wymusiła konieczne, choć trudne do przeprowadzenia w okresie tym zmiany dotyczące m.in. likwidacji garnizonów.

Ponadto w trakcie realizowanych w 2005 r. zmian, w celu odciążenia dowódców jednostek wojskowych od zadań gospodarczo – finansowych nastąpiło przekazanie części zadań WAK z kompetencji wojskowych jednostek budżetowych do Rejonowych Zarządów Infrastruktury.

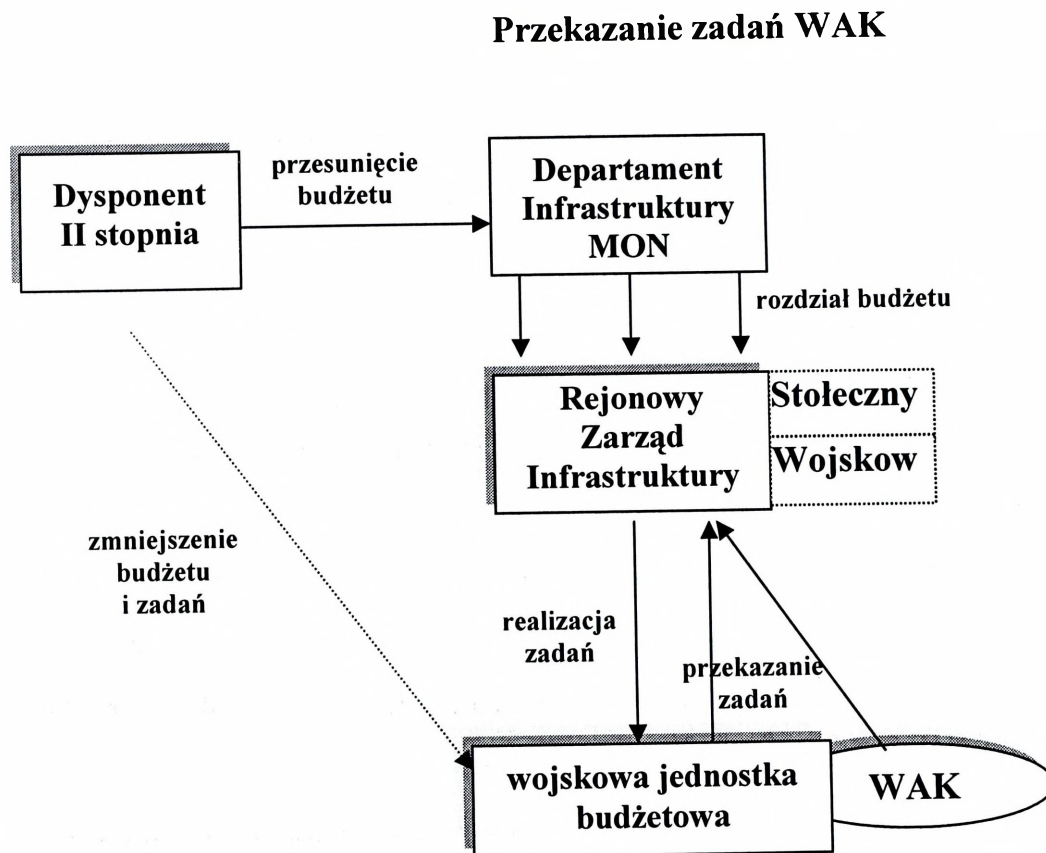
Przekazanie zadań (bez bezpośredniego przejęcia etatów i funduszu płac pracowników WAK) dotyczyło:

1. Gospodarki energetycznej (energia ciepła i elektryczna);
2. Remontów obiektów (poniżej 30 tys. euro);
3. Realizacji opłat na rzecz gmin z tytułu podatku od nieruchomości, podatku leśnego, podatku rolnego oraz opłaty z tytułu dzierżawy itp.;

4. Zgłaszania propozycji uzasadnionego inwestowania – z tytułu zachowania sprawności technicznej oraz wartości użytkowej obiektów.

Graficzną interpretację zmian prezentuje schemat 27.

Schemat 27



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Szefostwa Finansów DWŁąd.

Zakładano, iż w dalszych latach nastąpić miało ponadto przekazanie z wojskowych jednostek budżetowych do RZI zadań związanych z realizacją wydatków osobowych, a po przeprowadzeniu inwentaryzacji również ewidencja mienia WAK.

Współcześnie, istotne znaczenie nabiera teza, iż realizację ogólnych celów obronnych, zawartych w obowiązujących dokumentach normatywnych, ułatwi w przyszłości dalsze oddzielanie, na poziomie jednostek wojskowych, funkcji finansowo-gospodarczych od operacyjno-szkoleniowych, a rozwiązaniem umożliwiającym wykonanie tegoż przedsięwzięcia jest powołanie wyspecjalizowanego, profesjonalnego organu finansowo-logistycznego, odpowiedzialnego za planowanie i realizację, szeroko rozumianego, zabezpieczenia logistycznego jednostek SZ stacjonujących na terenie garnizonu w czasie pokoju, kryzysu i wojny.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, iż ustalenie kierunków możliwych rozwiązań, a tym samym opracowanie koncepcji oddzielenia w wojskowych jednostkach budżetowych funkcji finansowo-gospodarczych od operacyjno-szkoleniowych wymagają zaangażowania przedstawicieli komórek i jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej, działających w składzie zespołu powołanego w drodze stosownej decyzji Ministra Obrony Narodowej.

Odpowiedzią na tego rodzaju zapotrzebowanie było powołanie decyzją Ministra Obrony Narodowej²⁶⁵ zespołu do opracowania koncepcji oddzielenia w wojskowych jednostkach budżetowych funkcji finansowo-gospodarczych od operacyjno-szkoleniowych, w składzie:

1. Przewodniczący – Zastępca Szefa Generalnego Zarządu Logistyki - P4;
2. Zastępca przewodniczącego - Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetowego;
3. Zastępca przewodniczącego - Zastępca Szefa Generalnego Zarządu Planowania Strategicznego – P5;
4. Szef Sekretariatu – Szef Zarządu Planowania Logistycznego Generalnego Zarządu Logistyki - P4;
5. Sekretariat - 5 osób wyznaczonych przez Szefa Generalnego Zarządu Logistyki - P4;
6. Członkowie Zespołu - przedstawiciele: Dyrektora Departamentu Budżetowego, Dyrektora Departamentu Infrastruktury, Dyrektora Departamentu Kontroli, Dyrektora Departamentu Administracyjnego, Szefa Generalnego Zarządu Zasobów Osobowych - P1, Szefa Generalnego Zarządu Rozpoznania Wojskowego - P2, Szefa Generalnego Zarządu Operacyjnego - P3, Szefa Generalnego Zarządu Planowania Strategicznego - P5, Szefa Generalnego Zarządu Dowodzenia i Łączności - P6, Szefa Generalnego Zarządu Wsparcia - P7, Szefa Zarządu Wojskowej Służby Zdrowia, Dowódcy Wojsk Lądowych, Dowódcy Sił Powietrznych, Dowódcy Marynarki Wojennej, Dowódcy Garnizonu Warszawa, Szefa Wojskowych Służb Informacyjnych, Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej, Komendanta Akademii Obrony Narodowej.

Z uwagi na charakter problemu oraz priorytet zachowania gotowości bojowej Sił Zbrojnych RP, a także spójności funkcjonowania gospodarki wojskowej przyjęto, że wiodącą

²⁶⁵ Por. Decyzję nr 106/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 kwietnia 2005 r. w sprawie powołania zespołu do opracowania koncepcji oddzielenia w wojskowych jednostkach budżetowych funkcji finansowo-gospodarczych od operacyjno-szkoleniowych.

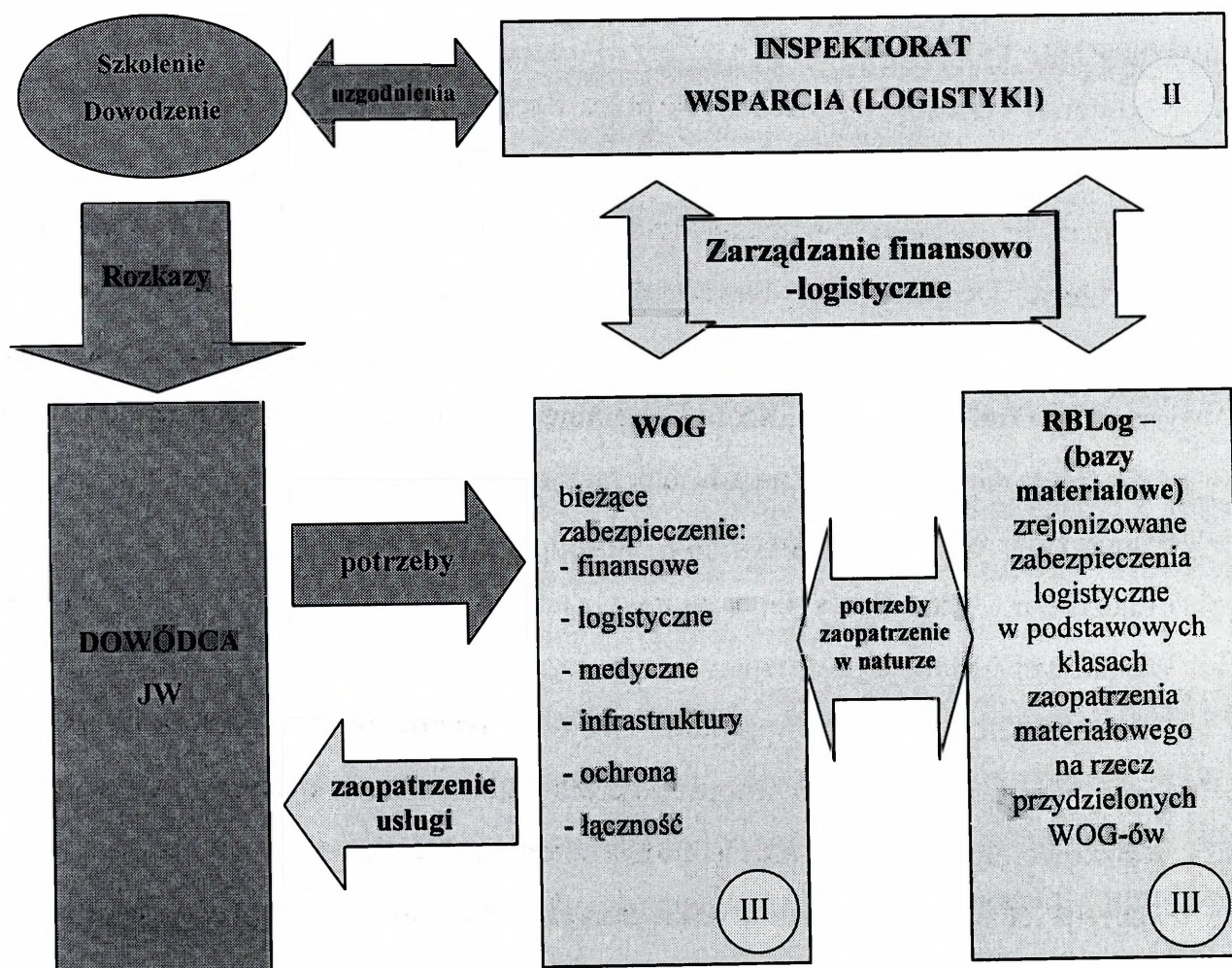
rolę w opracowywaniu i wdrażaniu przyjmowanych rozwiązań będzie sprawował Sztab Generalny WP a w szczególności Generalny Zarząd Logistyki-P4.

Według przyjętej wówczas wstępnej koncepcji utworzony w garnizonie nowy podmiot - **wojskowy oddział gospodarczy**, obsługiwałby wszystkie jednostki danego garnizonu, pełniąc dla nich funkcje gospodarcze. Pozwoliłoby to na rozdzielenie na szczeblu jednostek wojskowych funkcji operacyjnych i gospodarczych, zarówno pod względem zadaniowym, jak i strukturalnym.

Graficzną prezentację idei oddzielenia funkcji finansowo-gospodarczych od operacyjno-szkoleniowych przedstawia schemat 28.

Schemat 28

Oddzielenie funkcji finansowo-gospodarczych od operacyjno -szkoleniowych w jednostkach wojskowych garnizonu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Budżetowego MON.

Za przeprowadzeniem zmian zadaniowo-organizacyjnych w istniejącym obecnie systemie finansowym i prowadzenia gospodarki w jednostkach wojskowych przemawiają potrzeby operacyjno-szkoleniowe w kontekście zapewnienia jednostkom bojowym najkorzystniejszych warunków do osiągnięcia gotowości bojowej i zdolności do realizacji zadań zgodnie z ich przeznaczeniem, a także względy ekonomiczne.

W zależności od specyfiki jednostek wojskowych jak i garnizonów przewiduje się możliwość jednoczesnego funkcjonowania WOG, wojskowych jednostek budżetowych oraz struktur w ramach jednostek wojskowych spełniających funkcje zabezpieczające.

Decyzję odnośnie docelowego modelu tworzenia WOG należałoby uzależnić od rezultatów programu pilotażowego, a także od wyników strategicznego przeglądu obronnego SZ RP. Nie bez znaczenia dla powodzenia realizacji koncepcji jest zagwarantowanie centralizacji zakupów oraz wprowadzenie nowych uregulowań prawnych.

Wojskowe oddziały gospodarcze powinny być tworzone na bazie jednostek stacjonarnych, jako oddzielne struktury etatowe poza zabezpieczanymi jednostkami, które byłyby dysponentami środków budżetowych III stopnia, natomiast siedziby, obszary działania i struktury wojskowych oddziałów gospodarczych powinny być dostosowane do miejscowych uwarunkowań, włącznie z uwzględnieniem podziału administracyjnego kraju

Jednym z ważniejszych efektów w funkcjonowaniu wojskowych oddziałów gospodarczych powinno być zapewnienie możliwości sprawnej realizacji zadań na rzecz utrzymania wymaganej gotowości bojowej i mobilizacyjnej zabezpieczanych wojsk.

Wojskowe oddziały gospodarcze powinny posiadać jasne zakresy zadań i kompetencji dotyczące ich funkcjonowania w czasie pokoju, kryzysu i wojny, a także mieć określoną podległość, struktury organizacyjne i etaty oraz środki finansowe.

Zakres zadań powinien obejmować obszary:

1. Finansowy (funkcja dysponenta środków budżetowych III stopnia, planowanie i realizacja budżetu);
2. Logistyki (prowadzenie ewidencji ilościowo-wartościowo-jakościowej, prowadzenie zabezpieczenia materiałowego, technicznego, medycznego w zakresie bieżącej działalności jednostek wojskowych).

Analiza wydatków realizowanych przez wojskowe jednostki budżetowe prowadzi do wniosku, iż można dokonać ich stopniowej centralizacji na szczeblu garnizonu, gdzie mogą być realizowane zadania:

1. W zakresie planowania i realizacji budżetu dotyczące:

- a. uposażeń i wynagrodzeń oraz należności pieniężnych osób fizycznych,

- b. opłat za usługi komunalne,
- c. obsługi logistycznej i technicznej,
- d. zakupu żywności,
- e. usług teleinformatycznych, utrzymania czystości pomieszczeń, dróg, chodników i terenów zielonych, dezynsekcji oraz deratyzacji,
- f. obsługi administracyjno-biurowej,
- g. świadczeń socjalnych.

2. W zakresie zabezpieczenia logistycznego dotyczące:

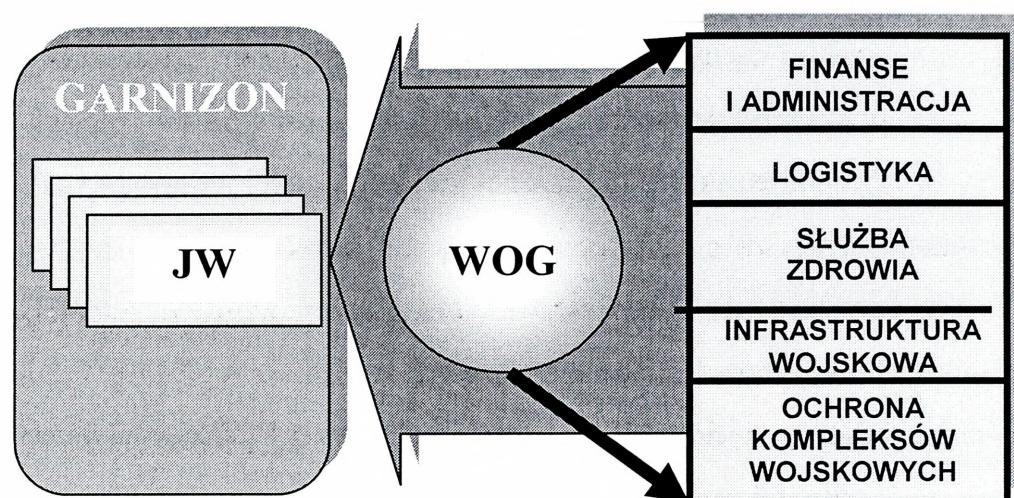
- a. planowania, organizacji i realizacji zaopatrzenia logistycznego w służbach: żywnościowej, mundurowej, mps, czołgowo-samochodowej, uzbrojenia i elektroniki, łączności i informatyki, inżynieryjno-saperskiej, OPBMAR oraz służbach specjalistycznych Sił Powietrznych i Marynarki Wojennej,
- b. planowania i organizacji zabezpieczenia w środki bojowe,
- c. prowadzenia ewidencji oraz bazy danych o potencjale logistycznym,
- d. zabezpieczenia medycznego czasu „P” i obsługę ambulatoryjną,
- e. administrowania i gospodarki infrastrukturą wojskową,
- f. ochrony kompleksów wojskowych,
- g. realizacji zadań wynikających z obowiązków państwa gospodarza (HNS),
- h. realizacji obsługi prawnej na rzecz jednostek garnizonu.

Dowódca wojskowego oddziału gospodarczego mógłby być również pracodawcą wszystkich pracowników wojska garnizonu. Podobne rozwiązanie funkcjonuje w Urzędzie MON, odciążając szefów i dyrektorów komórek organizacyjnych Urzędu od zadań związanych z tą problematyką.

Wykonywanie zadań związanych z obsługą gospodarczo-finansową w jednej jednostce w garnizonie – wojskowym oddziale gospodarczym – wymaga ujęcia w jej strukturze komórek organizacyjnych zapewniających realizację postawionych zadań (m.in. logistyka stacjonarna - magazyny, kuchnie i stołówki, łaźnie, warsztaty itp., organ ewidencyjno-personalny, pion głównego księgowego, audyt wewnętrzny, komórka ds. zamówień publicznych, radca prawny, podmioty gospodarki pozabudżetowej, klub garnizonowy, itp.

Graficzna interpretację obszarów zadań wojskowego oddziału gospodarczego przedstawia schemat 29.

Obszary zadaniowe wojskowego oddziału gospodarczego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Budżetowego MON.

Efekty jakie można osiągnąć poprzez wprowadzenie nowych rozwiązań w systemie zabezpieczenia logistycznego na szczeblu taktycznym to między innymi:

1. Sprawna realizacja zadań na rzecz utrzymania wymaganej gotowości bojowej i mobilizacyjnej zabezpieczanych wojsk;
2. Poprawienie efektywności realizacji zadań operacyjno-szkoleniowych i zabezpieczenia logistycznego poprzez oddzielenie w JW funkcji dowódczych od funkcji zabezpieczających;
3. Realizacja procesu zabezpieczenia JW w garnizonie przez wyspecjalizowaną strukturę organizacyjną wpisaną w zrejonizowany system zabezpieczenia logistycznego;
4. Racjonalizacja wykorzystania sił i środków logistycznych oraz ograniczenie kosztów obsługi finansowo-logistycznej jednostek wojskowych;
5. Utworzenie struktur zapewniających utrzymanie ciągłości działania w garnizonie w okresie pokoju, kryzysu i wojny;
6. Profesjonalizacja świadczenia usług logistycznych czasu „P”.

W trakcie wprowadzania zmian, należy również liczyć się z określonymi ograniczeniami i trudnościami, głównie o charakterze:

1. Prawnym:

- a. konieczność zmiany wielu ustaw i rozporządzeń MON;
 - b. pozbawienie dowódców bezpośredniego wpływu na bieżące zabezpieczenie logistyczne jednostek wojskowych.
2. Organizacyjnym:
- a. zmiana dyslokacji wielu jednostek wojskowych (garnizony perspektywiczne);
 - b. zmiana struktury organizacyjnej większości jednostek.
3. Finansowym:
- a. zwiększenie (w pierwszym etapie wprowadzania zmian) kosztów funkcjonowania jednostek wojskowych;
 - b. zdjęcie z dowódców odpowiedzialności finansowej za funkcjonowanie podległej mu jednostki.

W celu stworzenia warunków do oddzielenia w wojskowych jednostkach budżetowych funkcji finansowo-gospodarczych od operacyjno-szkoleniowych wprowadzono z dniem 1 stycznia 2008 r. Decyzją Ministra Obrony Narodowej²⁶⁶ **program pilotażowy**, mający na celu praktyczną realizację podziału kompetencji w wydzielonych jednostkach wytypowanych garnizonów i od początku 2008 roku przystąpiono do jego wykonania.

Do realizacji programu pilotażowego pierwotnie wytypowano jednostki wojskowe stacjonujące w garnizonach: Wędrzyn; Międzyrzecz; Wrocław; Bielsko-Biała; Gliwice; Dęblin; Dęblin Twierdza; Ustka; Wicko Morskie (ewentualnie jednostki z garnizonów pobliskich do wytypowanych). Tym samym, program pilotażowy realizowany miał być poprzez utworzenie następujących nowych wojskowych jednostek budżetowych:

1. 1 Wojskowy Oddział Gospodarczy z siedzibą w Wędrzynie;
2. 2 Wojskowy Oddział Gospodarczy z siedzibą we Wrocławiu;
3. 3 Wojskowy Oddział Gospodarczy z siedzibą w Bielsku-Białej;
4. 4 Wojskowy Oddział Gospodarczy z siedzibą w Gliwicach.
5. 5 Wojskowy Oddział Gospodarczy z siedzibą w Dęblinie;
6. 6 Wojskowy Oddział Gospodarczy z siedzibą w Ustce.

W ramach praktycznego wykonywania programu, sformowane zostały jednak cztery Wojskowe Oddziały Gospodarcze (WOG) w: Dęblinie, Gliwicach, Ustce i Wrocławiu. Tym samym swoją działalność rozpoczęły: Wojskowy Oddział Gospodarczy

²⁶⁶ Por. Decyzję nr 503/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 grudnia 2006 r. w sprawie wdrożenia programu pilotażowego oddzielenia w wojskowych jednostkach budżetowych funkcji finansowo-gospodarczych od operacyjno-szkoleniowych (Dz.Urz. MON, Nr 22, poz. 293).

nr 2 Wrocław, Wojskowy Oddział Gospodarczy nr 4 Gliwice, Wojskowy Oddział Gospodarczy nr 5 Dęblin, Wojskowy Oddział Gospodarczy nr 6 Ustka.

Wojskowy Oddział Gospodarczy jest stacjonarną jednostką logistyczną przeznaczoną do realizacji zabezpieczenia finansowego i logistycznego jednostek i instytucji stacjonujących w garnizonach oraz biorących udział w szkoleniu poligonowym w swoim rejonie odpowiedzialności w zakresie określonym w decyzji Ministra Obrony Narodowej²⁶⁷

Zgodnie z tą koncepcją wojskowe oddziały gospodarcze z dniem 1 października 2007 roku stały się dysponentami środków budżetowych trzeciego stopnia, a z dniem 1 stycznia 2008 roku oddziałami gospodarczymi we wszystkich działach zaopatrzenia dla jednostek wojskowych, które im przydzielono na zaopatrzenie zgodnie z planami przydziałów gospodarczych.

Funkcjonujące w strukturach Sił Zbrojnych Wojskowe Oddziały Gospodarcze są w wytypowanych dziś jednostkach, a w przyszłości stać się mają w całych Siłach Zbrojnych, podstawowym ogniwem w systemie stacjonarnego zaopatrywania wojsk.

Realizują one współcześnie zadania w zakresie:

1. Zabezpieczenia logistycznego;
2. Zabezpieczenia finansowego;
3. Zabezpieczenia medycznego;
4. Zabezpieczenia ochrony kompleksów wojskowych;
5. Zabezpieczenia gotowości mobilizacyjnej;
6. Świadczenia usług na rzecz środowiska wojskowego.

Zakłada się, iż istotnym rezultatem wdrożenia nowych struktur ma być uporządkowanie systemu bieżącego zabezpieczenia wojsk na szczeblu taktycznym oraz poprawa wykorzystania potencjału logistycznego prowadząca do podwyższenia jakości świadczonych usług logistycznych. W rezultacie funkcjonowanie wojskowych oddziałów gospodarczych w systemie logistycznym SZ RP ma pozwolić na uzyskanie oszczędności poprzez ograniczenie kosztów obsługi finansowo-logistycznej jednostek wojskowych.

Powoływanie nowych podmiotów realizujących różne zadania, ale mających przede wszystkim odciążyć dowódców jednostek wojskowych od podejmowania trudnych, odpowiedzialnych, obarczonych ryzykiem, praco i czasochłonnych decyzji gospodarczo-

²⁶⁷ Por. Decyzję nr 503/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 grudnia 2006 r. w sprawie wdrożenia programu pilotażowego oddzielenia w wojskowych jednostkach budżetowych funkcji finansowo-gospodarczych od operacyjno-szkoleniowych (Dz.Urz. MON, Nr 22, poz. 293).

finansowych budzi wśród środowiska wojskowego wiele niejednorodnych, czasem kontrowersyjnych opinii. **Negatywne poglądy** dotyczą przede wszystkim obszarów dotyczących obiegu dokumentów: logistycznych, finansowych, mobilizacyjnych i wydłużenia procesu realizowania składanych zapotrzebowań na środki materiałowe (np. w związku z koniecznością zapewnienia środków materiałowych do prowadzenia zajęć szkoleniowych, czy na dostawę części zamiennych służących naprawie sprzętu wojskowego).

