

Wybrane problemy
finansów publicznych

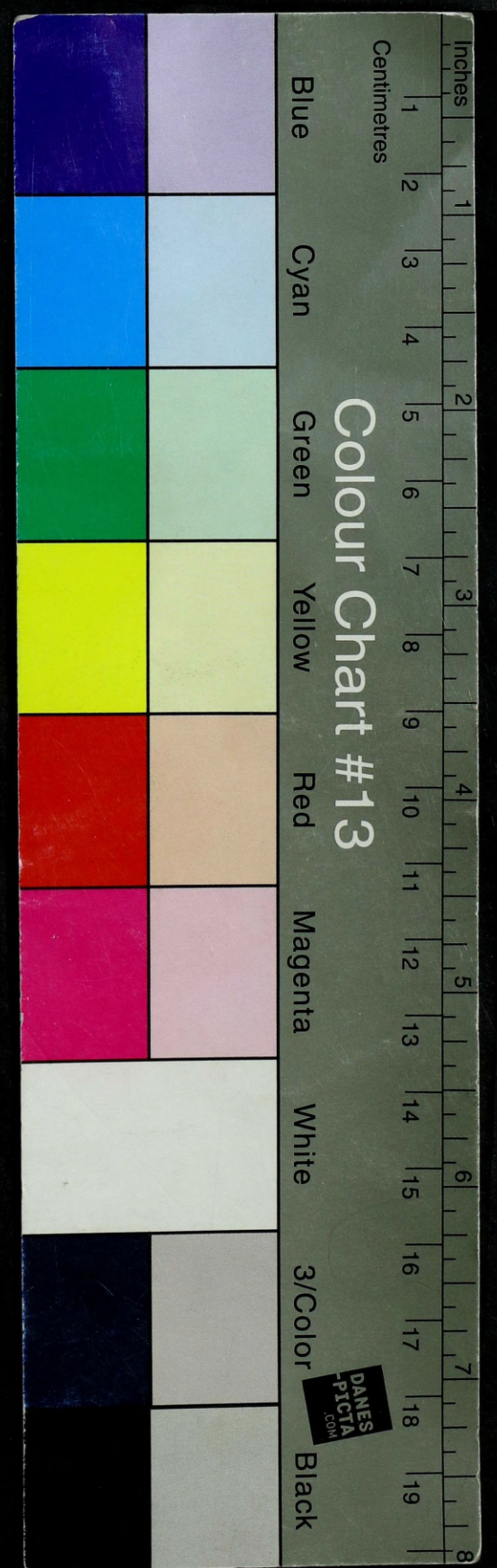
FINANSE WOJSKA



Pod redakcją Konrada Stańczyka

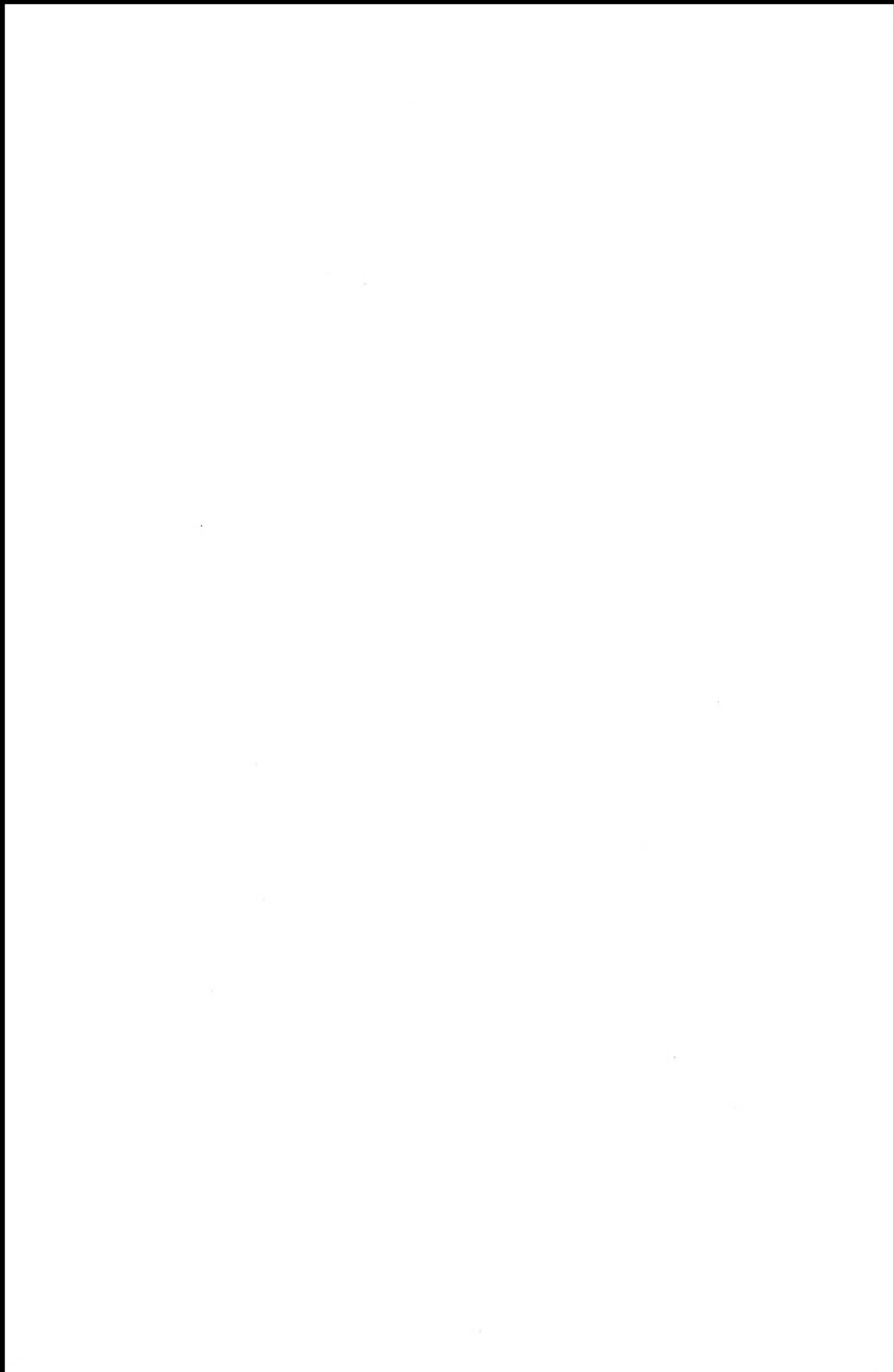
66094

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ



**Wybrane problemy
finansów publicznych**

FINANSE WOJSKA



AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ



**Wybrane problemy
finansów publicznych**

FINANSE WOJSKA

Pod redakcją Konrada Stańczyka

Warszawa 2009

Autorzy:

1. dr Tomasz BASZCZYŃSKI – pkt 2.3
2. dr Henryk BORSUK – pkt 3.1.; 3.2
3. dr Konrad STAŃCZYK – wstęp; pkt 1.1; 1.2; 2.1; 2.2; 3.3; zakończenie; redakcja dzieła

Recenzenci:

1. prof. dr hab. Janusz PŁACZEK
2. dr hab. Lech KOŚCIELECKI

Projekt okładki:

Konrad STAŃCZYK

Korekta:

Małgorzata SEKTAS

Skład i łamanie:

Małgorzata GAWŁOWSKA

© Copyright by Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2009

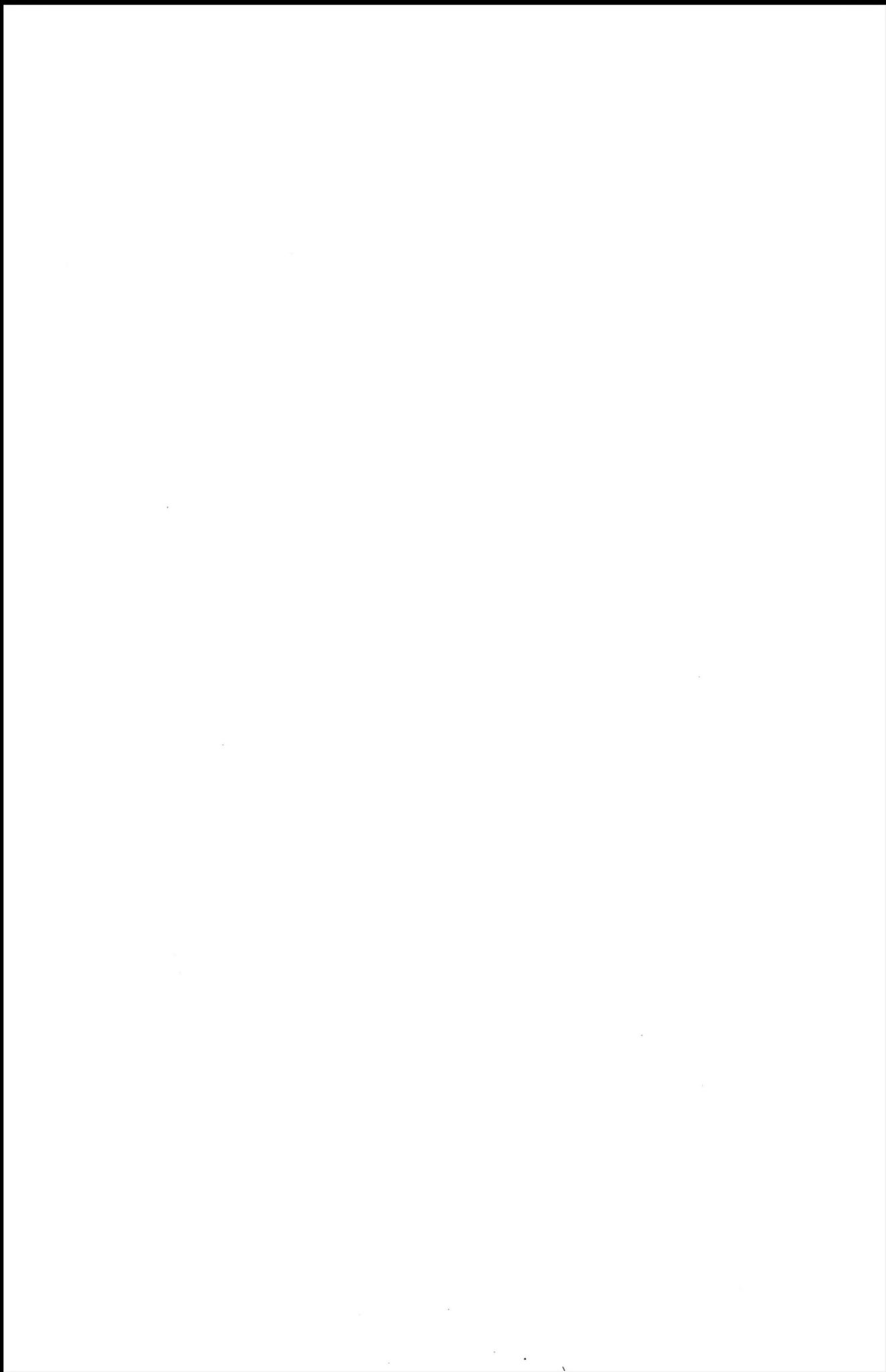
ISBN 978-83-7523-078-9

Sygn. AON 5937/09

Skład, druk i oprawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej
00-910 Warszawa, al. gen. A. Chruściela 103, tel. 681-40-55, tel./faks 681-37-52
e-mail: wydawnictwo@aon.edu.pl
Zam. nr 712/2009

SPIS TREŚCI

WSTĘP	7
1. RELACJE FINANSÓW PUBLICZNYCH I FINANSÓW WOJSKA – ZARYS TEORII	10
1.1. Finanse publiczne jako przestrzeń realizacji zadań państwa związanych z obroną narodową – ujęcie teoretyczne	10
1.2. Teoretyczne i prawne uwarunkowania gospodarki finansowej resortu obrony narodowej	24
2. SYSTEM BUDŻETOWY PAŃSTWA JAKO ŚRODOWISKO FINANSÓW WOJSKA	41
2.1. Planowanie i uchwalanie budżetu państwa	41
2.2. Ogólne zasady wykonywania budżetu państwa	51
2.3. Przeobrażenia społeczno-gospodarcze w Polsce w latach 1990–2008 i ich wpływ na finansowanie sił zbrojnych	64
3. ORGANIZACJA I ZARZĄDZANIE FINANSAMI WOJSKA W POLSCE	79
3.1. Analiza systemu planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej	79
3.2. Organizacja i zadania struktur finansowych resortu obrony narodowej	90
3.3. Analiza wydatków wojskowych realizowanych z budżetu państwa w latach 2000–2008	102
ZAKOŃCZENIE	124
BIBLIOGRAFIA	127
SPIS SCHEMATÓW, TABEL, WYKRESÓW I RYSUNKÓW	133



WSTĘP

Sprawne funkcjonowanie państwa i jego instytucji, w tym tych realizujących zadania związane z obroną narodową wymaga właściwego prowadzenia finansów publicznych.

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 obecnych, zmian dotyczących funkcjonowania gospodarki finansowej w całym resorcie obrony narodowej uzasadniają konieczność popularyzacji teorii i badania praktyki z zakresu finansów wojska jako elementu finansów publicznych państwa. Tym samym podjęcie problematyki *Wybrane problemy finansów publicznych. Finanse wojska*, jako tematu opracowania znajduje swoje uzasadnienie zarówno teoretycznymi, jak i praktycznymi względami.

Głównym celem pracy jest zidentyfikowanie, na tle istniejących rozwiązań finansów publicznych zasad, form i podmiotów realizujących finanse wojska, a ściślej gospodarkę finansową w resorcie obrony narodowej i dokonanie oceny istniejących rozwiązań na tle zachodzących przeobrażeń społecznych, gospodarczych, politycznych i militarnych w kraju i na świecie.

Główny problem badawczy prowadzonych rozważań wynikał z próby znalezienia odpowiedzi na pytanie: jak aktualnie, z punktu widzenia organizacyjno-prawnego realizowana jest gospodarka finansowa w resorcie obrony narodowej z punktu widzenia jej planowania, i realizacji? 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 wojska?**

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 absorbowanie rozwiązań finansów publicznych formułowanych dla sektora publicznego, szczególnie z zakresu prawa finansowego i ustanowienie oraz stosowanie reguł gospodarki finansowej wojska wraz z permanentną kontrolą ich przestrzegania.

Niewątpliwie instrumentami wspomagającymi racjonalną działalność są wykonywane fachowe analizy, głównie wielkości i strumieni przepływów środków pieniężnych i przewidywania w różnym horyzoncie czasowym występujących w przeszłości i mogących nastąpić w przyszłości zmian w tym zakresie.

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 są finanse wojska i 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. To w niektórych aspektach znacznie rozszerza zakres czasowy podjętych w pracy badań.

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

Wstęp stanowi warstwę metodologiczną opracowania.

Rozdział 1 – Relacje finansów publicznych i finansów wojska – zarys teorii ma charakter wprowadzenia w omawianą w pracy problematykę. Pokazuje on ściśle

powiązania obrony narodowej z siłami zbrojnymi, zależności armii od posiadanych zasobów pieniężnych, związku wielkości środków budżetowych resortu od wielkości budżetu państwa i stosunki wielkości budżetu od kondycji finansów publicznych, 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 – *System budżetowy państwa jako środowisko finansów wojska* dotyczy zagadnień związanych z ogólną charakterystyką systemu budżetowego państwa, ze szczególnym uwzględnieniem zasad planowania i wykonywania budżetu państwa jako podstawowego zasobu realizacji funkcji państwa wraz z analizą finansowania sił zbrojnych na tle zachodzących w kraju przeobrażeń społeczno-gospodarczych, budowania nowej racji stanu i nowej filozofii bezpieczeństwa państwa.

Rozdział 3 – *Organizacja i zarządzanie finansami wojska w Polsce* dotyczy często zawitych niuansów planowania i wykonywania – organizowania budżetu resortu na tle obowiązujących w tym zakresie norm prawa budżetowego z uwzględnieniem analizy wielkości środków pieniężnych służących realizacji zadań obronnych.

W zakończeniu sformułowano stosowne wnioski z podjętych w pracy badań.

Praca jest pochodną podjętych zespołowo w Akademii Obrony Narodowej badań naukowych z zakresu finansów publicznych i gospodarki finansowej wojska.

