

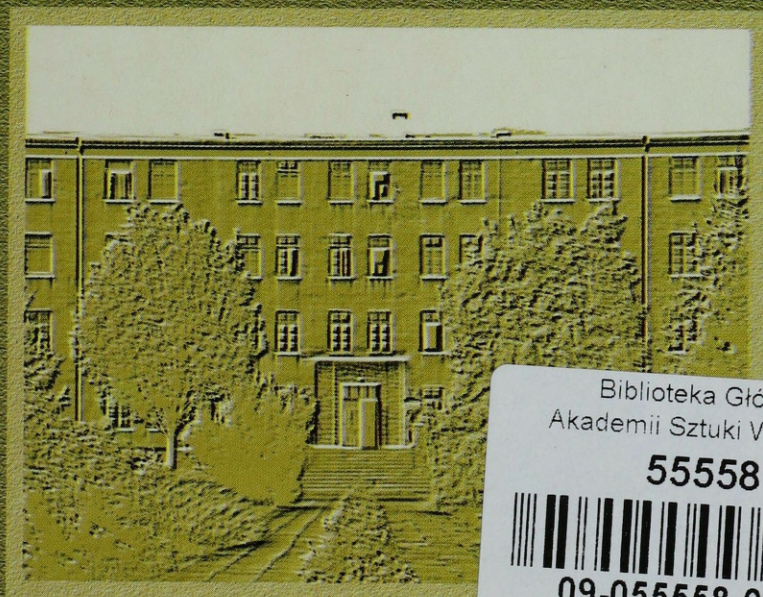


WYŻSZE KURSY OBRONNE

WYDZIAŁ WYŻSZEJ SZKOŁY WARSZAWSKIEJ W OBRONIE

Janusz Placzek

WSPÓŁCZESNE TENDENCJE
WYDATKÓW WOJSKOWYCH
W POLSCE I NA ŚWIECIE



Biblioteka Główna
Akademii Sztuki Wojennej

55558



09-055558-000-0

Warszawa 2003

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Janusz Płaczek

**WSPÓŁCZESNE TENDENCJE
WYDATKÓW WOJSKOWYCH W POLSCE
I NA ŚWIECIE**



55558

WARSZAWA 2003



Niniejszy materiał studyjny jest przeznaczony do wykorzystania na Wyższych Kursach Obronnych dla kierowniczej kadry administracji publicznej.

82222

SPIS TREŚCI

| | strona |
|---|-----------|
| Wstęp | 5 |
| 1. Teoria wydatków wojskowych | 7 |
| 1.1. Identyfikacja pojęcia wydatki wojskowe | 7 |
| 1.2. Metody międzynarodowych porównań wydatków wojskowych | 13 |
| 2. Charakterystyka wydatków wojskowych we współczesnym świecie | 18 |
| 2.1. Współczesne tendencje w dynamice światowych wydatków wojskowych | 18 |
| 2.2. Porównanie budżetów wojskowych państw NATO | 32 |
| 3. Aktualne tendencje w wydatkach wojskowych Polski | 45 |
| 3.1. Analiza wydatków wojskowych RP w latach 1990-2002 | 45 |
| 3.2. Ogólna informacja o projekcie budżetu MON na 2003 rok..... | 53 |
| 3.3. Prognoza wydatków wojskowych na lata 2003-2008 | 60 |
| Zakończenie | 64 |
| Spis tabel, schematów i wykresów | 67 |
| Bibliografia | 68 |

WSTĘP

Jedną z charakterystycznych wielkości obrazujących wysiłek militarny państwa są wydatki przeznaczane na obronę narodową. Odzwierciedlają one w sposób syntetyczny, z jednej strony charakter polityki obronnej, z drugiej zaś możliwości ekonomiczne kraju. Wielkość oraz struktura tych wydatków stanowią przedmiot zainteresowania nie tylko: dyplomatów, polityków, wojskowych i ekonomistów, ale także szerokich kręgów społeczeństwa. Obywatele demokratycznego państwa mają prawo do rzetelnej informacji o tym jak, wydatkowane są środki publiczne na cele bezpieczeństwa zewnętrznego. Stąd zachodzi potrzeba ich bliższego poznania, mając na uwadze wydarzenia które nastąpiły po 11 września 2001 roku oraz nasz czteroletni okres członkostwa w NATO.

Praca ma charakter studium analityczno-poglądowego i może być zaliczona do takiej dyscypliny naukowej, jaką jest ekonomika bezpieczeństwa. Dlatego też wykorzystuję jej język, metody badawcze, jak również literaturę przedmiotu.