Rozpoczęte programem pilotażowym zmiany, mają jednakże w przyszłości objąć kolejne garnizony (często typuje się garnizony: Koszalin, Szczecin, Drawsko Pomorskie, Orzysz, Skwierzyna, Żagań, Krosno Odrzańskie, Kraków, Rzeszów, Bielsko-Biała).

Coraz bardziej otwarcie zaznacza się jednak, iż wprowadzanie zmian nie powinno się odbywać w **atmosferze nieuzasadnionego pośpiechu**, a winno być oparte na jak **największym zasobie wiedzy i doświadczenia z prowadzonego programu pilotażowego**.

Dalsze formowanie Wojskowych Oddziałów Gospodarczych – jak często się podkreśla - winno być ponadto odpowiednio zaplanowane i ujęte w **kolejnych programach rozwoju Sił Zbrojnych, oraz we właściwych planach zamierzeń organizacyjnych i dyslokacyjnych**. Wydawać się może to jednak utrudnione, w związku z prowadzonym priorytetowym dla Sił Zbrojnych procesem profesjonalizacji, tym bardziej iż zakłóconym przez kryzys finansów publicznych końca 2008 i początku 2009 roku. Nie należy również zapominać, iż podejmowanie decyzji o tworzeniu nowych organizacyjnie i zadaniowo podmiotów winno wiązać się, zgodnie z przyjętym na początku przedsięwzięcia założeniem dotyczącym obniżenia kosztów, przede wszystkim w związku ze zmniejszeniem ilości dotychczas istniejących jednostek wojskowych funkcjonujących jako wojskowe jednostki budżetowe, zmniejszeniem stanów osobowych oraz wyeliminowaniem dublujących się struktur organizacyjnych i stanowisk służbowych.

4. ANALIZA DOCHODÓW I WYDATKÓW RESORTU OBRONY NARODOWEJ W LATACH 2001-2008

A. OTOCZENIE

4.1. Przeobrażenia społeczno-gospodarcze w Polsce w latach 1990-2008 i ich wpływ na finansowanie Sił Zbrojnych

Wielkość budżetu resortu Obrony Narodowej nie jest zjawiskiem autonomicznym i w dużej mierze zależy od wielu różnorodnych czynników w otoczeniu sił zbrojnych, zarówno o charakterze wewnętrznym jak i zewnętrznym. Budżet resortu obrony narodowej, a szerzej wydatki obronne, finansowane są z danin publicznych i innych należnych państwu wpływów (dochodów budżetowych). Wielkość tych danin, oczywiście poza wysokością stawek podatkowych, w najprostszym ujęciu jest pochodną poziomu rozwoju gospodarczego. Stąd też nie ulega wątpliwości, że sytuacja gospodarcza państwa w znacznym stopniu przekładająca się na wielkość jego budżetu, nie może pozostać bez wpływu na finanse jakimi dysponują podmioty z niego finansowane, w tym siły zbrojne. Zrównoważony rozwój gospodarczy kraju jest więc warunkiem niezbędnym i gwarantem wzrostu możliwości budżetowych państwa i MON.

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 wynikiem 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.**

Gospodarka polska w 1989 r. znajdowała się w stanie głębokiej nierównowagi, której zasięg był bardzo szeroki i dotyczył praktycznie wszystkich podstawowych sfer działalności ekonomicznej. Szczególnie drastyczne i dotkliwe dla społeczeństwa było niezrównoważenie rynku konsumpcyjnego i zaopatrzeniowego. Systematycznie pogarszały się wskaźniki

koniunktury gospodarczej, malała wartość inwestycji, a nierównowaga pieniężno-rynkowa przybrała znacznie większe rozmiary niż w poprzednich kryzysach gospodarczych. Pogłębiający się deficyt budżetowy groził załamaniem systemu finansowego państwa, wzrastał ciężar zadłużenia zagranicznego²⁶⁸. Mimo, iż formalnie Polska do końca roku 1989 była nadal państwem socjalistycznym, to wolne wybory będące rezultatem porozumień „okrągłego stołu” stanowiły zapowiedź diametralnych zmian w sferze politycznej i gospodarczej²⁶⁹. W lipcu 1989 roku powołano pierwszy rząd o solidarnościowym rodowodzie pod przewodnictwem Tadeusza Mazowieckiego. Zapaść gospodarcza, wysoka inflacja oraz bardzo duże zadłużenie zagraniczne to tylko część spuścizny po poprzednim systemie, z którą nowym władzom przyszło się zmierzyć. W sferze socjalnej bowiem, w wyniku postępującego spadku wartości złotego znaczna część społeczeństwa znalazła się na granicy ubóstwa, dotyczyło to szczególnie rodzin wielodzietnych oraz emerytów i rencistów, czyli osób o najniższych dochodach.

Rok 1990 to początek systemowych reform ustrojowych i gospodarczych po upadku socjalistycznego sposobu gospodarowania. Najpilniejszym zadaniem ówczesnych władz było powstrzymanie dalszego wzrostu cen i płac grożących hiperinflacją²⁷⁰. Punktem wyjścia stał się „Program stabilizacji gospodarki i przekształceń systemu gospodarczego” zwany od nazwiska jego autora „*planem Balcerowicza*”. Program ten wdrożono poprzez przyjęcie przez Sejm 11 ustaw zmieniających ustrój gospodarczy kraju.

Głównymi celami tego planu było doprowadzenie do wewnętrznej wymiennalności złotego, zrównoważenie budżetu państwa i wypracowanie mechanizmów sprawowania skutecznej kontroli w zakresie polityki monetarnej, a także wprowadzenie stabilnego kursu wymiany walut i prywatyzacja. Zredukowano drastycznie poziom dotowania państwowych przedsiębiorstw, co spowodowało między innymi niemal 4-krotny wzrost cen nośników energii. Podniesiono oprocentowanie lokat bankowych oraz kredytów; ustalono kurs złotego w stosunku do dolara USA na poziomie 9.500 zł.

W celu przeciwdziałania nadmiernemu wzrostowi płac wprowadzono tzw. „popiwiek”.

Od 1 stycznia 1990 r. uwolniono około 90 % cen i zlikwidowano państwowy monopol na handel zagraniczny. Programowi temu towarzyszyła, wciąż mało stabilna sytuacja polityczna w kraju oraz dynamiczne przemiany ustrojowe i gospodarcze w państwach byłego

²⁶⁸ Por. *Sytuacja gospodarcza kraju w 1989 r.*, Centralny Urząd Planowania, Warszawa 1990, s. 1.

²⁶⁹ Por. J. Płaczek, *Finansowanie i gospodarowanie budżetem Ministerstwa Obrony Narodowej w Polsce w latach 1989-1999 (od Układu Warszawskiego do Sojuszu NATO)*, AON, Warszawa 1999, s. 17.

²⁷⁰ *Gospodarka polska na przełomie wieków od A do Z*, praca zbiorowa, redakcja naukowa E. Czarny, Narodowy Bank Polski 2005, s. 11.

bloku socjalistycznego. Proces zmian w gospodarce okazał się jednak znacznie dłuższy i bardziej bolesny dla społeczeństwa niż zakładano²⁷¹. **Recesja gospodarcza i inflacja oraz wprowadzone reformy wywołały wielorakie konsekwencje społeczne.** Wzrosło bezrobocie, wiele zakładów państwowych upadało, a coraz szersze rzesze społeczeństwa popadały w biedę.

Oznaki poprawy sytuacji gospodarczej wystąpiły w 1992 i 1993 roku, kiedy to po raz pierwszy od wielu lat zanotowano realny przyrost PKB, a tempo wzrostu cen zdecydowanie obniżyło się. Stopniowo zaczął rozwijać się sektor prywatny, głównie w obszarze małej i średniej przedsiębiorczości, który odnotował pierwsze sukcesy na rynkach zewnętrznych. Pogarszała się jednak nadal sytuacja przedsiębiorstw państwowych, które zacofane technologicznie, niewydolne organizacyjnie oraz obciążone ponad miarę sferą socjalną nie dawały sobie rady w nowych warunkach²⁷².

Również w sferze finansów publicznych nie odnotowano poprawy, nadal rósł deficyt, pogarszał się bilans handlowy z zagranicą.

Przełom nastąpił w latach 1994 – 1997, kiedy średni przyrost PKB wyniósł ponad 6 %. Nastąpił znaczny przypływ kapitału, wzrosła efektywność gospodarcza, szczególnie w obszarze handlu odnotowano, chociaż nieznaczny, wzrost zatrudnienia, zwiększyła się siła nabywcza, a społeczeństwo coraz liczniej zaciągało kredyty²⁷³. Było to możliwe między innymi w wyniku wdrożenia opracowanego w 1994 r. przez Wicepremiera, Ministra Finansów Grzegorza Kołodkę programu pod nazwą „Strategia dla Polski”. Głównymi filarami programu były zamierzenia zmierzające do szybkiej stabilizacji makroekonomicznej, wprowadzenia kraju na szybką ścieżkę wzrostu gospodarczego oraz poprawy warunków życia.

Wielka skala reform wprowadzona za rządów Jerzego Buzka oraz schłodzenie gospodarki, lansowane przez Leszka Balcerowicza, spowodowały kolejny gorszy okres w rozwoju gospodarczym kraju, pogorszyły się wskaźniki makroekonomiczne oraz ponownie wzrosło bezrobocie. Na tę niekorzystną sytuację nałożył się kryzys na Dalekim Wschodzie na jesieni 1997 r. oraz kryzys rosyjski z 1998 r., co spowodowało załamanie się polskiego eksportu do tego kraju²⁷⁴. Mimo zapowiedzi kolejnego rządu kierowanego przez Leszka Millera, sytuacja nie uległa poprawie również w latach 2001 – 2002. Spadł popyt wewnętrzny

²⁷¹ Por. *Polska 95, Raport o rozwoju społecznym*, pod red. J. Kucharczyk, Split Trading, Warszawa 1995, s. 41 i dalsze.

²⁷² Por. *Gospodarka polska na przełomie wieków od A do Z*, pod red. E. Czarny, Narodowy Bank Polski 2005, s. 25.

²⁷³ Ibidem, s. 29.

²⁷⁴ Ibidem, s. 20.

oraz obniżył się poziom inwestycji związany między innymi z niskim poziomem napływu kapitału zagranicznego, zmniejszył się również stan zatrudnienia, w 2001 r. aż o ok. 500 tys. osób, a w 2002 o 130 tys. osób²⁷⁵, co oczywiście miało wpływ na wzrost bezrobocia. W konsekwencji w okresie tym PKB wzrastało w znikomym tempie (około 1,1%), a znaczna część wydatków sektora publicznego finansowana było kosztem wzrostu deficytu. Lansowane przez ekipę rządzącą załatanie tzw. „dziury budżetowej” nie miało pokrycia w zwiększonych dochodach budżetowych, lecz w coraz wyższym zadłużeniu państwa.

Oznaki ożywienia i stopniowa poprawa sytuacji gospodarczej zapoczątkowana została w roku 2003, któremu dodatkowy impuls dało wstąpienie Polski do struktur Unii Europejskiej. Począwszy od tego roku ponownie odnotowano znacznie wyższy od lat 2001-2002 przyrost PKB, który co ważne, poza przejściowym spowolnieniem w 2005 r., z roku na rok wzrastał z 3,8% do aż 6,6% w najlepszym 2007 r. Ponowne niekorzystne tendencje w gospodarce wystąpiły w drugiej połowie 2008 r., głównie jako rezultat kryzysów w gospodarkach USA i krajów tzw. Starej Unii Europejskiej. Skala tego spowolnienia w Polsce nie jest jeszcze znana, lecz nie ulega wątpliwości, że jego skutki będą dalece bardziej niekorzystne niż powszechnie zakładano.

Zacofanie społeczne, gospodarcze i cywilizacyjne początku lat pięćdziesiątych spychały skutecznie sprawy wojska na odległy plan. Brakowi zainteresowania siłami zbrojnymi sprzyjała również stosunkowo stabilna, w aspekcie militarnym, sytuacja na arenie międzynarodowej jaka ukształtowała się po rozpadzie bloku państw socjalistycznych i rozwiązaniu Układu Warszawskiego, utworzonego 14 maja 1955 r. w Warszawie na podstawie Układu o przyjaźni i pomocy wzajemnej, zawartego przez: Albanię, Bułgarię, CSRS, NRD, Polskę, Rumunię, Węgry, ZSRR.

Zmniejszenie poziomu finansowania armii było możliwe również z uwagi na fakt, że stan zasobów sił zbrojnych, utrzymywanych na znacznie wyższym, niż wynikał z powyższych uwarunkowań poziomie (szczególnie skali zagrożenia), umożliwiał czasowe ograniczenia tych zasobów bez większej szkody dla jej potencjału i możliwości bojowych. Dalece ważniejszym z politycznego punktu widzenia było w pierwszej kolejności wyprowadzenie wojsk rosyjskich stacjonujących na terytorium RP.

Taki przejściowy stan przedłużał się jednak. Z analizy wydatków budżetowych z początku lat 90-tych wynika, że ich poziom ulegał drastycznemu obniżeniu. Tylko w 1991 r. w stosunku do roku 1990 wydatki budżetowe MON zmniejszyły się aż o $\frac{1}{3}$ ²⁷⁶. **Znaczne**

²⁷⁵ Ibidem, s. 31.

²⁷⁶ Por. J. Płaczek, *Finansowanie i gospodarowanie budżetem...*, op. cit., s. 38.

ograniczenie resortowych funduszy MON wymusiło zmniejszenie liczebności ewidencyjnych i etatowych stanów osobowych. Ograniczenie tych stanów było jednak wolniejsze od spadku budżetu, co dodatkowo pogłębiło niekorzystne zmiany jego struktury w kierunku wzrostu udziału wydatków związanych z bieżącym utrzymaniem wojsk, w tym głównie wydatków osobowych na wynagrodzenia pracowników i uposażenia żołnierzy wraz z pochodnymi²⁷⁷. Na tendencję tę nałożyły się zmiany w systemie emerytalnym, polegające na włączeniu w 1993 r. wydatków na renty i emerytury do budżetu resortu.

Pogłębiająca się z roku na rok zapaść finansów resortu obrony narodowej skłoniła do poszukiwań dróg wyjścia z impasu. Starania resortu w tym obszarze zaowocowały pierwszą po 1989 r. debatą parlamentarną poświęconą problemom obronności, która odbyła się 16 lutego 1995 r. **Efektom tej debaty było przyjęcie uchwały, która zobowiązywała rząd do osiągnięcia do końca 1997 r. wydatków na obronę na poziomie 3% PKB²⁷⁸.** Uchwała, jak wiadomo, nie ma mocy wiążącej, jest bowiem bardziej wyrażeniem woli Wysokiej Izby, niż rozstrzygnięciem o charakterze prawnym. Stąd też rząd nie był zobowiązany do jej przestrzegania. Mimo tego stanowiła ona istotny przełom w postrzeganiu problemów wojska wśród szerokich rzesz polityków. Uzmysłowiła bowiem, że istotnych problemów, takich jak obronność państwa, nie można marginalizować i odsuwać w nieskończoność na bliżej nie określoną przyszłość. Uchwała ta z oczywistych względów nie była możliwa do realizacji i nie spowodowała wzrostu udziału wydatków obronnych MON w PKB, przeciwnie udział ten w kolejnych latach ulegał dalszemu obniżeniu. Nie oznacza to jednak braku dobrej woli ekip rządzących do wykonania deklaracji Wysokiej Izby, ale brak realnych możliwości ustanowienia tak wysokich wydatków, w oderwaniu od sytuacji budżetu państwa i potrzeb innych sektorów.

Staraniem rządu Akcji Wyborczej Solidarność, w tym głównie ówczesnego Ministra obrony Narodowej Bronisława Komorowskiego **Sejm RP przyjął Ustawę z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowania sił zbrojnych w latach 2001-2006**, która stanowić miała fundament i gwarancje rozwoju armii w przyszłości.

Ustawa zakładała między innymi stabilną ścieżkę finansowania wojska ustalaną 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

²⁷⁷Ibidem, s. 38.

²⁷⁸ Uchwała sejmiku RP w sprawie podstawowych problemów obronności państwa (M.P. nr 9, poz. 109).

dla MON były niższe o ponad 1,5 mld zł. W następnym roku wprowadzono 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 cenach 2006 r. ponad 15 mld zł.

Lata dziewięćdziesiąte to istotne zmiany w systemie finansowym państwa, które w oczywisty sposób wpłynęły na system finansowy obowiązujący w resorcie obrony narodowej wielkość jego wydatków i struktury. Początek tym zmianom dało przyjęcie przez Sejm RP w 1991 r. Ustawy - Prawo Budżetowe²⁷⁹. Wraz ze zmianą systemu finansów publicznych przystąpiono do zakrojonej na szeroką skalę reformy systemu podatkowego. Dokonano rozdziału budżetu centralnego i budżetów terenowych, zlikwidowano fundusze, które wcześniej funkcjonowały poza budżetem oraz powołano aparat skarbowy²⁸⁰. Przeprowadzono również komercjalizację banków i sektora ubezpieczeń oraz zorganizowano rynek papierów wartościowych.

Na gruncie wojska przeobrażenia te odzwierciedlała decyzja w sprawie planowania budżetowego²⁸¹ znacząco zmieniająca zasady planowania i realizacji publicznych środków w resorcie obrony narodowej.

Zmiany te polegały przede wszystkim na przesunięciu do dysponentów II stopnia, czyli dowódców rodzajów sił zbrojnych, uprawnień do planowania praktycznie wszystkich wydatków tych podmiotów, łącznie z wydatkami na zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego, czy też środków materiałowych. Stopniowo zamierzano również przesunąć zadania planistyczne na niższe szczeble organizacyjne, czyli do dysponentów III stopnia, popularnie zwanych „oddziałami gospodarczymi”. W rzeczywistości jednak, poza drobnymi wydatkami rzeczowymi i niektórymi wydatkami o charakterze osobowym deklaracje te do tej pory nie urzeczywistniły się. Do dysponentów III stopnia nie przesunięto np. ustalania wydatków na wynagrodzenia, a pełne prerogatywy w tym obszarze pozostają w gestii dysponenta głównego i dysponentów II stopnia. Dysponenci III stopnia nie odegrali zatem poważnej roli

²⁷⁹ Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. *Prawo budżetowe*. (DzU1991, nr 4, poz. 18).

²⁸⁰ Por. *Gospodarka polska na przełomie...*, op. cit., s. 17.

²⁸¹ Decyzja Nr 24/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 marca 1994 r. w sprawie *tymczasowych zasad opracowania, wykonania i kontroli budżetu państwowych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej*. (Dz. Rozk. MON, poz. 25).

w planowaniu budżetowym. Roli tej nie można dostrzec również w resortowych aktach normatywnych, regulujących kompetencje w obszarze finansowym²⁸².

Nieco odmiennie ukształtował się system realizacji wydatków. Przekształcenia organizacyjne i kompetencyjne przesunęły wykonanie budżetu na niższy szczebel organizacyjny, czyli do wojskowych jednostek budżetowych. Powiązane to było z tworzeniem pionu logistyki przejawiającej się głównie w obszarze **integracji służb kwatermistrzowskich i technicznych**²⁸³. Na szczeblu centralnym w zasadzie realizowano wyłącznie zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego, prace badawczo-rozwojowe i wdrożenia oraz inwestycje tzw. „wojennego systemu dowodzenia”. Na poziomie dowódców rodzajów sił zbrojnych (najczęściej poprzez składnice materiałowe) realizowano tylko nieliczne wydatki, dotyczące np. zakupów umundurowania i niektórych rodzajów paliw oraz opału. Pozostałe wydatki, obejmujące nawet inwestycje budowlane, realizowane były w jednostkach wojskowych. Proces ten nazywano „upodmiotowieniem”.

Istotne zwiększenie kompetencji dysponentów III^o bezpośrednio realizujących budżet, uzasadniano dalece lepszym rozpoznaniem bieżących potrzeb, co w sytuacji ostrego niedoboru środków miało oczywiście pewne znaczenie. Uważano ponadto, że bezpośrednie kontakty jednostek z wytwórcami działającymi na rynku lokalnym stwarzają warunki i mechanizmy do negocjowania optymalnych cen na zakupy i usługi²⁸⁴. W sytuacji głębokiego deficytu środków budżetowych względem faktycznych potrzeb, upodmiotowienia nie należy jednak rozpatrywać wyłącznie w kontekście przesunięcia kompetencji na niższe szczeble dowodzenia, w rzeczywistości bowiem szczebel centralny nie będąc w stanie sprostać rzeczowym potrzebom jednostek wojskowych w istocie wyzbył się odpowiedzialności.

Z perspektywy czasu taki sposób planowania i realizacji budżetu nie mógł się obronić. Nastąpiło znaczące rozdrobnienie zamówień resortowych, co nie sprzyjało oszczędnemu wydatkowaniu środków publicznych, gdyż uzyskiwane ceny, przy małej wielkości zamawianych dostaw z natury rzeczy nie mogły być najniższe.

Rozproszenie zakupów zwielokrotniło asortyment pozyskiwanych towarów, co w konsekwencji spowodowało kłopoty z pożądaną do pewnego stopnia unifikacją, zapleczem remontowym, ewidencją, indeksami materiałowymi, itp. Co najważniejsze jednak, znacząco

²⁸² 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 2007, nr 13, poz. 149, z późn. zm.).

²⁸³ Por. *Finanse. Gospodarowanie w wojsku. Rynek. Materiały na VII symposium naukowe*, Wyższa Szkoła Oficerska Służb Kwatermistrzowskich, Poznań 1991, s. 12 i dalsze.

²⁸⁴ Por. K. Pajewski, *Logistyczny system zaopatrywania*, wydawnictwo Bellona, Warszawa 1995, s. 141 i dalsze.

zwiększyło się potencjalne pole do ewentualnej korupcji i nadużyć, a wielość podmiotów realizujących zamówienia znacznie pogorszyła warunki i skuteczność oddziaływań kontrolnych. Dodatkowo, dowódcy zmuszeni byli przenieść ciężar swoich obowiązków z zadań czysto dowódczych do sfery gospodarczej. Podkreślić należy, że nie byli oni zupełnie przygotowani do nowej roli, co szczególnie w początkowym okresie odbijało się na poziomie wyszkolenia, ale również na jakości gospodarki finansowej.

Model dowódcy – menagera nie mógł się sprawdzić. Istotne zastrzeżenia wystąpiły również w odniesieniu do dysponentów II stopnia. Z czasem zaobserwowano, iż realizacja spójnej polityki, szczególnie rozwojowej dotyczącej całego resortu stawała się coraz trudniejsza. To bowiem poszczególne rodzaje sił zbrojnych, przy dużych uprawnieniach miały decydujący wpływ na kierowanie wydatków do wskazanych przez siebie obszarów, które bardzo często nie pokrywały się z celami wojska jako całości. Aspiracji poszczególnych RSZ nie był w stanie powstrzymać szczebel centralny, gdyż między innymi w wyniku licznych reorganizacji stracił on możliwość skutecznego oddziaływania w wymiarze planistycznym i decyzyjnym.

W konsekwencji na początku obecnego stulecia proces upodmiotowienia został zaniechany i stopniowo funkcje planistyczne i realizacyjne przejmowane są na powrót na wyższe szczeble organizacyjne. Szczebel centralny, szczególnie komórki organizacyjne wchodzące w skład Sztabu Generalnego Wojska Polskiego przejęły odpowiedzialność za planowanie szerszego wycinka budżetu, głównie w obszarze modernizacji technicznej sił zbrojnych, inwestycji i remontów infrastruktury oraz środków materiałowych (w tym zakupów umundurowania, paliw, opału itp.).

Centralizacja wydatków, rozumiana jako skupianie realizacji budżetu w ramach szczebla centralnego (lub w wybranych jednostkach wojskowych) również zwiększa zakres przedmiotowy jak i wielkości wydatkowanych środków. Od 2006 r. w zasadzie bez żadnych wyłączeń **Departament Zaopatrzenia Sił Zbrojnych MON** realizuje procedury dotyczące zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego. **Departament Polityki Zbrojeniowej** udziela natomiast zamówień publicznych w zakresie prac rozwojowych i wdrożeniowych. 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.

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 systemu obsługi infrastruktury wojskowej z rejonowymi zarządami infrastruktury (RZI).

Począwszy od 2008 r. IWsp SZ pełni funkcję dysponenta środków budżetu państwa II^o, 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. Coraz większy zasięg ma również scentralizowana kontraktacja dostaw żywności na bieżące spożycie realizowane przez rejonowe bazy materiałowe.

Wśród innych istotnych zmian w systemie finansowym sił zbrojnych na uwagę zasługują także zasady finansowania akademii wojskowych i wojskowych szkół wyższych²⁸⁵.

Resort Obrony Narodowej nie finansuje bezpośrednio poszczególnych wydatków szkolnictwa, corocznie ustalając dla tych podmiotów dotacje 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.

Praktycznie poza wojsko przesunięto sferę mieszkalnictwa²⁸⁶. 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

²⁸⁵ Szkoły wojskowe finansowane są na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym* (DzU 2005, nr 164, poz. 1365).

²⁸⁶ Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. *o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, (DzU 2005, nr 41, poz. 398).

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.