Usystematyzowana wiedza teoretyczna oraz ogromne doświadczenie praktyczne **Pana płk. dr. Tomasza Baszczyńskiego (szefa finansów Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych)**, a ponadto dokładność i rzetelność w opisie treści, formułowaniu poglądów i opisie zjawisk stosowana przez **Pana płk. Henryka Borsuka (z-cy dyrektora Departamentu Administracyjnego MON)** wpłynęły niewątpliwie na treść i formę tegoż opracowania.

Wyrażam 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 proszkujących praktycznych i bezpiecznych źródeł wiedzy, *wszak pieniądзом trzeba rozkazywać, a nie im służyć*¹, choć 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. RELACJE FINANSÓW PUBLICZNYCH I FINANSÓW WOJSKA – ZARYS TEORII

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 zewnątrz².

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 naturalnej. Dotyczy to np.: sortów mundurowych, posiłku w naturze, biletu na przejazd itp., choć sposoby te zanikają na rzecz równoważni-

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.).

ków pieniężnych (równoważnik mundurowy, dieta, zwrot kosztów przejazdu do obranej miejscowości tam i z 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 wyťažonej 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, np. wojskowe jednostki budżetowe) gromadzą z różnych tytułów zasoby pieniężne wraz z ich surogatami (weksle, чеки), 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.

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

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.

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

środków finansowych przez władze publiczne, o tyle współcześnie przez finanse rozumie się ogół zjawisk pieniężnych powstających w związku z działalnością gospodarczą i społeczną człowieka⁸.

J. Harasimowicz określa finanse jako stosunki społeczne powstające w związku z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych⁹.

Reasumując pojęciem finansów określa się proces gromadzenia i rozdzielenia zasobów pieniężnych, a w potocznym rozumieniu tego pojęcia – same zasoby pieniężne, którymi dysponują publiczne i prywatne podmioty gospodarcze¹⁰.

Można również stwierdzić, że finanse są to zasoby pieniężne, operacje tymi zasobami oraz normy prawne ich dotyczące¹¹.

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, umożliwiając 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 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.

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.

⁸ S. Owsiak, *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.

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

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

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.

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 stawianych 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 – na ich siłę 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.

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

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.

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.

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

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

Przeznaczenie środków publicznych na określone cele (zadania, np. obrona narodowa) i w ustalonej wysokości znajduje odzwierciedlenie w wydatkach określonych w ustawie budżetowej 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,

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 dokonywania 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 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).

¹⁹ Ibidem, s. 427.

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

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 r., 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);

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);

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

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).

Niekwestionowaną zasługą tej regulacji prawnej jest instytucjonalne podkreślenie zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych.

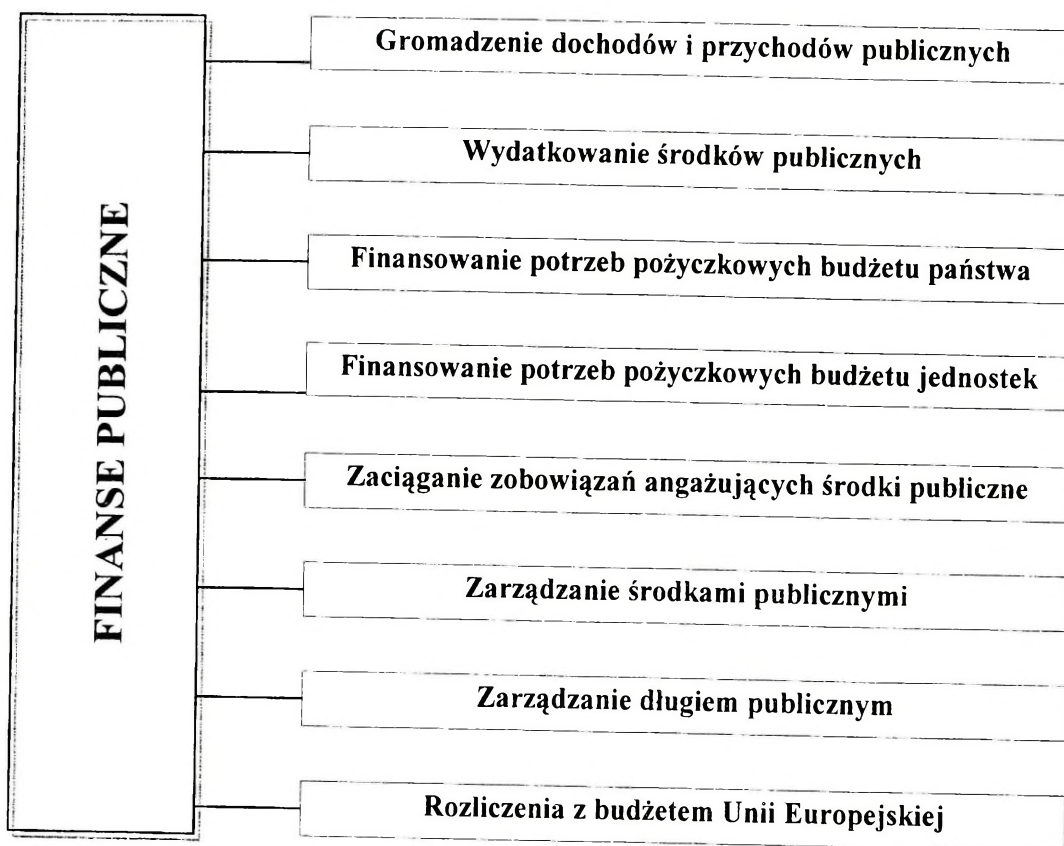
Finansom publicznym poświęcony jest ponadto odrębny, X rozdział Konstytucji²⁴ „Finanse publiczne”, który zawiera podstawowe przepisy odnoszące się do nakładania podatków i innych obciążeń, zarządzania środkami publicznymi i rzeczowym majątkiem Skarbu Państwa, trybu uchwalania i rozliczania wykonania budżetu państwa oraz organizacji banku centralnego, ustanawianie monopolu, 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 prezydent to 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.

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.

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

Elementy finansów publicznych



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

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 pieniądzem²⁵ 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;

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.

6. Formy i metody posługiwania się pieniędzem oraz metodę osiągania celu, której istotą 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 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 publicznych można sprowadzić do następujących cech:

1. Władza publiczna dysponuje przymusem dla zapewnienia sobie dochodów i nie podlega przymusowi w zakresie wydatków;

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. Deneka, 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.

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” Warszawa 2007, nr 2, s. 102.

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

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.

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.

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.

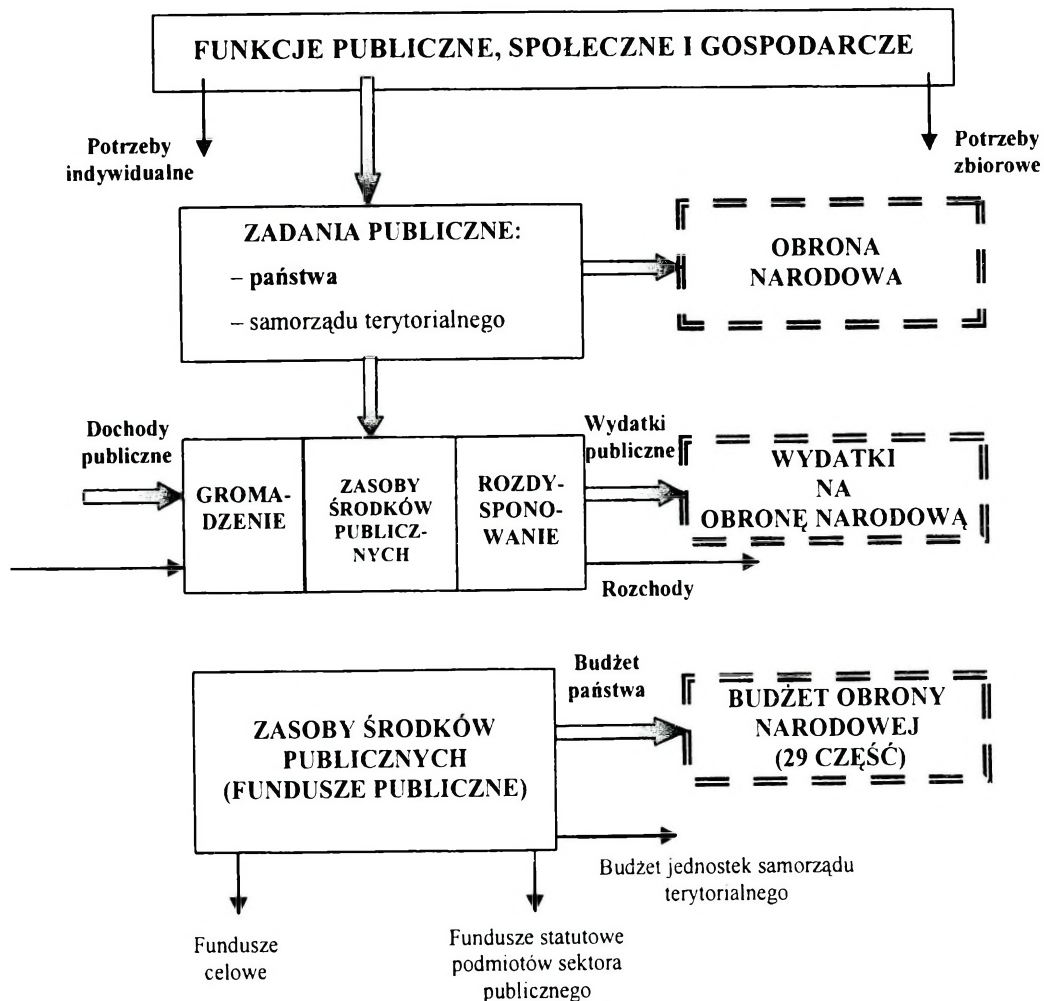
Armia od początku powstania mogła wykonywać swe funkcje w interesie państwa wówczas, gdy zapewniało jej ono niezbędne środki. Sposoby zaspokajania tych potrzeb były w przeszłości rozmaite. Bez względu jednak na to, czy miały postać zaboru mienia, rekwizycji bądź zdobyczy wojennej, czy też – jak w okresach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

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

³⁷ Źródłem finansowania wydatków publicznych mogą być też pożyczki.

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

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.

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

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

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.

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 stawianych 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 cywili-

⁴⁰ A. Borodo, *Finanse publiczne RP, zagadnienia prawne*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2001, s. 16.

zacyjnego 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 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 pojęcia 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 (schemat 3).

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.

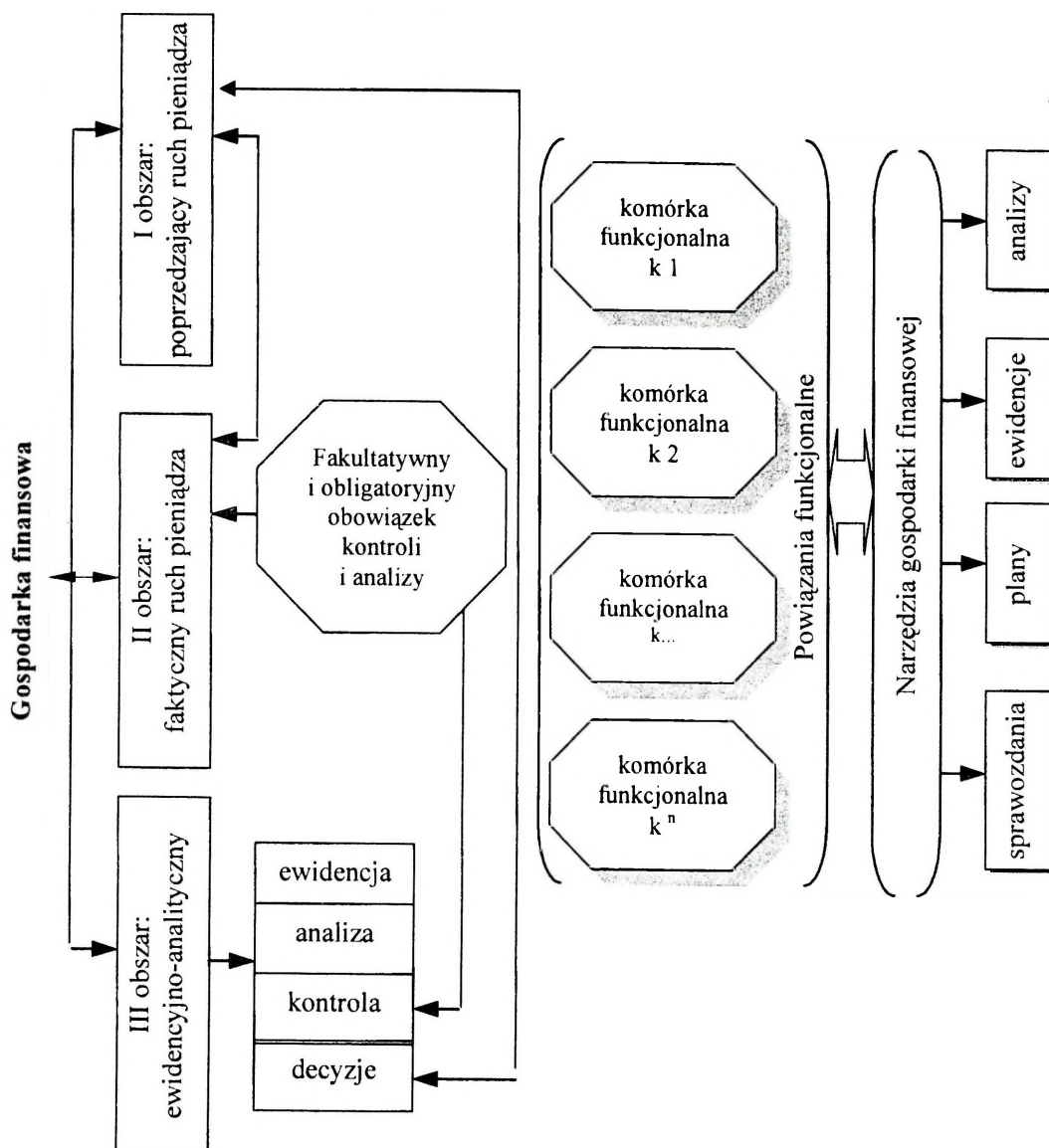
⁴² M. Wypych, *Finanse i instrumenty...*, op. cit., s. 17.

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 pie-

niężnych 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 ewidencyjno-księgowe 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.

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.).

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 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.

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.

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 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 zrjonalizować ten obszar.

Funkcjonowanie każdego podmiotu resortu obrony narodowej, w celu zapewnienia 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

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.

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 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 finan-

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

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

sowych oraz dysponentów środków finansowych na wszystkich szczeblach dowodzenia oraz przepisy i normy prawne dotyczące gospodarowania środkami pieniężnymi i urządzenia 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 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: otoczenie-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

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

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

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, 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 przyznanych 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.

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; K. Stańczyk, *Organizacyjne i prawne uwarunkowania kształtowania budżetu MON*, „Myśl Wojskowa” 2005, nr 2, s. 122–125.

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

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

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,
3. Pełnomocników i koordynatorów, powoływanych odrębną decyzją.

Kierowniczymi stanowiskami Ministerstwa są:

1. Sekretarz stanu – I zastępca ministra obrony narodowej,
2. Szef Sztabu Generalnego WP,

⁶³ Regulamin organizacyjny Ministerstwa Obrony Narodowej (Dz. Urz. MON 2006, nr 21, poz. 270).

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;
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;**

⁶⁴ Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o Urzędzie Ministra Obrony Narodowej (DzU 1996, nr 10, poz. 56).

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 duszpa-sterstwami 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 spra-wowanie nadzoru w tym zakresie;
17. Sprawowanie funkcji organu odwoławczego w sprawach określonych od-rębnymi 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 międzyna-rodowych strukturach wojskowych oraz bezpośrednio w strukturach organi-zacji 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 określo-nych 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 organi-zacyjne odpowiada i organizuje:

1. Prawidłowe kształtowanie struktur organizacyjno-etatowych i zasad funk-cjonowania 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

⁶⁵ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU 2005, nr 249, poz. 2104 ze zm.).

⁶⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (DzU 2006, nr 80, poz. 588 ze zm.).

⁶⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (DzU 2004, nr 19, poz. 177 ze zm.).

⁶⁸ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (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 Decyzja nr 391/MON z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej (Dz. Urz. MON 2004, nr 18, poz. 196).

⁷¹ Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP (DzU 2001, nr 76, poz. 804 ze zm.).

Ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. *o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz zmianie niektórych ustaw*⁷² 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 Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych*⁷⁴, 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 narodowej*⁷⁵ oraz Decyzją nr 219/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 maja 2007 r. w sprawie *ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa drugiego stopnia*⁷⁶ 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 Woj-

⁷² Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. *o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz zmianie niektórych ustaw* (DzU 2004, nr 273, poz. 2703).