Celem opracowania jest przedstawienie aktualnych tendencji występujących w zakresie wydatków wojskowych na poszczególnych kontynentach, regionach świata oraz w wybranych państwach. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na analizę struktury tych wydatków oraz ich porównania. Pragnę również ująć najważniejsze tendencje badanego zjawiska dla sojuszu państw NATO a w tym dla Polski.

W pracy pragnę udowodnić m.in. tezę, że Polska ze swoimi wydatkami wojskowymi na poziomie 3,4 mld USD wydaje zbyt mało, biorąc pod uwagę: swój potencjał ekonomiczny, ludnościowy, powierzchnię kraju, jak również zadania jakie ma realizować w ramach sojuszu NATO. Opowiadam się za mniej liczną armią, ale za to nowocześniejszą. Wierzę, że przydzielanie przez najbliższe trzy lata kwot wynikających z politycznego konsensu (stałego udziału wydatków wojskowych w PKB na poziomie 1,95 %) spowoduje awansowanie Polski w natowskich rankingach i umożliwi zwiększenie zaangażowania w misje pokojowe poza granicami naszego kraju, jak i wysuniętą obronę zbiorową sojuszu. Uważam, że o awans w rankingach NATO należy zabiegać, bowiem wyższa pozycja militarna przedkłada się na wyższą pozycję polityczną na arenie międzynarodowej. Należy pamiętać, że im większego wysiłku dokonujemy sami, tym większego możemy oczekiwać wsparcia i pomocy z zewnątrz.

Do przeprowadzenia analizy z zakresu powyższej tematyki **korzystałem z dwóch grup metod badawczych:** przetwarzania materiałów i syntetyzowania wyników. W pierwszej grupie znalazły się takie metody, jak: analiza i synteza, indukcja i dedukcja oraz wybrane metody statystyczne. Z drugiej grupy szczególną rolę odgrywały takie metody, jak

interpretacja wyników i wnioskowanie. W celu lepszej przejrzystości i komunikatywności tekstu w pracy wykorzystywane są tablice i wykresy.

Bazą dla niniejszego opracowania stanowią informacje zamieszczone w periodykach NATO, rocznikach SIPRI i IISS oraz materiałach wewnętrznych MON (Sztabu Generalnego i Departamentu Budżetowego). Przydatne również były takie opracowania jak Roczniki Strategiczne, „Raport. Wojsko – Technika – Obronność”. **Zakres przestrzenny** pracy obejmuje przede wszystkim świat i wybrane jego regiony. Dużą uwagę skupiłem także na Polsce i jej najbliższemu otoczeniu wraz z sojuszem NATO. Natomiast **zakres czasowy** pracy odnosi się do współczesności i dotyczy przełomu XX i XXI wieku, chociaż odwołuję się także do początku lat dziewięćdziesiątych i najbliższej perspektywy.

Struktura pracy zawiera się w trzech rozdziałach. Pierwszy rozdział ma charakter teoretyczny. Scharakteryzowałem tam przedmiot badań pracy jakim są wydatki wojskowe. Skupiłem się na pojmowaniu tej kategorii, obowiązującym podziałom i strukturom jak również ich znaczeniu dla gospodarki. Dalej odniosłem się do wykazania możliwości porównań wydatków wojskowych w środowisku międzynarodowym. Zwróciłem przy tym uwagę na podstawowe parametry, które powinny być spełnione przy prowadzeniu tego typu badań. Natomiast główny wysiłek drugiego rozdziału jest zwrócony na ukazaniu zasadniczych tendencji wydatków wojskowych w rozbiciu na poszczególne regiony świata jak również państwa. W tym celu wykorzystywane są różnego typu wskaźniki. W oddzielnym podpunkcie zająłem się analizą wydatków wojskowych w państwach NATO. Wskazuję tu na miejsce Polski w tym sojuszu i kreślę perspektywy rozwoju badanego zjawiska. W pracy nie mogło zabraknąć analizy i oceny naszych wydatków wojskowych - czemu poświęcony jest rozdział trzeci. W tym celu naświetlono historię zjawiska z lat 1990-2002 i plan realizacji wydatków w roku 2003. Szczególnie dużo miejsca zostało poświęcone analizie rozwoju badanego zjawiska w perspektywie do 2008 r. W zakończeniu dokonana jest reasumpcja podjętego problemu.

Należy mieć świadomość, że przedstawiane problemy obronno-gospodarcze mają ścisły związek z szeroką gamą czynników: politycznych, wojskowych, technicznych i społecznych. Stąd też należy je rozpatrywać w szerokim ujęciu i we wzajemnych związkach przyczynowo - skutkowych, czego namiastkę można znaleźć w prezentowanej pracy. Jednak ze względu na złożoność badanej materii, zarówno pod względem analitycznym i metodologicznym, powyższe dociekania należy traktować jako ogólny rys problemu i przyczynek do podjęcia głębszych badań i śledzenia rozwoju zjawiska na przyszłość.