Wydatki resortu obrony narodowej na przestrzeni ostatnich lat podlegały licznym wahaniom ich poziomu, jak i mniej lub bardziej dynamicznym przeobrażeniom w ich wewnętrznej strukturze. Zasadniczym źródłem finansowania tych wydatków jest oczywiście budżet państwa. Ważnym uzupełnieniem resortowych funduszy są środki bezzwrotnej pomocy rządu USA (FMF, IMET, Fundusz Solidarności), środki w ramach Programu Inwestycji NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa, środki pochodzące z spółek prywatyzacji przemysłowego potencjału obronnego²⁸⁷ oraz wpływy na fundusz modernizacji sił zbrojnych²⁸⁸. Choć są to środki pokaźne i znacząco wspomagają różne dziedziny działalności MON, to nie mogą one jednak w istotny sposób wpłynąć na jakościowy wzrost potencjału obronnego.

Przychodami o charakterze dominującym, są zatem środki budżetowe, które stanowią w większości krajów, w tym również w Polsce główne źródło przygotowań obronnych²⁸⁹, i to one właśnie poddane będą analizie obejmującej okres od 1990 do 2008 roku. Wielkości przedstawiane w zestawieniach odzwierciedlają wydatki faktycznie zrealizowane, co oznacza, iż uwzględniają one zmiany poziomów budżetów dokonywane w trakcie poszczególnych lat budżetowych na przestrzeni badanego okresu na tle PKB oraz budżetu państwa, w tym głównie zwiększenia z rezerw celowych i rezerwy ogólnej, zapisywanych każdorazowo w ustawach budżetowych. Rezerwy te przeznaczane są na realizację różnorodnych zadań, których nie można precyzyjnie zaplanować na etapie sporządzania budżetu. Należą do nich np. odszkodowania dla niesłusznie represjonowanych²⁹⁰ czy też środki na zmiany organizacyjne 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,

²⁸⁷ Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 1999, nr 83, poz. 932, z późn. zm.), art. 8.

²⁸⁸ Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 2001, nr 76, poz. 804) określająca kierunki przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz źródła i wydatki na finansowanie Sił Zbrojnych.

²⁸⁹ Por. K. Urbański, M. Sułek, J. Płaczek „Potencjał obronno-ekonomiczny i Wydatki wojskowe (zestawienie danych statystycznych), AON, Warszawa, 1992, s. 22.

²⁹⁰ Ustawa z dnia 23 lutego 1991 roku o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (DzU 1991, nr 34, poz. 149).

a pozostałe wydatki dotyczące MON włączono do budżetu ON. Wykonanie budżetów zawiera takie zmniejszenia na rzecz dysponentów innych części (np. uposażeń, należności żołnierzy pełniących służbę poza MON²⁹¹ oraz niepełne wykonanie planów finansowych tzw. niedofinansowania). W tabeli 4 przedstawiono poziom budżetów MON oraz ich dynamiki.

Tabela 4

PKB, budżet państwa (BP) oraz budżet resortu obrony narodowej (BMON)
w latach 1990-2008

(mln PLN)

Wyszczególnienie	PKB		BP		BMON	
	Ceny bieżące	Ceny stałe 2008	Ceny bieżące	Ceny stałe 2008	Ceny bieżące	Ceny stałe 2008
1990	64376,8	645358,8	15917,9	199173,2	1591,9	19918,7
1991	90224,6	596311,5	24034,1	176586,8	2042,9	15009,9
1992	125097,0	605256,2	38529,6	197965,2	2932,1	15065,1
1993	169540,5	628255,9	50215,4	190692,5	3846,5	14607,0
1994	228993,2	660925,2	68869,4	197829,7	5117,0	14698,8
1995	337221,9	707190,0	91208,9	205008,3	6594,4	14822,1
1996	422435,8	751035,8	108669,3	203714,5	8313,2	15584,2
1997	515353,2	804359,3	125644,6	204992,9	10076,7	16440,4
1998	600901,9	844577,3	139795,5	204007,7	11686,9	17055,0
1999	666308,3	882583,2	138331,1	188136,6	12242,3	16650,1
2000	744621,8	919651,7	149993,2	185283,9	13149,4	16243,2
2001	779204,7	929767,9	173023,4	202590,3	14032,2	16430,1
2002	807859,0	942784,7	184160,4	211609,8	14585,5	16759,5
2003	842120,4	978610,5	187326,4	213539,4	15323,3	17467,5
2004	922157,0	1030476,8	197783,9	217836,0	16256,5	17904,6
2005	983302,1	1067574,0	214367,1	231244,3	17561,9	18944,6
2006	1060194,0	1133763,6	225828,7	241196,3	18492,7	19751,1
2007	1166720,9	1208592,0	258952,5	269828,5	21064,3	21949,0
2008	1266604,4	1266604,4	278674,3	278674,3	19672,8	19672,8

1. Dla porównywalności metodologicznej w latach 1990-1992 do BMON dodano wydatki na emerytury i renty.
2. Rok 2008 – planowane wykonanie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych Departamentu Finansów, Departamentu Polityki Budżetowej i Departamentu Budżetowego oraz wskaźników cen towarów i usług.

²⁹¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 roku o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie innych ustaw, (DzU 1999, nr 110, poz. 1255), art. 10 a.

Dane zawarte w tabeli dotyczą okresu od 1990 r., należy jednak wskazać, że już budżet resortu obrony narodowej w 1990 r. był o około 10% niższy w ujęciu realnym od budżetu 1989 r., a w latach 1988 – 1990 odnotowano spadek wydatków rządu 25%²⁹². W badanym przedziale najgorszym okresem dla finansów wojska był okres 1991 – 1995, w którym każdy kolejny budżet był znacznie niższy od wykonania roku 1990. Tylko w 1991 roku zanotowano prawie 25% spadek realny jego wielkości tj. aż o 4,9 mld zł w cenach 2008 r. Odnotowane w latach 1992, 1994 i 1995 wzrosty w stosunku do lat poprzedzających miały jedynie symboliczną wielkość i mieściły się w przedziale od 55 mln zł do 123,3 mln zł, czyli nie uzyskano nawet 1% wzrostu. Znacznie bardziej dotkliwy był spadek budżetu w roku 1993 w stosunku do roku 1992, który w wartościach realnych 2008 r. osiągnął poziom ponad 450 mln zł.

Znacznie lepiej sytuacja ukształtowała się w latach 1996-1998, w których odnotowano stosunkowo duże zwiększenie środków w odniesieniu do lat poprzedzających w przedziale od 614,6 mln zł do 856,2 mln zł. Największy wzrost w tym odcinku czasu odnotowano w roku 1997. Mimo to realny poziom budżetu nadal znacznie odbiegał od budżetu wyjściowego, a plan wydatków 1998 r. był niższy od 1990 r. w ujęciu realnych cen 2008 r., aż o ponad 2,86 mld zł. Kolejne dwa lata odwróciły korzystną tendencję wzrostową i budżety resortu odnotowały spadki, odpowiednio: w 1999 roku o około 405 mln zł i w 2000 roku o około 812 mln zł w stosunku do roku 1998. Sytuacja ustabilizowała się począwszy od roku 2000, od którego każdy kolejny budżet notuje realny wzrost względem poprzedniego roku, a najwyższy był udziałem lat 2005 i 2007, w których przyrost budżetu w stosunku do roku poprzedniego osiągnął poziom odpowiednio: 1 040,0 mln zł i 2 197,7 mln zł. Warto w tym miejscu wskazać, że dopiero w 2006 r. wielkość budżetu MON w ujęciu realnym cen 2008 zbliżyła się do wielkości budżetu w roku wyjściowym poddanym analizie tj. do 1990 r. W kolejnym roku budżet resortu obrony narodowej po raz pierwszy przekroczył tę wartość i to dość znacznie, bo aż o 2 030,3 mln zł w cenach 2008 roku. Na tym tle w tym miejscu należy zauważyć, że budżet państwa przekroczył tę granicę w 1995 roku, a wielkość PKB osiągnięta w 1994 r. była wyższa od notowanej w roku wyjściowym analizy. Z tego wynika prosty wniosek, iż MON na przestrzeni całego badanego okresu nie uczestniczył proporcjonalnie we wzroście gospodarczym i wzroście wydatków publicznych. Z danych zamieszczonych w tabeli wynika, że w latach 1990-2006, przy wzroście Produktu Krajowego Brutto, o 445.290,20 mln zł, tj. 75,39 % i wzroście budżetu państwa o 38.961,66 mln zł, tj. 20,85%, budżet MON uległ zmniejszeniu o 436,59 mln zł, tj. – 2,34%.

²⁹² J. Płaczek, *Finansowanie i gospodarowanie budżetem...* op. cit., s. 29.

W analizowanym okresie znacznie zmniejszyła się liczebność Sił Zbrojnych RP, lecz jednocześnie konieczność przystosowania ich do funkcjonowania w nowych realiach powodowała dodatkowe wydatki. Wymagało to bowiem wprowadzenia kosztownych programów modernizacyjnych, związanych z przygotowaniem do członkostwa w NATO (w tym osiągnięcie celów Sił Zbrojnych NATO i wymagań długoterminowych dla RP), niwelujących opóźnienia ze schyłkowego okresu Układu Warszawskiego. Jednocześnie podjęto działania zmieniające strukturę stanów osobowych, w kierunku zwiększenia ich uzawodowienia, co musi wiązać się ze zwiększonymi wydatkami w tej sferze. Nałożyły się na to dodatkowe niebagatelne wydatki związane z uczestnictwem w misjach pokojowych na Bałkanach, Afganistanie, a zwłaszcza w Iraku. Tak więc resort obrony narodowej musiał stawić czoła całej gamie „kosztownych” problemów i nowych wyzwań przy relatywnie niższych niż w roku 1990 środkach. Problem ten został poddany analizie, a jej wyniki zestawiono w kolejnej tabeli. Wcześniej jednak konieczne jest odnotowanie drastycznego obniżenia wydatków budżetowych resortu obrony narodowej w 2008 r.

Zgodnie z ustawą budżetową na 2008 rok oraz zmianami w budżecie resortu obrony narodowej w trakcie roku budżetowego (np. uruchomienie rezerw celowych) plan wydatków MON osiągnął wielkość 23 070,0 mln zł.

Wobec mniejszych niż oczekiwano wpływów do budżetu państwa, ustawowe wydatki wykonano w kwocie 19 672,8 mln zł tj. 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. Pamiętać należy, że resortowe plany w 2009 r. budowane były na kwotę ponad 23 mld zł. Niedofinansowanie, które wystąpiło pod koniec roku 2008 spowodowało zobowiązania, które należy pokryć z budżetu 2009 r. na kwotę około 3 277,0 mln zł.

Ponieważ analiza kształtowania się budżetu MON dokonywana jest na tle PKB i budżetu państwa, należy odnotować ze smutkiem fakt, że ścięcie wydatków MON o 14,7% było znacznie głębsze od niewykonania wydatków państwa w wartości około 9,8% i o ile wydatki MON spadły w stosunku do roku 2007, to zarówno budżet państwa jak i PKB odnotowały wzrosty.

W kolejnej tabeli 5 zestawiono wyniki analizy udziału budżetu MON w PKB i budżecie państwa.

**Relacje budżetu MON do podstawowych wskaźników makroekonomicznych
w latach 1990 – 2008**

Wyszczególnienie	PKB	BP	BMON	Udział		
				BP w PKB	BMON w PKB	BMON w BP
1990	64376,8	15917,9	1591,9	24,73	2,47	10,00
1991	90224,6	24034,1	2042,9	26,64	2,26	8,50
1992	125097,0	38529,6	2932,1	30,80	2,34	7,61
1993	169540,5	50215,4	3846,5	29,62	2,27	7,66
1994	228993,2	68869,4	5117,0	30,07	2,23	7,43
1995	337221,9	91208,9	6594,4	27,05	1,96	7,23
1996	422435,8	108669,3	8313,2	25,72	1,97	7,65
1997	515353,2	125644,6	10076,7	24,38	1,96	8,02
1998	600901,9	139795,5	11686,9	23,26	1,94	8,36
1999	666308,3	138331,1	12242,3	20,76	1,84	8,85
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: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych GUS, sprawozdań i wykonań budżetu państwa oraz sprawozdawczości budżetowej Departamentu Finansów, Departamentu Polityki Budżetowej i Departamentu Budżetowego

Dane o wielkościach budżetu przedstawiono w cenach bieżących, zważywszy że galopująca inflacja początku lat dziewięćdziesiątych oraz stosunkowo duży jej poziom w drugiej połowie poprzedniej dekady, czyni porównanie wielkości nominalnych mało

praktyczne. Dalece bardziej interesujące w tym zestawieniu są więc kolumny dotyczące udziałów budżetu resortu w budżecie państwa i w PKB oraz budżetu państwa w PKB. Udział budżetu MON w PKB w omawianych latach systematycznie obniżał się, by ostatecznie w 2008 r. osiągnąć poziom 1,55 %, z 2,47 %, który odnotowano w roku 1990. Średnio udział ten wyniósł 1,86 %, a największy spadek tego wskaźnika w stosunku do roku poprzedniego odnotowano w latach 1991, 1995, 2000, 2004 i 2006. Średni udział budżetu MON w budżecie państwa w omawianym przedziale czasowym wyniósł 8,13 %. Poza drastycznym spadkiem o 19,2 % (z 10,00 % do 8,50 %), wartości udziału cechowało mniejsze ujemne odchylenie od wartości średniej, które wyniosło maksymalnie -11,7% w 1995 r., natomiast największe odchylenie dodatnie miało miejsce w roku 1990, osiągając +23,0%. Analiza wskazała również, że udział wydatków obronnych w budżecie państwa przez szereg lat oscyluje wokół 8%, to oznacza względną stabilność tych dwóch wielkości. Można tutaj zauważyć, co oczywiste, pewną prawidłowość, polegającą na tym, że MON ma swój udział zarówno w ewentualnych większych wpływach, ale też w niedofinansowaniu tego budżetu. Niedofinansowania takie wystąpiły odpowiednio w: 2000 r. - 985,3 mln zł, 2001 r. - 951,5 mln zł, w 2003 r. - 39,1 mln zł. oraz w 2008 r. 3 397,2 mln zł (w cenach bieżących). Konkludując, uprawnionym będzie twierdzenie, że rozwój gospodarczy oraz poziom budżetów państwa mają istotny wpływ na wielkość wydatków obronnych, a wpływ ten jest znacznie większy w dłuższych horyzontach czasowych, a mniejszy w analizach krótkookresowych, kiedy to mniejsze wpływy do budżetu można łagodzić przejściowo zwiększonym deficytem budżetowym.

Znaczących informacji dostarczają także dane dotyczące dynamiki budżetu resortu obrony narodowej na tle dynamiki PKB i budżetu państwa co przedstawiono w tabeli 6.

Z danych prezentowanych w tabeli 6 wynika, że Produkt Krajowy Brutto osiągnął w 2008 r. realnie wyższą wartość o 96,3% od odnotowanego w 1990 r. W analogicznym okresie wzrost, chociaż znacznie mniejszy, bo wynoszący 39,9% stał się udziałem budżetu państwa. Różnica ta oznacza, że PKB wzrastało znacznie szybciej od budżetu państwa, co wynika w głównej mierze ze zmiany strumienia przepływów funduszy publicznych szczególnie w zakresie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego oraz składek do otwartych funduszy emerytalnych, które nie są odzwierciedlone w budżecie centralnym

Tabela 6

**Dynamika budżetu resortu obrony narodowej na tle dynamiki budżetu państwa i PKB
w latach 1990 – 2008**

Wyszczególnienie	PKB		BP		BMON	
	Rok pop. = 100	Rok 1990 = 100	Rok pop. = 100	Rok 1990 = 100	Rok pop. = 100	Rok 1990 = 100
1990	x	100,0	x	100,0	x	100,0
1991	92,40	92,4	88,66	88,7	75,36	75,4
1992	101,50	93,8	112,11	99,4	100,37	75,6
1993	103,80	97,3	96,33	95,7	96,96	73,3
1994	105,20	102,4	103,74	99,3	100,63	73,8
1995	107,00	109,6	103,63	102,9	100,84	74,4
1996	106,20	116,4	99,37	102,3	105,14	78,2
1997	107,10	124,6	100,63	102,9	105,49	82,5
1998	105,00	130,9	99,52	102,4	103,74	85,6
1999	104,50	136,8	92,22	94,5	97,63	83,6
2000	104,20	142,5	98,48	93,0	97,56	81,5
2001	101,10	144,1	109,34	101,7	101,15	82,5
2002	101,40	146,1	104,45	106,2	102,00	84,1
2003	103,80	151,6	100,91	107,2	104,22	87,7
2004	105,30	159,7	102,01	109,4	102,50	89,9
2005	103,60	165,4	106,16	116,1	105,81	95,1
2006	106,20	175,7	104,30	121,1	104,26	99,2
2007	106,60	187,3	111,87	135,5	111,13	110,2
2008	104,80	196,3	103,28	139,9	89,63	98,8

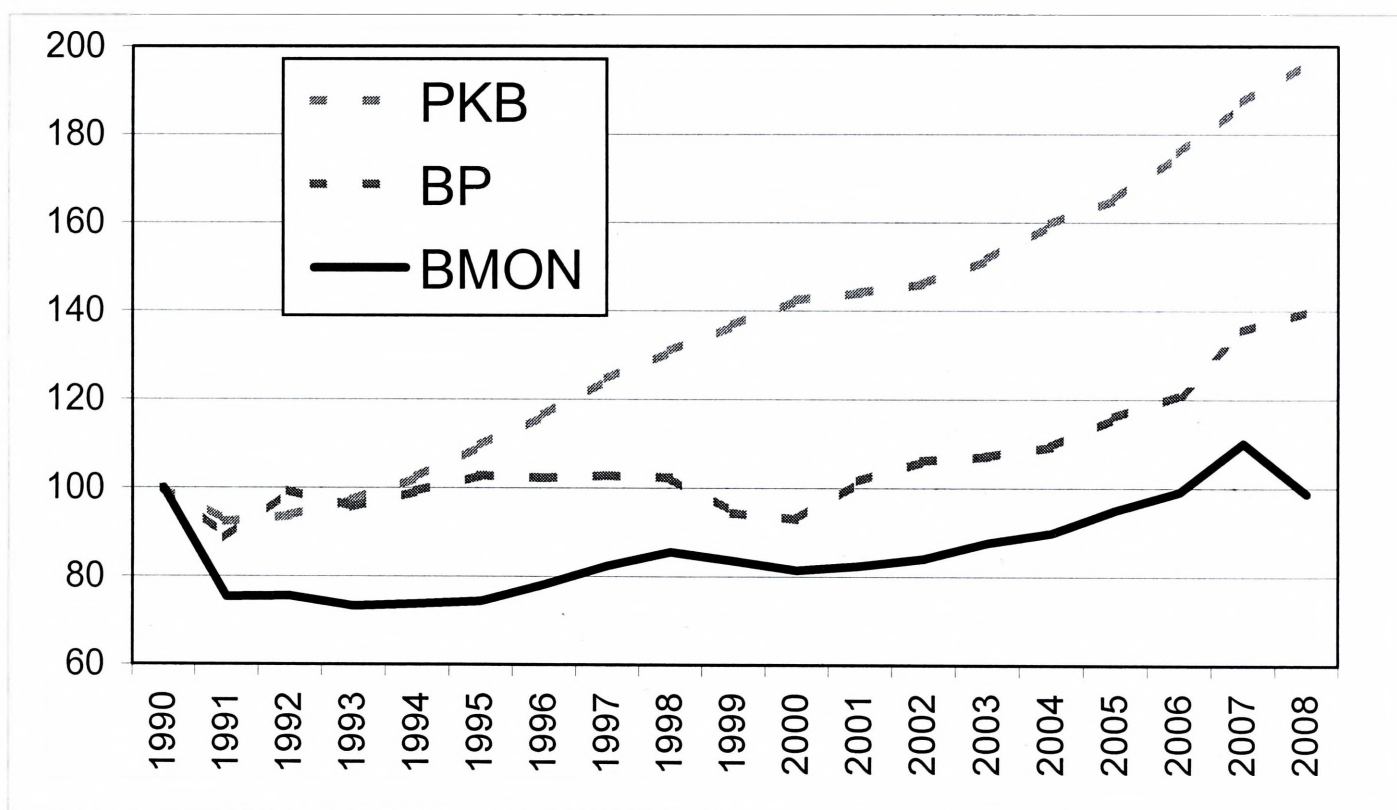
Źródło: Opracowanie własne.

Na tle tych danych nie napawa optymizmem fakt, iż budżet resortu ON w 2008 r. nie osiągnął realnego poziomu budżetu z roku 1990 i był od niego mniejszy o 1,2%. Poza rokiem 1991, w którym odnotowano znaczny spadek PKB, we wszystkich kolejnych latach wzrastało ono, chociaż tempo tego wzrostu było bardzo zróżnicowane. Takiego sukcesu nie odnotowały

zarówno budżety państwa, jak i resortu ON, które w stosunku do lat poprzednich miały odpowiednio: sześciokrotnie i pięciokrotnie. Najlepszymi w aspekcie przyrostu środków dla MON były okresy 1996-1998 i 2000-2006. Dla zobrazowania zależności w zakresie kształtowania się dynamiki wydatków budżetowych MON, budżetu państwa i PKB zamieszczono wykres 1.

Wykres 1

Dynamika budżetu resortu obrony narodowej na tle dynamiki budżetu państwa i PKB w latach 1990 – 2008



Źródło: Opracowanie własne.

Reasumując wyniki badań w tym obszarze uzasadnionym będzie sformułowanie poniższych wniosków:

1. Wzrost budżetu państwa oraz PKB jest wyższy od wzrostu budżetu MON;
2. Wielkość wydatków resortu obrony narodowej w większym stopniu wynika z poziomu budżetu państwa niż ze wzrostu PKB;

3. Formuła kształtowania wielkości wydatków obronnych w oparciu o ustawowe uregulowania nie jest dostateczną gwarancją utrzymania założonego poziomu tych wydatków.

Tak sformułowane wnioski potwierdzają rangę i znaczenie wielkości przydzielanych środków budżetowych w ilości i jakości realizowanych przedsięwzięć w ramach „usługi obronnej”.

B. STAN OBECNY

4.2. Analiza wydatków wojskowych realizowanych z budżetu państwa w latach 2000 - 2008

Na realizację 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 (ale i wojskowych) i pochodzących w głównej mierze z budżetu państwa, na funkcjonowanie Sił Zbrojnych.

Wydatki na obronę narodową służą zapewnieniu bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Mają strategiczne znaczenie dla sprawnego funkcjonowania naszego systemu obronnego, zapewniają realizację zobowiązań wynikających z członkostwa Polski w NATO i UE oraz stwarzają możliwość aktywnego zaangażowania się w działania na rzecz utrzymania pokoju i bezpieczeństwa w kraju i na świecie.

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 potencjalnie możliwych do wystąpienia zagrożeń.

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 Polskiej²⁹³ Ustawa ta gwarantuje, iż na finansowanie potrzeb obronnych RP przeznaczają 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 wielkość budżetu MON oraz na dział 752 – Obrona Narodowa – w innych częściach budżetu państwa.

Warto jednak zwrócić uwagę, że współczesne pojmowanie wydatków obronnych obejmuje szereg, często kosztownych przedsięwzięć z otoczenia funkcjonowania wojsk, np. z zakresu funkcjonowania na potrzeby Sił Zbrojnych gospodarki mieszkaniowej, prowadzonej przez wojskowe agencje rządowej działalności usługowej, funkcjonowania administracji wojskowej, występowania w wojsku obowiązkowego ubezpieczenia społecznego, działalności wojskowego wymiaru sprawiedliwości, prowadzenia dydaktyki i badań naukowych w ramach wojskowego szkolnictwa wyższego, prowadzonej ochrony zdrowia, czy konieczności prowadzenia działań w zakresie kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Takie podejście, powoduje, że zakres wydatków w ramach wydatków na obronę narodową jest dość obszerny i obejmuje szerokie spektrum wydatków związanych z istnieniem armii, jak i tych związanych z jej funkcjonowaniem w czasie pokoju.

Tak podjęte rozważania dowodzą, iż zarówno wydatki obronne, jak i wydatki na obronę narodową są pojęciem szerszym 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

²⁹³ Por. art. 7 Ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o *przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* (DzU 2001, nr 76, poz. 804).

osobowych, szkoleniem wojsk, wyposażeniem w uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz utrzymaniem infrastruktury wojskowej²⁹⁴.

W celu dochowania realności, oraz w trosce o przejrzystość prezentowanych danych, na potrzeby tej części opracowania (choć jest to metodologia dość powszechna) przyjęto, że wydatki obronne to wydatki realizowane z ramach 29 części budżetu państwa „obrona narodowa”, a wydatki wojskowe, to wydatki działu 752 - obrona narodowa z 29 części budżetu państwa.

Współcześnie, kluczowe kwestie związane z wydatkami wojskowymi sprowadzają się zarówno do kształtowania ich bezwzględnej wielkości, wielkości relatywnej oraz ich wewnętrznej struktury. Przed podjęciem próby kształtowania wydatków wojskowych konieczne jest określenie, jakie cele i zadania (głównie militarne, ale również społeczne i gospodarcze) mają być zrealizowane z tych wydatków publicznych. Rozstrzygnięcie 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 wydatki wojskowe zależą od stanu gospodarki krajowej, a ściślej od tego, w jakim stopniu gospodarka ta może być obciążona różnymi wydatkami publicznymi, w tym i wojskowymi. To z kolei jest uzależnione od wydajności podatkowej, czy szerzej dochodowej, społeczeństwa i gospodarki oraz od możliwości zaciągania pożyczek przez władze publiczne. Należy jednak pamiętać o tym, iż szczególnie w sytuacjach szczególnych w wydatkach wojskowych stan gospodarki nie musi mieć znaczenia decydującego.