⁷³ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie *szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych* (DzU 2005, nr 133, poz. 1120).

⁷⁴ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie *szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych* (DzU 2006, nr 127, poz. 889).

⁷⁵ 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 ze zm.).

⁷⁶ 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).

skowe 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 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 narodowej*⁷⁹ 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, uzasadniony jest fakt oparcia zasad gospodarki finansowej

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).

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 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).

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).

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.

PYTANIA:

1. Określ istotę i zakres finansów.
2. Na czym polega różnica między finansami publicznymi a finansami prywatnymi?
3. Omów znaczenie i zakres ingerencji państwa w funkcjonowanie gospodarki rynkowej.
4. Scharakteryzuj funkcje finansów publicznych.
5. Wymień i omów podstawowe dochody publiczne.
6. Dokonaj charakterystyki wydatków publicznych państwa.
7. Omów istotę, znaczenie i zakres finansów publicznych.
8. Wymień zasady i cechy finansów publicznych.
9. Scharakteryzuj istotę gospodarki finansowej.
10. Omów funkcje gospodarki finansowej.
11. Określ istotę gospodarki finansowej wojska.
12. Wymień i omów kompetencje głównych instytucji kreujących finanse wojska.

2. SYSTEM BUDŻETOWY PAŃSTWA JAKO ŚRODOWISKO FINANSÓW WOJSKA

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.

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 budżeto-

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

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

wych. 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 określane 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. Niemniej 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. Wykazów inwestycji i programów wieloletnich.
5. Wykazów wydatków związanych z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej oraz programów i projektów dofinansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

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 naczelnych 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

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

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.
2. Założenia makroekonomiczne na rok budżetowy na 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.

⁸⁴ W praktyce Komisja jest forum konsultacji ze związkami zawodowymi.

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

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 i 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.

Parlamentarna procedura budżetowa jest w ogólnym zarysie zgodna z trybem prac obowiązującym przy uchwalaniu innych ustaw. Rozpatrywanie przez Sejm

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

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

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 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. Ko-

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

misje 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 z 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, 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 mogłoby odbyć się niezwłocznie trzecie czytanie projektu ustawy – w praktyce jednak na tym etapie zawsze toczy się długa i burzliwa dyskusja). Debat zamyka ponowne wystąpienie posła sprawozdawcy, zwykle głos zabiera też 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 ca-

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

łość 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 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 weta) 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 przewidywanym 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.

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

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

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

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 rozpisać 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:

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 „wyjątkowych 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 fi-

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

nansowym 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, konieczne staje się ustanowienie gotowych – proceduralnych rozwiązań dla sektora publicznego, opartych na normach prawa, z wykorzystaniem możliwości stosowania sankcji karnych za ich niestosowanie.

2.2. 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 związanych 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 dysponenci środków budżetowych – kierownicy wszystkich szczebli jednostek, których działalność finansowana jest środkami ujętymi w budżecie państwa⁹⁵.**

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

⁹⁵ Por. E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 524.

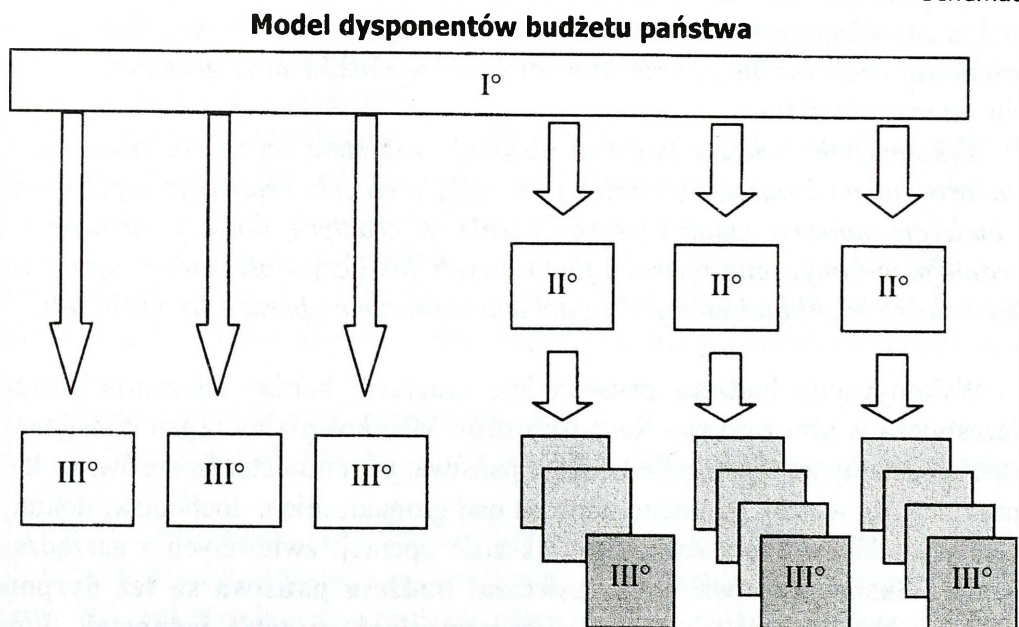
Każdy wydatek jest adresowany do realizujących go podmiotów: ministrów, kierowników urzędów centralnych, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów (ok. 85% całości wydatków), jednostek pozabudżetowych (pozarządowych), wojewodów (prawie 10% wydatków) i innych dysponentów części budżetowych.

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.

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 jednostki⁹⁶. Dysponenti trzeciego stopnia bezpośrednio wydatkują otrzymane środki bez prawa ich dalszego przekazywania⁹⁷. Taką hierarchiczność w finansowaniu realizacji celów budżetowych prezentuje schemat 5.

Schemat 5



Opracowanie własne.

⁹⁶ Por. K. Potoczny, *Rachunkowość budżetowa*, Wydawnictwo eMPI2 materiały i podręczniki Mariana Pietraszewskiego, Poznań 2001, s. 24.

⁹⁷ 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 płaszczyznach⁹⁸:

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 paragrafów⁹⁹) plany dochodów i wydatków, i przedstawić je ministrowi finansów, który z otrzymanych informacji zestawia dokument nazywany **układem wykonawczym**, będący w istocie rzeczy 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 budżetowej**¹⁰⁰.

2. Jednocześnie dysponenci części budżetowych, w terminie 21 dni od ogłoszenia ustawy przekazują jednostkom podległym (dysponentom niższych szczebli¹⁰¹) 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 finansowe¹⁰².

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.

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;
2. Wielkości wydatków planowanych do sfinansowania w poszczególnych miesiącach roku.

⁹⁸ Por. E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne...* op. cit., s. 525.

⁹⁹ Por. Ustawę z dnia 30 czerwca 2005 o finansach publicznych, art. 128 ust. 1.

¹⁰⁰ Por. T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa budżetowego*, Warszawa 1995, s. 127.

¹⁰¹ Zasady ustanawiania dysponentów środków budżetu państwa określa Rozporządzenie Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

¹⁰² Por. Ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, art. 128 ust. 3.

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 publicznych¹⁰³.

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 na rachunki dochodów odpowiednich jednostek, a z nich – przekazywane na rachunek wpływów. Obowiązuje przy tym zasada przekazywania środków w okresach pięciodniowych¹⁰⁴.

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 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 dochodowych¹⁰⁵:

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 przeznacza się na finansowanie deficytu budżetowego, oraz przychody jednostek organizacyjnych (np. zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych,

¹⁰³ C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 459.

¹⁰⁴ Por. § 4 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczególnego sposobu wykonywania budżetu państwa.

¹⁰⁵ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 533.

funduszy celowych) i osób prawnych (np. szkół wyższych, instytucji kulturalnych) zaliczanych do sektora finansów publicznych, pochodzące z prowadzonej przez nie odpłatanej działalności oraz z i innych źródeł¹⁰⁶.

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 na **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, cele socjalne i kulturalne, administrację, wymiar sprawiedliwości, policję i obronę narodową** (władcze) oraz **obsługę długów państwowych**.

Wydatków dokonuje się przez¹⁰⁷:

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 cechy¹⁰⁸:

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

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

¹⁰⁷ C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 325.

¹⁰⁸ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 200.

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 niewydanie 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 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)¹⁰⁹.

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.

¹⁰⁹ Ibidem, s. 203.

Obowiązujące unormowania prawne¹¹⁰ 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,
- 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;

3. 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);

4. Rachunków bieżących państwowych funduszy celowych;

5. Rachunków bieżących gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych;

6. Rachunków pomocniczych;

7. 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 6.

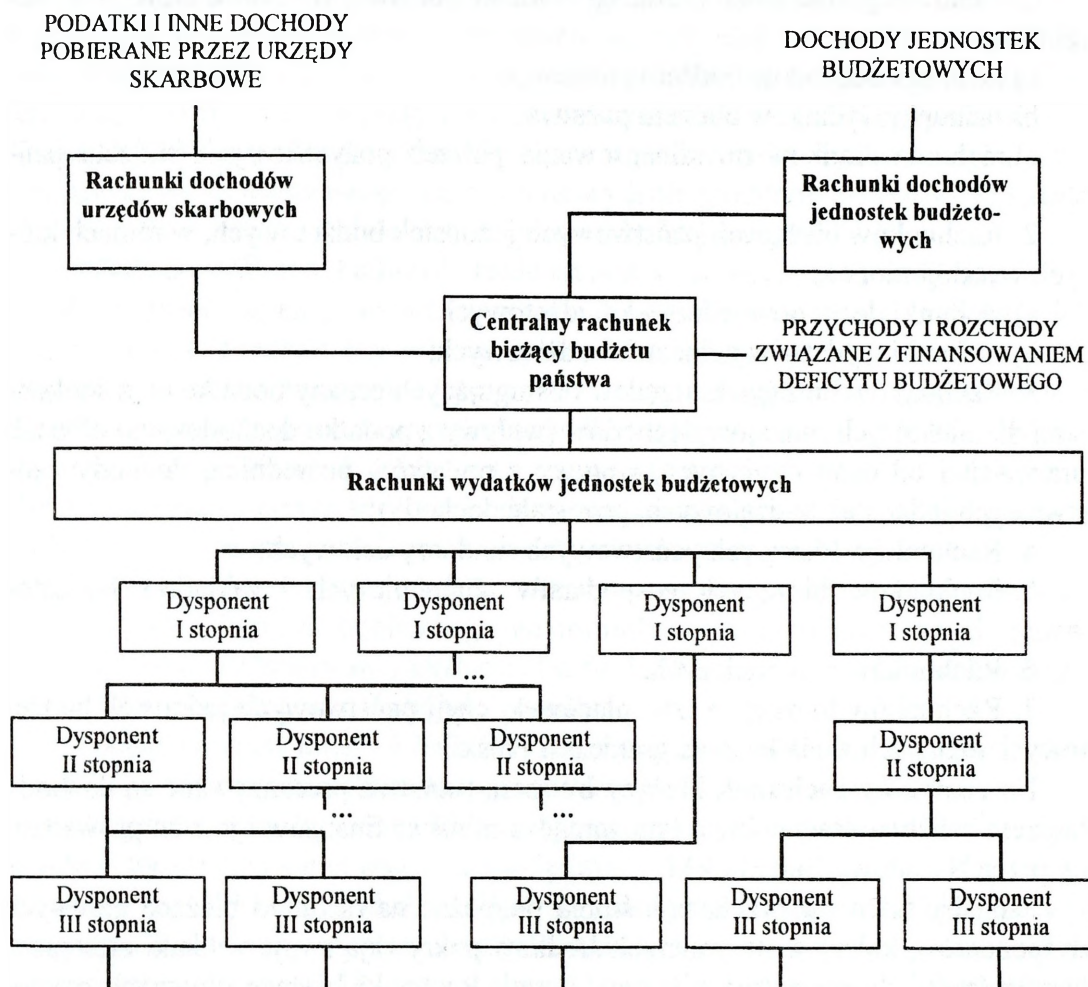
Rachunki bieżące państwowych jednostek budżetowych służą do rozliczeń operacji finansowych związanych z realizacją dochodów i wydatków budżetowych. Na subkonto dochodów przyjmuje się m.in. wpływy z tytułu zwrotu wydatków, jeżeli zwrot następuje po upływie roku budżetowego, w którym dokonano wydatku.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

¹¹⁰ Por. Ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, art. 160.

Przepływy 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 budżetowej¹¹¹:

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 i działu¹¹². Zmiany struktury działowej wydatków budżetu państwa zarezerwowane są dla Sejmu.

W zakresie dokonywania przesunięć środków stosuje się następujące zasady¹¹³:

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;

¹¹¹ S. Owsiak, *Planowanie budżetowe...*, op. cit., s. 254.

¹¹² Por. Ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, art. 148, 151 i 152.

¹¹³ C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 327.

2. Dysponentom drugiego i trzeciego stopnia działającym z upoważnienia 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)¹¹⁴ 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, które umożliwia przenoszenie wydatków, których nie przewidziano w momencie uchwalania budżetu, lub których nie można było przedstawić w budżecie z wymaganą szczegółowością jest **rezerwa budżetowa**.

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

Rezerwę, której przeznaczenie nie zostało określone, a więc która może być wykorzystana na dowolne wydatki służące realizacji zadań jednostek objętych budżetem państwa, nazywa się **rezerwą ogólną**. Rezerwy, których przeznaczenie jest określone, ale nie z pełną szczegółowością, nazywa się **rezerwami celowymi**. Typowymi rezerwami celowymi są np. rezerwy celowe na: awaryjne remonty i zakupy wyposażenia, odszkodowania zasądzone od Skarbu 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 budżetu¹¹⁵. Utworzenie rezerwy ogólnej jest obowiązkowe.

Rezerwą 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 kwot¹¹⁶, przy czym kwoty te powinny być zróżnicowane.

Według rozporządzenia Rady Ministrów¹¹⁷ z 2006 roku prezes Rady Ministrów może dysponować rezerwą ogólną do kwoty (jednorazowo) 1 mln zł, a minister

¹¹⁴ Por. Konstytucję RP, Rozdział XI – „Stany nadzwyczajne”, art. 228–234.

¹¹⁵ Por. Ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, art. 173 ust. 3 i 4.

¹¹⁶ Por. Ustawę z dnia 30 czerwca 2005 o finansach publicznych, art. 134 ust. 2.

¹¹⁷ Por. Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 czerwca 2006 r (DzU 2006, nr 116, poz. 782).

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 wykorzystaniu rezerwy składają się więc dwa odrębne akty:

1. Rada Ministrów (lub minister finansów) podejmuje 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.

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 rezerwy¹¹⁸.

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 wydatków¹¹⁹.

Decyzję o blokowaniu planowanych wydatków budżetu państwa podejmują:

1. Minister finansów w zakresie całego budżetu państwa, z wyłączeniem wydatków podmiotów, niepodlegających Radzie Ministrów¹²⁰ (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. Dysponenci 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

¹¹⁸ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 538 i 539.

¹¹⁹ Por. Ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, art. 154 ust. 2.

¹²⁰ Por. Ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, art. 121 ust. 2.

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 nieuzasadnione¹²¹.

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 przeznaczoną na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa lub na cele osobno wskazane w ustawie budżetowej¹²².

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 Y¹²³.

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 przesuwiają pewne kwoty w planie wydatków.

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

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

Jedną z w praktyce występujących, a określoną prawem zasad dotyczącą wykonania budżetu jest tzw. „zasada końca roku budżetowego” mówiąca, iż „nierealizowane kwoty wydatków budżetu państwa wygasają z upływem roku budżeto-

¹²¹ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 541.

¹²² Por. Ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, art. 154 ust. 8.

¹²³ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 542.

wego¹²⁴. Oznacza to, iż **upoważnienia do dokonywania wydatków, wynikające z ustawy budżetowej na dany rok, wygasają z końcem roku budżetowego i tym samym nie wolno wtedy 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. Zgromadzonych na rachunkach funduszy motywacyjnych.

Oprócz tego Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia wydane-go 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.

¹²⁴ Por. Ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, art. 157.

2.3. 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 roku 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 zagranicznego¹²⁵. 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 gospodarczej¹²⁶. W lipcu 1989 roku powo-

¹²⁵ Por. *Sytuacja gospodarcza kraju w 1989 r.*, Centralny Urząd Planowania, Warszawa 1990, s. 1.

¹²⁶ 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.

łano 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 hiperinflacją¹²⁷. 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 9500 zł.