Opracowanie jest adresowane do szerokiego grona Czytelników spragnionych współczesnej wiedzy obronno-ekonomicznej z zakresu wydatków wojskowych.

1. TEORIA WYDATKÓW WOJSKOWYCH

1.1. IDENTYFIKACJA POJĘCIA WYDATKI WOJSKOWE

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

Mając na uwadze **nakłady obronne** rozumie się część nakładów gospodarki narodowej przeznaczanych na cele obronne. Nakłady te obejmują szerokie spektrum dóbr i usług oraz są uzależnione między innymi od poziomu rozwoju sił wytwórczych.

Przez wydatki rozumie się rozchód środków pieniężnych na realizację określonych przedsięwzięć. Stąd można wyprowadzić definicję **wydatków obronnych**, które oznaczają wydatki ponoszone na funkcjonowanie i rozwój systemu obronnego państwa. Powszechnie wiadomo, że system obronny państwa składa się wielu wzajemnie powiązanych elementów (ludzi, organizacji, urzędzeń), które działają na rzecz zachowania bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Takimi zasadniczymi elementami tego systemu są: siły zbrojne, rezerwy państwowe, obrona cywilna, przemysł zbrojeniowy, infrastruktura obronna oraz niekiedy straż graniczna. Nie można także zapominać o systemie kierowania tym procesem, który także jest niezbędny i generuje koszty. W zależności od przyjętej polityki obronnej w danym państwie poszczególne elementy tego systemu uzyskują różny priorytet. Wynika z tego, że wydatki obronne są szerszym pojęciem od **wydatków wojskowych**, które oznaczają - planowane i/lub ponoszone kwoty pieniężne budżetu państwa na siły zbrojne. Związane są one z istnieniem oraz utrzymaniem sił zbrojnych i urzędzeń wojskowych. Najistotniejsze części składowe tych wydatków obejmują kwoty związane z: utrzymaniem stanów osobowych, szkoleniem wojsk, wyposażeniem w uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz utrzymaniem infrastruktury wojskowej¹. Natomiast wydatki wojskowe z kolei są większe od **wydatków zbrojeniowych**, które przeznacza się i ponosi na inwestycje związane przede wszystkim z zakupem uzbrojenia i sprzętu wojskowego, pracami badawczymi, ale finansowanymi z resortu obrony oraz budownictwem wojskowym. Warto zaznaczyć, że

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

największą przydatność w porównaniach międzynarodowych wykazuje termin wydatki wojskowe. Przemawia za tym fakt, że prawie w każdym państwie stanowią one dominującą pozycję wydatków obronnych.

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

Szczególnie w ostatnich latach przy wszelkiego rodzaju porównaniach preferowana jest zdecydowanie kategoria budżetu obronnego. Jednoznacznie trudno odpowiedzieć, czy jest to najtrafniejsze określenie i aktualnie zgodne z rzeczywistością. Wydaje się, że przede wszystkim chodzi tu o odcień polityczny tych wydatków, ich charakter defensywny niż o samo ich wnętrze².

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

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

Między wysokością budżetów obronnych, liczonych według definicji NATO a definicją stosowaną w poszczególnych państwach Sojuszu Atlantyckiego, występują istotne różnice. Poziom budżetów wojskowych krajów NATO liczony według definicji koalicyjnej jest przeważnie wyższy od poziomu budżetów liczonych według definicji narodowych. Definicja NATO ma większy zakres niż definicje narodowe i uwzględnia w szerszym zakresie wydatki na: wojskowe prace badawczo-rozwojowe, rozwój i utrzymanie infrastruktury, zakup sprzętu wojskowego ogólnego przeznaczenia oraz utrzymanie systemu mobilizacyjnego w gospodarce. Również w ich skład wchodzi wydatki na pomoc wojskową

² R. Polak, J. Telep, *Kierunek armia zawodowa?*, Bellona, Warszawa 2002, s.37.

za granicę, ale dotyczy to tylko państwa świadczącego tą pomoc. Natomiast nie są one uwzględniane dla kraju otrzymującego. Wymienione kategorie wydatków w wielu krajach są finansowane poza budżetem resortu obrony. Jednocześnie definicja NATO nie uwzględnia w budżecie wojskowym kwot przeznaczanych na obronę cywilną.