Analizując przebieg procesów makroekonomicznych w 2000 r. i porównując go do lat poprzednich należy zwrócić uwagę na fakt, że choć tempo wzrostu gospodarczego w roku 2000 było na poziomie obserwowanym w roku 1999, to dynamika procesów społeczno-gospodarczych była odmienna. Podstawowe różnice dotyczyły tempa wzrostu oraz struktury podziału produktu krajowego brutto (PKB), a także stopy inflacji, poziomu zatrudnienia i bezrobocia. Różnice pomiędzy prognozą i rzeczywistą realizacją procesów makroekonomicznych skutkowały zmianami poziomu i struktury dochodów budżetu, co przy określonym w ustawie budżetowej na 2000 r. pułapie deficytu budżetu państwa miało konsekwencje dla zrealizowanego ostatecznie poziomu wydatków.

²⁹⁴ Szerzej: J. Płaczek., *Kształtowanie wydatków wojskowych we współczesnym świecie - konsekwencje dla Polski*. AON, Warszawa 2001, oraz J. Płaczek, *Współczesne tendencje wydatków wojskowych w Polsce i na świecie*, AON, Warszawa 2003.

W prognozie makroekonomicznej przyjętej do kalkulacji dochodów budżetu państwa oraz dochodów innych jednostek zaliczonych do sektora finansów publicznych tempo wzrostu PKB oceniano na 5,2%. Według opublikowanych szacunków GUS tempo to wyniosło 4,0%. Zmniejszenie dynamiki wzrostu PKB o 1,2 punktu procentowego w stosunku do prognozy oraz o 0,1 punktu procentowego w relacji do wielkości faktycznie osiągniętej w 1999 r. jest dowodem, iż gospodarka Polski wkroczyła w etap rozwoju charakteryzujący się wyczerpaniem płytkich rezerw wzrostu.

W ustawie budżetowej na 2000 r. planowano wydatki budżetu państwa w łącznej kwocie 156.309.815 tys. zł., lecz zrealizowano wydatki niższe od planowanych. Zrealizowane wydatki okazały się ostatecznie o 5.254.886 tys. zł. niższe od ustalonego w ustawie budżetowej na 2000 r. pułapu. W łącznej kwocie 151.054.929 tys. zł. wydatków zaliczonych na poczet wykonania budżetu państwa w 2000 r. wydatki nie wygasające, ustalone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2000 r. w sprawie wydatków, które w 2000 roku nie wygasają z upływem roku budżetowego wynoszą 731.370 tys. zł (0,48% łącznej kwoty).

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki MON (wydatki obronne) w części 29 – Obrona narodowa w wysokości 13.679.217 tys. zł. zostały zwiększone do kwoty 13.825.298 tys. zł, tj. o 146.081 tys. zł. 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 %.

Zwiększenia z rezerw celowych wyniosły 118.152 tys. Kwota ta w 2000 r. była przeznaczona głównie na finansowanie:

1. Zadania dotyczące współfinansowania z budżetu państwa „Programu inwestycji NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa (NSIP)”;
2. Uzupełniania wynagrodzeń wraz z pochodnymi w 2000 r. urzędników służby cywilnej w Ministerstwie Obrony Narodowej ;
3. Podwyżki wynagrodzeń wraz z pochodnymi od 1 stycznia 2000 roku dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, członków korpusu służby cywilnej i pozostałych pracowników;
4. Wypłatę odszkodowań przyznanych przez sądy wojskowe osobom uznanym za represjonowane.

Zwiększenia z rezerwy ogólnej wynosiły 27.929 tys. zł, z czego środki te przeznaczone były głównie na:

1. Sfinansowanie kosztów związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem uroczystych obchodów 60 rocznicy Zbrodni Katyńskiej;

2. Pokrycie kosztów związanych z przygotowaniem, przemieszczeniem i użyciem, w okresie do 31 października 2000 roku Polskiej Jednostki Wojskowej w misji pokojowej w składzie odwodu strategicznego w Siłach Międzynarodowych „KFOR” w Kosowie;
3. Sfinansowanie udziału Polskiego Kontyngentu Wojskowego w składzie Wielonarodowych Morskich Sił Kontroli Dostaw w Zatoce Perskiej;
4. Sfinansowanie zadań związanych z usuwaniem skutków huraganu w porcie wojennym na Helu.

Zrealizowane wydatki wyniosły 13.239.205 tys. zł, tj. 95,8% planu po zmianach, w tym 89.830 tys. zł stanowiły wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego i mogły być wykorzystane do 30 czerwca 2001 r., a przeznaczone zostały głównie na zakup radiolokacyjnych systemów lądowania.

W ustawie budżetowej na 2000 r. zaplanowane zostały również środki z przeznaczeniem na realizację programów modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Wydatki na realizację tych programów zostały przeznaczone głównie na zakupy uzbrojenia i sprzętu w ramach programów technicznej modernizacji Sił Zbrojnych i prace badawczo - rozwojowe związane z tymi programami.

W ramach realizacji programów modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP poniesiono wydatki 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)²⁹⁵.

W dziale 752 Obrona narodowa (wydatki wojskowe) przewidziana kwota wydatków zapisana w ustawie budżetowej wynosiła 10.275.229 tys. zł. W ciągu roku Minister Finansów dokonał zmian, które dotyczyły zwiększenia budżetu o 128.094 tys. zł oraz zmniejszenia budżetu o kwotę 2.077 tys. zł przeznaczoną na uposażenia w dziale 85 -

²⁹⁵Por. Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2000 roku, t. I, NIK, Warszawa 2001 r., s. 206.

Ochrona zdrowia. W wyniku powyższych zmian budżet po zmianach wyniósł **10.401.246 tys. zł.**

Wielkość zrealizowanych wydatków na potrzeby obrony narodowej wyniosła 9.922.368 tys. zł, **co stanowi 95,4% planu po zmianach** i była przeznaczona na:

1. Dotacje i subwencje - 536.480 tys. zł;
2. Świadczenia pieniężne na rzecz osób fizycznych - 739.905 tys. zł;
3. Wydatki bieżące - 7.232.809 tys. zł;
4. Wydatki majątkowe - 1.413.174 tys. zł.

Dotacje i subwencje zostały skierowane 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.

Warto również zaznaczyć, iż **budżet 2000 roku dla resortu Obrony Narodowej był pierwszym** całościowym budżetem funkcjonowania narodowych Sił Zbrojnych RP w nowych strukturach sojuszniczych.

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

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

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

Wnieśliśmy do NATO nasze dobre przygotowanie wojskowe i zdolności obronne, nasze dobre stosunki z sąsiadami i bogate doświadczenie wynikające z ogromnego udziału naszych wojsk w różnych formach europejskiego i światowego współdziałania. Potrzebny jest jeszcze jednak znaczny wysiłek finansowy całego państwa skierowany na pełne dostosowanie naszej armii do wymogów stawianych przez Sojusz i odpowiednie wyposażenie jednostek wojskowych podporządkowanych NATO, żeby były one możliwie jak najszybciej kompatybilne ze strukturami Paktu Północnoatlantyckiego²⁹⁶.

²⁹⁶Por. *Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia*, pod red. J. Płaczka, AON, Warszawa 2001, s.175.

W 2001 r. gospodarka polska weszła w fazę stagnacji, charakteryzującą się niskim poziomem wzrostu gospodarczego i niewielką inflacją. 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 skutkowałam najwyższą od 1999 r. transformacji gospodarki stopą bezrobocia (17,4 %) ²⁹⁷.

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

W ustawie budżetowej z 1 marca 2001 r. zaplanowano wydatki budżetu państwa w wysokości 181.604.087 tys. zł. Ustawą z dnia 18 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2001 r. zwiększono planowaną kwotę wydatków o 3.840.578 tys. zł do kwoty 185.444.665 tys. zł. Po uwzględnieniu kwoty wydatków zablokowanych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 października 2001 r. (8.457.059 tys. zł) plan wydatków budżetu możliwych do zrealizowania w 2001 r. wyniósł 176.987.608 tys. zł.

Zrealizowane wydatki budżetu państwa w 2001 r. wyniosły 172.885.211 tys. zł, w tym wydatki w wysokości 52.404 tys. zł ujęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie planu finansowego wydatków budżetu państwa, które w 2001 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego.

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%.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki dla Ministerstwa Obrony Narodowej w wysokości 14.778.668 tys. zł zostały zwiększone do kwoty 14.984.159 tys. zł, tj. per saldo o kwotę 205.491 tys. zł.

Zwiększenia wyniosły 205.719 tys. zł, w tym z **rezerw celowych** - 180.817 tys. zł, z tego przede wszystkim na:

1. Rozpoczęcie programu wyposażania sił zbrojnych w samoloty wielozadaniowe wraz z niezbędną w tym celu infrastrukturą lotniskową - 54.730 tys. zł,
2. Uzupełnienie finansowania wydatków na techniczną modernizację armii w związku z przekazywaniem przez Ministerstwo Obrony Narodowej zakresu częstotliwości na potrzeby operatorów UMTS - 100.000 tys. zł,

Z rezerwy ogólnej - 24.902 tys. zł, z tego na:

²⁹⁷ Ustawa budżetowa na rok 1999 z dnia 17 lutego 1999 r. (Dz.U 1999, nr 17, poz. 154).

1. -Pokrycie kosztów związanych z przygotowaniem, przemieszczeniem i użyciem w okresie do 31.12.2001 r. Polskiej Jednostki Wojskowej (PJW) w misji pokojowej w składzie odwołu strategicznego w Kosowie - 9.442. tys. zł,
2. Sfinansowanie kosztów związanych z doposażeniem wydzielonych komponentów w sprzęt wojskowy i środki bojowe niezbędne do ich przygotowania do działań w zakresie zwalczania terroryzmu międzynarodowego - 14.800. tys. zł,
3. Sfinansowanie kosztów związanych z przedłużeniem, przygotowaniem i przemieszczeniem oraz użyciem w okresie do dnia 31 grudnia 2001 r., Polskiego Kontyngentu Wojskowego w składzie Sił Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii - 660 tys. zł

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), 93,6% zmienionego w ciągu roku budżetu i 8,1 % całości budżetu państwa.

W porównaniu do 2000 r. wydatki w ujęciu nominalnym były wyższe o 793,0 mln zł, tj. o 6,0%, a realnie wzrosły o 0,5%.

W ramach **działu 752 - Obrona narodowa w 2001 r.** finansowane były wszystkie rodzaje sił zbrojnych, tj. Wojska Lądowe, Wojska Lotnicze i Obrony Powietrznej, Marynarka Wojenna oraz inne jednostki organizacyjne: Centralne wsparcie, Zespoły kontaktowe, struktury dowodzenia NATO, Wojskowe Służby Informacyjne, Żandarmeria Wojskowa, ordynariaty wojskowe (polowy, prawosławny i ewangelicki), pozostałe jednostki wojskowe. W ramach powyższych struktur (oprócz zadań podstawowych) realizowane są wyodrębnione zadania, takie jak: finansowanie pakietów inwestycyjnych i przedsięwzięć integracyjnych NATO, składki do budżetu NATO i organizacji międzynarodowych, a także implementacja porozumień międzynarodowych.

Wielkość zrealizowanych wydatków wojskowych (dział 752) wyniosła 8.803.137 tys. zł, co stanowi 100% planu po zmianach i 5,1% budżetu państwa i była przeznaczona głównie na wydatki bieżące - 6.878.579 tys. zł (zostały przeznaczone m.in. na: wynagrodzenia, uposażenia, pochodne od wynagrodzeń i odpisy na ZFŚS - 3.856.512 tys. zł, fundusz operacyjny - 15.765 tys. zł, podatki od nieruchomości, opłaty na rzecz budżetu państwa, podatki i opłaty na rzecz budżetów samorządu terytorialnego - 79.306 tys. zł, zakup materiałów i wyposażenia - 848.011 tys. zł, zakup środków żywności - 281.750 tys. zł, zakup leków i materiałów medycznych - 13.658 tys. zł, zakup energii i usług

remontowych - 1.512.548 tys. zł) i **wydatki majątkowe** - 1.243.208 tys. zł, które dotyczyły głównie realizacji programów modernizacji technicznej Sił Zbrojnych - 1.239.407 tys. zł, (w tym realizacja Celów Sił Zbrojnych RP 538.394 tys. zł). Zakupy sprzętu i uzbrojenia stanowiły zaś kwotę- 1.085.145 tys. zł.

Porównując realizację budżetu w roku 2001 z poprzednim rokiem nie można pominąć zmian prawno-organizacyjnych utrudniających lub wręcz uniemożliwiających porównanie wprost obydwu budżetów. 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 rozchodów²⁹⁸, 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.

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%.

Tempo wzrostu gospodarczego okazało się zatem nieco wyższe od prognozowanego oraz odnotowanego w 2001 r. (w obu przypadkach było to 1%) niemniej jednak nadal jego średnia wartość z 2001 i 2002 r. była najniższa od czasu powrotu gospodarki polskiej na ścieżkę dodatniego wzrostu gospodarczego. Również inflacja osiągnęła poziom nie notowany od początku transformacji systemowej w Polsce. Wskaźnik wzrostu cen dóbr i usług konsumpcyjnych spadł na koniec 2002 r. (grudzień 2002/grudzień 2001) nawet poniżej 1%.

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%.

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

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

²⁹⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (DzU 2000, nr 59, poz. 688).

Natomiast udział wydatków działu 752 Obrona narodowa w wydatkach budżetu państwa stanowił 5,1%.

W ustawie budżetowej na rok 2002 ustalono wydatki w dziale 752 Obrona narodowa w wysokości 9.093,2 mln zł, z czego 6.813,4 mln zł planowano przeznaczyć na wydatki bieżące, a 1.583,2 mln zł na wydatki o charakterze inwestycyjnym. W ciągu roku dokonano zwiększenia wydatków na obronę narodową do kwoty 9.402,7 mln zł, tj. o 3,4%.

Środki w ramach działu 752 przeznaczone zostały głównie na utrzymanie w gotowości i funkcjonowanie:

1. Wojsk Lądowych – 4.910.398 tys. zł,
2. Wojsk Lotniczych – 2.207.045 tys. zł,
3. Marynarki Wojennej – 917.397 tys. zł,
4. Pozostałych jednostek wojskowych – 445.481 tys. zł,
5. Wojskowych Służb Informacyjnych – 134.043 tys. zł,
6. Żandarmerii Wojskowej – 103.617 tys. zł.

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 o 44,8%, tj. o 594.939 tys. zł.

Zrealizowane w 2002 r. wydatki w dziale 752 wyniosły 9.400,6 mln zł (w tym wydatki nie wygasające 500,0 tys. zł), co stanowiło blisko 100% planu wydatków po zmianach

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

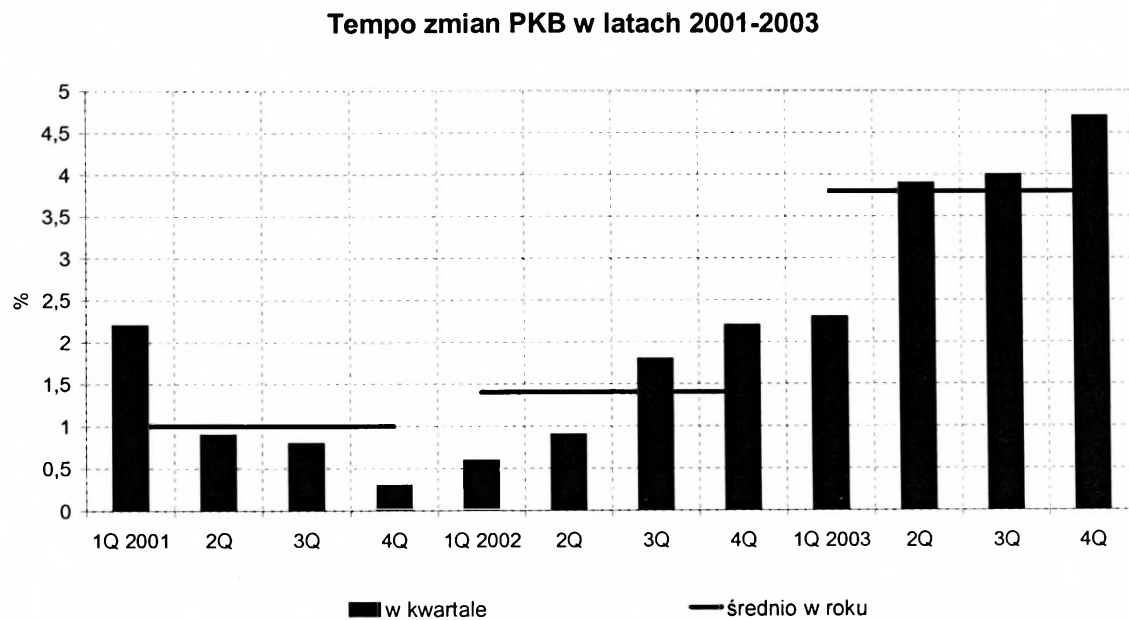
Po raz pierwszy od pięciu lat dokonano pełnego wykorzystania wydatków na modernizację techniczną Sił Zbrojnych, a na co wpłynęła pozytywnie m.in. zmiana struktury organizacyjnej komórek organizacyjnych MON realizujących zadania z tego zakresu.

Wydatki majątkowe m.in. na zakup sprzętu łączności i rozpoznania, realizację programu wyposażania Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe oraz na wsparcie restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego zostały zrealizowane w wysokości 1.910,2 mln zł, tj. prawie w 100%.

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. Tempo zmian w PKB w latach 2001-2003 prezentuje wykres 2.

Wykres 2



Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003*, Rada Ministrów, Warszawa, 2003, s. 22.

Gospodarka polska zaczęła się szybciej rozwijać już w ostatnim kwartale 2002 r., kiedy to realne tempo wzrostu PKB przekroczyło 2% (w stosunku do analogicznego kwartału z roku poprzedniego). W kolejnych kwartałach 2003 r. wskaźniki realnego wzrostu PKB były coraz wyższe.

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

W relacji do PKB wydatki budżetu państwa stanowiły 23,2%.

Zrealizowane wydatki 29 części budżetu państwa – Obrona Narodowa to kwota 15.323,3 mln zł, co stanowiło 1,89% budżetu państwa.

W ustawie budżetowej na rok 2003 ustalono wydatki w dziale 752 – Obrona narodowa w wysokości 9.864,1 mln zł, z czego 7.135,9 mln zł planowano przeznaczyć na

wydatki bieżące, 1.964,0 mln zł na wydatki majątkowe, 748,3 mln zł na świadczenia na rzecz osób fizycznych, a 15,9 mln zł na dotacje i subwencje.

W ciągu roku dokonano zwiększenia wydatków na obronę narodową do kwoty 10.014,5 mln zł, tj. o 1,5%.

Natomiast zrealizowane w 2003 r. wydatki w dziale 752 wyniosły 9.982,3 mln zł, co stanowiło 99,7% planu po zmianach oraz 5,3% wydatków budżetu państwa ogółem.

W stosunku do 2002 r. wydatki w dziale 752 były wyższe o 581,7 mln zł, tj. o 6,2%.

Większość wydatkowanej kwoty przeznaczono na: Wojska Lądowe – 4.908,6 mln zł (49,4% wydatków działu), Wojska Lotnicze i Obrony Powietrznej – 2.429,0 mln zł (24,4%) oraz Marynarkę Wojenną – 994,6 mln zł (10,0%).

Zrealizowane w dziale 752 **wydatki bieżące** wyniosły 7.041,5 mln zł (70,9% wydatków ogółem), a **wydatki majątkowe** – 2.148,7 mln zł (21,6%).

W ramach wydatków bieżących sfinansowano m.in.: wynagrodzenia wraz z pochodnymi – 4.060,3 mln zł, tj. 57,7% wydatków bieżących oraz zakupy towarów i usług – 2.566,2 mln zł (36,4%), w tym m.in. zakup materiałów i wyposażenia – 922,4 mln zł, zakup usług remontowych – 566,6 mln zł i zakup pozostałych usług – 516,2 mln zł.

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; – 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 raketowego GROM, przedpłaty za czołgi LEOPARD, modernizacji 34 transporterów opancerzonych BRDM-2-ŻBIK, dostaw wozów dowodzenia IRYS 2000 oraz radiostacji pokładowych i plecakovych, sprzętu typu REGA, dostawy 2 samolotów PZL M-28B, 85 radiowysokościomierzy do śmigłowców, przedpłaty za samolot CASA C-295, remontu statków powietrznych, dostawy systemów raketowych woda-woda dla okrętów typu 660 – Żeglarek, systemów torpedowych LWT dla okrętów i śmigłowców typu MU-90 oraz przedpłaty za okręty KOBEN.

Niższe o 19,4 mln zł wykonanie wydatków na modernizację Sił Zbrojnych RP spowodowane było niepełną realizacją wydatków na zakupy sprzętu w ramach programu wyposażania sił zbrojnych w samolot wielozadaniowy.

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%²⁹⁹.

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

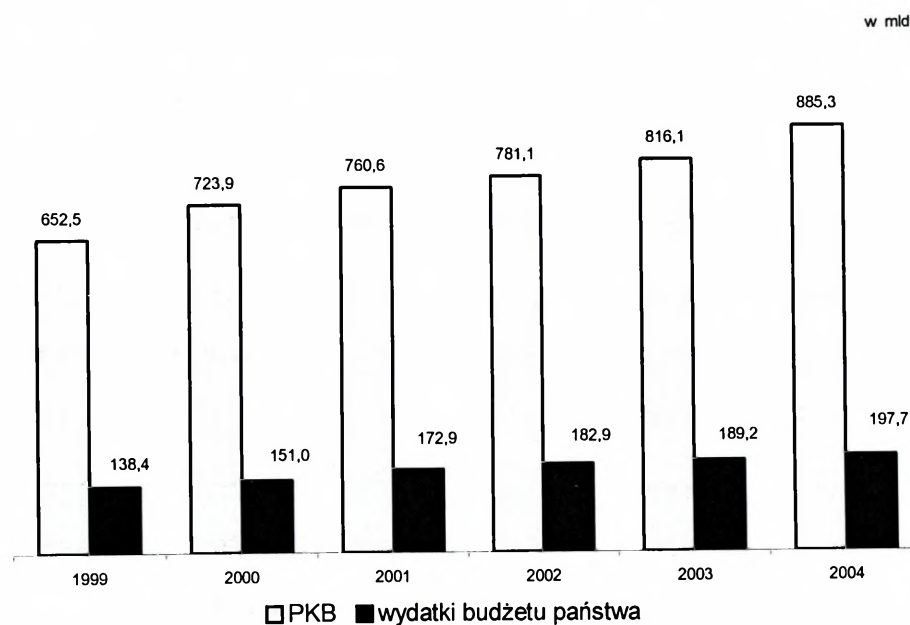
Zrealizowane wydatki budżetu państwa w 2004 r. wyniosły 197.698.320 tys. zł. kwoty planowanej, w tym wydatki w wysokości 4.678.808 tys. zł ujęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2004 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego.

W porównaniu z 2003 r. wydatki budżetu państwa były wyższe 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%. Udział wydatków budżetu państwa w PKB w latach 1999 – 2004 wyniósł odpowiednio: 21,2%, 20,9%, 22,7%, 23,4%, 23,2%, 22,3%, co przedstawia wykres 3.

Wykres 3

Udział wydatków budżetowych w PKB dla Polski w latach 1999-2004



Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004*, Rada Ministrów, Warszawa, 2005, s. 128.

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.**

²⁹⁹ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004*, Rada Ministrów, Warszawa, 2005, s. 23.

Wydatki zrealizowane zostały w wysokości 16.256.531 tys. zł, co stanowi 99,9% planu po zmianach, w tym wydatki w kwocie 58.014 tys. zł zostały 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.

Do ważniejszych zadań realizowanych w 2004 r. na rzecz rodzajów wojsk, z zachowaniem priorytetów wynikających z realizacji Celów Sił Zbrojnych – zaliczyć należy zakupy³⁰⁰:

1. Sprzętu elektronicznego i łączności oraz części zamiennych – 496.655 tys. zł,
2. Statków powietrznych (samoloty i śmigłowce) oraz części zamiennych – 496.269 tys. zł,
3. Systemów i pocisków raketowych – 228.315 tys. zł,
4. Pojazdów transportowych i części zamiennych – 207.372 tys. zł,
5. Pojazdów bojowych i sprzętu artyleryjskiego – 122.407 tys. zł,
6. Sprzętu inżynierskiego oraz części zamiennych – 98.201 tys. zł,
7. Uzbrojenia i broni małokalibrowej – 84.485 tys. zł,
8. Systemów torpedowych na okręty i śmigłowce – 40.446 tys. zł.

oraz sfinansowano:

1. Prace badawczo-rozwojowe i wdrożeniowe – 169.733 tys. zł,
2. Budowę i modernizację obiektów baz lotniczych i lotnisk – 136.006 tys. zł,
3. Modernizację uzbrojenia i sprzętu wojskowego – 100.560 tys. zł.

W dziale 752 plan po zmianach wyniósł 10.969.685 tys. zł, a zrealizowane wydatki na potrzeby Obrony Narodowej wyniosły 10.965.447 tys. zł, co stanowi 99,9% planu po zmianach. Środki zostały przeznaczone na: dotacje – 10.558 tys. zł, świadczenia pieniężne na rzecz osób fizycznych – 829.049 tys. zł, wydatki bieżące – 7.398.725 tys. zł; wydatki majątkowe – 2.727.115 tys. zł, które dotyczyły głównie realizacji programów modernizacji technicznej Sił Zbrojnych (w tym realizacja Celów Sił Zbrojnych RP). Zakupy sprzętu i uzbrojenia stanowiły kwotę 2.373.124 tys. zł, a na inwestycje ogólnowojskowe przeznaczono 352.374 tys. zł.