W celu przeciwdziałania nadmiernemu wzrostowi płac wprowadzono tzw. „popiwek”.

Od 1 stycznia 1990 roku 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 bloku socjalistycznego. Proces zmian w gospodarce okazał się jednak znacznie dłuższy i bardziej bolesny dla społeczeństwa niż zakładano¹²⁸. **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

¹²⁷ *Gospodarka polska na przełomie wieków od A do Z*, praca zbiorowa, redakcja naukowa E. Czarny, Narodowy Bank Polski 2005, s. 11.

¹²⁸ Por. *Polska 95, Raport o rozwoju społecznym*, pod red. J. Kucharczyk, Split Trading, Warszawa 1995, s. 41 i dalsze.

oraz obciążone ponad miarę sferą socjalną nie dawały sobie rady w nowych warunkach¹²⁹.

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 przyływ kapitału, wzrosła efektywność gospodarcza, szczególnie w obszarze handlu odnotowano, chociaż nieznaczny, wzrost zatrudnienia, zwiększyła się siła nabywcza, a społeczeństwo coraz liczniej zaciągało kredyty¹³⁰. Było to możliwe między innymi w wyniku wdrożenia opracowanego w 1994 roku 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 roku oraz kryzys rosyjski z 1998 roku, co spowodowało załamanie się polskiego eksportu do tego kraju¹³¹. Mimo zapowiedzi kolejnego rządu kierowanego przez Leszka Millera, sytuacja nie uległa poprawie również w latach 2001–2002. Spadł popyt wewnętrzny oraz obniżył się poziom inwestycji związany między innymi z niskim poziomem napływu kapitału zagranicznego, zmniejszył się również stan zatrudnienia, w 2001 roku aż o około 500 tys. osób, a w 2002 o 130 tys. osób¹³², 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 była 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 roku, z roku na rok wzrastał z 3,8% do aż 6,6% w najlepszym 2007 roku. Ponowne niekorzystne tendencje w gospodarce wystąpiły w drugiej połowie 2008 roku, głównie jako rezultat kryzysów w gospodarkach USA i krajów tzw. Starej Unii Europejskiej. Skala tego spowolnienia w Polsce nie

¹²⁹ Por. *Gospodarka polska na przełomie wieków od A do Z*, pod red. E. Czarny, Narodowy Bank Polski 2005, s. 25.

¹³⁰ Ibidem, s. 29.

¹³¹ Ibidem, s. 20.

¹³² Ibidem, s. 31.

jest jeszcze znana, lecz nie ulega wątpliwości, że jego skutki będą dalece bardziej niekorzystne niż powszechnie zakładano.

Zacofanie społeczne, gospodarcze i cywilizacyjne początku lat dziewięćdziesiątych spychały skutecznie sprawę 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 roku w Warszawie na podstawie „Układu o przyjaźni i pomocy wzajemnej”, zawartego przez: Albanie, 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 ważniejsze 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 roku w stosunku do roku 1990 wydatki budżetowe MON zmniejszyły się aż o $\frac{1}{3}$ ¹³³. **Znaczne 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 pochodnymi¹³⁴. Na tendencję tę nałożyły się zmiany w systemie emerytalnym, polegające na włączeniu w 1993 roku 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 roku debatą parlamentarną poświęconą problemom obronności, która odbyła się 16 lutego 1995 roku. **Efektem tej debaty było przyjęcie uchwały, która zobowiązywała rząd do osiągnięcia do końca 1997 roku wydatków na obronę na poziomie 3% PKB**¹³⁵. 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

¹³³ Por. J. Płaczek, *Finansowanie i gospodarowanie budżetem...*, op. cit., s. 38.

¹³⁴ Ibidem, s. 38.

¹³⁵ Uchwała sejmu RP w sprawie podstawowych problemów obronności państwa (M.P. nr 9, poz. 109).

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 roku 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 ustaloną 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 roku w ramach prac nad budżetem na 2002 rok środki wydzielone 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 roku, 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 roku 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 roku Ustawy – *Prawo budżetowe*¹³⁶. 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 skarbowy¹³⁷. Przeprowadzono również komercjalizację banków i sektora ubezpieczeń oraz zorganizowano rynek papierów wartościowych.

Na gruncie wojska przeobrażenia te odzwierciedlała decyzja w sprawie planowania budżetowego¹³⁸ znacząco zmieniająca zasady planowania i realizacji publicznych środków w resorcie obrony narodowej.

¹³⁶ Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. *Prawo budżetowe* (DzU nr 4, poz. 18).

¹³⁷ Por. *Gospodarka polska na przełomie...*, op. cit., s. 17.

¹³⁸ 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).

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 w planowaniu budżetowym. Roli tej nie można dostrzec również w resortowych aktach normatywnych, regulujących kompetencje w obszarze finansowym¹³⁹.

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**¹⁴⁰. 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 stopnia 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 usługi¹⁴¹. 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 rzeczywym 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

¹³⁹ 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.).

¹⁴⁰ Por. *Finanse. Gospodarowanie w wojsku. Rynek. Materiały na VII symposium naukowe*, Wyższa Szkoła Oficerska Służb Kwatermistrzowskich, Poznań 1991, s. 12 i dalsze.

¹⁴¹ Por. K. Pajewski, *Logistyczny system zaopatrywania*, Wyd. Bellona, Warszawa 1995, s. 141 i dalsze.

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 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 wykszolenia, ale również na jakości gospodarki finansowej.

Model dowódcy – menadżera 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 roku w zasadzie bez żadnych wyłączeń **Departament Zaopatrywania 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.

Praktycznie wszystkie zadania związane z obsługą infrastruktury wojskowej, przejął utworzony w 2006 roku **Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych (IWsp SZ)**, w skład którego weszły okręgi wojskowe, rejonowe bazy materiałowe, bazy mate-

riałowo-techniczne, wojskowe oddziały gospodarcze (WOG) oraz elementy systemu obsługi infrastruktury wojskowej z rejonowymi zarządami infrastruktury (RZI).

Począwszy od 2008 roku IWsp SZ pełni funkcję dysponenta środków budżetu państwa II stopnia, nie tylko dla podległych jednostek wojskowych, ale również w stosunku do dysponentów spośród jednostek organizacyjnych wojsk lądowych, sił powietrznych i marynarki wojennej.

W systemie scentralizowanym dokonywane są także zakupy leków i materiałów medycznych, usługi w zakresie telekomunikacji, zakupy prasy, czasopism i druków. 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 wyższych¹⁴².

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 mieszkalnictwa¹⁴³. 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 zasobem mieszkaniowym, w tym dokonuje sprzedaży mieszkań, prowadzi internaty i hotele, podejmuje różnorodne inicjatywy gospodarcze oraz może wchodzić w spółki i towarzystwa budownictwa społecznego. Z dotacji otrzymywanych z budżetu prowadzi wypłaty ekwiwalentów w zamian za rezygnację z kwater stałych oraz odprawy mieszkaniowe. Dotacja MON przekazywana jest również na dopłaty do miejsc internatowych dla uprawnionych żołnierzy oraz na inwestycje budowlane, które Agencja wspomaga środkami pozyskanymi ze sprzedaży mieszkań. Wojsko nie ponosi zatem wydatków związanych z utrzymaniem aparatu niezbędnego do obsługi tych zadań.

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 resor-

¹⁴² Szkoły wojskowe finansowane są na podstawie Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym* (DzU 2005, nr 164, poz. 1365).

¹⁴³ Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. *o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, (DzU 2005, nr 41, poz. 398).

wych 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 obronnego¹⁴⁴ oraz wpływy na fundusz modernizacji sił zbrojnych¹⁴⁵. 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 obronnych¹⁴⁶, 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 represjonowanych¹⁴⁷ czy też środki na zmiany organizacyjne wprowadzane w trakcie roku budżetowego. Do 2006 roku z rezerwy celowej finansowano również w całości program „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe”. Począwszy od budżetu 2007 w rezerwie tej ujmowano jedynie środki na podatek VAT od dostaw samolotów do F-16 i części zamiennych, a pozostałe wydatki dotyczące MON włączono do budżetu ON. Wykonanie budżetów zawiera takie zmniejszenia na rzecz dysponentów innych części (np. uposażeń, należności żołnierzy pełniących służbę poza MON¹⁴⁸ oraz niepełne wykonanie planów finansowych tzw. niedofinansowania). W tabeli 2 przedstawiono poziom budżetów MON oraz ich dynamiki.

¹⁴⁴ 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.

¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁶ Por. K. Urbański, M. Sulek, J. Płaczek, *Potencjał obronno-ekonomiczny i wydatki wojskowe* (zestawienie danych statystycznych), AON, Warszawa, 1992, s. 22.

¹⁴⁷ 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).

¹⁴⁸ Ustawy 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.

Tabela 2

**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	64 376,8	645 358,8	15 917,9	199 173,2	1 591,9	19 918,7
1991	90 224,6	596 311,5	24 034,1	176 586,8	2 042,9	15 009,9
1992	125 097,0	605 256,2	38 529,6	197 965,2	2 932,1	15 065,1
1993	169 540,5	628 255,9	50 215,4	190 692,5	3 846,5	14 607,0
1994	228 993,2	660 925,2	68 869,4	197 829,7	5 117,0	14 698,8
1995	337 221,9	707 190,0	91 208,9	205 008,3	6 594,4	14 822,1
1996	422 435,8	751 035,8	108 669,3	203 714,5	8 313,2	15 584,2
1997	515 353,2	804 359,3	125 644,6	204 992,9	10 076,7	16 440,4
1998	600 901,9	844 577,3	139 795,5	204 007,7	11 686,9	17 055,0
1999	666 308,3	882 583,2	138 331,1	188 136,6	12 242,3	16 650,1
2000	744 621,8	919 651,7	149 993,2	185 283,9	13 149,4	16 243,2
2001	779 204,7	929 767,9	173 023,4	202 590,3	14 032,2	16 430,1
2002	807 859,0	942 784,7	184 160,4	211 609,8	14 585,5	16 759,5
2003	842 120,4	978 610,5	187 326,4	213 539,4	15 323,3	17 467,5
2004	922 157,0	1 030 476,8	197 783,9	217 836,0	16 256,5	17 904,6
2005	983 302,1	1 067 574,0	214 367,1	231 244,3	17 561,9	18 944,6
2006	1 060 194,0	1 133 763,6	225 828,7	241 196,3	18 492,7	19 751,1
2007	1 166 720,9	1 208 592,0	258 952,5	269 828,5	21 064,3	21 949,0
2008	1 266 604,4	1 266 604,4	278 674,3	278 674,3	19 672,8	19 672,8

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.

Dane zawarte w tabeli dotyczą okresu od 1990 roku, należy jednak wskazać, że już budżet resortu obrony narodowej w 1990 roku był o około 10% niższy w ujęciu realnym od budżetu 1989 roku, a w latach 1988–1990 odnotowano spadek wydatków rządu 25%¹⁴⁹. 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 roku. 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 roku 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 poprzedza-

¹⁴⁹ J. Płaczek, *Finansowanie i gospodarowanie budżetem...*, op. cit., s. 29.

jących 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 roku był niższy od 1990 roku w ujęciu realnych cen 2008 roku, 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 2 197,7 mln zł. Warto w tym miejscu wskazać, że dopiero w 2006 roku wielkość budżetu MON w ujęciu realnym cen 2008 zbliżyła się do wielkości budżetu w roku wyjściowym poddanym analizie tj. do 1990 roku. W kolejnym roku budżet resortu obrony narodowej po raz pierwszy przekroczył tę wartość i to dość znacznie, bo aż o 2030,3 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 roku 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%.

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 środkach niż w 1990 roku. 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 roku.

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 roku w stosunku do budżetu 2007 roku obniżył się aż o 1 391,5 mln zł i był to największy realny spadek od 1990 roku. Pamiętać należy, że resortowe plany w 2009 roku budowane były na kwotę ponad 23 mld zł. Niedofinansowanie, które wystąpiło pod koniec roku 2008 spowodowało zobowiązania, które należy pokryć z budżetu 2009 roku 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 2007 roku, to zarówno budżet państwa, jak i PKB odnotowały wzrosty.

W kolejnej tabeli 3 zestawiono wyniki analizy udziału budżetu MON w PKB i budżecie państwa.

Tabela 3

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	64 376,8	15 917,9	1 591,9	24,73	2,47	10,00
1991	90 224,6	24 034,1	2 042,9	26,64	2,26	8,50
1992	125 097,0	38 529,6	2 932,1	30,80	2,34	7,61
1993	169 540,5	502 15,4	3 846,5	29,62	2,27	7,66
1994	228 993,2	688 69,4	5 117,0	30,07	2,23	7,43
1995	337 221,9	912 08,9	6 594,4	27,05	1,96	7,23
1996	422 435,8	108 669,3	8 313,2	25,72	1,97	7,65
1997	515 353,2	125 644,6	10 076,7	24,38	1,96	8,02
1998	600 901,9	139 795,5	11 686,9	23,26	1,94	8,36
1999	666 308,3	138 331,1	12 242,3	20,76	1,84	8,85
2000	744 621,8	149 993,2	13 149,4	20,14	1,77	8,77
2001	779 204,7	173 023,4	14 032,2	22,21	1,80	8,11
2002	807 859,0	184 160,4	14 585,5	22,80	1,81	7,92
2003	842 120,4	187 326,4	15 323,3	22,24	1,82	8,18
2004	922 157,0	197 783,9	16 256,5	21,45	1,76	8,22
2005	983 302,1	214 367,1	17 561,9	21,80	1,79	8,19
2006	1 060 194,0	225 828,7	18 492,7	21,30	1,74	8,19
2007	1 166 720,9	258 952,5	21 064,3	22,19	1,81	8,13
2008	1 266 604,4	278 674,3	19 672,8	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 roku osiągnąć poziom 1,55%, z 2,47%, który odnotowano w 1990 roku. 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 roku, natomiast największe odchylenie dodatnie miało miejsce w 1990 roku, 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 roku – 985,3 mln zł, 2001 roku – 951,5 mln zł, w 2003 roku – 39,1 mln zł oraz w 2008 roku – 3 397,2 mln zł (w cenach bieżących). Konkludując, uprawnione 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 4 wynika, że produkt krajowy brutto osiągnął w 2008 roku realnie wyższą wartość o 96,3% od odnotowanego w 1990 roku. 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.

Na tle tych danych nie napawa optymizmem fakt, iż budżet resortu obrony narodowej w 2008 roku nie osiągnął realnego poziomu budżetu z roku 1990 i był od niego mniejszy o 1,2%. Poza 1991 rokiem, 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 malały 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.

Tabela 4

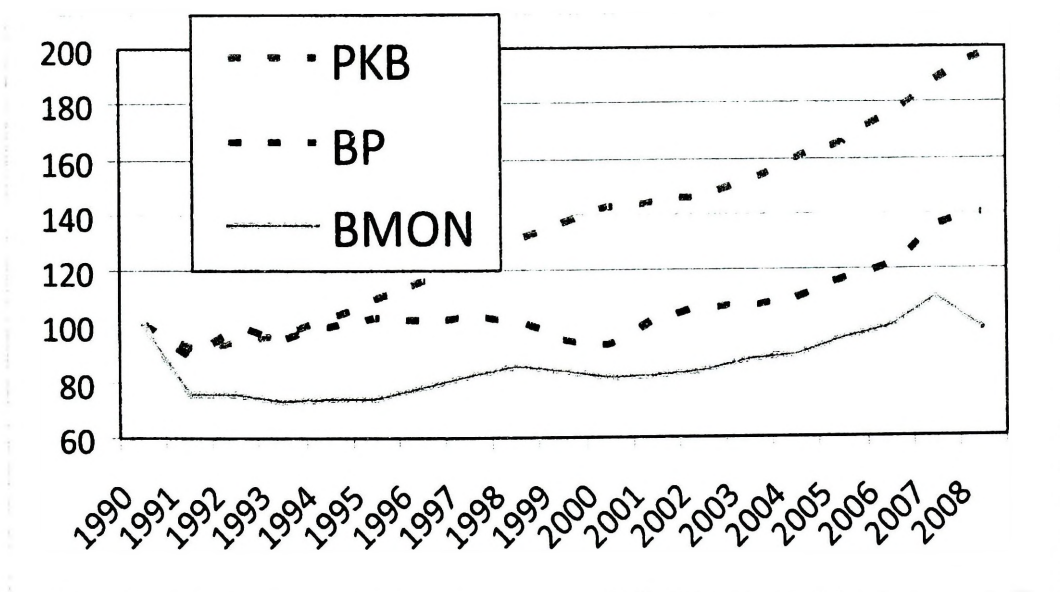
Dynamika budżetu resortu obrony narodowej na tle dynamiki budżetu państwa i PKB w latach 1990–2008

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

Opracowanie własne.