Także wśród wyspecjalizowanych ośrodków badawczych zakres wydatków wojskowych nie jest jednakowy. Tak więc informacje o budżetach wojskowych szeregu państw, podawane przez Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem /SIPRI/, Amerykańską Agencję Kontroli Zbrojeń i Rozbrojenia /ACDA - Waszyngton/, czy Międzynarodowy Instytut Badań Strategicznych /IISS - Londyn/, nie mogą być bez odpowiedniej korekty wzajemnie zestawiane. Przede wszystkim chodzi o zasięg i rodzaj wydatków zaliczanych do budżetów wojskowych. Zasadnicza różnica między definicją stosowaną przez SIPRI a definicją IISS polega na nieuwzględnianiu przez tę ostatnią większej części wydatków o charakterze paramilitarnym (chodzi tu o finansowanie działalności organizacji paramilitarnych i części sił policyjnych), a także wydatków na obronę cywilną. Dlatego w analizach porównawczych budżetów wojskowych różnych państw powinno się zwrócić uwagę na ich „narodową” specyfikę. Najistotniejsze różnice dotyczą zaliczenia lub nie do budżetów wojskowych sum przeznaczanych z budżetu państwa na: obronę cywilną, straż graniczną, emerytury pracowników ministerstwa obrony, budownictwo wojskowe, niektóre prace naukowo-badawcze, infrastrukturę techniczną podwójnego przeznaczenia, siły specjalne państwa (np. grupy antyterrorystyczne) jak również specjalistyczne agencje rządowe zajmujące się projektami ze sfery militarnej (np. energii, kosmonautyki). Również ważne jest zwrócenie uwagi na wydatki partycypowane na utrzymywanie zdolności produkcyjnych w przemyśle obronnym.

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

Wydatki wojskowe spełniają trzy ogólne funkcje tj.: polityczną, ekonomiczną i prawną. Wydatki te wynikają z polityki i kształtu ustroju państwa, oraz stanowią istotny instrument tej polityki. Jest rezultatem decyzji władz publicznych wpływających z takich przesłanek, jak: kierunki polityki zagranicznej, sojusze międzynarodowe, doktryna obronna i stan finansów publicznych państwa³. Można stwierdzić, że wydatki wojskowe wpływają na wielkość, wyposażenie i wyszkolenie sił zbrojnych, a tym samym na fakt - czy państwo liczy się na arenie międzynarodowej? W jakim stopniu siły zbrojne mogą być wykorzystane do kształtowania polityki zagranicznej, chociażby na drodze odstraszenia? Tym samym budżet wojska stanowi przełożenie polityki rządu na pieniądze. To rząd ustala określone cele, które chce osiągnąć. W celu realizacji tych zamierzeń, potrzebne są środki finansowe, których na ogół jest za mało do realizacji. Stąd też wydatki wojskowe są odzwierciedleniem celów i środków na ich osiągnięcie. Jest to więc kompromis między władzą ustawodawczą i wykonawczą, partiami politycznymi - na okres obowiązywania budżetu. Poziom budżetu MON w każdym państwie jest więc przede wszystkim wyborem politycznym a w dalszej perspektywie ma charakter ekonomiczny. Przy czym jest to nieustanny wybór między dominacją krótkotrwałego bezpieczeństwa militarnego, a długotrwałym bezpieczeństwem gospodarczym⁴.

Wydatki wojskowe mają znaczny wpływ na gospodarkę powodując rozwój wielu kluczowych gałęzi przede wszystkim przemysłu i infrastruktury. Mają także znaczenie na: produkcją rolną, budownictwo, poziom bezrobocia, rozwój badań naukowych. Wywierają również wpływ na określone usługi - w szczególności w „zielonych garnizonach”. Ponadto odpowiednie rozdysponowanie środków finansowych z budżetu obronnego np. na cele infrastruktury technicznej stwarza pośrednie korzyści dla celów ogólnospołecznych. Przede wszystkim chodzi tu o tworzenie sieci transportowej i łączności. Stwarzają także możliwość uzyskania nadwyżki w handlu zagranicznym dzięki eksportowi broni. Należy uznać, że wydatki wojskowe są istotnym elementem oddziaływania państwa na koniunkturę i mogą być nawet narzędziem interwencjonizmu państwowego jako formy polityki gospodarczej. Dlatego można stwierdzić, iż budżet ten wpływa pośrednio a nawet do pewnego momentu bezpośrednio na efekty ekonomiczne⁵.

³ Z. Dylewski, Stan i prognoza rozwoju wydatków wojskowych Polski do roku 2006, [w:] Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia, praca zbiorowa pod red. J. Płaczką, AON, Warszawa 2001, s. 141.