Rok 2004 był 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

³⁰⁰ Por. *Aneks do Tomu I Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004, Omówienie części budżetowych*, Rada Ministrów, Warszawa, 2005, s.130.

„program samolotowy” – 17,2%). Rozpoczęto finansowanie kolejnych przełomowych programów modernizacyjnych, dotyczących m.in. kołowego transportera opancerzonego (KTO), przeciwpancernego pocisku kierowanego (PPK)³⁰¹.

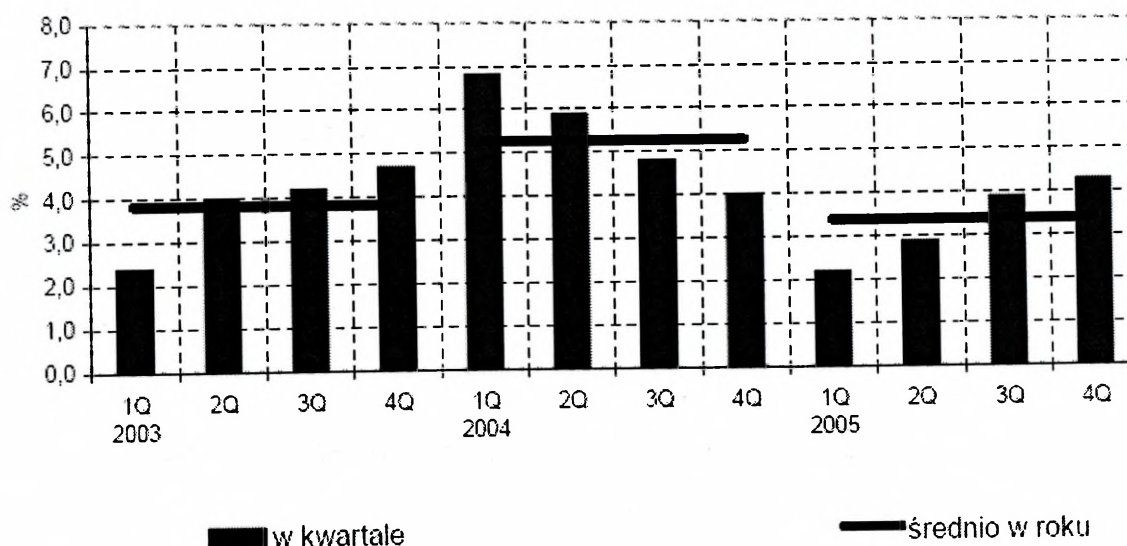
W roku tym realizowano ważny etap przebudowy struktur organizacyjnych sił zbrojnych ujawniający się efektami zmniejszenia liczebności i zmian w strukturze stanów osobowych (powstanie nowego korpusu - szeregowych zawodowych, wzrost liczby podoficerów, zmniejszenie liczby oficerów). Rozpoczął się również 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.

Zgodnie z danymi GUS realne tempo wzrostu PKB w 2005 r. wyniosło 3,4%, podczas gdy w 2004 r. wzrost ten wyniósł 5,3%. Podobnie jak w 2004 roku - największy wkład we wzrost PKB w 2005 roku miał popyt krajowy. Nie bez znaczenia pozostawało też przyspieszające tempo wzrostu inwestycji. Tempo zmian PKB w latach 2003-2005 prezentuje wykres 4.

Wykres 4

Tempo zmian PKB w Polsce w latach 2003 – 2005



Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005*, Rada Ministrów, Warszawa, 2006, s. 24.

³⁰¹ Por. K. Stańczyk, J. Płaczek, *Tendencje w wydatkach wojskowych Polski w latach 2001-2004*, „Zeszyty Naukowe AON” 2005, nr 3, s. 123-124.

W ustawie budżetowej z dnia 22 grudnia 2004 r. 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 stosunku do kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa były niższe o 1.570.789 tys. zł, tj. o 0,7%³⁰². W porównaniu z 2004 r. wydatki budżetu państwa były wyższe 10.434.624 tys. zł, tj. o 5,3%, a realnie o 3,1%.

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

Realizacja wydatków w poszczególnych grupach ekonomicznych przedstawiała się następująco: dotacje i subwencje – 469.101 tys. zł, świadczenia na rzecz osób fizycznych – 4.667.574 tys. zł, wydatki bieżące – 8.562.227 tys. zł, wydatki majątkowe – 3.863.089 tys. zł³⁰³.

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,

³⁰² Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005, Rada Ministrów, Warszawa, 2006, s. 137.

³⁰³ 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.

4. Inwestycji NSIP (Program Inwestycyjny NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa) – 161.895 tys. zł.

W dziale 752 plan po zmianach wyniósł 12.372.860 tys. zł a zrealizowane wydatki na potrzeby Obrony narodowej wyniosły 12.367.282 tys. zł, co stanowi 99,9% planu po zmianach i w porównaniu do wykonania 2004 r. były wyższe o 12,8%.

Środki zostały przeznaczone na: dotacje – 14.225 tys., świadczenia pieniężne na rzecz osób fizycznych – 543.037 tys. zł, wydatki bieżące – 8.037.652 tys. zł; wydatki majątkowe – 3.772.368 tys. zł, które dotyczyły głównie: realizacji programów modernizacji technicznej Sił Zbrojnych (w tym realizacja Celów Sił Zbrojnych RP). Zakupy sprzętu i uzbrojenia stanowiły kwotę 2.966.386 tys. zł, na inwestycje ogólnowojskowe przeznaczono 579.538 tys. zł, na współfinansowanie programów inwestycyjnych NATO i UE – 218.656 tys. zł.

Zgodnie z danymi GUS **realne tempo wzrostu PKB w 2006 r. wyniosło 6,1%**, podczas gdy w 2005 r. wzrost ten wyniósł 3,6% (po rewizji)³⁰⁴. Podobnie jak w 2005 r. - **największy wkład we wzrost PKB w 2006 roku miał popyt krajowy**, z dwucyfrowym tempem wzrostu inwestycji³⁰⁵.

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 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 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.

³⁰⁴ Rewizja danych przez GUS wynikała ze zmiany klasyfikacji OFE z sektora instytucji rządowych i samorządowych do sektora instytucji finansowych i ubezpieczeniowych, a w odniesieniu do roku 2006 była ona także wynikiem uwzględnienia pełniejszych informacji o wynikach dla całego roku. Skorygowane dane roczne w latach 1999-2006 Główny Urząd Statystyczny opublikował dn. 23 kwietnia 2007 r. Zrewidowane dane kwartalne zostały opublikowane przez GUS dn. 8 maja 2007 r. – więcej nt. zmian metodologicznych – zob. Notatka informacyjna GUS „Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie rewizji rachunków narodowych za lata 1999-2006” z dn. 23 kwietnia 2007 r.

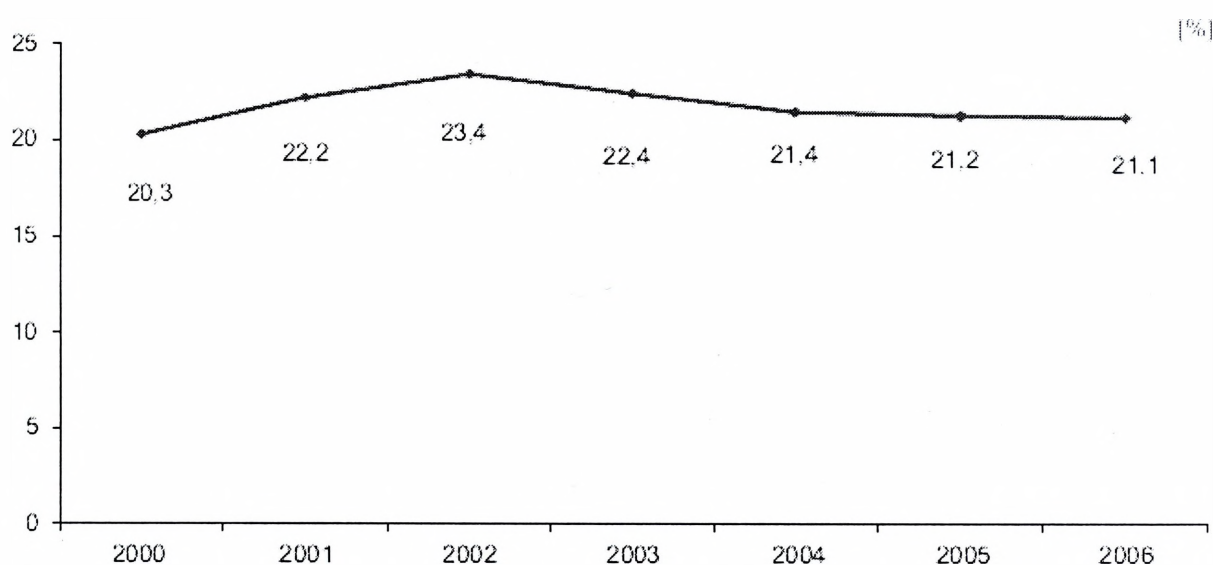
³⁰⁵ Por. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006*, Rada Ministrów, Warszawa, 2007, s. 7.

W stosunku do kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa były niższe o 3.125.729 tys. zł, tj. o 1,4%. W porównaniu z 2005 r. wydatki budżetu państwa były wyższe 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%. Relacje wydatków budżetu państwa do PKB w latach 1999 – 2006 przedstawia wykres 5.

Wykres 5

Relacje wydatków budżetu państwa do PKB w latach 2000-2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych GUS.

Należy zaznaczyć, że dobra realizacja budżetu państwa w 2006 r. jest przede wszystkim odbiciem sprzyjającej koniunktury gospodarczej. Budżet był wykonywany w znacznie lepszych warunkach niż zakładano w uzasadnieniu do ustawy budżetowej. Wzrost PKB wyniósł 6,1%, podczas gdy planowano 4,3%. Korzystniej ukształtowały się też inne wskaźniki makroekonomiczne.

Nie mniej jednak, jako pewnego rodzaju utrudnienie traktuje się konieczność dokonywanie wydatków wynikającą z obowiązywania innych nie ustawa budżetowa – różnych ustaw. **Podobnie jak w latach poprzednich strukturę wydatków budżetu państwa kształtował udział wydatków, które musiały być sfinansowane, ponieważ wynikały z przepisów ustawowych lub wcześniej podjętych zobowiązań ujętych w ramy prawne.**

Do roku 2003 obserwowany był wyraźny wzrost wydatków prawnie zdeterminowanych, co jest wynikiem przede wszystkim znacznych kosztów jakie budżet państwa ponosi po wprowadzeniu w życie reformy ubezpieczeń społecznych i reformy w ochronie zdrowia oraz rozwiązań systemowych dotyczących finansowania niektórych wydatków. W 2004 r. udział wydatków prawnie zdeterminowanych zmniejszył się na skutek zmiany sposobu refundacji FUS, ubytku dochodów z tytułu wprowadzenia reformy ubezpieczeń społecznych (składki do OFE), a także sposobu finansowania niektórych zadań z budżetu państwa. Wzrost wydatków prawnie zdeterminowanych w 2005 roku jest spowodowany przede wszystkim wzrostem składki do budżetu Unii Europejskiej, zwiększeniem wydatków na zasiłki i świadczenia przedemerytalne, wzrostem wydatków na obsługę długu publicznego spowodowanym wyższymi kosztami obsługi skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych na rynku krajowym, zwiększeniem subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego oraz wzrostem wydatków na obronę narodową, będącym wynikiem wzrostu PKB. Wydatki z przeznaczeniem na obronę narodową w 2006 r. stanowiły 6,3% wydatków zdeterminowanych³⁰⁶.

W ustawie budżetowej na rok 2006 ustalano wydatki w części 29- Obrona Narodowa w wysokości 18.025.667 tys. zł. W ciągu 2006 r. wydatki zostały zwiększone o 653.296 tys. zł do łącznej wysokości 18.678.963 tys. zł.

Z rezerw budżetowych zwiększono budżet w części 29 o łączną kwotę 653.955,2 tys. zł, z tego z rezerwy ogólnej o 366 tys. zł, a z rezerw celowych o 653.589,2 tys. zł. Z rezerwy ogólnej przyznano resortowi Obrony Narodowej 366 tys. zł na szkolenie oficerów Armii Irackiej na terytorium RP, które nie odbyło się wskutek niezaakceptowania porozumienia w tej sprawie przez stronę iracką. Decyzją Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2006 r. plan wydatków resortu Obrony Narodowej został zmniejszony o ww. kwotę.

Budżet MON w 2006 r. został zwiększony środkami z rezerw celowych, w tym na kwotę 650.916 tys. zł przeznaczonej na realizację programu wyposażenia Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe. Z rezerwy tej w 2006 r. wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem 484.639,5 tys. zł, tj. 74,5% ogólnej kwoty, a 29.500 tys. zł przeniesiono do wydatków niewygasających na sfinansowanie opóźnionych robót w zakresie inwestycji lotniskowych. Pozostała kwota – 136.776,5 tys. zł, przeznaczona na opłacenie podatku VAT od zaplanowanych i niezrealizowanych dostaw sprzętu i części zamiennych do samolotów

³⁰⁶ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006, Rada Ministrów, Warszawa, 2007, s. 99.

F 16 wygasła z końcem roku budżetowego. Niewykorzystanie tych środków uzasadniono przesunięciem terminów dostaw w związku z opóźnieniami produkcyjnymi w USA³⁰⁷.

Zrealizowane wydatki wyniosły 18.492.678,8 tys. zł, tj. 99,0% budżetu po zmianach.

W porównaniu do 2005 roku wydatki były wyższe o 93.687,7 tys. zł, tj. o 5,3%.

W strukturze zrealizowanych w 2006 r. wydatków największy udział miały **wydatki bieżące** - 48,9%, udział **świadczeń na rzecz osób fizycznych** wyniósł 26,5%, **wydatków majątkowych** z wydatkami niewygasającymi – 22,2%, a **dotacji** 2,4%.

Największy udział w strukturze wydatków miały wydatki w działach 752 Obrona Narodowa - 13.121.967,5 tys. zł, tj. 71% wydatków w części 29.

W dziale 752 wykonane wydatki wyniosły 13.121.967,5 tys. zł, tj. 71% wydatków części 29 i były wyższe od kwot przewidzianych w ustawie budżetowej o 439.221,5 tys. zł, tj. 3,5%, a niższe od określonych w budżecie po zmianach o 179.717,5 tys. zł.

Większość wydatków poniesiono na: **Wojska Lądowe** - 5.881.794,1 tys. zł (44,8% wydatków działu), **Sily Powietrzne** - 2.839.222,1 tys. zł (21,6%), **Centralne Wsparcie** - 1.456.220,9 tys. zł (11,1%), **Marynarkę Wojenną** - 1.158.820,3 tys. zł (8,8%), **Pozostałe jednostki wojskowe** 614.947 tys. zł (4,7%).

W 2007 realne tempo wzrostu PKB r. wyniosło 6,6%. Podobnie jak w 2006 r. - **największy wkład we wzrost PKB miał popyt krajowy**. Umacnianie się popytu krajowego następowało dzięki wysokiemu tempu wzrostu inwestycji i spożycia.

W ustawie budżetowej z dnia 25 stycznia 2007 r. zaplanowano na 2007 rok wydatki budżetu państwa w wysokości 258.952.516 tys. zł.

W kwocie tej 24.042.253 tys. zł stanowią wydatki na finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej, z czego kwota wydatków w wysokości 14.686.468 tys. zł to wydatki podlegające refundacji przez Unię Europejską.

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%³⁰⁸.

³⁰⁷ Por. *Informacja o wynikach kontroli wykonywania budżetu państwa w 2006 r. Część 29*, NIK. Warszawa 2007, s. 20.

³⁰⁸ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007*, Rada Ministrów, Warszawa, 2008, s.102.

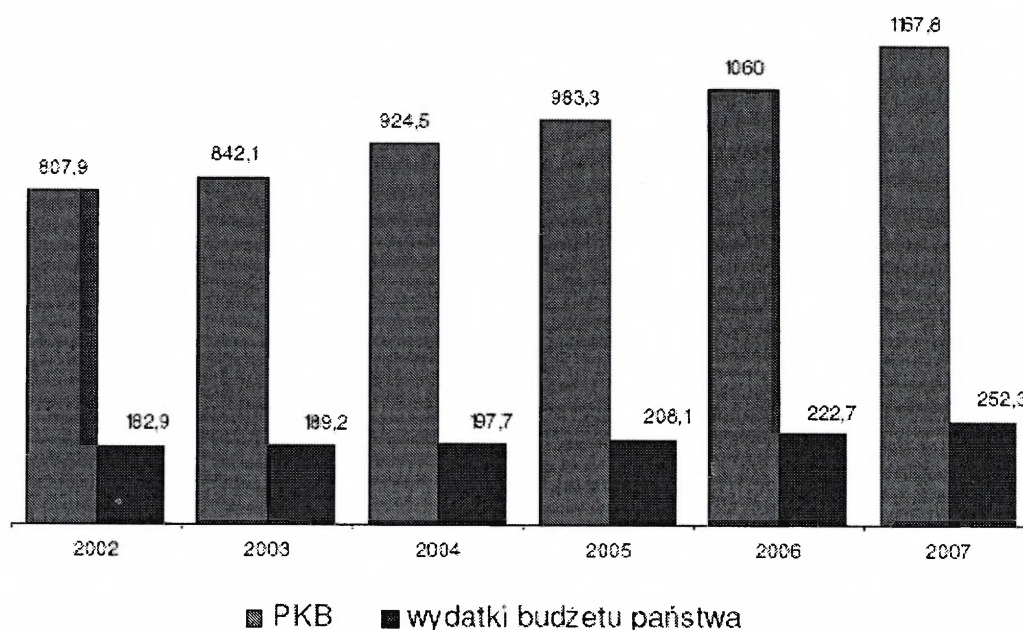
W porównaniu z 2006 r. wydatki budżetu państwa były wyższe o 29.620.943 tys. zł, tj. o 13,3%, a realnie o 10,5%.

Udział zrealizowanych wydatków budżetu państwa w 2007 r. w szacowanym PKB wyniósł 21,6%. Na przestrzeni 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 6

Wykres 6

Udział wydatków budżetu państwa w PKB w latach 2002 - 2007

w mld zł



Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007*, Rada Ministrów, Warszawa, 2008, s.103.

W roku 2007 miał miejsce spadek udziału wydatków prawnie zdeterminowanych w wydatkach budżetowych ogółem, jednak ich wartość nominalna uległa kolejnemu wzrostowi również z tytułu wyższej realizacji wydatków na obronę narodową, spowodowanej stosowaniem logicznego mechanizmu wyliczenia limitu wydatków³⁰⁹, i konieczności zabezpieczenia środków na realizację wieloletniego programu wynikającego z „ustawy samolotowej”³¹⁰.

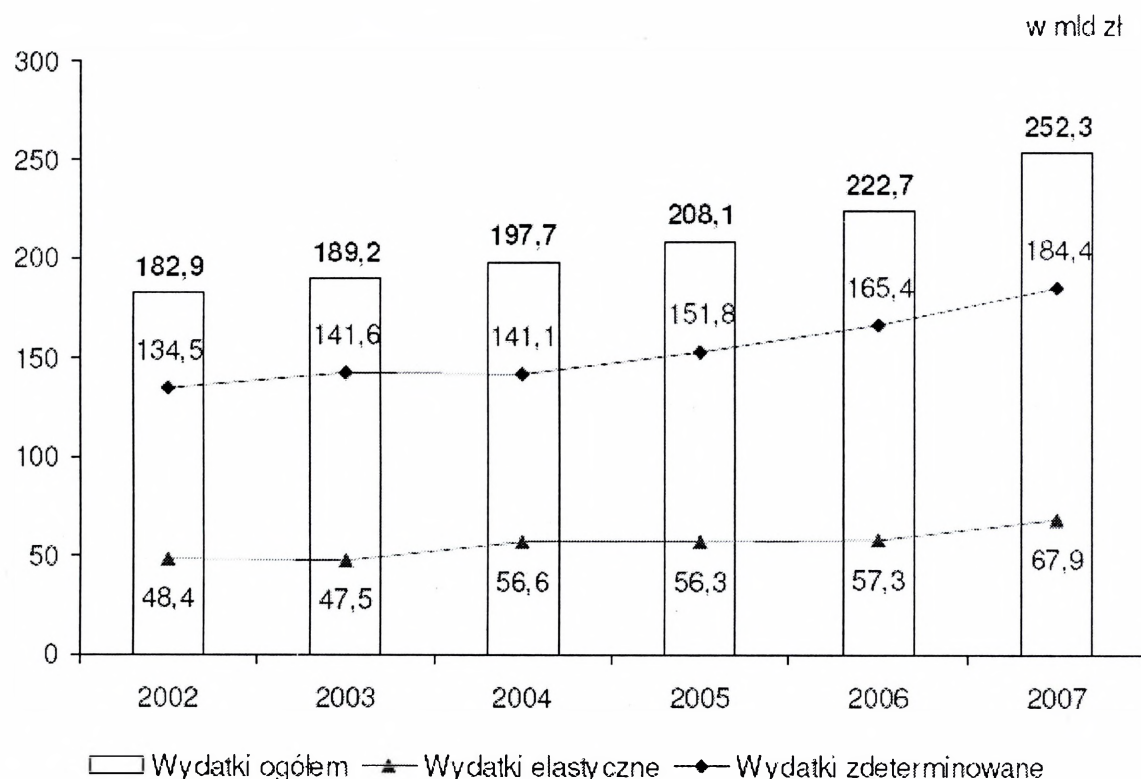
³⁰⁹ Por. art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP (DzU 2001, nr 76, poz. 804).

³¹⁰ Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe” i zapewnieniu jego realizacji (DzU 2001, nr 89, poz. 972).

Zmiany w proporcjach pomiędzy wydatkami uznanymi za zdeterminowane i pozostałymi wydatkami w latach 2002-2007 przedstawia wykres 7.

Wykres 7

Udział wydatków zdeterminowanych i wydatków elastycznych w wydatkach budżetu państwa w latach 2002-2006



Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007*, Rada Ministrów, Warszawa, 2008, s. 105.

W ramach wydatków obronnych finansowane były wszystkie rodzaje Sił Zbrojnych, tj. Wojska Lądowe, Siły Powietrzne, Marynarka Wojenna oraz inne jednostki organizacyjne: Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych, Centralne wsparcie, Zespoły kontaktowe i struktury dowodzenia NATO, Służba Wywiadu Wojskowego oraz Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Żandarmeria Wojskowa, Ordynariaty (polowy, prawosławny i ewangelicki), Wojskowe Misje Pokojowe oraz Pozostałe jednostki wojskowe, a także zadania w zakresie zabezpieczenia społecznego.

Wydatki na finansowanie rodzajów Sił Zbrojnych w 2007 roku wyniosły:

1. Wojska Lądowe – 6.359.484 tys. zł,
2. Siły Powietrzne – 3.348.150 tys. zł,
3. Marynarka Wojenna – 1.287.058 tys. zł.

Wydatki majątkowe w wysokości 5.637.300 tys. zł (w tym wydatki niewygasające z upływem 2007 r. – 280.147 tys. zł) 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, kontynuacji budowy korwety GAWRON, zestawów przeciwpancernych pocisków kierowanych, sprzętu artyleryjskiego, specjalistycznego sprzętu łączności, samolotów wielozadaniowych F-16, samolotów transportowych CASA, systemów raketowych na okrętach oraz indywidualnego uzbrojenia żołnierzy.

W 2007 r. ponadto, **Siły Zbrojne RP uczestniczyły w 7 misjach pokojowych** w: Afganistanie, Iraku, na Morzu Śródziemnym, w Republice Bośni i Hercegowiny (EUFOR), w Kosowie (KFOR) oraz w misjach obserwacyjnych. W 2007 r. w misjach uczestniczyło łącznie 3348 żołnierzy i pracowników cywilnych. Na realizację tych celów wydatkowano 625.300 tys. zł (99,9 % planu po zmianach).

W 2008 r planowano wydatki obronne w ramach 29 części budżetu państwa na kwotę 22.450 700 tys. zł.

W dziale 752 planowano wydatki na kwotę 16 334 543 tys. zł., w tym:

1. Wojska Lądowe - 3 513 120
2. Siły powietrzne - 1 324 448
3. Marynarka Wojenna - 483 098

4. Centralne Wsparcie - 7 822 083 Kryzys gospodarczy 2008 r. i spowolnienie gospodarki spowodował mniejsze od planowanych wpływy do budżetu państwa.

W efekcie ogólna wysokość zobowiązań w poszczególnych ministerstwach na 2008 r. wyniosła 8,2 mld zł, a wysokość zobowiązań wymagalnych 1,086 mld zł. Na spłatę tych zobowiązań w styczniu 2009 r. przekazano ponad 3,6 mld zł.

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

Wobec mniejszych niż oczekiwano wpływów do budżetu państwa, ustawowe wydatki wykonano w kwocie 19 672,8 mln zł tj. 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.

Ze wstępnych danych dotyczących wykonania budżetu państwa w 2008 r. wynika, że dochody wyniosły ponad 254 mld zł, czyli 90,1 proc. planu na 2008 r.

Według wstępnego szacunku GUS w 2008 r. PKB wzrósł realnie o 4,8%. licząc rok do roku. Według niego, dobre wyniki roczne były efektem dobrej sytuacji makroekonomicznej w pierwszej połowie ubiegłego roku. W kolejnych miesiącach coraz bardziej widoczne były skutki kryzysu finansowego. Z tych powodów w IV kwartale nastąpiło spowolnienie wzrostu gospodarczego i wzrost PKB według szacunków GUS wyniósł 2,9%.