Wykres 1

Dynamika budżetu resortu obrony narodowej na tle dynamiki budżetu państwa i PKB w latach 1990–2008



Opracowanie własne.

Reasumując wyniki badań w tym obszarze uzasadnione 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”.

PYTANIA:

1. Scharakteryzuj istotę budżetu państwa.
2. Wymień etapy planowania budżetowego.
3. Co oznacza pojęcie autoryzacja budżetu?
4. Omów zakres i charakter procedury budżetowej.
5. Co określa nota budżetowa?
6. Jakie informacje są dołączane do projektu ustawy budżetowej?
7. Omów istotę i zakres sejmowych czytań budżetu państwa.
8. Dokonaj charakterystyki uprawnień prezydenta w zakresie ustawy budżetowej.
9. Omów istotę autopoprawki do ustawy budżetowej.
10. Wymień elementy ustawy budżetowej.
11. Scharakteryzuj model dysponentów środków budżetowych.
12. Co obejmuje układ wykonawczy budżetu państwa?
13. Omów harmonogram realizacji budżetu państwa.
14. Wymień podstawowe źródła dochodów i kierunki wydatków budżetu państwa.
15. Wymień rachunki budżetu państwa.
16. Wymień i omów narzędzia, które umożliwiają dokonywanie zmian w stosunku do pierwotnie przyjętej przez parlament ustawy budżetowej.
17. Dokonaj analizy finansowania polskich sił zbrojnych we współczesnych realiach przeobrażeń społeczno-gospodarczych.

3. ORGANIZACJA I ZARZĄDZANIE FINANSAMI WOJSKA W POLSCE

3.1. 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 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 wielu nowych sytuacji, których nie można było przewidzieć na etapie planowania. Mimo to analiza jakości planowania budżetowego powinna opierać się na określonych zasadach¹⁵⁰. 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, wskazuje to na systematyczne niedoszaco-

¹⁵⁰ W. Misiąg, *Planowanie budżetowe w samorządach*, Minicipium, Warszawa 2005, s. 177.

wania 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 błędów¹⁵¹. **Pierwsza z nich** polega na przyjmowaniu nierealistycznych lub nieprecyzyjnych założeń do planowania. **Druga przyczyna** to nietrafny wybór metody planowania.

Określony w ustawie o finansach publicznych¹⁵² 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 dysponenci części budżetowych. Sposób, tryb oraz terminy opracowywania wymienionych materiałów określa minister finansów w swoim rozporządzeniu¹⁵³ 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;
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 parametrów¹⁵⁴, niezbędnych do opracowania projektu budżetu na lata następne.

Minister obrony narodowej, jako dysponent części 29 budżetu państwa „Obro-
na narodowa”, podlega wszystkim wymienionym wcześniej regułom i zasadom

¹⁵¹ S. Owsiak, *Planowanie budżetowe...*, op. cit., s. 49.

¹⁵² Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU 2005, nr 249, poz. 2104).

¹⁵³ 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).

¹⁵⁴ 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.

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 Zbrojnych*¹⁵⁵, 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 każdym warunkach. **Jednym z najważniejszych ustaleń ustawy, było 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 narodowej¹⁵⁶ 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 wojska¹⁵⁷. W decyzji określony został zakres planowanych wydatków, ujmowanych w projektach budżetów sporządzanych przez dysponentów drugiego stopnia oraz dysponentów trzeciego stopnia bezpośrednio

¹⁵⁵ Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 2001, nr 76, poz. 804).

¹⁵⁶ 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).

¹⁵⁷ 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).

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

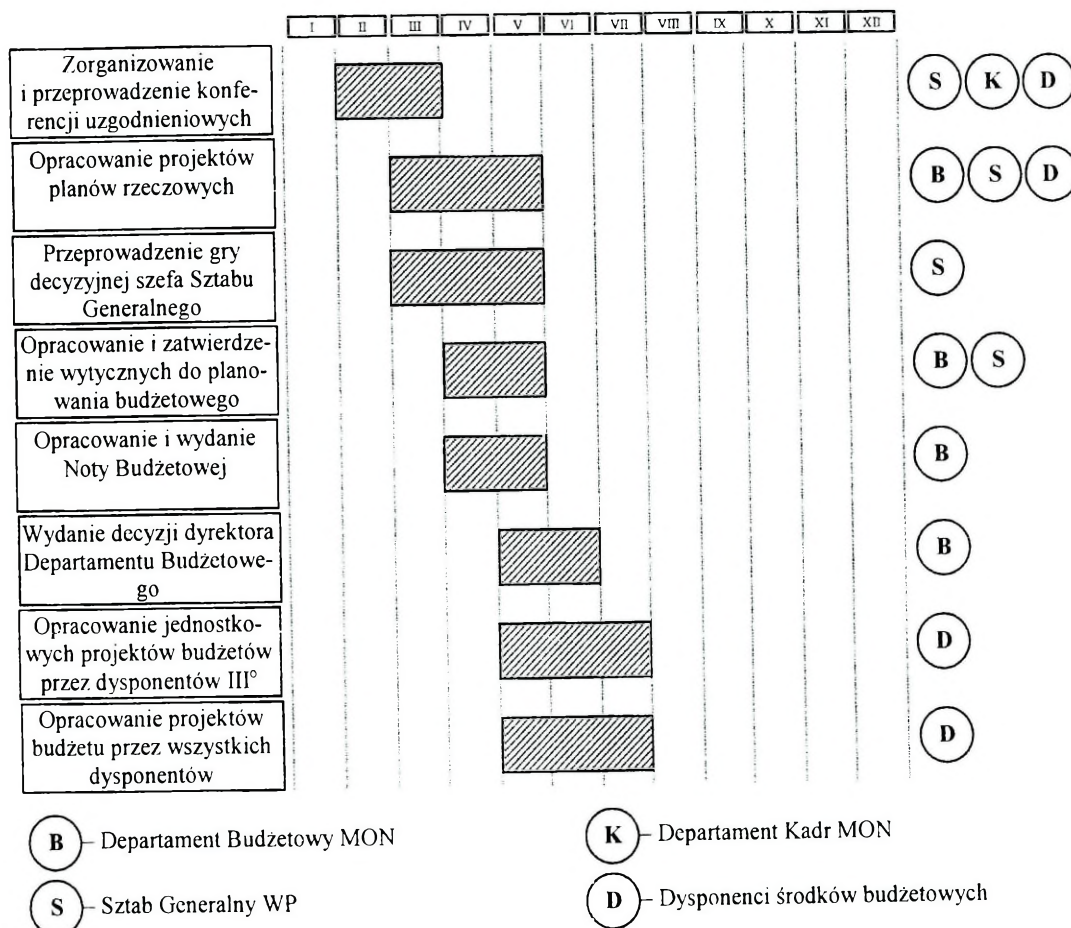
Prace nad budżetem rozpoczynają się zorganizowaniem wielu konferencji w celu uzgodnienia liczebności oraz struktury stanów osobowych żołnierzy oraz pracowników wojska. Głównym wykonawcą i koordynatorem tych zamierzeń jest Zarząd Organizacji i Uzupelnień – P1 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego oraz Departament 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 schemat 7.

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.

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



Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji 278/MON.

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

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

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

Kolejnym elementem realizowanym w zakresie planowania budżetowego, przygotowującym niejako do wykonywania czynności **drugiego etapu prac nad budżetem**

tem 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, dysponenti 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.

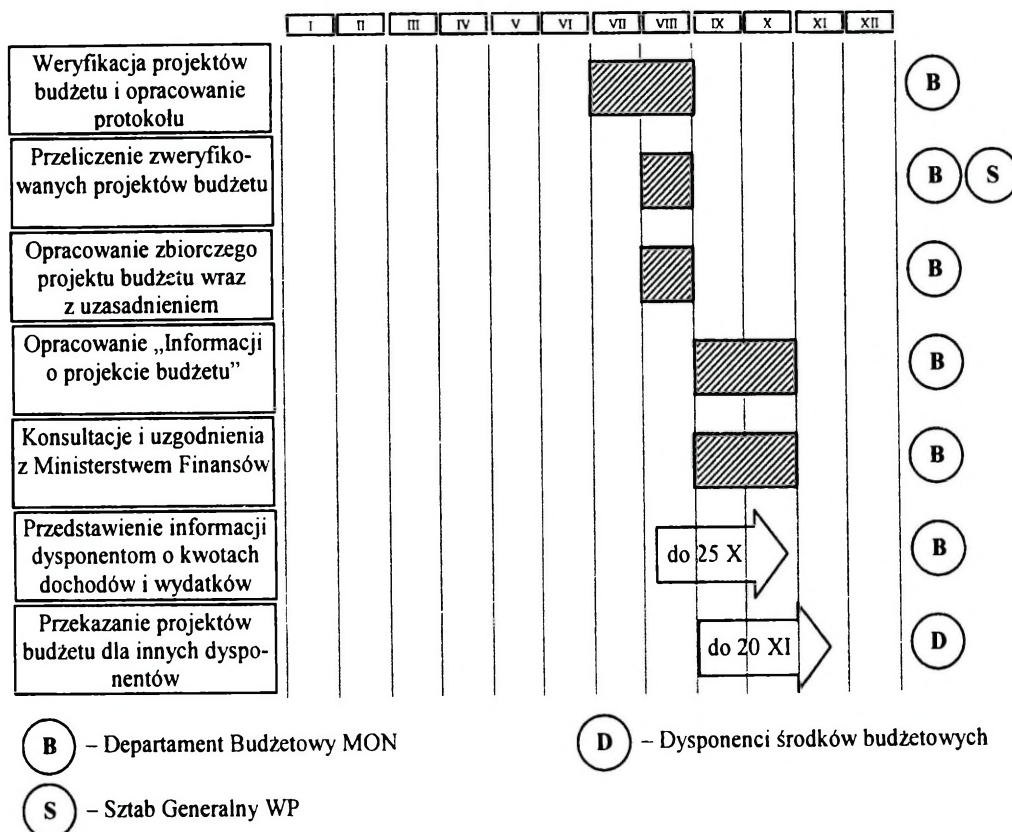
Po zakończeniu realizacji pierwszego etapu harmonogramu przedsięwzięć dotyczących planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej, który zazwyczaj trwa około sześciu miesięcy – kończy się w lipcu roku przed planowego, następuje etap weryfikacji składanych wcześniej przez poszczególnych dysponentów 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 8.

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.

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



Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji 278/MON.

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

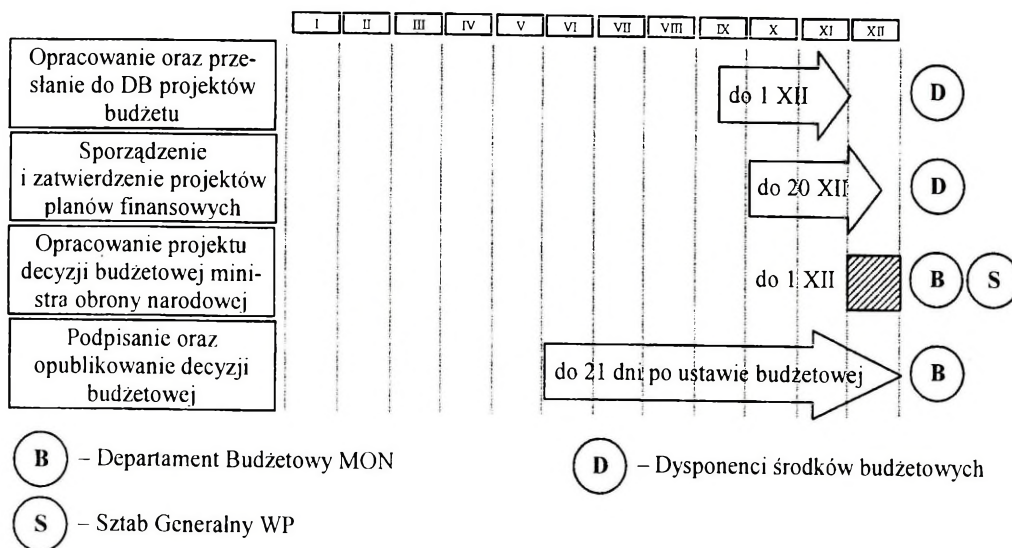
Dokument ten wykorzystywany jest wewnątrz resortu, a także podczas prowadzonych konsultacji i uzgodnień w Ministerstwie Finansów i Komisji Sejmowej. Na tym etapie następuje jeszcze przedstawienie przez dysponenta głównego informacji dysponentom drugiego stopnia i dysponentom trzeciego stopnia bezpośrednio 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 9.

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 szczególowości wynikającej z klasyfikacji budżetowej.

Schemat 9

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



Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji 278/MON.

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 rzeczowych*¹⁵⁸. 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.

¹⁵⁸ 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).

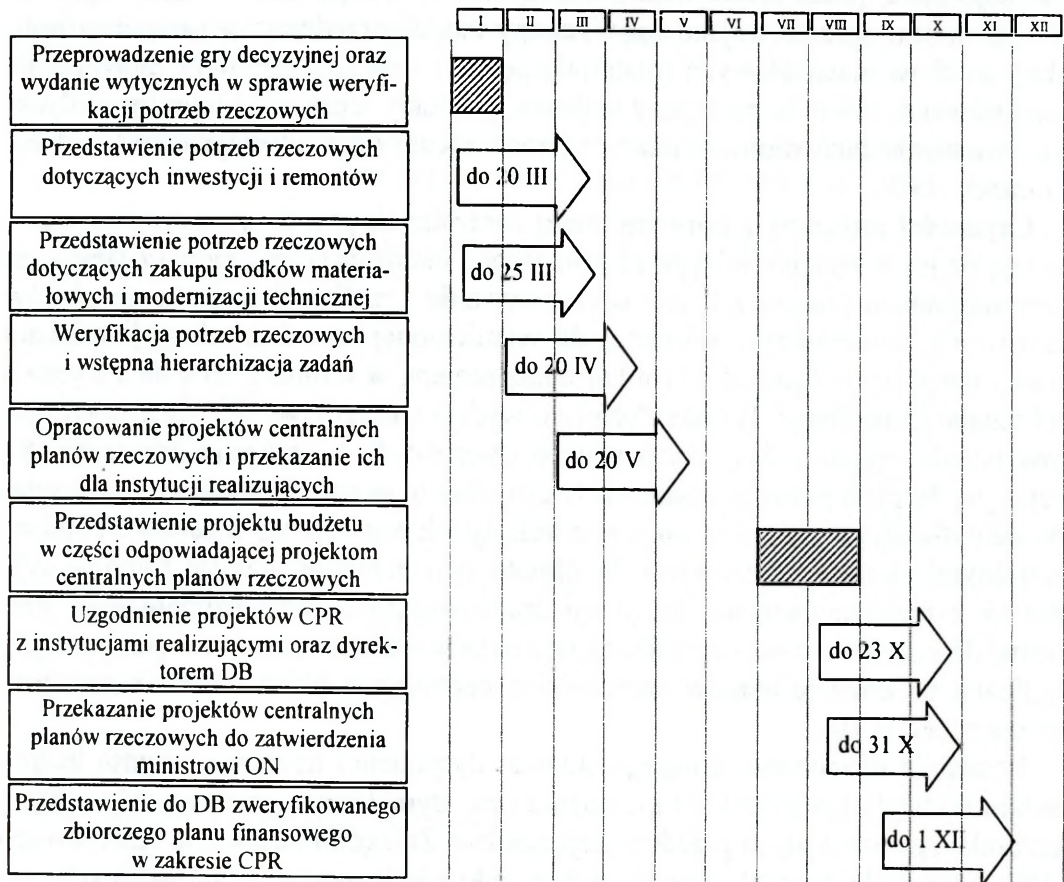
Centralne plany rzeczowe sporządzane są przez Zarząd Planowania Rzeczowego – P8 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego i obejmują swoim zakresem: modernizację techniczną (zakup uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego, zakup środków bojowych, prace rozwojowe i wdrożeniowe, zakupy części zamiennych do uzbrojenia 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 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. Graficzną prezentację etapów opracowania centralnych planów rzeczowych prezentuje schemat 10.

Następnie dysponenti drugiego stopnia, dysponenti 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 widać 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.

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 wiele istotnych dziedzin i obszarów¹⁵⁹. 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 nierozdzielnie związane są z pieniądzem¹⁶⁰.