Według danych Eurostatu wzrost PKB w ostatnich trzech miesiącach 2008 r. w Polsce wyniósł 3,1%. i „*jest to drugi najwyższy wzrost gospodarczy w IV kwartale ubiegłego roku w całej Unii Europejskiej*”

Wydatki obronne ujęte w ustawie budżetowej na 2009 rok zaplanowane zostały w wysokości 24.938,5 mln zł.

W ramach wydatków obronnych zaplanowano:

1. Wydatki w części 29 „Obrona Narodowa” (budżet MON) – 24.497,6 mln zł,
2. Wydatki w innych częściach budżetu Państwa – 440,9 mln zł.

Budżet MON na 2009 rok (24.497,6 mln zł) w podziale na poszczególne grupy wydatków przedstawia się następująco:

1. Wydatki osobowe – 7.287,9 mln zł;
2. Emerytury i renty – 5.145,0 mln zł;
3. Centralne plany rzeczowe – 7.237,3 mln zł;
4. Pozostałe wydatki bieżące – 4.827,4 mln zł.

Problemy z zasilaniem budżetu MON w 2008 r. skutkujące powstaniem zobowiązań o wartości 3.277 mln zł (obciążających budżet 2009 r.) oraz decyzja Rady Ministrów o ograniczeniu wydatków w budżecie państwa na 2009 r. wymusiła konieczność weryfikacji wydatków resortu ON.

Według stanu na koniec stycznia br. resort uregulował zobowiązania zaległe z 2008 r. na sumę 2.820,9 mln zł. Pozostała kwota zaległości (456,1 mln. zł) z terminami płatności w lutym, marcu i maju br. będzie renegocjowana w kontrahentami.

Podczas weryfikacji zaplanowanych wydatków przyjęto następujące założenia:

1. Zachowania pełnego zabezpieczenie wydatków dotyczących uposażeń i innych należności żołnierzy, wynagrodzeń, emerytur i rent,
2. Ujęcia w limicie wydatków 2009 r. zobowiązań z ubiegłego roku,

3. Zabezpieczenia zadań wynikających z umów wieloletnich bezwarunkowych, w kwotach przypadających do opłacenia w 2009 r., a także zobowiązań podatkowych,
4. Zagwarantowania środków na najpilniejsze zadania związane z bezpieczeństwem żołnierzy w PKW,
5. Zabezpieczenia środków na realizację rządowego programu profesjonalizacji.

W wyniku przeprowadzonego przeglądu realizowanych zadań podjęto decyzję o wstrzymaniu w części 29 – „Obrona Narodowa” z budżetu państwa wydatków na kwotę 1.947,0 mln zł, w następujących obszarach:

1. Centralne plany rzeczowe o kwotę 1.142,2 mln zł,
2. Wydatki bieżące poza centralnymi planami rzeczowymi o kwotę 804,8 mln zł.

Dla złagodzenia skutków niedofinansowania budżetu MON w 2008 r. oraz ograniczenia wydatków w 2009 r., w resorcie zaplanowano szereg działań doraźnych i długofalowych. Obejmują one m.in.:

1. Zablokowanie wszelkich decyzji, które mogą powodować dodatkowe skutki finansowe dla budżetu resortu ON,
2. Przygotowanie nowych planów finansowych wraz z oceną skutków i zagrożeń,
3. Ograniczenie do niezbędnego minimum liczby odpraw, narad, podróży służbowych,
4. Dokonanie przeglądu struktur organizacyjnych Sił Zbrojnych RP, ich zadań oraz stanów ewidencyjnych i etatowych w powiązaniu z przeglądem infrastruktury wojskowej,
5. Ewentualne ograniczenie liczby lub redyslokację garnizonów i jednostek wojskowych,
6. Ograniczenie zaangażowania w misje pokojowe oraz uczestnictwa w programach i organizacjach wielonarodowych³¹¹.

Ponadto, podpisana w 2009 r. przez ministra Bogdana Klicha decyzja budżetowa zobowiązuje dysponentów wszystkich szczebli do optymalnego i racjonalnego wydatkowania środków budżetowych, adekwatnie do zaistniałej sytuacji.

Wobec kryzysu i trudności gospodarczych coraz częściej pojawiają się opinie dotyczące potrzeby zmniejszenia nakładów na siły zbrojne, jednak, jak pokazuje historia naszego kraju nie powinny to być zmiany szczególnie drastyczne, ani uderzające w podstawowe potrzeby wojska.

Ostatecznością wydaje się być zmiana wskaźnika na wydatki obronne, oznaczałoby to konieczność rewizji założeń dotyczących profesjonalizacji, tempa przeprowadzania tego

³¹¹ Komunikat prasowy MON z 10.02.2009 r., <http://www.wp.mil.pl/pl/artykul/6502>

procesu oraz terminów jego zakończenia. Niewątpliwie działanie takie osłabiłoby pozycję międzynarodową Polski, zarówno jako członka NATO, jak i strategicznego partnera Stanów Zjednoczonych.

C. PRZEWIDYWANE KIERUNKI ZMIAN

4.3. Profesjonalizacja armii i jej wpływ na przyszły kształt budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej

Niniejszy podrozdział jest próbą oszacowania kosztów związanych z realizacją programu profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP oraz ich wpływem na strukturę budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej. Na wstępie przedstawiono ogólne założenia dotyczące procesu profesjonalizacji oraz zaprezentowano harmonogram przedsięwzięć związanych z jego realizacją. W dalszej części dokonano identyfikacji oraz kalkulacji kosztów towarzyszących temu procesowi. Następnie poddano analizie możliwości budżetowe Ministerstwa Obrony Narodowej oraz przedstawiono prognozowaną strukturę jego budżetu na najbliższe lata. Na zakończenie dokonano podsumowania najważniejszych aspektów procesu profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP oraz przedstawiono zasadnicze wnioski wynikające z prowadzonych badań.

Profesjonalizacja Sił Zbrojnych RP to proces jakościowej i ilościowej transformacji zasobów kadrowych i sprzętowych polskiej armii. Zmiany te są wprowadzane stopniowo, tak by przez cały czas trwania tego procesu była ona gotowa do wykonywania swoich konstytucyjnych zadań i wypełniania misji, również tych poza granicami kraju, wynikających z naszych zobowiązań sojuszniczych i umów międzynarodowych.

Celem profesjonalizacji jest zastąpienie służby obowiązkowej ochotniczą służbą zawodową i służbą kontraktową, przy jednoczesnym dostosowaniu liczebności, struktury i wyposażenia armii zarówno do nowych wyzwań i zagrożeń, jak i oczekiwań społecznych w zakresie bezpieczeństwa narodowego.

Postanowienia zatwierdzonej „Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej”, założenia programowe Rządu oraz obserwowane tendencje światowe, wskazywały już wcześniej na potrzebę dokonania głębokich zmian w funkcjonowaniu i strukturach Sił Zbrojnych RP. Dynamiczny wzrost znaczenia nowoczesnej techniki na polu walki, wymusza

potrzebę pozyskiwania odpowiednio wykwalifikowanego personelu zdolnego do jej obsługi. Wymagań takich nie spełniali w obecnych warunkach żołnierze zasadniczej służby wojskowej. Po trwających od kilku lat modyfikacjach formy oraz czasu odbywania zasadniczej służby wojskowej, coraz trudniej udawało się prowadzić proces szkolenia tych żołnierzy. Aby opanować niezbędne umiejętności, na stanowiskach gdzie wymagane są wysokie kwalifikacje, nie wystarczy krótki okres odbywania zasadniczej służby wojskowej. Z obserwacji tych wynika, że **armia z poboru stała się nieefektywna w swoich działaniach, jest droga w utrzymaniu, a także nie odpowiada aktualnie istniejącym i pojawiającym się zagrożeniom**³¹².

Profesjonalizacja Sił Zbrojnych ma być procesem transformacji zasadniczych dziedzin jej funkcjonowania. Zakłada się, że poza zastąpieniem dotychczasowej służby obowiązkowej służbą zawodową i kontraktową, równie ważnym obszarem wprowadzanych zmian będzie szybsza modernizacja techniczna sprzętu wojskowego. Takie zmiany w większym stopniu będą gwarantowały gotowość do wykonywania konstytucyjnych funkcji oraz wypełniania misji wynikających z zobowiązań sojuszniczych i umów międzynarodowych.

Celem profesjonalizacji Sił Zbrojnych w zakresie zarządzania zasobami osobowymi jest doskonalenie systemu uzupełnień, który będzie gwarantował osiągnięcie gotowości do wykonywania konstytucyjnych funkcji oraz wypełniania misji na terenie kraju i poza jego granicami.

Profesjonalizacja Sił Zbrojnych ma pozwolić na lepsze przygotowanie wojska do reagowania na aktualne i przewidywane zagrożenia militarne oraz nie militarne. Doprowadzi także do zwiększenia liczby jednostek bojowych, jednostek wsparcia oraz zabezpieczenia mających charakter uniwersalny, zdolnych do reagowania na wszelkie zagrożenia, przy jednoczesnej poprawie zdolności do szybkiego przerzutu i użycia ich poza granicami kraju.

W niezbyt obszernej jeszcze obecnie literaturze i dostępnych materiałach dotyczących profesjonalizacji Sił Zbrojnych, zjawisko to definiowane jest jako integralna część procesu transformacji i ma polegać na rezygnacji z obowiązkowej służby wojskowej oraz zastąpieniu jej ochotniczą służbą zawodową i kontraktową, przy jednoczesnej przebudowie zasadniczych dziedzin funkcjonowania wojsk³¹³. Założenia dotyczące profesjonalizacji Sił Zbrojnych zakładają, że w okresie pokoju żołnierze będą pełnić służbę w następujących formach:

1. Zawodowa służba wojskowa (stała),

³¹² J. Korejba, *Postawić na specjalistów*, „Polska Zbrojna” Nr 1 z 2008 r., s. 48.

³¹³ S. Ruman, H. Rusek, *Wybrane problemy profesjonalizacji Sił Zbrojnych*, „Przegląd Wojsk Lądowych” 2008, nr 3, s. 4.

2. Zawodowa kontraktowa służba wojskowa,
3. Służba kandydacka,
4. Służba okresowa.

Zawodowa służba wojskowa będzie pełniona bezterminowo i będzie obejmowała najważniejsze stanowiska. W ramach tej służby będą występowały korpusy oficerów, podoficerów oraz szeregowych. Nabór do tego rodzaju służby ma być prowadzony wśród żołnierzy służby kontraktowej oraz w ramach służby kandydackiej. Zmiana korpusu będzie uzależniona od posiadanych kwalifikacji, opinii służbowej oraz potrzeb Sił Zbrojnych.

Zawodowa kontraktowa służba wojskowa będzie służbą pełnioną terminowo. Maksymalna długość jej pełnienia będzie wynosić dwanaście lat. Będzie ją można odbywać w formie zawieranych kontraktów, które mają trwać od roku do sześciu lat. Ten rodzaj służby pełniliby żołnierze po ukończeniu służby kandydackiej lub po ochotniczym zgłoszeniu się ze służby okresowej lub rezerwy. Warunkiem jej pełnienia ma być posiadanie odpowiednich kwalifikacji, umiejętności, dobry stan zdrowia oraz nie przekroczony trzydziesty rok życia.

Służba kandydacka będzie miała na celu przygotowanie ochotników, którzy nie posiadają przeszkolenia wojskowego, do objęcia pierwszego stanowiska służbowego w ramach służby zawodowej, kontraktowej lub ochotniczej służby w rezerwie. W ramach pełnienia służby kandydackiej prowadzone ma być odpowiednio ukierunkowane szkolenie, które będzie podzielone na trzy etapy: szkolenie podstawowe, szkolenie specjalistyczne oraz praktyka odbywana w jednostce, do której kandydat zostałby skierowany po pomyślnym zakończeniu szkolenia w ramach służby kandydackiej.

Służba okresowa przewidziana ma być dla ochotników z tzw. Narodowych Sił Rezerwowych, którzy będą posiadali szczególne kwalifikacje. Żołnierze w tej służbie mają być wyznaczani na stanowiska w jednostkach wojskowych na podstawie nadanych przydziałów kryzysowych, na okres wykonywania konkretnych zadań zarówno w kraju, jak i za granicą. W dobie aktualnego kryzysu rozważana jest koncepcja nie uruchamiania tej formy pełnienia służby, przynajmniej w najbliższych latach.

W ślad za podjętą deklaracją, Minister Obrony Narodowej wydał decyzję dotyczącą przedsięwzięć organizacyjnych zapewniających sprawną realizację procesu profesjonalizacji³¹⁴. W dokumencie tym, poza postawieniem szczegółowych zadań dla osób pełniących zasadnicze stanowiska w resorcie obrony narodowej, ustalony został kalendarz

³¹⁴ Decyzja Nr 67/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie przedsięwzięć organizacyjnych zapewniających sprawną realizację procesu profesjonalizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Decyzja nie publikowana.

w stosunku do przedsięwzięć organizacyjnych, które będą musiały zostać wykonane do końca 2009 roku. Do najważniejszych zadań, które miały być zrealizowane, zaliczono:

1. Opracowanie programu promocji służby wojskowej w warunkach profesjonalizacji,
2. Opracowanie zasad tworzenia i funkcjonowania kontraktowej służby wojskowej oraz Narodowych Sił Rezerwowych,
3. Opracowanie projektu nowelizacji ustawy o powszechnym obowiązku obrony oraz innych ustaw, a także stosownych aktów wykonawczych wynikających z profesjonalizacji z uwzględnieniem etapów jej wdrażania,
4. Dokonanie zmian w układzie wykonawczym budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej oraz jego podziale,
5. Opracowanie propozycji zmian przepisów w zakresie powoływania i przebiegu zawodowej służby wojskowej,
6. Opracowanie założeń systemu motywacyjnego dla żołnierzy pełniących służbę w ramach czynnej służby wojskowej,
7. Przeprowadzenie wstępnej analizy kosztów funkcjonowania stanów osobowych żołnierzy w czynnej służbie wojskowej w zakresie uposażeń w warunkach profesjonalizacji,
8. Opracowanie koncepcji polityki socjalnej oraz kierunków rekonwersji w odniesieniu do żołnierzy nowych form pełnienia służby,
9. Wypracowanie założeń systemu motywacyjnego dla żołnierzy czynnej służby wojskowej oraz żołnierzy Narodowych Sił Rezerwowych,
10. Opracowanie planu kampanii promocyjno-rekrutacyjnej,
11. Przeprowadzenie badań dotyczących motywacji młodzieży i żołnierzy zasadniczej służby wojskowej do służby w armii zawodowej,
12. Określenie standardów zakwaterowania żołnierzy w warunkach profesjonalizacji.

Strona wojskowa w materiałach przedstawiających założenia do wprowadzenia profesjonalizacji twierdziła, że niezbędnym warunkiem powodzenia tego programu jest zwiększenie nakładów na polską armię. Podaje się tam konieczność podniesienia nakładów do wysokości odpowiadającej 2,0% PKB. Natomiast strona rządowa, a konkretnie Minister Obrony Narodowej twierdzi, że zachowane zostaną dotychczasowe regulacje dotyczące zasad kształtowania wydatków na obronność. Co oznacza, że będą one utrzymane na poziomie 1,95% PKB, dodatkowo powinno się utrzymać wskaźnik wydatków majątkowych na poziomie 20% ogółu wydatków obronnych.

Kalkulacja kosztów jakie będą generowane w związku z wprowadzaniem profesjonalizacji, powinna obejmować te obszary, które będą ulegały zmianom (zwiększenie lub zmniejszenie nakładów finansowych). Oczywiście należy sobie zdawać sprawę, że na obecnym etapie trudno przewidzieć wszystkie okoliczności, które mogą mieć bezpośredni lub pośredni wpływ na układ budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej. Nie mniej jednak w prowadzonych dzisiaj kalkulacjach należy uwzględnić obowiązkowo następujące obszary:

1. Zmiany zachodzące w kosztach utrzymania żołnierzy, z uwzględnieniem ich poszczególnych komponentów i typów pełnionej służby,
2. Zmiany w organizacji i sposobie prowadzenia ochrony obiektów wojskowych,
3. Budowa systemu kształcenia i szkolenia kandydatów na żołnierzy, a następnie samych żołnierzy pełniących służbę na konkretnych stanowiskach służbowych,
4. Plany inwestycji i remontów infrastruktury w związku z dostosowaniem jej potencjału do nowych warunków służby żołnierzy, a także rozważenie przydatności istniejącej obecnie infrastruktury pod względem przydatności dla Sił Zbrojnych,
5. Nakłady kierowane na szeroko rozumianą promocję i reklamę Sił Zbrojnych w celu podniesienia zainteresowania pełnieniem służby wojskowej.

Wszystkie przedstawione tutaj obszary na pewno będą generowały zmiany w wielkościach nakładów finansowych, w stosunku do zaplanowanych wcześniej kwot w budżecie Ministerstwa Obrony Narodowej. Ważnym elementem w prowadzeniu tych kalkulacji, jest właściwe zaplanowanie harmonogramu oraz tempa zachodzących zmian, które będą musiały następować w okresie wdrażania, a także funkcjonowania profesjonalizacji.

Wcześniejsze plany dotyczące wielkości oraz struktury osobowej Sił Zbrojnych po wprowadzeniu profesjonalizacji zakładały, że ogólna liczba stanowisk etatowych przewidzianych dla żołnierzy nie zmieni się i będzie wynosiła 150 tysięcy. Określono natomiast inne proporcje poszczególnych grup osobowych. Zawodowa służba wojskowa stała przewidziana była dla 50 tysięcy żołnierzy, z tego 18,0 tysięcy dla oficerów, 30,0 tysięcy dla podoficerów oraz 2,0 tysiące dla szeregowych. Dla zawodowej służby wojskowej pełnionej kontraktowo przewidywano 63,0 tysiące stanowisk, z tego 3,0 tysiące dla oficerów, 9,0 tysięcy dla podoficerów oraz 51,0 tysięcy dla szeregowych. Dla służby kandydackiej planowano ogółem 7,0 tysięcy stanowisk w korpusie szeregowych. Ostatnią formacją była służba okresowa, pełniona przez osoby wchodzące w skład Narodowych Sił Rezerwowych. Dla tej grupy planowano 30,0 tysięcy stanowisk, z czego 1,5 tysiąca dla oficerów, 6,0 tysięcy dla podoficerów oraz 22,5 tysiąca dla szeregowych. W obecnej sytuacji, po pierwszych

konsultacjach dotyczących opracowania założeń do planowania budżetowego na 2010 rok zakłada się, że ogólna liczba żołnierzy zawodowych (służba stała i kontraktowa) nie przekroczy 100,0 tys. osób, dodatkowo planuje się czasowe odstępstwo od tworzenia Narodowych Sił Rezerwowych.

Aby służba wojskowa była na tyle atrakcyjna, żeby można było pozyskać kandydatów do jej pełnienia, należy stworzyć atrakcyjne warunki płacowe.

Dla żołnierzy służby stałej przewiduje się pozostawić dotychczasowe składniki uposażenia oraz pozostałe przysługujące im należności. Dodatkowo rozważana jest forma wprowadzenia uposażenia wieloskładnikowego, którego wysokość ma być uzależniona od konkretnie wykonywanej pracy na danym stanowisku.

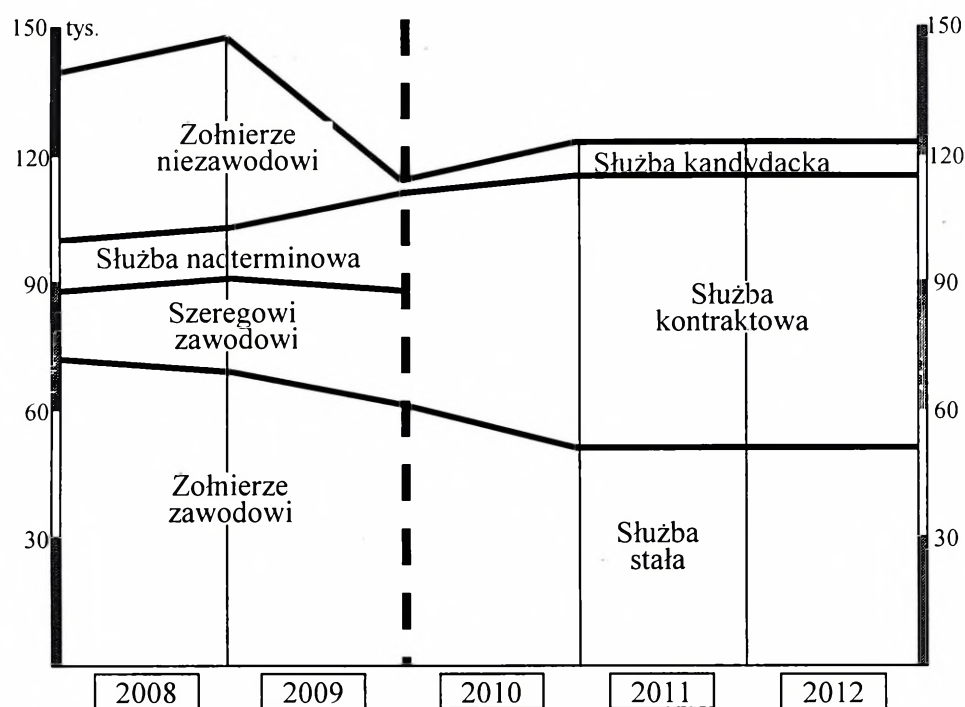
Dla żołnierzy kontraktowych przewiduje się, poza uposażeniem podobnym do uposażenia żołnierzy służby stałej, możliwość naliczania po zakończeniu pełnienia przez nich służby składek na ubezpieczenia społeczne, potrzebne do ustalenia kapitału początkowego do celów emerytalnych. Dodatkowym czynnikiem motywującym ma być bezpłatny program szkolenia i kształcenia.

Zmiany spowodowane obniżeniem stanów osobowych żołnierzy oraz ich form pełnienia, będą miały wpływ na sposób i organizację prowadzenia ochrony obiektów wojskowych. Obecnie podstawowym sposobem prowadzenia ochrony tych obiektów jest warta wojskowa pełniona przez żołnierzy zasadniczej służby wojskowej. Drugą formą prowadzenia ochrony są tak zwane Oddziały Wart Cywilnych, tzn. farmacje ochrony tworzone w ramach zatrudnionych w jednostkach wojskowych pracowników wojska. Trzecią formą prowadzenia ochrony obiektów wojskowych jest zlecenie tych czynności dla specjalistycznych uzbrojonych formacji ochrony, tzn. wyspecjalizowanym firmom zewnętrznym, które kompleksowo realizują zadania ochronne obiektów wojskowych. W pierwszej fazie wprowadzania profesjonalizacji zakładano, że na pierwsze miejsce, jako podstawowa forma ochrony, wysuną się specjalistyczne uzbrojone formacje ochrony. Obecnie zrezygnowano z tej formy z powodu braku odpowiednich środków finansowych. Przewidywane zmiany w sposób graficzny przedstawia rysunek 1.

Zmiany w zakresie szkolnictwa wojskowego będą musiały być prowadzone w kierunku zapewnienia wysokiego poziomu oraz ukształtowania wartości zawodowych, powszechnie cenionych przez pracodawców na cywilnym rynku pracy³¹⁵.

³¹⁵ A. Goławski, *Kuszenie zawodowstwem – rozmowa z gen. bryg. Waldemarem Czarneckim, szefem Zespołu ds. Profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP*, „Polska Zbrojna” Nr 23 z 2007 r., s. 13.

Zmiany ilościowo-jakościowe stanów osobowych Sił Zbrojnych w latach 2008-2012



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Projekt „KALINA” – studium profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP, Sztab Generalny Wojska Polskiego Zespół do spraw Profesjonalizacji Sił Zbrojnych, Warszawa 2007, materiały nie publikowane, s. 34-35.

Poziom prowadzonego szkolenia wojskowego będzie musiał umożliwić wykonanie zadań służbowych, rodzić przekonanie wśród żołnierzy o racjonalnie spędzonym czasie oraz stanowić wartość promującą te osoby na cywilnym rynku pracy.

Organizując system szkolenia zawodowego, przygotowujący żołnierza do pracy na rynku cywilnym, należałoby uwzględnić naukę nowego zawodu oraz uzupełnienie posiadanego wykształcenia. Na wniosek żołnierza dowódca jednostki, w której żołnierz ten będzie pełnił służbę, może skierować go na wybraną formę szkolenia lub kształcenia zawodowego. Kształcenie to byłoby częściowo lub całkowicie finansowane przez wojsko.

Osobną kwestią do rozważenia jest proces dostosowania obiektów koszarowych do nowych form pełnienia służby. Można przypuszczać, że w miejsce typowych budynków koszarowych należy wprowadzić budynki o charakterze biurowym. Dodatkowo budynki internatowe należałoby dostosować do wymogów nowych warunków służby kontraktowej i okresowej. Poza zagwarantowaniem miejsc w internatach, przewiduje się możliwość przyznawania dodatku kwaterunkowego, który ma zrekompensować wydatki żołnierza

związane z wynajmowaniem mieszkania poza obiektami wojskowymi. Wysokość takiego dodatku planuje się ustalić na poziomie 20% najniższego uposażenia żołnierza zawodowego.

Aby profesjonalizacja zdała egzamin, zakładano wcześniej, że należy zacząć bardzo wyraźnie reklamować i promować zawód żołnierza zawodowego.

W nowych warunkach jakie pojawiły się na przełomie 2008 i 2009 roku w związku z kryzysem rynku pracy okazało się, że jest wystarczająca ilość kandydatów chętnych do objęcia stanowisk wojskowych. Oznacza to, że można zrezygnować z zaplanowanych wcześniej nakładów na promocję Sił Zbrojnych.