Na potrzeby prowadzonych badań, jako próbę zdefiniowania pojęcia „systemu finansów wojska” można założyć, że jest to **ogół przyjętych zasad oraz określone instytucje wraz z nadanymi im kompetencjami, funkcjonujące na podstawie obowiązującego w państwie prawa finansowego i przepisów szczególnych, opracowanych w resorcie obrony narodowej.** Przyjęta definicja jest swego rodzaju analogią do definicji systemu finansów publicznych obowiązującego w naszym państwie¹⁶¹.

Zgodnie z obowiązującym w naszym kraju prawem finansowym minister obrony narodowej występuje w roli dysponenta części 29 budżetu państwa „Obro-
na 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 przedsię-

¹⁵⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (DzU 1996, nr 94, poz. 426).

¹⁶⁰ C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 21.

¹⁶¹ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe...*, op. cit., s. 11–12.

biorstw 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 użytku¹⁶² (ustawa o finansach publicznych oraz rozporządzenia wykonawcze do tych ustaw) oraz przepisach resortowych¹⁶³ (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.

¹⁶² 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).

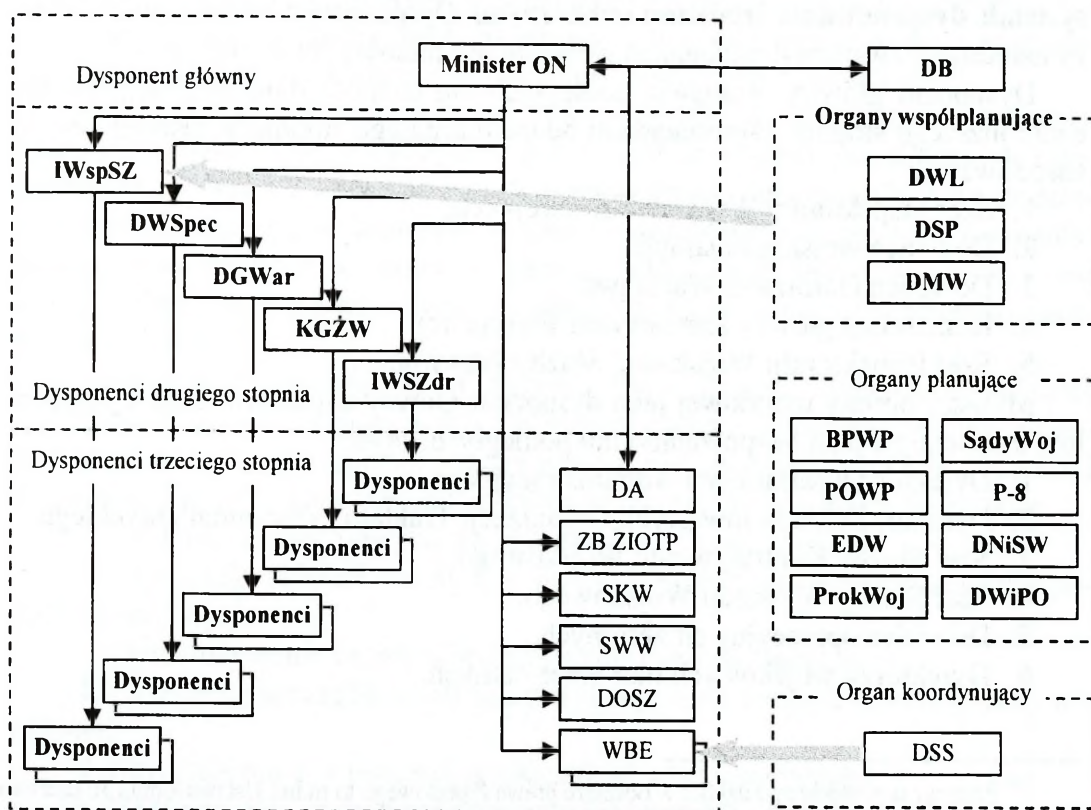
¹⁶³ Przepisy resortowe regulujące obszar gospodarki finansowej w wojsku to m.in.: decyzja nr 278/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 czerwca 2007 r. *w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej* (Dz. Urz. MON 2007, nr 13, poz. 149), decyzja nr 7/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 stycznia 2008 r. *w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych* (Dz. Urz. MON 2008, nr 1, poz. 6).

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.

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.

Schemat 11

Podmioty biorące udział w zarządzaniu zasobami finansowymi w resorcie obrony narodowej



Źródło: opracowanie własne na podstawie decyzji 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).

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 Dyrektoracie 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. Wyплаты świadczeń pieniężnych rekompensujących utracone wynagrodzenie ze stosunku pracy lub utracone uposażenie ze stosunku służbowego albo utracony dochód z prowadzonej działalności gospodarczej, które mogłyby uzyskać żołnierze 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 związanych z uczestnictwem w strukturach organizacji i agencji międzynarodowych;

6. Funkcjonowania terenowych organów administracji wojskowej;

7. Związanych 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 trwałe 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 dentyistów 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-profilaktyczne dla żołnierzy powracających do kraju po zakończeniu służby poza granicami państwa;
9. Profilaktyczne programy zdrowotne w zakresie wojskowej służby zdrowia;
10. Szkolenia w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy dla samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej;
11. Staże i specjalizacje medyczne dla żołnierzy pełniących służbę w jednostkach wojskowych oraz związanych z tym podróży służbowych;
12. Wydatki ujmowane w planie badań naukowych, prac rozwojowych oraz studyjnych, w obszarze zabezpieczenia medycznego Sił Zbrojnych RP, nauk medycznych oraz organizacji i funkcjonowania wojskowej służby zdrowia.

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

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

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

Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego jest dysponentem budżetu trzeciego stopnia bezpośrednio podległym dysponentowi głównemu. Podobnie jak poprzednio wymieniony dysponent opracowuje projekt budżetu uwzględniający wydatki dotyczące Służby Kontrwywiadu Wojskowego objęte klasyfikacją, z wyjątkiem wydatków ujmowanych w centralnych planach rzeczowych, planowanych w trybie

określonym w decyzji o centralnych planach rzeczowych oraz wydatków planowanych na jego rzecz w ramach planu finansowego dysponenta głównego.

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

1. **Wydatków na funkcjonowanie ataszatów obrony** poza granicami państwa na podstawie propozycji zgłoszonych przez ataszaty wojskowe, zweryfikowanych stosownie do kompetencji przez dyrektora Departamentu Wojskowych Spraw Zagranicznych;

2. **Pozostałych wydatków** według propozycji lub wytycznych przedstawionych przez:

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 implementacje międzynarodowych porozumień rozbrownionych**;

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. Wydatki planowane na jego rzecz w ramach planu finansowego dysponenta głównego.

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

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

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

Organ koordynujący wykonuje zadania w zakresie: określania wielkości limitów wydatków budżetowych dla dysponentów merytorycznie podporządkowanych, koordynowania procesu planowania budżetowego tych dysponentów, weryfikowania ich projektów budżetów i projektów planów finansowych w kontekście nałożonych zadań, monitorowania realizacji planów i opiniowania propozycji zmian, udziału 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 zatrudnieni w poszczególnych komórkach organizacyjnych audytorzy wewnętrzni**. Kontrolą całego systemu finansów wojska zajmuje się bezpośrednio Departament Kontroli wraz ze swoimi delegatami, 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 na swego rodzaju dowolność kształtowania polityki finansowej w resorcie obrony narodowej i jest naturalnym systemem bezpieczeństwa i kontroli resortowych środków budżetowych.

3.3. 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, niezbędne 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”.

Wydatki na obronę narodową muszą więc mieć swoje niekwestionowane miejsce w całości budżetu państwa, choć ich wielkość jest w zasadzie kompromisem, zależnym od wielu 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 Polskiej*¹⁶⁴ 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 wielkości budżetu MON oraz na dział 752 – „Obrona narodowa” – w innych częściach budżetu państwa.

Warto jednak zwrócić uwagę, że współczesne pojmowanie wydatków obronnych obejmuje wiele, 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 ochronie zdrowia, czy konieczności prowadzenia działań w zakresie kultury i ochronie 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 urzędzeń wojskowych. Najistotniejsze części składowe tych wydatków obejmują kwoty związane z: utrzyma-

¹⁶⁴ Por. Ustawę z dnia 25 maja 2001 r. *o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, art. 7 (DzU 2001, nr 76, poz. 804).

niem stanów osobowych, szkoleniem wojsk, wyposażeniem w uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz utrzymaniem infrastruktury wojskowej¹⁶⁵.

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 w 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. Rozstrzygnięcia 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 roku 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 rok pułapie deficytu budżetu państwa miało konsekwencje dla zrealizowanego ostatecznie poziomu wydatków.

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 roku jest dowodem, iż gospodarka Pol-

¹⁶⁵ 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.

ski wkroczyła w etap rozwoju charakteryzujący się wyczerpaniem płytkich rezerw wzrostu.

W ustawie budżetowej na 2000 rok 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 rok pułapu. W łącznej kwocie 151 054 929 tys. zł wydatków zaliczonych na poczet wykonania budżetu państwa w 2000 roku wydatki nie wygasające, ustalone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2000 roku 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 roku 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 roku była przeznaczona głównie na finansowanie:

1. Zadania dotyczącego współfinansowania z budżetu państwa „Programu inwestycji NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa (NSIP)”;
2. Uzupełniania wynagrodzeń wraz z pochodnymi w 2000 roku 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 odwołu 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 roku, a przeznaczone zostały głównie na zakup radiolokacyjnych systemów lądowania.

W ustawie budżetowej na 2000 rok zaplanowane zostały również środki z przeznaczeniem na realizację programów modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Wydatki na realizację tych programów zostały przeznaczone głównie na zakup 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 raketami (25 890,5 tys. zł)¹⁶⁶.

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 – ochrona zdrowia. W wyniku powyższych zmian budżet po zmianach wynosił **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 sojusznicych.

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 dru-

¹⁶⁶ Por. Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2000 roku, t. I, NIK, Warszawa 2001 r., s. 206.

giej 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 Północnoatlantyckiego¹⁶⁷.

W 2001 roku gospodarka polska weszła w fazę stagnacji, charakteryzującą się niskim poziomem wzrostu gospodarczego i niewielką inflacją. Tempo wzrostu produktu krajowego brutto (PKB) wyniosło w 2001 roku 1,0% i było najniższe od 1991 roku. 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 skutkowało najwyższą od 1999 roku transformacji gospodarki stopą bezrobocia (17,4%)¹⁶⁸.

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

W ustawie budżetowej z 1 marca 2001 roku zaplanowano wydatki budżetu państwa w wysokości 181 604 087 tys. zł. Ustawą z dnia 18 grudnia 2001 roku *o zmianie ustawy budżetowej na 2001 rok* 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 roku (8 457 059 tys. zł) plan wydatków budżetu możliwych do zrealizowania w 2001 roku wyniósł 176 987 608 tys. zł.

Zrealizowane wydatki budżetu państwa w 2001 roku 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 roku *w sprawie planu finansowego wydatków budżetu państwa*, które w 2001 roku nie wygasają z upływem roku budżetowego.

W porównaniu z 2000 rokiem 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 roku 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.

¹⁶⁷ Por. *Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia*, pod red. J. Płaczka, AON, Warszawa 2001, s.175.

¹⁶⁸ Ustawa budżetowa na rok 1999 z dnia 17 lutego 1999 r. (DzU 1999, nr 17, poz. 154).

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:

1. Pokrycie kosztów związanych z przygotowaniem, przemieszczeniem i użyciem w okresie do 31.12.2001 roku polskiej jednostki wojskowej (PJW) w misji pokojowej w składzie odvodu 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 roku, 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 roku 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 roku 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 (połowy, 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 mate-

riałów 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 rok opracowana została z uwzględnieniem nowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, wynikającej z Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 roku w *sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów*¹⁶⁹, 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 roku (w obu przypadkach było to 1%) niemniej jednak nadal jego średnia wartość z 2001 i 2002 roku 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 roku (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 roku, a realnie o 3,8%.

Udział zrealizowanych wydatków budżetu państwa w PKB w 2002 roku wyniósł 23,7% (w 2001 roku 23,0%).

Zrealizowane wydatki 29 części budżetu państwa – „Obrona narodowa” to kwota 14 585,5 mln zł, co stanowiło 7,98% całości budżetu państwa.

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.

¹⁶⁹ 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).

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 roku 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 roku 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 roku 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 roku nastąpiło wyraźne ożywienie gospodarcze.

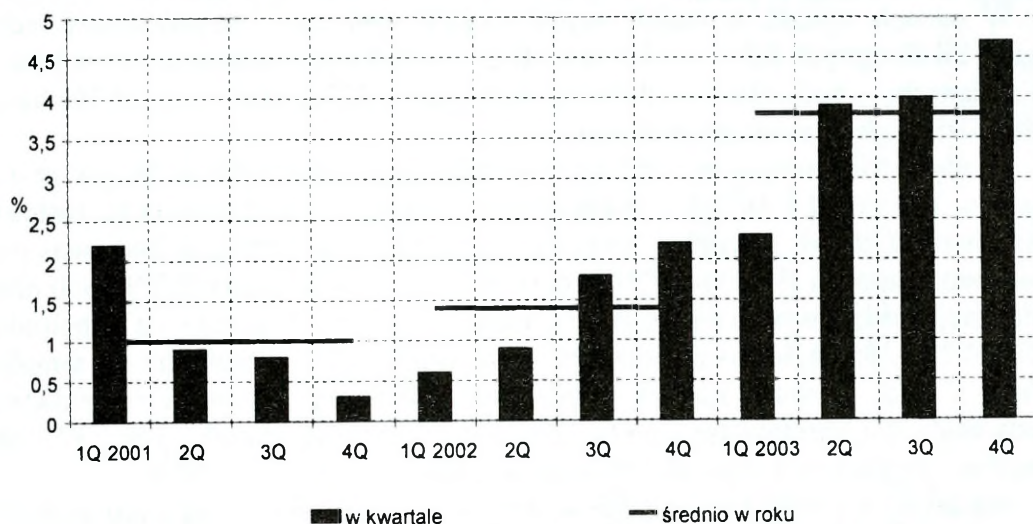
Realne tempo wzrostu produktu krajowego brutto (PKB) wyniosło w 2003 roku 3,8% wobec 1,0% i 1,4% odpowiednio w 2001 i 2002 roku. Tempo zmian w PKB w latach 2001–2003 prezentuje wykres 2.

Gospodarka polska zaczęła się szybciej rozwijać już w ostatnim kwartale 2002 roku, kiedy to realne tempo wzrostu PKB przekroczyło 2% (w stosunku do analogicznego kwartału z roku poprzedniego). W kolejnych kwartałach 2003 roku 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%.

Tempo zmian PKB w Polsce w latach 2001–2003, w %



Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 roku*, Rada Ministrów, Warszawa 2003, s. 22.

W porównaniu do 2002 roku 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 roku wydatki w dziale 752 wyniosły 9982,3 mln zł, co stanowiło 99,7% planu po zmianach oraz 5,3% wydatków budżetu państwa ogółem.

W stosunku do 2002 roku 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 7041,5 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 raket i 48 kpl. mechanizmów startowych do przenośnego zestawu raketowego GROM, przedpłaty za czołgi LEOPARD, modernizacji 34 transporterów opancerzonych BRDM-2-ŻBIK, dostaw wołów dowodzenia IRYS 2000 oraz radiostacji pokładowych i plecakowych, sprzętu typu REGA, dostawy 2 samolotów PZL M-28B, 85 radiowysokościomierzy do śmigłowców, przedpłaty za samolot CASA C-295, remontu statków powietrznych, dostawy systemów 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 roku wyniosło 5,4%, podczas gdy w 2003 roku wzrost ten wyniósł 3,8%¹⁷⁰.

W ustawie budżetowej z dnia 23 stycznia 2004 roku zaplanowano na 2004 rok wydatki budżetu państwa w wysokości 199 851 862 tys. zł.

Zrealizowane wydatki budżetu państwa w 2004 roku 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 roku nie wygasają z upływem roku budżetowego.

W porównaniu z 2003 rokiem wydatki budżetu państwa były wyższe 8 544 728 tys. zł, tj. o 4,5%, a realnie o 1,0%.