Zestawienie kosztów jakie będą ponoszone dodatkowo w latach 2009-2012 z tytułu wprowadzenia profesjonalizacji Sił Zbrojnych przedstawiono w tabeli 7.

Tabela 7

Prognoza kosztów profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP (ceny stałe z 2009 r. w mln zł)

Wyszczególnienie	Rok			
	2009	2010	2011	2012
Koszty profesjonalizacji ogółem, z tego:	732,5	1 354,3	1 696,0	1 883,1
a) wydatki osobowe:	16,7	470,2	563,8	599,7
- żołnierze zawodowi	-85,4	680,2	773,8	809,7
- żołnierze nadterminowi	158,1	-210,0	-210,0	-210,0
- żołnierze niezawodowi	-56,0	0,0	0,0	0,0
b) wydatki bieżące:	215,8	684,1	1 132,2	1 283,4
- składki na ubezpieczenia społeczne	-15,9	-7,9	340,0	491,2
- wyżywienie i równoważniki	196,7	189,0	216,0	216,0
- umundurowanie i równoważniki	15,0	59,0	76,6	76,6
- kształcenie i szkolenie	0,0	85,0	111,6	111,6
- dodatek kwaterunkowy	0,0	349,0	378,0	378,0
- promocja Sił Zbrojnych	20,0	10,0	10,0	10,0
c) wydatki majątkowe:	500,0	200,0	0,0	0,0
- inwestycje budowlane	500,0	200,0	0,0	0,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie obliczeń własnych.

Do wyliczenia prezentowanych wielkości przyjęto wcześniej przedstawione założenia, które obejmują ilości oraz strukturę nowej armii. Z danych tych wynika, że wprowadzenie profesjonalizacji będzie kosztowało budżet Ministerstwa Obrony Narodowej w okresie czterech najbliższych lat dodatkowo około 5,7 mld. zł. W poszczególnych latach analizowanego okresu koszty te będą zróżnicowane. Najwyższy wskaźnik w kosztach profesjonalizacji występuje w obszarze wydatków osobowych, a następnie składkach na ubezpieczenia społeczne.

Realizacja przedsięwzięć związanych z profesjonalizacją Sił Zbrojnych, będzie podlegać finansowaniu ze środków pochodzących z budżetu państwa, ujmowanych w części 29 – Obrona Narodowa. Budżet Ministerstwa Obrony Narodowej określany jest w oparciu o ustawową formułę kształtowania wydatków obronnych państwa, polegającą na parametrycznym ustalaniu minimalnego udziału wydatków obronnych w Produkcie Krajowym Brutto (PKB). Uchwalona w dniu 25 maja 2001 r. ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP, gwarantuje stabilny mechanizm kształtowania poziomu finansowania zadań obronnych w kolejnych latach. Jest on oparty na formule przeznaczania na wydatki obronne kwoty stanowiącej co najmniej 1,95% PKB, w odniesieniu do roku poprzedniego. Istotnym parametrem wynikającym z przytoczonej wcześniej ustawy jest zapewnienie w budżecie Ministerstwa Obrony Narodowej ogółem co najmniej 20% udziału wydatków majątkowych.

Jakkolwiek zasadnicza część wydatków związanych z profesjonalizacją Sił Zbrojnych będzie ponoszona w obszarze wydatków bieżących (płace oraz pozostałe wydatki), to wielkość budżetu przeznaczonego na pozyskiwanie nowoczesnego sprzętu i uzbrojenia wojskowego, modernizację sprzętu będącego już na wyposażeniu oraz poziom finansowania inwestycji budowlanych w infrastrukturze koszarowej i szkoleniowej, będzie mieć znaczący wpływ na tempo i jakość realizacji planowanych zamierzeń.

Zgodnie z wcześniejszymi założeniami makroekonomicznymi średni wskaźnik wzrostu PKB w latach 2009-2012 miał się kształtować na poziomie około 5%. Niestety, w obecnych warunkach nie można oczekiwać tak wysokiego wzrostu gospodarczego. Najnowsze prognozy pozwalają przyjąć, że średni poziom wzrostu PKB na najbliższe lata nie przekroczy 1,8%. Taką też wartość przyjęto do wyliczenia możliwości budżetowych resortu obrony narodowej w okresie wdrażania przedsięwzięć związanych z profesjonalizacją Sił Zbrojnych.

Prognoza budżetu MON z uwzględnieniem nakładów na profesjonalizację na latach 2009-2012, w sposób graficzny przedstawia tabela 8

Warunkiem takiego sfinansowania jest pozostawienie w latach 2010-2012 grupy pozostałych wydatków (nie związanych bezpośrednio z profesjonalizacją) na poziomie znacznie mniejszym od zaplanowanej na rok bieżący. Dodatkowym elementem koniecznym do wykonania w celu sfinansowania nowych potrzeb, będzie utrzymywanie wskaźnika udziału wydatków majątkowych w latach 2010-2012 na poziomie 20,0% całego budżetu.

Tabela 8

Prognoza budżetu MON z uwzględnieniem nakładów na profesjonalizację w latach 2009-2012 (ceny stałe z 2009 r. w mln zł)

Wyszczególnienie	Rok			
	2009*	2010	2011	2012
Produkt krajowy brutto	1 177 724,2	1 198 923,2	1 220 503,8	1 242 472,8
Razem budżet MON, z tego:	22 997,0	22 965,6	23 379,0	23 799,8
- wydatki osobowe	6 618,0	6 839,7	6 933,3	6 969,2
- wydatki majątkowe	4 215,0	4 594,0	4 676,0	4 760,0
- emerytury	5 145,0	5 172,0	5 380,0	5 590,0
- pozostałe wydatki	7 019,0	6 359,9	6 389,7	6 480,6

* przyjęto rzeczywistą wielkość budżetu po weryfikacji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie obliczeń własnych przy wykorzystaniu prognozy wysokości PKB.

Prezentowane dane pozwalają zauważyć znaczące zmiany w strukturze budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej w analizowanym okresie. Znacznemu obniżeniu w stosunku do 2009 roku ulega obszar pozostałych wydatków. Ich spadek wynosi z 30,5% w 2009 roku do 27,2% w 2012 roku Kwotowo obniżenie tych wydatków wyniesie około 0,6 mld. zł. Wydatki osobowe pomimo nominalnego wzrostu zaledwie o około 0,3 mld. zł, na koniec 2012 roku będą stanowiły aż 29,3% całego budżetu. Będzie następował stały wzrost udziału wydatków na emerytury wojskowe z 22,4% w 2009 roku do 23,5% w 2012 roku. Oczywiście nie jest to zjawisko korzystne, prawie jedną trzecią budżetu zajmują wydatki osobowe, natomiast na wydatki majątkowe przeznaczać się będzie zaledwie 20% całości budżetu. Takie rozwiązanie nie wpłynie korzystnie na tempo unowocześniania naszej armii.

Prognozę struktury budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej na latach 2009-2012 prezentuje tabela 9.

**Prognoza struktury budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej
w latach 2009-2012 (ceny stałe z 2009 r. w %)**

Wyszczególnienie	Rok			
	2009	2010	2011	2012
Wydatki osobowe	28,8	29,8	29,7	29,3
Wydatki majątkowe	18,3	20,0	20,0	20,0
Emerytury	22,4	22,5	23,0	23,5
Pozostałe wydatki	30,5	27,7	27,3	27,2
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0

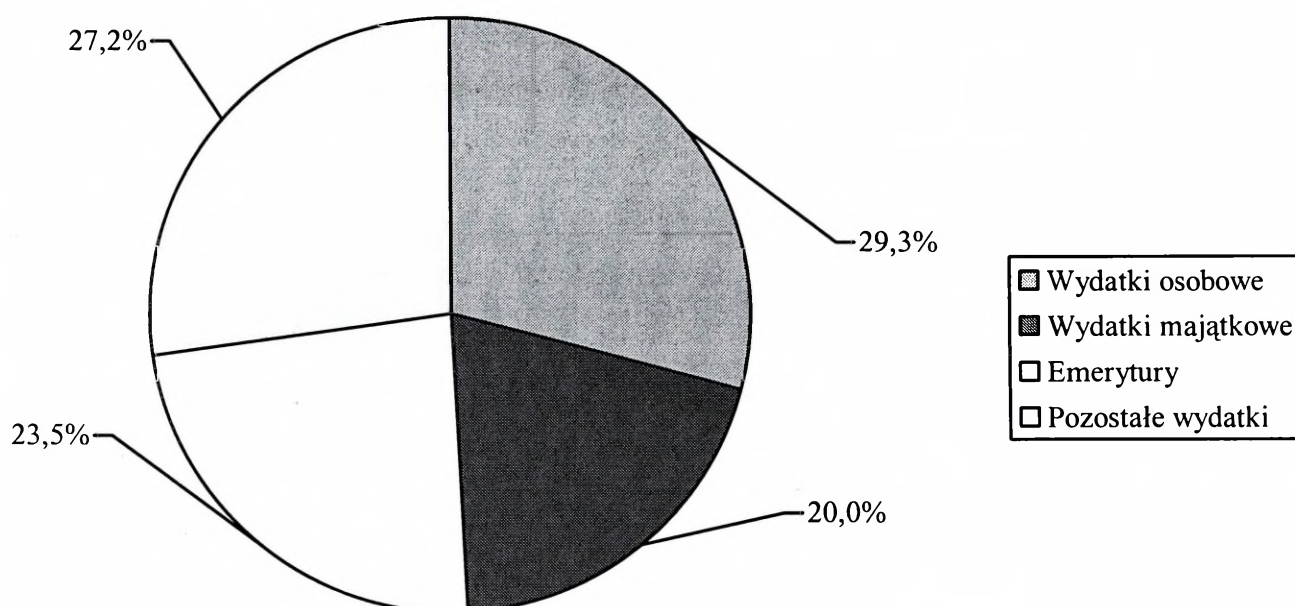
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli „Prognoza budżetu MON z uwzględnieniem nakładów na profesjonalizację w latach 2009-2012”

W przedstawionej prognozie struktury budżetu przyjęto założenie, że liczba emerytów wojskowych będzie zwiększała się średnio o 4% w stosunku do roku poprzedniego, oznacza to, że będzie następował szybszy wzrost nakładów na emerytury. Dlatego też, w sytuacji gdy globalny przyrost budżetu resortu obrony narodowej w kolejnych latach będzie wolniejszy od zakładanego wcześniej, udział wydatków na emerytury w całości budżetu będzie wzrastał.

Warto zauważyć, że suma wydatków osobowych oraz emerytur w 2012 roku będzie stanowiła 56,5% całości wydatków. Jest to ogromna część budżetu, która nie pozwala na unowocześnianie armii. Warto przypomnieć, że jednym z założeń procesu profesjonalizacji było szybkie tempo wzrostu nakładów na modernizację techniczną. Jeszcze niedawno, przed kryzysem gospodarczym prognozowano, że w 2012 roku suma wydatków osobowych i emerytur będzie stanowiła 47,8% całości budżetu resortu obrony narodowej, a udział wydatków majątkowych miał stanowić 20,2% budżetu. Z racji pogorszenia się koniunktury w gospodarce narodowej, budżet Ministerstwa Obrony Narodowej w okresie czterech najbliższych lat straci około 8,5 mld. zł. Jest to ogromna kwota, która spowoduje znaczne spowolnienie wymiany techniki wojskowej, zakup nowoczesnego uzbrojenia i sprzętu oraz cały proces profesjonalizacji Sił Zbrojnych.

Strukturę budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej na 2012 r, w sposób graficzny prezentuje wykres 8.

Planowana struktura budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej w 2012 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z tabeli „Prognoza struktury budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej w latach 2009-2012”

Profesjonalizacja Sił Zbrojnych jest procesem wyjątkowym, o ogromnym znaczeniu dla podniesienia kondycji armii oraz jej wizerunku społecznego. Poprzez odejście od powszechnego obowiązku służby wojskowej, zmienia ona dotychczasowy model wojska. Bez wątplenia profesjonalizacja wpisuje się w potrzeby obronne państwa oraz oczekiwania społeczne. Już dzisiaj, na początku drogi prowadzącej do pełnego uzawodowienia można stwierdzić, że będzie to przedsięwzięcie kosztowne. Podstawowym pytaniem na dziś jest kwestia określenia źródła finansowania tego procesu, czy będzie to realizowane poprzez zwiększenie budżetu wojska, czy w ramach dotychczasowych środków będących w dyspozycji Sił Zbrojnych. Najlepszym rozwiązaniem z punktu widzenia polskiej armii, byłoby zwiększenie budżetu obronnego, przynajmniej na okres wprowadzania profesjonalizacji w Siłach Zbrojnych, lecz w obecnej sytuacji gospodarczej wydaje się to raczej niemożliwe.

Celowym wydaje się potrzeba wykorzystania doświadczeń innych państw, w których już wprowadzono lub wprowadza się profesjonalizację armii. Rozwiązania niemieckie wyraźnie wskazują, że poziom profesjonalizmu oraz utrzymanie kadr sił zbrojnych zależy od środków finansowych, którymi dysponuje budżet obronny. Dotyczy to możliwości w zakresie

kształtowania uposażeń oraz inwestowania w kształcenie i rozwój zawodowy personelu. Kierunek takich działań potwierdzają również doświadczenia hiszpańskie, gdzie stałym wyzwaniem jest utrzymanie żołnierzy, zwłaszcza tych o najniższych stopniach. Wymaga to znacznego finansowania nie tylko właściwego poziomu uposażeń, ale także stworzenie zachęcających warunków służby i wypoczynku. Doświadczenia łotewskie pokazują natomiast, że dwa lata przeznaczone na wprowadzenie profesjonalizacji, to stanowczo za krótki okres dla właściwego przygotowania i dobrego przeprowadzenia tego procesu.

Kontynuując rozpoczęty już proces wprowadzania profesjonalizacji w Siłach Zbrojnych, nie można zapominać o zagrożeniach jakie mogą wystąpić w trakcie realizacji tego procesu. Czynniki ryzyka mogą mieć różnorodny charakter i wynikać ze specyfiki planowanych zamierzeń. Głównymi zagrożeniami w tym procesie są:

1. Czynniki personalno-kadrowe, czyli brak gwarancji uzupełnienia struktur Sił Zbrojnych żołnierzami kontraktowymi w wymaganej liczbie, zwłaszcza w okresie bezpośrednio po zawieszeniu zasadniczej służby wojskowej,
2. Czynniki finansowe – konieczność sfinansowania wielu zadań w stosunkowo krótkim czasie spowoduje zmiany w strukturze budżetu resortu obrony narodowej, finansowanie profesjonalizacji będzie realizowane prawdopodobnie kosztem innych zadań, głównie w obszarze pozostałych wydatków bieżących oraz wydatków majątkowych,
3. Czynniki organizacyjne – wdrożenie w krótkim czasie zintegrowanego systemu informatycznego wspomagającego zarządzanie zasobami osobowymi, dostosowanie ośrodków szkoleniowych do nowych wymagań, opracowania skutecznych zachęt dla pracodawców zatrudniających żołnierzy ochotniczej rezerwy dyspozycyjnej,
4. Czynniki techniczne – dostosowanie infrastruktury do nowej specyfiki pełnionej służby, zapewnienie miejsc internatowych dla żołnierzy kontraktowych i służby okresowej, realizacja wymaganych remontów obiektów koszarowych, zapewnienie większej liczby pomieszczeń biurowych,
5. Czynniki prawne – możliwości stosunkowo szybkiego wydania odpowiednich aktów prawnych sankcjonujących rozwiązania zawarte w koncepcji profesjonalizacji.

Na obecnym etapie nie sposób przewidzieć wszystkich zagrożeń z jakimi może spotkać się polska armia na drodze do profesjonalizacji. Rozpoczynając ten proces, nie zakładano tak niekorzystnych zmian w gospodarce narodowej, które wpływają bezpośrednio

na proces finansowania profesjonalizacji. Przedstawione kalkulacje, dotyczące wielkości oraz struktury kosztów profesjonalizacji, odnoszą się do obecnie funkcjonujących założeń w tym obszarze oraz sytuacji gospodarczej kraju. Oczywiście przyjęte założenia nie są ostateczne i mogą ulegać dalszym zmianom, zarówno w zakresie ilości żołnierzy w poszczególnych korpusach, jak i należności jakie będą im przysługiwały. Dlatego też prezentowane tutaj wyliczenia, należy traktować jako jedną z wielu możliwych prognoz, z którymi jeszcze będziemy mieli do czynienia. Tego typu analizy i obliczenia należy prowadzić na bieżąco, z pewnością będą one pomocne w podejmowaniu wielu szczegółowych decyzji w zakresie rozmiaru, tempa oraz źródeł finansowania procesu profesjonalizacji.

ZAKOŃCZENIE

Obrany w tytule opracowania temat okazał się złożonym zagadnieniem natury merytorycznej i metodologicznej. Zasadnicze trudności tkwiły w samym określeniu zakresu resoru Obrony Narodowej jako podmiotu badań i co za tym idzie opisie adekwatnej gospodarki finansowej. Autorzy musieli wykazać się ponadto, wielką inwencją i zawodową intuicją przy kreśleniu w tym względzie rozwoju zjawiska na okres najbliższych lat. Wymierny wpływ na całość opracowania miał dodatkowo fakt ciągłej zmienności charakteryzowanych w pracy zjawisk i różnych koncepcji rozwiązań, wynikających przede wszystkim z ograniczoności zasobów pieniężnych występującą w otaczającej nas rzeczywistości.

Podjęte i przeprowadzone w pracy naukowo-badawczej „GOSFIN” rozważania, analizy, oceny i propozycje w kwestii dotyczącej otoczenia, stanu obecnego i przewidywanych zmian gospodarki finansowej resortu Obrony Narodowej upoważniają do sformułowania istotnych wniosków. Potwierdzają one celowość wyboru tematu, w realizacji którego należało uwzględnić istotne zmiany w strukturach organizacyjnych i prawie regulującym problemy stanowiące przedmiot pracy, niedostatek określonych analitycznych i syntetycznych informacji, tak o charakterze teoretycznym, jak i informacyjnym - pochodzącym z praktycznej realizacji przedsięwzięć z zakresu obrony narodowej i gospodarki finansowej prowadzonej w tym zakresie.

Rangę i znaczenie pracy potwierdza również jej aktualność, wynikająca przede wszystkim z takich przesłanek jak: niepewność co do przyszłych decyzji dotyczących organizacji gospodarki finansowej, wynikająca przede wszystkim z pojawiającego się zagrożenia, powstałego na skutek zaistniałej sytuacji spowolnienia tempa rozwoju gospodarki, a nawet symptomów kryzysu gospodarczego - skutkującego perturbacjami w zasilaniu w środki budżetowe dla resortu, oraz ryzykiem co do wielkości tych środków przyznanych w okresach przyszłych, szczególnie w okresie wzmożonego zapotrzebowania na stabilność finansową wynikającego z zapoczątkowanego procesu profesjonalizacji armii.

Dociekania naukowe podjęte w tym opracowaniu upoważniają do sformułowania szeregu wniosków natury ogólnej i szczegółowej. Zasadnicze konkluzje sformułowane zostały w formie dziesięciu wniosków.

Pierwszy. Współcześnie jedną z oczywistych potrzeb społeczeństwa jest ta związana z zapewnieniem niepodległości i nienaruszalności terytorium. Jednak zapewnienie bezpieczeństwa obywateli oraz niepodległość i nienaruszalność terytorium państwa wymaga

zastosowania niezbędnych sił i środków. Środkami o szczególnym znaczeniu dla realizacji tych potrzeb, zwłaszcza w okresie pokoju są środki finansowe.

Drugi. Świadczenie usług publicznych związanych z bezpieczeństwem i obroną narodową związane jest z gromadzeniem znacznych środków publicznych i ich wydatkowaniem, a zasoby publicznych środków pieniężnych mają, ze swojej natury, ograniczony charakter. Efektywne i racjonalne zarządzanie tymi środkami wymaga zatem rozpoznania otoczenia działania i określenia ścisłych reguł i wiarygodnych prognoz gospodarki finansowej wojska.

Trzeci. Gospodarka finansowa wojska realizowana jest w ramach systemu finansowego wojska obejmującego zespół organów finansowych oraz dysponentów środków finansowych na wszystkich szczeblach dowodzenia oraz przepisy i normy prawne dotyczące gospodarowania środkami pieniężnymi i urządzenia ewidencyjno – informacyjne, a głównym zadaniem gospodarki finansowej wojska jest optymalne zastosowanie instrumentów redystrybucyjnych w stosunku do zasobów pieniężnych, które zostały wydzielone z budżetu państwa na cele obronne w taki sposób aby ich rozdział zapewnił realizację funkcji celu sił zbrojnych.

Czwarty. Ograniczoność zasobów i wynikający z niego częsty obowiązek dostosowywania – na każdym etapie planowania – realizowanych zadań do przydzielonych limitów wydatków, z góry zakłada, że konstrukcja budżetu nie będzie odpowiadała faktycznym potrzebom Sił Zbrojnych, a jedynie będzie „sztucznym” dostosowaniem do ogólnego limitu i struktury budżetu, narzuconego przez dysponenta głównego. Takie działania przynoszą w efekcie konieczność dokonywania szeregu zmian w układzie wykonawczym budżetu w trakcie jego realizacji, a dodatkowo pozwalają uniknąć wykonawcom budżetu odpowiedzialności za niezrealizowanie stawianych przed nimi zadań.

Piąty. W systemie planowania budżetowego zaangażowanych jest wiele podmiotów, które biorą aktywny udział w ustalaniu i konstruowaniu budżetu resortu obrony narodowej. Wydaje się jednak, że brakuje w tym systemie większego udziału najniższego ogniwa gospodarki wojskowej, którym jest dysponent trzeciego stopnia oraz instytucji pozostających na jego zaopatrzeniu. Udział tych podmiotów w procesie planowania budżetowego pozwolił by na dostarczeniu największej ilości informacji niezbędnych do właściwej konstrukcji budżetu.

Szósty. Programy rozwoju, głównie w zakresie zakupów uzbrojenia, inwestycji infrastrukturalnych, ale także zmian liczebności i struktur organizacyjnych sił zbrojnych są

niebywale kosztowne, stąd winny opierać się na prognozach finansowych dla MON i stanowić bazę do podejmowania decyzji planistycznych.

Siódmy. W związku z obecnymi przygotowaniem i ewentualną możliwością podjęcia w przyszłości decyzji, co do oddzielenia we wszystkich jednostkach wojskowych funkcji dowódczych od gospodarczych, można przewidywać, że przyszłe rozwiązania organizacyjne prowadzić będą do zmniejszenia ilości jednostek wojskowych realizujących zadania gospodarcze, szczególnie obejmujące zabezpieczenie logistyczne i obsługę finansową. Nowe rozwiązania mogą natomiast doprowadzić do koncentracji tych zadań w wyznaczonych jednostkach, czego istotną miarą byłoby zwiększenie budżetów (planów finansowych) tych jednostek.

Ósmy. Współcześnie, kluczowe kwestie związane z wydatkami wojskowymi sprowadzają się zarówno do kształtowania ich bezwzględnej wielkości, wielkości relatywnej oraz ich wewnętrznej struktury. Przed podjęciem próby kształtowania wydatków wojskowych konieczne jest określenie, jakie cele i zadania (głównie militarne, ale również społeczne i gospodarcze) mają być zrealizowane z tych wydatków publicznych.

Dziewiąty. Historia naszego kraju dowodzi, iż ewentualne ograniczenia wydatków wojskowych winne być poparte odpowiednimi fachowymi analizami i nie powinny to być zmiany szczególnie drastyczne, ani uderzające w podstawowe potrzeby wojska.

Dziesiąty. Gospodarka rynkowa dowodzi, iż jakość jest zjawiskiem kosztownym, stąd organizację wykorzystującą zarządzanie przez jakość liczą na większe efekty, na drugie miejsce stawiając problematykę kosztów. Wydaje się być celowym badanie i uwzględnianie tych rozwiązań i doświadczeń w dobie profesjonalizacji armii.

SPIS: SCHEMATÓW, TABEL, WYKRESÓW I RYSUNKÓW

Spis schematów:

1. Elementy finansów publicznych	20
2. Zadania publiczne i źródła ich finansowania	23
3. Istota gospodarki finansowej	27
4. Struktura organizacyjna resortu Obrony Narodowej	35
5. Harmonogram przedsięwzięć dotyczących planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej – etap wstępny	60
6. Harmonogram przedsięwzięć dotyczących planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej – etap weryfikacji.....	62
7. Harmonogram przedsięwzięć dotyczących planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej – etap końcowy	63
8. Harmonogram opracowania centralnych planów rzeczowych w resorcie Obrony Narodowej	66
9. Klasyfikacja przewidywań przyszłości	70
10. Zależność pomiędzy prognozowaniem, planowaniem i programowaniem	72
11. Podział metod prognozowania	73
12. Wyprzedzenia, okres i horyzont prognozy	75
13. Funkcje prognoz budżetowych resortu obrony Narodowej	78
14. Prognozowanie w cyklu planowania rozwoju	81
15. Model dysponentów budżetu państwa	86
16. Przepływy środków na rachunkach budżetu państwa	93
17. Podmioty biorące udział w zarządzaniu zasobami finansowymi w resorcie obrony Narodowej	103
18. Graficzna prezentacja wojskowych jednostek budżetowych	121

19. Struktura organizacyjna wojskowej jednostki budżetowej	122
20. Powiązanie wojskowej jednostki budżetowej z budżetem	124
21. Rodzaje rachunków bankowych wojskowej jednostki budżetowej	127
22. Metody finansowania przy uwzględnieniu zasad ewidencji księgowej wojskowych jednostkach budżetowych	128
23. Całościowe ujęcie struktury budżetu zadaniowego	139
24. Układ dokumentów planistycznych oraz ich wzajemne powiązanie	141
25. Istota outsourcingu, partneringu i insourcingu	158
26. Proponowana struktura organizacyjna Komendy Garnizonu Bydgoszcz	172
27. Przekazanie zadań WAK	178
28. Oddzielenie funkcji finansowo-gospodarczych od operacyjno -szkoleniowych w jednostkach wojskowych garnizonu	180
29. Obszary zadaniowe wojskowego oddziału gospodarczego	183

Spis tabel:

1. Porównanie finansów prywatnych i finansów publicznych	12
2. Rodzaje prognoz gospodarczych	74
3. Powiązanie klasyfikacji budżetowej z zadaniową dla wydatków MON	143
4. PKB, budżet państwa (BP) oraz budżet resortu obrony narodowej (BMON) w latach 1990-2008	197
5. Relacje budżetu MON do podstawowych wskaźników makroekonomicznych w latach 1990 – 2008	200
6. Dynamika budżetu resortu obrony narodowej na tle dynamiki budżetu państwa i PKB w latach 1990 – 2008	202

7. Prognoza kosztów profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP (ceny stałe z 2009 r. w mln zł)	236
8. Prognoza budżetu MON z uwzględnieniem nakładów na profesjonalizację w latach 2009-2012 (ceny stałe z 2009 r. w mln zł)	238
9. Prognoza struktury budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej w latach 2009-2012 (ceny stałe z 2009 r. w %)	239

Spis wykresów:

1. Dynamika budżetu resortu obrony narodowej na tle dynamiki budżetu państwa i PKB w latach 1990 – 2008	203
2. Tempo zmian w PKB w latach 2001 – 2003	214
3. Udział wydatków budżetowych w PKB	216
4. Tempo zmian PKB w latach 2003 – 2005	218
5. Relacje wydatków budżetu państwa do PKB w latach 2000-2006	221
6. Udział wydatków budżetu państwa w PKB w latach 2002 – 2007	224
7. Udział wydatków zdeterminowanych i wydatków elastycznych w wydatkach budżetu państwa w latach 2002-2006	225
8. Struktura budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej w 2012 r	240

Spis rysunków:

1. Zmiany ilościowo-jakościowe stanów osobowych Sił Zbrojnych w latach 2008-2012	235
---	-----

BIBLIOGRAFIA

A. Pozycje zwarte

1. Bolland S., Wstęp do nauki finansów, PWE, Warszawa 1986.
2. Cewke J., Zieliński T., Rachunkowość jednostek i zakładów budżetowych, PWE, Warszawa 1980.
3. Chojna-Duch E., Polskie prawo finansowe finanse publiczne, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006.
4. Chojna-Duch E., Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne, Lexis Nexis, Warszawa 2003.
5. Corbett M. F., The Outsourcing Revolution, Dearborn Trade Publishing, Chicago 2004.
6. Czyżewski R., Hundert M., Klóska R., Wybrane zagadnienia z prognozowania, *Ekonomicus*, Szczecin 2006.
7. Daniluk M., Gospodarka pokojowa a wojna, MON, Warszawa, 1984.
8. Denek E., Sobiech J., Wolniak J., Finanse publiczne, PWN, Warszawa 2001.
9. Denek E., Wierzbicki J., Sobiech J., Wolniak J., Finanse publiczne, Warszawa 1995.
10. Dębowska-Romanowska T., Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa budżetowego, Warszawa 1995.
11. Dziedzic J., Zasadnicze kierunki rozwoju logistyki SZ RP w latach 2009-2018, Materiały szkoleniowe do zajęć ze słuchaczami PSPO, SG WP. Zarząd Planowania Logistyki P4, Warszawa – 19 maja – 2008.
12. E. Jarocka, Finanse, finanse systemu bankowego, budżetowego, ubezpieczeń, przedsiębiorstw, Difin, Warszawa 2002.
13. Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych, T I, Racjonalizacja wydatków publicznych – uwarunkowania i instrumenty, pod red. J. Łuchowskiego, A. Pomorskiej, J. Szolno-Koguc, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.
14. *Ekonomika wojskowa*, pod red. M. Kocha, Wyd. MON, Warszawa 1979.
15. Falisiewicz A., Prognoza, program, plan, WP, Warszawa 1977.
16. Fedorowicz Z., Instytucje finansowe, PWE, Warszawa 1965.
17. Fedorowicz Z., Podstawy teorii finansów, Poltext, Warszawa 1993.
18. Filipiak – Dylewska B., Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy,

- Wyd. Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002.
19. Finanse przedsiębiorstwa, pod red. L. Szyszko, PWN, Warszawa 2000.
 20. Finanse publiczne i prawo finansowe, pod red. C. Kosikowskiego i E. Ruśkowskiego, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
 21. Finanse publiczne i prawo finansowe, pod red. E. Ruśkowskiego, Wyd. Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2000.
 22. Finanse publiczne, pod red. E. Denek, Warszawa 1997.
 23. Finanse publiczne, pod red. E. Denek, PWN, Warszawa 1999.
 24. Finanse publiczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne zastosowanie, pod red. B. Filipiak, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008..
 25. Finanse, pod red. J. Ostaszewskiego, Difin Warszawa 2003.
 26. Gajl N., Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego, PWN, Warszawa 1993.
 27. Gaudemet P. M., Molinier J., Finanse publiczne, PWE, Warszawa 2000.
 28. Głuchowski J., Budżet i procedura budżetowa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.
 29. Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia, pod red. J. Płaczka, AON, Warszawa 2001.
 30. Gospodarka polska na przełomie wieków od A do Z, praca zbiorowa, redakcja naukowa E. Czarny, Narodowy Bank Polski 2005.
 31. Gozdecki C., Zawada E., Wybrane metody statystyczne w prognozowaniu wojskowym, Wydawnictwo MON, Warszawa 1978.
 32. Greenburg E. R., Canzoneri C., Outsourcing. The AMA Survey, AMA Research Reports, New York 1997.
 33. Gryfin R.W., Podstawy zarządzania organizacjami, PWN, Warszawa 2004.
 34. Harasimowicz J., Finanse i prawo finansowe, Warszawa 1982.
 35. <http://www.externalservices.pl/kompendium.html>, 11.03.2009.
 36. Kaleta J., Gospodarka budżetowa, PWE, Warszawa 1977.
 37. Kaleta J., Informator budżetowy, PWE, Warszawa 1989.
 38. Kosikowski C., Ruśkowski E., Finanse publiczne i prawo finansowe, Oficyna Wolter Kluwer business, Warszawa 2008.
 39. Kryński H., Planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego, PWN, Warszawa 1978.
 40. Kurowski L., Wstęp do nauki prawa finansowego, PWT, Warszawa 1982.
 41. Kuźma M., Czym jest i na czym polega outsourcing, <http://www.outsourcing.edu.pl>.
 42. Leksykon finansowo – bankowy, pod red. W. Jaworskiego, PWE, Warszawa 1991.

43. Leś R., Oddział gospodarczy, WAP, Warszawa 1983.
44. Lysons K., Zakupy zaopatrzeniowe, PWE, Warszawa 2004.
45. Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Finanse publiczne w Polsce, Lexis Nexis, Warszawa 2007.
46. Mała Encyklopedia Ekonomiczna, PWE, Warszawa 1974.
47. Mała Encyklopedia Wojskowa, MON, Warszawa 1967.
48. Marion M., Histoire financière de la France depuis 1715, Paris 1927.
49. Misiąg W., Planowanie budżetowe w samorządach, Minicipium, Warszawa 2005.
50. Nowak E., Prognozowanie gospodarcze, Metody, modele, zastosowania, przykłady, pod red. E. Nowaka, Placet, Warszawa 1998.
51. Nowak E., Prognozowanie gospodarcze, Placet, Warszawa 1988.
52. Orzechowska K., Outsourcing, <http://www.outsourcing.edu.pl>.
53. Osiatyński J., Finanse publiczne. Ekonomia i polityka, PWN, Warszawa 2006.
54. Owsiak S., Finanse publiczne. Teoria i praktyka, PWN, Warszawa 1999.
55. Owsiak S., Planowanie budżetowe a alokacja zasobów, PWE, Warszawa 2008.
56. Owsiak S., Podstawy nauki finansów, PWE, Warszawa 2002.
57. Pajewski K., Logistyczny system zaopatrywania, wydawnictwo Bellona, Warszawa 1995.
58. Planowanie budżetowe a alokacja zasobów, pod red, S. Owsiaka, PWE, Warszawa 2008.
59. Płaczek J., Finansowanie i gospodarowanie budżetem Ministerstwa Obrony Narodowej w Polsce w latach 1989-1999 (od Układu Warszawskiego do Sojuszu NATO), AON, Warszawa 1999.
60. Płaczek J., Kształtowanie wydatków wojskowych we współczesnym świecie - konsekwencje dla Polski. AON, Warszawa 2001.
61. Płaczek J., Współczesne tendencje wydatków wojskowych w Polsce i na świecie, AON, Warszawa 2003.
62. Podstawy finansów, pod red. K. Mareckiego, PWE, Warszawa 2008.
63. Poradnik wykorzystania rachunku ekonomicznego w gospodarce wojskowej, pod red. T. Kamińskiego, WAP, Warszawa 1989.
64. Potoczny K., Rachunkowość budżetowa, Wydawnictwo eMPi2 materiały i podręczniki Mariana Pietraszewskiego, Poznań 2001.
65. Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego, pod red. S. Dolata, Opole 2000.
66. Prognozowanie gospodarcze, Metody i zastosowania, pod. red. M. Cieślak, PWN,

Warszawa 2002.

67. Prognozowanie gospodarcze, pod redakcją naukową E. Nowaka, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1998.
68. Prognozy ostrzegawcze w gospodarce, PWE, Warszawa 1996.
69. Rutkowski K., Logistyka dystrybucji. Specyfika. Tendencje rozwojowe. Dobre praktyki, SGH, Warszawa 2005.
70. Rutkowski K., Wprowadzenie do zarządzania logistycznego i zarządzania łańcuchem dostaw, Materiał autorski do wykładu w ramach XIX Edycji Podyplomowego Studium Zarządzania Logistycznego, SGH, Warszawa 2006.
71. Szczepański J., Szyszko L., Propedeutyka finansów przedsiębiorstwa, Wyższa Szkoła Ekonomiczno – Informatyczna, Warszawa 1999.
72. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, pod red. B. Balcerowicza, AON, Warszawa 1999.
73. Słownik wojskowej terminologii ekonomicznej, pod red. W. Stankiewicza, WAP, Warszawa 1976.
74. Smyk S., Rola zewnętrznych oferentów usług logistycznych (outsourcingu) w logistyce wojskowej, Wyd. AON, Warszawa 2007.
75. Stachowiak Z. Na drodze do integracji wojskowej myśli ekonomicznej, AON, Warszawa 1994.
76. Stan i prognoza rozwoju wydatków wojskowych w Polsce na tle tendencji światowych, pod red. J. Płaczka, AON, Warszawa 2004.
77. Stankiewicz W., Ekonomia wojenna, Warszawa 1970.
78. Stańczyk K., Gospodarka finansowa, kontrola finansowa i audyt wewnętrzny wojskowej jednostki budżetowej, AON, Warszawa 2007.
79. Stańczyk K., System kontroli finansowej i audytu wewnętrznego wojskowej jednostki budżetowej. Rozprawa doktorska, Wyd. AON, Warszawa 2006.
80. Stańczyk K., Zarys rachunkowości wojskowych jednostek budżetowych, AON, Warszawa 2004.
81. System finansowy w Polsce, pod red. B. Pietrzaka, Z. Polańskiego, B. Woźniak, PWN, Warszawa 2003.
82. System finansowy w Polsce, pod red. B. Pietrzaka, Z. Polańskiego, B. Woźniak, PWN, Warszawa 2008.
83. Sytuacja gospodarcza kraju w 1989 r., Centralny Urząd Planowania, Warszawa 1990.

84. Trocki M., Outsourcing. Metoda restrukturyzacji działalności gospodarczej, PWE, Warszawa 2001.
85. Urbański K., Sułek M., Płaczek J., Potencjał obronno-ekonomiczny i Wydatki wojskowe (zestawienie danych statystycznych), AON, Warszawa, 1992.
86. Uwarunkowania i bariery naprawy finansów publicznych, pod red. J. Głuchowskiego, A. Pomorskiej, J. Szolno-Koguc, Wyd. KUL, Lublin 2007.
87. Wasylko M., Kontrola finansowania jako instrument optymalizacji procesów gospodarczych, Wyższa Szkoła Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń
88. Weber D., Wdrożenie budżetu zadaniowego w Polsce. Ocena postępu, osiągnięć oraz propozycje następnych kroków.
89. Wielka Encyklopedia Powszechna, PWN, Warszawa 1964.
90. Winiarski B., System planowania gospodarki narodowej, PWE, Warszawa 1985.
91. Wybrane elementy ekonomiki bezpieczeństwa, pod red. Z. Stachowiaka, J. Płaczka, AON, Warszawa 2002.
92. Wypych M., Finanse i instrumenty finansowe, Wydawnictwo Absolwent, Łódź 2001.
93. Zaliaś A., Pawełek B., Wanat S., Prognozowanie ekonomiczne, Teoria, przykłady, zadania, PWN, Warszawa 2003.
94. Zaliaś A., Teoria prognozy, PWE, Warszawa 1997.
95. Zarys finansów publicznych i prawa finansowego, pod red. W. Wójtowicz, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.
96. Zarys prawa finansowego, pod red. E. Drgasa, Toruń 1986.
97. Ziółkowska W., Finanse publiczne – teoria i zastosowanie, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2002.
98. Zysnarska A., Rachunkowość finansowa sektora budżetowego, Ośr. Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 1999.

B. Dokumenty

1. Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2000 roku, t. I, NIK, Warszawa 2001.
2. Aneks do Tomu I Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004, Omówienie części budżetowych, Rada Ministrów, Warszawa, 2005.
3. 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.
4. Budżet zadaniowy: racjonalność - przejrzystość – efektywność, Departament Budżetu Zadaniowego, Warszawa 2008.
5. Decyzja budżetowa na rok 2009 Nr 39/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 lutego 2009 r. (Dz. Urz. MON nr 1a, poz. 16).
6. Decyzja nr 106/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 kwietnia 2005 r. w sprawie powołania zespołu do opracowania koncepcji oddzielenia w wojskowych jednostkach budżetowych funkcji finansowo-gospodarczych od operacyjno-szkoleniowych.
7. Decyzja Nr 130/MON z dnia 26 marca 2008 r. zmieniająca decyzje w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej (Dz Urz MON 2008, nr 6, poz. 63).
8. 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 2007, nr 10, poz. 119).
9. Decyzja Nr 24/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 marca 1994 r. w sprawie tymczasowych zasad opracowania, wykonania i kontroli budżetu państwowych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej, (Dz. Rozk. MON, poz. 25).
10. 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 Nr 13, poz. 149 i nr 17, poz. 180 oraz z 2008 r. nr 6, poz. 63).
11. Decyzja nr 391/MON z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej (Dz. Urz. MON Nr 18, poz.196).
12. Decyzja nr 503/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 grudnia 2006 r. w sprawie wdrożenia programu pilotażowego oddzielenia w wojskowych jednostkach budżetowych funkcji finansowo-gospodarczych od operacyjno-szkoleniowych (Dz.Urz. MON, Nr 22, poz. 293).
13. Decyzja Nr 67/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie

- przedsięwzięć organizacyjnych zapewniających sprawną realizację procesu profesjonalizacji Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Decyzja nie publikowana.
14. Decyzja Nr 7/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 stycznia 2008 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. MON 2008, nr 1, poz. 6).
 15. Informacja nt. głównych założeń „Programu rozwoju sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2009 – 2018”, „Biuletyn Informowania Wewnętrznego”, Nr 8 (84)/09, 23.03.09, Departament Prasowo – Informacyjny MON, Wyd. MON, Warszawa marzec 2009.
 16. Informacja o wynikach kontroli wykonywania budżetu państwa w 2006 r. Część 29, NIK. Warszawa 2007.
 17. Jednolity zakładowy plan kont dla jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych podległych Ministrowi Obrony Narodowej, Fin 91/2002, Wyd. Departamentu Budżetowego MON, Warszawa 2002.
 18. Koncepcja wdrażania w resorcie obrony narodowej systemu kontraktowania usług poza Siłami Zbrojnymi RP, Wyd. Inspektoratu Wsparcia SZ, Bydgoszcz styczeń 2008.
 19. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997, nr 78, poz. 483).
 20. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 lipca 2004 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz Agencji Mienia Wojskowego (DzU 2004, nr 163, poz. 1711).
 21. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2002 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zamówieniach publicznych (DzU 2002, nr 72, poz. 664).
 22. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 października 2004 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 2004, nr 241, poz. 2416).
 23. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 marca 2002 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o rachunkowości (DzU 2002, nr 76, poz. 694).
 24. Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 lipca 1998 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zamówieniach publicznych (DzU 1998, nr 119, poz. 773).
 25. Podział kompetencji i zadań pomiędzy wojskowymi oddziałami gospodarczymi

- i jednostkami wojskowymi uczestniczącymi w programie pilotażowym oddzielenia w wojskowych jednostkach budżetowych funkcji finansowo-gospodarczych od operacyjno-szkoleniowych, Wyd. SG WP. Zarząd Planowania Logistyki P – 4, Warszawa 2008.
26. Prognozowanie w przedsiębiorstwie. Materiały na seminarium, StatSoft Polska Sp. zoo, Warszawa 2000.
 27. Raport. Budżet zadaniowy na rok 2008, t. II, Departament Budżetu Zadaniowego, Warszawa 2007.
 28. Regulamin organizacyjny Ministerstwa Obrony Narodowej (Dz. Urz. MON 2006., nr21, poz.270).
 29. Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 czerwca 2006 r w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa (Dz U 2006, nr 116, poz. 782).
 30. Rozporządzenie Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (DzU, nr 116, poz. 784 i nr 245, poz. 1785).
 31. Rozporządzenie Ministra Finansów z 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa i szczegółowych zasad obsługi rachunków bankowych budżetu państwa oraz zakresu i terminów sporządzania przez Narodowy Bank Polski informacji i sprawozdań z wykonania budżetu państwa w ramach obsługi bankowej budżetu państwa (DzU, nr 122, poz. 1335).
 32. Rozporządzenie Ministra Finansów z 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. z 2000, nr 59, poz. 688).
 33. Rozporządzenie Ministra Finansów z 20 września 2004 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (DzU, 2004 nr 209, poz. 2132).
 34. Rozporządzenie Ministra Finansów z 23 września 1999 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (DzU 1999, nr 78, poz. 880 – obowiązująca od 1. stycznia 2000 r.).
 35. Rozporządzenie Ministra Finansów z 25 marca 2003 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (DzU 2003, nr 68, poz. 634).
 36. Rozporządzenie Ministra Finansów z 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 (DzU 2006, nr 116, poz. 783).
37. Rozporządzenie Ministra Finansów z 5 maja 2006 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (DzU 2006, nr 80, poz. 588).
 38. Rozporządzenie Ministra Finansów z 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009, (DzU 2008, nr 87, poz. 537).
 39. Rozporządzenie Ministra Finansów z 26 stycznia 2005 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu (DzU 2005, nr 23, poz. 190).
 40. Rozporządzenie Ministra Finansów z 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 (DzU 2008, nr 23, poz. 135).
 41. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 21 października 2004 r. w sprawie utworzenia garnizonów oraz określenia zadań, siedzib i terytorialnego zasięgu właściwości ich dowódców (DzU 2004, nr 242, poz. 2423).
 42. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 28 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (DzU 2006, nr 127, poz. 889).
 43. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie sposobu i metodologii prowadzenia i aktualizacji rejestru podmiotów gospodarki narodowej, w tym wzorów wniosków, ankiet i zaświadczeń oraz szczegółowych warunków i trybu współdziałania służb statystyki publicznej z innymi organami prowadzącymi urzędowe rejestry i systemy informacyjne administracji publicznej (DzU 1999, nr 69, poz. 763).
 44. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (DzU 1996, nr 94, poz. 426).
 45. Rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z 30 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (DzU 2005, nr 133, poz. 1120).
 46. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004, Rada Ministrów, Warszawa, 2005.

47. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005, Rada Ministrów, Warszawa, 2006.
48. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006, Rada Ministrów, Warszawa, 2007.
49. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007, Rada Ministrów, Warszawa, 2008.
50. Tekst jednolity Ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (DzU 2003, nr 15, poz. 148 z późn. zm.).
51. Uchwała sejmu RP w sprawie podstawowych problemów obronności państwa (M.P. nr 9, poz. 109)
52. Ustawa budżetowa na rok 1999 z dnia 17 lutego 1999 r. (Dz.U 1999, nr. 17, poz. 154).
53. Ustawa z 8 grudnia 2006 o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (DzU 2006, nr 249, poz. 1832).
54. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (DzU 1994, nr 76, poz. 344).
55. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (DzU 1995, Nr 10, poz. 56).
56. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (DzU 2005, nr 14, poz. 114).
57. Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, (DzU 2005, nr 41, poz. 398).
58. Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe” i zapewnieniu jego realizacji (DzU 2001, nr 89, poz. 972).
59. Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 roku o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie innych ustaw, (DzU, nr 110, poz. 1255).
60. 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. Nr 34, poz. 149)
61. Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 2001. nr 76, poz. 804).
62. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (DzU 1998, nr 155, poz. 1014).

63. Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (DzU 2005, nr 164, poz. 1365).
64. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (DzU 1995, nr 88, poz. 439).
65. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (DzU 2004, nr 19, poz. 177).
66. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (DzU 1994, nr 121, poz. 591).
67. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU 2005, nr 249, poz. 2104).
68. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (DzU 2004, nr 163, poz. 1711 ze zm.).
69. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (DzU 1996, nr 90, poz. 405).
70. Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe. (Dz. U. Nr 4, poz. 18).
71. Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (DzU, nr 83, poz. 932).
72. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (DzU 1997, nr 137, poz. 926).
73. Ustawa z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (DzU 1995, nr 142, poz. 702).
74. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (DzU 1996, nr 10, poz. 56).
75. Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz zmianie niektórych ustaw (DzU 2004, nr 273, poz. 2703).
76. 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 2004, nr 13, poz. 139).

C. Artykuły

1. Augustyniak-Górna T., Podmiotowość finansowoprawna jednostek budżetowych, „Zeszyty Naukowe UŁ”, seria I, 1979, nr 65.
2. Fedorowicz Z., Funkcja rozdzielcza finansów socjalistycznych, „Finanse” 1959, nr 1.
3. Finanse. Gospodarowanie w wojsku. Rynek. Materiały na VII sympozjum naukowe, Wyższa Szkoła Oficerska Służb Kwatermistrzowskich, Poznań 1991.
4. Goławski A., Kuszenie zawodowstwem – rozmowa z gen. bryg. Waldemarem Czarnieckim, szefem Zespołu ds. Profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP, „Polska Zbrojna” 2007, Nr 23.
5. P. Gótski, K. Stańczyk, J. Płaczek, Wykorzystanie analizy systemowej do planowania budżetu zadaniowego MON na 2008 rok, w: Badania operacyjne i systemowe: Decyzje, gospodarka, kapitał ludzki, jakość, pod red. J. Gutenbauma, PAN IBN, Warszawa 2008.
6. Greń J., Metodologiczne aspekty prognozowania ekonomicznego, „Przegląd strategiczny” 1978, nr 1.
7. Korejba J., Postawić na specjalistów, „Polska Zbrojna” 2008, nr 1.
8. Kosikowski C., Prawne aspekty realizacji zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych, „Kontrola Państwowa” 2005, Numer specjalny.
9. Kościelecki L., Stańczyk K., Struktura zasobów finansowych państwa jako istotnego elementu potencjału gospodarczo-obronnego, [w]: Potencjał gospodarczo-obronny państwa jako źródło wsparcia logistycznego Sił Zbrojnych w przyszłych operacjach – numer specjalny, „Zeszyty Naukowe AON” 2007, nr 2.
10. Ruman S., Rusek H., Wybrane problemy profesjonalizacji Sił Zbrojnych, „Przegląd Wojsk Lądowych” 2008, nr 1.
11. Stańczyk K., Organizacyjne i prawne uwarunkowania kształtowania budżetu MON, „Myśl Wojskowa” 2005.
12. Stańczyk K., Płaczek J., Tendencje w wydatkach wojskowych Polski w latach 2001-2004, „Zeszyty Naukowe AON” 2005, nr 3.
13. Stańczyk K., Kształtowanie wydatków wojskowych Polski do 2008, w: Stan i prognoza rozwoju wydatków wojskowych w Polsce na tle tendencji światowych „Wydatki”, pod red J. Płaczką, AON, Warszawa 2004.
14. Stańczyk K., Badanie tendencji w wydatkach wojskowych Polski w latach 1990 – 2003),

- [w]: Stan i prognoza rozwoju wydatków wojskowych w Polsce na tle tendencji światowych „Wydatki”, pod red J. Płaczką, AON, Warszawa 2004.
15. Stańczyk K., Identyfikacja zasobów finansowych przeznaczonych na obronność, [w]: Zarządzanie zasobami obronnymi w Polsce – stan i perspektywy „Zarzasob”, pod red. J. Płaczką, AON, Warszawa 2005.
16. Stańczyk K., Płaczek J., Budżet obronny w budżecie zadaniowym państwa polskiego, „Zeszyty Naukowe” 2008, nr 2.
17. Stańczyk K., Płaczek J., Defence budget in programme budget of the Polish state, [w]: Sbornik ze IV mezinarodni vedecke konference. Public finance: myths and realisty, Uniwersytet Obrony, Brno 2008.