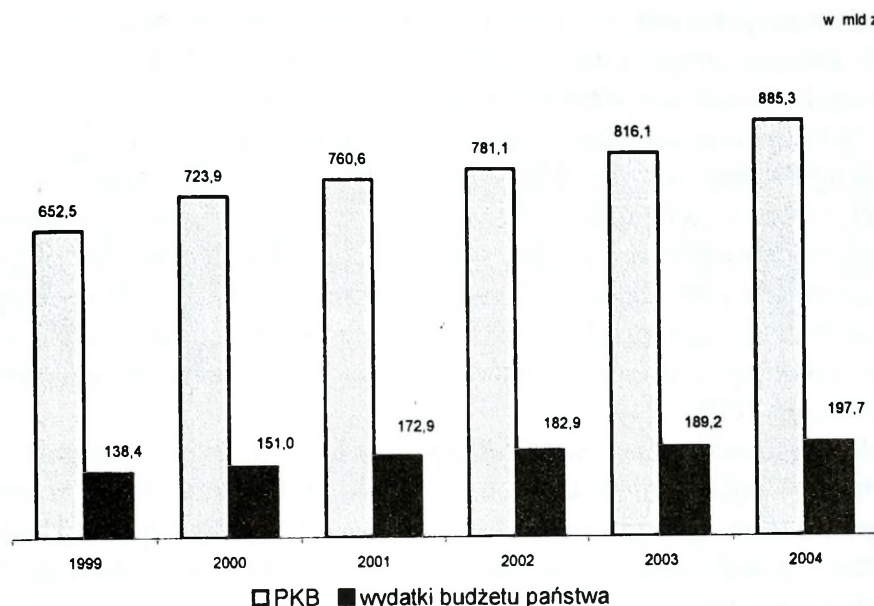
Udział zrealizowanych wydatków budżetu państwa w 2004 roku w szacowanym PKB wyniósł 22,3%. Udział wydatków budżetu państwa w PKB w latach 1999–2004 wyniósł odpowiednio: 21,2%, 20,9%, 22,7%, 23,4%, 23,2%, 22,3%, co przedstawia wykres 3.

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.**

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 roku w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2004 roku nie wygasają z upływem roku budżetowego.

¹⁷⁰ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004, Rada Ministrów, Warszawa 2005, s. 23.

Udział wydatków budżetowych państwa w PKB w Polsce 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.

Do ważniejszych zadań realizowanych w 2004 roku na rzecz rodzajów wojsk, z zachowaniem priorytetów wynikających z realizacji Celów Sił Zbrojnych – zaliczyć należy zakupy¹⁷¹:

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 rakietowych – 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

¹⁷¹ 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.

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 roku efekt w postaci ponad 10% realnego wzrostu wydatków na modernizację techniczną, a wydatki majątkowe przekroczyły już 16% udział w budżecie (uwzględniając „program samolotowy” – 17,2%). Rozpoczęto finansowanie kolejnych przełomowych programów modernizacyjnych, dotyczących m.in. kołowego transportera opancerzonego (KTO), przeciwpancernego pocisku kierowanego (PPK)¹⁷².

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 roku – 13,3%), ponadto nastąpiło stopniowe polepszenie warunków życia żołnierzy.

Charakterystyczne dla budżetu 2004 roku 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 Macedonii.

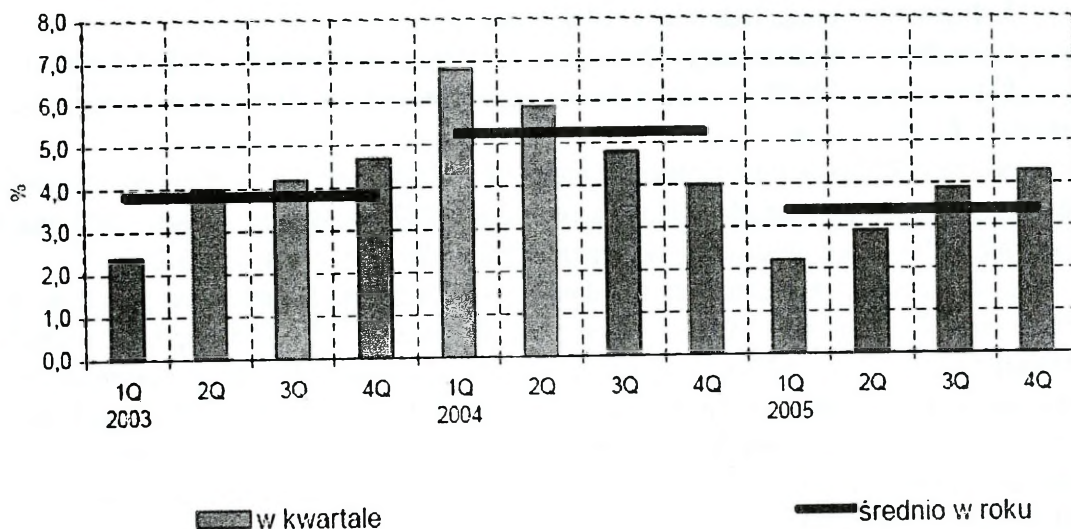
Zgodnie z danymi GUS realne tempo wzrostu PKB w 2005 roku wyniosło 3,4%, podczas gdy w 2004 roku wzrost ten wyniósł 5,3%. Podobnie jak w 2004 roku – największy wkład we wzrost PKB w 2005 roku miał popyt krajowy. Nie bez znaczenia pozostawało też przyspieszające tempo wzrostu inwestycji. Tempo zmian PKB w latach 2003–2005 prezentuje wykres 4.

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 roku 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 roku w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2005 roku nie wygasają z upływem roku budżetowego.

¹⁷² Por. K. Stańczyk, J. Płaczek, *Tendencje w wydatkach wojskowych Polski w latach 2001–2004*, „Zeszyty Naukowe AON” 2005, nr 3, s. 123–124.

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.

W stosunku do kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa były niższe o 1 570 789 tys. zł, tj. o 0,7%¹⁷³. W porównaniu z 2004 rokiem 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 roku w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2005 roku 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. zł¹⁷⁴.

Do ważniejszych zadań realizowanych w 2005 roku na rzecz rodzajów wojsk, z zachowaniem priorytetów wynikających z realizacji Celów Sił Zbrojnych – zaliczyć należy zakup:

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 raketowych w systemy raketowe – 160 962 tys. zł,

¹⁷³ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005*, Rada Ministrów, Warszawa 2006, s. 137.

¹⁷⁴ 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.

oraz sfinansowanie:

1. Prac badawczo-rozwojowych i wdrożeniowych – 155 002 tys. zł,
2. Inwestycji budowlanych – 312 939 tys. zł,
3. Budowy i modernizacji obiektów baz lotniczych i lotnisk – 255 918 tys. zł,
4. Inwestycji NSIP (Program Inwestycyjny NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa) – 161 895 tys. zł.

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 roku 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 roku wyniosło 6,1%**, podczas gdy w 2005 roku wzrost ten wyniósł 3,6% (po rewizji)¹⁷⁵. Podobnie jak w 2005 roku – **największy wkład we wzrost PKB w 2006 roku miał popyt krajowy**, z dwucyfrowym tempem wzrostu inwestycji¹⁷⁶.

W 2006 roku następuje wejście w życie regulacji określonych w przepisach ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku *o finansach publicznych*, obowiązującej od dnia 1 stycznia 2006 roku, 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 roku 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 roku *w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2006 roku nie wygasają z upływem roku budżetowego*.

W stosunku do kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej wydatki budżetu państwa były niższe o 3 125 729 tys. zł, tj. o 1,4%. W porównaniu z 2005 rokiem

¹⁷⁵ 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.

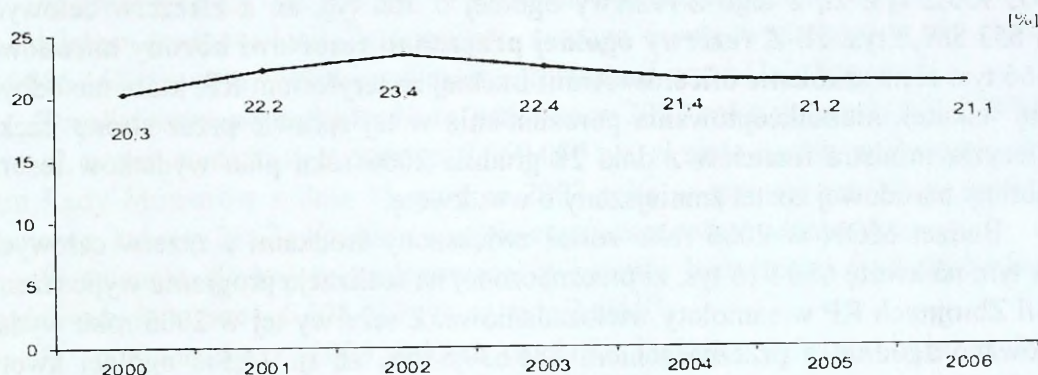
¹⁷⁶ Por. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006*, Rada Ministrów, Warszawa 2007, s. 7.

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 Polsce w latach 2000–2006



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych GUS.

Należy zaznaczyć, że dobra realizacja budżetu państwa w 2006 roku 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.

Niemniej jednak, jako pewnego rodzaju utrudnienie traktuje się konieczność dokonywania 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 roku 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 wyemitowa-

nych 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 roku stanowiły 6,3% wydatków zdeterminowanych¹⁷⁷.

W ustawie budżetowej na rok 2006 ustalano wydatki w części 29 – „Obrona narodowa” w wysokości 18 025 667 tys. zł. W ciągu 2006 roku 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 roku plan wydatków resortu obrony narodowej został zmniejszony o ww. kwotę.

Budżet MON w 2006 roku został zwiększony środkami z rezerw celowych, w tym na kwotę 650 916 tys. zł przeznaczoną na realizację programu wyposażenia Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe. Z rezerwy tej w 2006 roku 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 F-16 wygasła z końcem roku budżetowego. Niewykorzystanie tych środków uzasadniono przesunięciem terminów dostaw w związku z opóźnieniami produkcyjnymi w USA¹⁷⁸.

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 roku 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), **siły powietrzne** – 2 839 222,1 tys. zł (21,6%), **centralne wsparcie**

¹⁷⁷ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006, Rada Ministrów, Warszawa 2007, s. 99.

¹⁷⁸ Por. Informacja o wynikach kontroli wykonywania budżetu państwa w 2006 r., część 29, NIK, Warszawa 2007, s. 20.

– 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 roku realne tempo wzrostu PKB wyniosło 6,6%. Podobnie jak w 2006 roku – **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 roku 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 roku w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2007 roku 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%¹⁷⁹.

W porównaniu z 2006 rokiem 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 roku 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.

W 2007 roku 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 wydatków¹⁸⁰, i konieczności zabezpieczenia środków na realizację wieloletniego programu wynikającego z „ustawy samolotowej”¹⁸¹.

Zmiany w proporcjach pomiędzy wydatkami uznanymi za zdeterminowane i pozostałymi wydatkami w latach 2002–2007 przedstawia wykres 7.

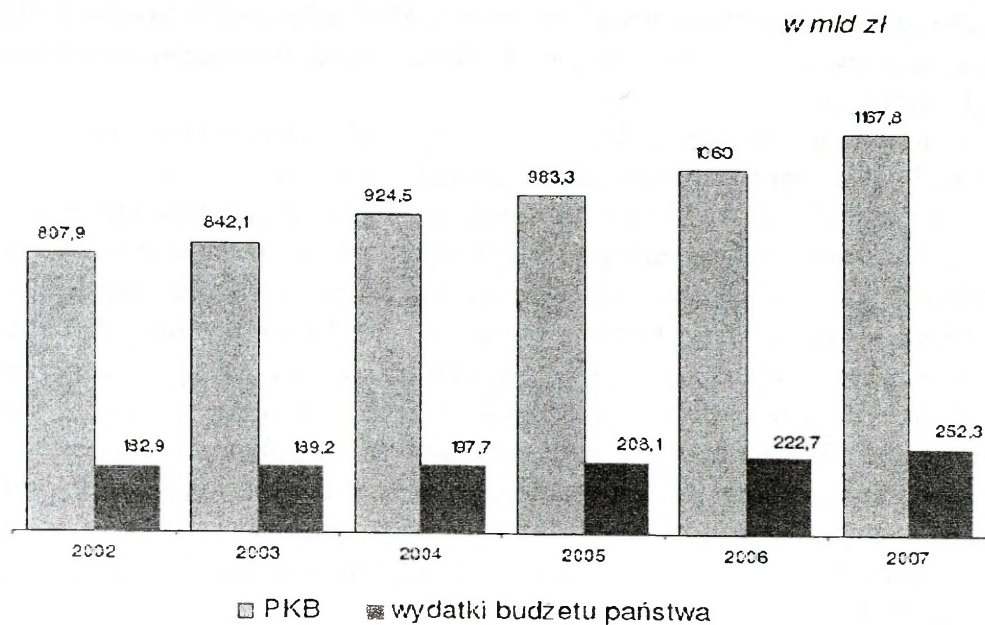
W ramach wydatków obronnych finansowane były wszystkie rodzaje sił zbrojnych, tj. wojska lądowe, siły powietrzne, marynarka wojenna oraz inne jednostki organizacyjne: Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych, centralne wsparcie, zespoły kontaktowe i struktury dowodzenia NATO, Służba Wywiadu Wojskowego oraz Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Żandarmeria Wojskowa, Ordynariaty (polowy, prawosławny i ewangelicki), wojskowe misje pokojowe oraz pozostałe jednostki wojskowe, a także zadania w zakresie zabezpieczenia społecznego.

¹⁷⁹ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007, Rada Ministrów, Warszawa 2008, s. 102.

¹⁸⁰ Por. Ustawę z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP, art. 7 ust. 1 (DzU 2001, nr 76, poz. 804).

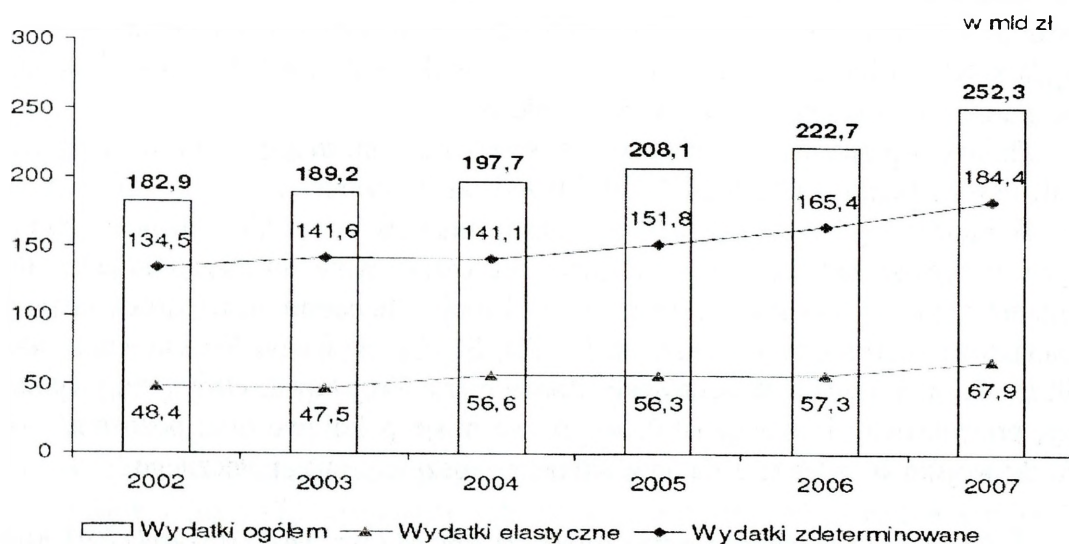
¹⁸¹ Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe” i zapewnieniu jego realizacji (DzU 2001, nr 89, poz. 972).

Udział wydatków budżetu państwa w PKB w Polsce w latach 2002–2007



Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007*, Rada Ministrów, Warszawa 2008, s. 103.

Udział wydatków zdeterminowanych i wydatków elastycznych w wydatkach budżetu państwa w Polsce 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.

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 roku – 280 147 tys. zł) obejmowały zakup 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 artyleryjского, specjalistycznego sprzętu łączności, samolotów wielozadaniowych F-16, samolotów transportowych CASA, systemów raketowych na okrętach oraz indywidualnego uzbrojenia żołnierzy.

W 2007 roku ponadto, **Siły Zbrojne RP uczestniczyły w 7 misjach pokojowych** w: Afganistanie, Iraku, na Morzu Śródziemnym, Republice Bośni i Hercegowiny (EUFOR), Kosowie (KFOR) oraz w misjach obserwacyjnych. W 2007 roku 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 roku 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 tys. zł,
2. Siły powietrzne – 1 324 448 tys. zł,
3. Marynarka wojenna – 483 098 tys. zł,
4. Centralne wsparcie – 7 822 083 tys. zł.

Kryzys gospodarczy 2008 roku i spowolnienie gospodarki spowodował mniejsze od planowanych wpływy do budżetu państwa.

W efekcie ogólna wysokość zobowiązań w poszczególnych ministerstwach na 2008 rok wyniosła 8,2 mld zł, a wysokość zobowiązań wymagalnych 1,086 mld zł. Na spłatę tych zobowiązań w styczniu 2009 roku 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 roku 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 roku w stosunku do budżetu 2007 roku obniżył się aż o 1391,5 mln zł i był to największy realny spadek od 1990 roku.

Ze wstępnych danych dotyczących wykonania budżetu państwa w 2008 roku wynika, że dochody wyniosły ponad 254 mld zł, czyli 90,1% planu na 2008 rok.

Według wstępnego szacunku GUS w 2008 roku 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 roku 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 roku skutkujące powstaniem zobowiązań o wartości 3 277 mln zł (obciążających budżet 2009 roku) oraz decyzja Rady Ministrów o ograniczeniu wydatków w budżecie państwa na 2009 roku wymusiła konieczność weryfikacji wydatków resortu ON.

Według stanu na koniec stycznia br. resort uregulował zobowiązania zaległe z 2008 roku 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 z kontrahentami.

Podczas weryfikacji zaplanowanych wydatków przyjęto następujące założenia:

1. Zachowania pełnego zabezpieczenia wydatków dotyczących uposażeń i innych należności żołnierzy, wynagrodzeń, emerytur i rent;
2. Ujęcia w limicie wydatków 2009 roku zobowiązań z ubiegłego roku;
3. Zabezpieczenia zadań wynikających z umów wieloletnich bezwarunkowych, w kwotach przypadających do opłacenia w 2009 roku, 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 1947,0 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 roku oraz ograniczenia wydatków w 2009 roku, w resorcie zaplanowano wiele 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 wielonarodowych¹⁸².

Ponadto, podpisana w 2009 roku 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 procesu oraz terminów jego zakończenia. Niewątpliwie działanie takie osłabiłoby pozycję międzynarodową Polski, zarówno jako członka NATO, jak i strategicznego partnera Stanów Zjednoczonych.

PYTANIA:

1. Jakie źródła informacji zawiera decyzja w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej?
2. Dokonaj charakterystyki harmonogramu prac na tworzeniem budżetu resortu obrony narodowej z uwzględnieniem etapu wstępnego, weryfikacyjnego i końcowego.
3. Omów istotę i znaczenie centralnych planów rzeczowych resortu ON.
4. Dokonaj charakterystyki obowiązków ministra obrony narodowej względem finansów resortu ON.
5. Wymień i omów obowiązki i kompetencje podmiotów biorących udział w zarządzaniu zasobami finansowymi w resorcie obrony narodowej.
6. Wymień organy planujące i współplanujące budżet resortu ON.
7. Dokonaj analizy wydatków wojskowych realizowanych z budżetu państwa w Polsce na początku XXI w.

¹⁸² Komunikat prasowy MON z 10.02.2009 r., <http://www.wp.mil.pl/pl/arttykul/6502>.

ZAKOŃCZENIE

Obrany w tytule opracowania temat okazał się wdzięcznym zagadnieniem natury merytorycznej i metodologicznej. Zasadnicze trudności tkwiły w wyznaczeniu zakresu merytorycznego opracowania i wyborze zagadnień w nim opisywanych. Autorzy musieli się więc wykazać inwencją i zawodową intuicją przy wyborze opisywanych zjawisk. Wymierny wpływ na całość opracowania miał dodatkowo fakt ciągłej zmienności charakteryzowanych w podręczniku obszarów i różnych koncepcji rozwiązań, wynikających przede wszystkim z ograniczoności zasobów pieniężnych występującą w otaczającej nas rzeczywistości.

Podjęte i przeprowadzone w podręczniku „Wybrane problemy finansów publicznych. Finanse wojska” rozważania, analizy oceny w kwestii dotyczącej otoczenia, stanu obecnego i przewidywanych zmian finansów wojska 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 finansów wojska, 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 **wielu 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 wy-

maga zatem rozpoznania otoczenia działania i określenia ścisłych reguł i wiarygodnych prognoz gospodarki finansowej wojska.

Trzeci. Finanse i 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, 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 wielu 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 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 pozwolił by na dostarczeniu największej ilości informacji niezbędnych do właściwej konstrukcji budżetu.

Szósty. Programy rozwoju, głównie w zakresie zakupu 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. Należy jednak pamiętać, iż centralizacja taka niesie za sobą określone ryzyko.

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 winny 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 organizacje wykorzystujące zarządzanie przez jakość liczą na większe efekty, na drugie miejsce stawiając problematykę kosztów. Wydaje się być celowe badanie i uwzględnianie tych rozwiązań i doświadczeń w dobie profesjonalizacji armii.

BIBLIOGRAFIA

A. Pozycje zwarte

1. Bolland S., *Wstęp do nauki finansów*, PWE, Warszawa 1986.
2. Borodo, *Finanse publiczne RP, zagadnienia prawne*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2001.
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. Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001.
7. Dębowska-Romanowska T., *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa budżetowego*, Warszawa 1995.
8. *Ekonomika wojskowa*, pod red. Kocha M., Wyd. MON, Warszawa 1979.
9. Fedorowicz Z., *Instytucje finansowe*, PWE, Warszawa 1965.
10. Fedorowicz Z., *Podstawy teorii finansów*, Poltext, Warszawa 1993.
11. Filipiak-Dylewska B., *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, Wyd. Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002.
12. *Finanse przedsiębiorstwa*, pod red. Szyszko L., PWN, Warszawa 2000.
13. *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. Kosikowskiego C. i Ruśkowskiego E., Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
14. *Finanse publiczne i prawo finansowe*, pod red. Ruśkowskiego E., Wyd. Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2000.
15. *Finanse publiczne*, pod red. Denek E., Warszawa 1997.
16. *Finanse publiczne. Podstawy teoretyczne i praktyczne zastosowanie*, pod red. Filipiak B., Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
17. *Finanse*, pod red. J. Ostaszewskiego, Difin, Warszawa 2003.
18. Gajl N., *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, PWN, Warszawa 1993.
19. Gaudemet P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.
20. Głuchowski J., *Budżet i procedura budżetowa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.
21. *Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia*, pod red. Płaczka J., AON, Warszawa 2001.
22. *Gospodarka polska na przełomie wieków od A do Z*, praca zbiorowa, redakcja naukowa Czarny E., Narodowy Bank Polski 2005.
23. Harasimowicz J., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1982.
24. Kaleta J., *Informator budżetowy*, PWE, Warszawa 1989.
25. Kosikowski C., Ruśkowskiego E., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Oficyna Wolter Kluwer Business, Warszawa 2008.
26. Kurowski L., *Wstęp do nauki prawa finansowego*, PWT, Warszawa 1982.
27. *Leksykon finansowo-bankowy*, pod red. Jaworskiego W., PWE, Warszawa 1991.
28. Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Lexis Nexis, Warszawa 2007.
29. *Mała encyklopedia ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1974.

30. Misiąg W., *Planowanie budżetowe w samorządach*, Minicipium, Warszawa 2005.
31. Osiatyński J., *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, PWN, Warszawa 2006.
32. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1999.
33. Owsiak S., *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, PWE, Warszawa 2008.
34. Owsiak S., *Podstawy nauki finansów*, PWE, Warszawa 2002.
35. Pajewski K., *Logistyczny system zaopatrywania*, Wyd. Bellona, Warszawa 1995.
36. Płaczek J., *Finansowanie i gospodarowanie budżetem Ministerstwa Obrony Narodowej w Polsce w latach 1989–1999 (od Układu Warszawskiego do Sojuszu NATO)*, AON, Warszawa 1999.
37. Płaczek J., *Kształtowanie wydatków wojskowych we współczesnym świecie – konsekwencje dla Polski*, AON, Warszawa 2001.
38. Płaczek J., *Współczesne tendencje wydatków wojskowych w Polsce i na świecie*, AON, Warszawa 2003.
39. *Podstawy finansów*, pod red. Mareckiego K., PWE, Warszawa 2008.
40. Potoczny K., *Rachunkowość budżetowa*, Wydawnictwo eMPI2 materiały i podręczniki Mariana Pietraszewskiego, Poznań 2001.
41. Sczepański J., Szyszko L., *Propedeutyka finansów przedsiębiorstwa*, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Informatyczna, Warszawa 1999.
42. *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, pod red. Balcerowicza B., AON, Warszawa 1999.
43. *Słownik wojskowej terminologii ekonomicznej*, pod red. Stankiewicza W., WAP, Warszawa 1976.
44. Stachowiak Z., *Na drodze do integracji wojskowej myśli ekonomicznej*, AON, Warszawa 1994.
45. Stankiewicz W., *Ekonomika wojenna*, Warszawa 1970.
46. Stańczyk K., *System kontroli finansowej i audytu wewnętrznego wojskowej jednostki budżetowej*, rozprawa doktorska, Wyd. AON, Warszawa 2006.
47. Stańczyk K., *Zarys rachunkowości wojskowych jednostek budżetowych*, AON, Warszawa 2004.
48. Stańczyk K., *Gospodarka finansowa, kontrola finansowa i audyt wewnętrzny wojskowej jednostki budżetowej*, AON, Warszawa 2007.
49. *System finansowy w Polsce*, pod red. Pietrzaka B., Polańskiego Z., Woźniak B., PWN, Warszawa 2008.
50. Urbański K., Sułek M., Płaczek J., *Potencjał obronno-ekonomiczny i wydatki wojskowe (zestawienie danych statystycznych)*, AON, Warszawa, 1992.
51. *Wielka encyklopedia powszechna*, PWN, Warszawa 1964.
52. Wypych M., *Finanse i instrumenty finansowe*, Wydawnictwo Absolwent, Łódź 2001.
53. *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, pod red. Wójtowicz W., Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.
54. *Zarys prawa finansowego*, pod red. Drgasa E., Toruń 1986.
55. Ziółkowska W., *Finanse publiczne – teoria i zastosowanie*, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2002.

B. Dokumenty

1. 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.
2. Aneks do Tomu I *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005, Omówienie części budżetowych*, Rada Ministrów, Warszawa 2006.
3. Decyzja budżetowa na rok 2009 nr 39/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 lutego 2009 r. (Dz. Urz. MON nr 1a, poz. 16).
4. 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).
5. 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).
6. 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).
7. 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).
8. 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).
9. 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).
10. *Informacja o wynikach kontroli wykonywania budżetu państwa w 2006 r.*, część 29, NIK, Warszawa 2007.
11. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (DzU 1997, nr 78, poz. 483).
12. 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).
13. 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).
14. *Regulamin organizacyjny Ministerstwa Obrony Narodowej* (Dz. Urz. MON 2006, nr 21, poz. 270).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 czerwca 2006 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa (DzU 2006, nr 116, poz. 782).
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (DzU z 2000, nr 59, poz. 688).
17. 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).

18. 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.).
19. 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).
20. 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).
21. 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).
22. 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).
23. Rozporządzenie Ministra Finansów z 5 maja 2006 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów (DzU 2006, nr 80, poz. 588).
24. 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).
25. 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).
26. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (DzU 1996, nr 94, poz. 426).
27. 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).
28. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r., Rada Ministrów, Warszawa 2005.
29. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r., Rada Ministrów, Warszawa 2006.
30. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r., Rada Ministrów, Warszawa 2007.
31. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r., Rada Ministrów, Warszawa 2008.
32. Uchwała Sejmu RP w sprawie podstawowych problemów obronności państwa (M.P. nr 9, poz. 109).
33. Ustawa budżetowa na rok 1999 z dnia 17 lutego 1999 r. (DzU 1999, nr 17, poz. 154).
34. Ustawa z 8 grudnia 2006 o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (DzU 2006, nr 249, poz. 1832).
35. Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie ministra obrony narodowej (DzU 1995, nr 10, poz. 56).
36. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (DzU 2005, nr 14, poz. 114).
37. Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 2005, nr 41, poz. 398).

38. 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).
39. Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie innych ustaw (DzU nr 110, poz. 1255).
40. Ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego (DzU nr 34, poz. 149)
41. Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (DzU 2001, nr 76, poz. 804).
42. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (DzU 1998, nr 155, poz. 1014).
43. Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (DzU 2005, nr 164, poz. 1365).
44. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (DzU 2004, nr 19, poz. 177).
45. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (DzU 1994, nr 121, poz. 591).
46. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU 2005, nr 249, poz. 2104).
47. 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.).
48. Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (DzU nr 4, poz. 18).
49. 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).
50. 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. Fedorowicz Z., *Funkcja rozdzielcza finansów socjalistycznych*, „Finanse” 1959, nr 1.
2. *Finanse. Gospodarowanie w wojsku. Rynek*, materiały na VII sympozjum naukowe, Wyższa Szkoła Oficerska Służb Kwatermistrzowskich, Poznań 1991.
3. 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.
4. 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. Płaczka J., AON, Warszawa 2004.
5. Stańczyk K., *Identyfikacja zasobów finansowych przeznaczonych na obronność*, [w:] *Zarządzanie zasobami obronnymi w Polsce – stan i perspektywy „Zarzzasob”*, pod red. Płaczka J., AON, Warszawa 2005.
6. Stańczyk K., *Kształtowanie wydatków wojskowych Polski do 2008*, [w:] *Stan i prognoza rozwoju wydatków wojskowych w Polsce na tle tendencji światowych „Wydatki”*, pod red. Płaczka J., AON, Warszawa 2004.

7. Stańczyk K., *Organizacyjne i prawne uwarunkowania kształtowania budżetu MON*, „Myśl Wojskowa” 2005.
8. Stańczyk K., Płaczek J., *Tendencje w wydatkach wojskowych Polski w latach 2001–2004*, „Zeszyty Naukowe AON” 2005, nr 3.
9. Stańczyk K., Płaczek J., *Budżet obronny w budżecie zadaniowym państwa polskiego*, „Zeszyty Naukowe AON” 2008, nr 2.

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	26
4. Struktura organizacyjna resortu obrony narodowej	33
5. Model dysponentów budżetu państwa	52
6. Przepływy środków na rachunkach budżetu państwa	58
7. Harmonogram przedsięwzięć dotyczących planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej – etap wstępny	83
8. Harmonogram przedsięwzięć dotyczących planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej – etap weryfikacji	85
9. Harmonogram przedsięwzięć dotyczących planowania budżetowego w resorcie obrony narodowej – etap końcowy	86
10. Harmonogram opracowania centralnych planów rzeczowych w resorcie obrony narodowej	88
11. Podmioty biorące udział w zarządzaniu zasobami finansowymi w resorcie obrony narodowej	92

Spis tabel

1. Porównanie finansów prywatnych i finansów publicznych	13
2. PKB, budżet państwa (BP) oraz budżet resortu obrony narodowej (BMON) w latach 1990–2008	73
3. Relacje budżetu MON do podstawowych wskaźników makroekonomicznych w latach 1990–2008	75
4. Dynamika budżetu resortu obrony narodowej na tle dynamiki budżetu państwa i PKB w latach 1990–2008	77

Spis wykresów

1. Dynamika budżetu resortu obrony narodowej na tle dynamiki budżetu państwa i PKB w latach 1990–2008	77
2. Tempo zmian w PKB w Polsce w latach 2001–2003, w %	111
3. Udział wydatków budżetowych państwa w PKB w Polsce w latach 2003–2005	113
4. Tempo zmian PKB w Polsce w latach 2003–2005	115
5. Relacje wydatków budżetu państwa do PKB w Polsce w latach 2000–2006	117
6. Udział wydatków budżetu państwa w PKB w Polsce w latach 2002–2007	120
7. Udział wydatków zdeterminowanych i wydatków elastycznych w wydatkach budżetu państwa w Polsce w latach 2002–2006	120



Zamówienia
na publikacje Akademii Obrony Narodowej
można składać telefonicznie lub pisemnie na adres:

Księgarnia AON
al. gen. A. Chruściela 103, bl. 40
00-910 Warszawa
tel./fax 022 681 46 08
e-mail: księgarnia.akademicka@aon.edu.pl

Wykaz publikacji znajduje się na stronie internetowej
Akademii Obrony Narodowej

www.aon.edu.pl
w zakładce wydawnictwo AON/oferta wydawnicza

ISBN 978-83-7523-078-9



WYDAWNICTWO
AON