⁴ S. Dworecki, T. Kęsoń, M. Kulisz, Wskaźniki ekonomiczne obronności państwa, AON, RzCSS, Warszawa 1999, s. 51.

⁵ J. Płaczek, Finansowanie i gospodarowanie budżetem MON w Polsce w latach 1989-1999. (Od Układu Warszawskiego do Sojuszu NATO), AON Warszawa 2000, s. 14.

W zakresie prawnym budżet obronny - po uchwaleniu - potwierdza wolę narodu dla realizacji przyjętej polityki. Opublikowanie jego stwarza tą politykę przejrzystą dla międzynarodowego otoczenia, co w dzisiejszej dobie jest bardzo istotne. Legalność uchwalania i realizacji budżetu obronnego ułatwia jego kontrolę⁶.

Pamiętać należy, że w procesie realizacji budżetu obronnego w krajach demokratycznych olbrzymią rolę odgrywa cywilna kontrola tego procesu. Mając na uwadze cywilną kontrolę wydatków ważne jest, aby budżet odzwierciedlał wszystkie wydatki państwa na cele obronne, oznacza to, aby jego struktura nie zawierała elementów ukrytych przed podatnikami i aby uwzględnić także te wydatki, które mają podwójne znaczenie – cywilne i wojskowe.

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

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

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną klasyfikację budżetu: na **stronę podmiotową i przedmiotową**. Ta pierwsza wskazuje wykonawców budżetu i znajduje wyraz w podziale dochodów i wydatków na części, które odpowiadają organom państwowym, uprawnionym do

⁶ J. Płaczek, Planowanie i kształtowanie budżetu MON, AON, Warszawa 1999, s. 11.

dokonywania wydatków i pobierania dochodów. Natomiast podział wydatków i dochodów na działy w każdej części jest oparty na kryterium przedmiotowym i stanowi stronę przedmiotową klasyfikacji. Strona ta uwzględnia podstawowe rodzaje wydatków według przeznaczenia oraz główne rodzaje i formy dochodów. Występuje tu dalszy podział wydatków i dochodów na rozdziały i tytuły i należy on w zasadzie do podziału przedmiotowego.

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

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

Wydatki osobowe są przeznaczone w Polsce na tzw. utrzymanie stanów osobowych, a więc nie tylko na uposażenie żołnierzy i wynagrodzenia pracowników wraz z obowiązkowymi składkami na ubezpieczenie społeczne, rentowe, chorobowe ale też na wyżywienie stanów osobowych i ich umundurowanie. Natomiast wydatki rzeczowe są przeznaczane na zakup dóbr oraz usług na rynku w ramach zamówień publicznych i stanowią one zawsze uzupełnienie do ogólnej kwoty⁷. Oprócz przedstawionego podziału istnieje wiele innych przekrojów strukturalnych wydatków budżetowych. Za najistotniejszy uznaje się podział wydatków na wydatki bieżące i majątkowe. **Wydatki bieżące** przeznaczane są na konsumpcję czyli na prowadzenie, utrzymanie i eksploatację istniejących urządzeń oraz wszystkie inne związane z bieżącym funkcjonowaniem sił zbrojnych (szkolenie). Natomiast **wydatki majątkowe** to w zasadzie zakup i montaż uzbrojenia oraz roboty budowlane.

Również dla celów analitycznych i porównawczych, stosuje się w resorcie Obrony Narodowej **podział podmiotowy** wydatków na rodzaje sił zbrojnych, tj.: wojska lądowe, wojska lotnicze i obrony powietrznej, marynarkę wojenną oraz inne układy organizacyjne np. centralne dowodzenie i wsparcie, realizację zamierzeń wspólnych. Coraz większego

⁷ A. Fałkowski, Pecunia Nervus Belli. Kształtowanie budżetu obronnego Polski, Bellona, Warszawa 1998, s. 56.

znaczenia nabiera podział wydatków wojskowych według programów (zadań). Chodzi tu o określenie priorytetów i możliwych zadań do wykonania w ramach szeroko pojmowanego systemu militarnego bezpieczeństwa. Oprócz tego dokonuje się klasyfikacji tych wydatków według: działów, rozdziałów (określających rodzaj działalności) i paragrafów (wskazujących na rodzaj dochodu, przychodu lub wydatków).

Podsumowując to zagadnienie trzeba stwierdzić, że termin - budżet obronny - wszedł aktualnie do słownictwa i stał się potoczną kategorią, odzwierciedlającą poziom wydatków ministerstwa obrony narodowej w danym roku. Niemal w każdym państwie budżet ten ma różnorodny zakres. Próby ustalenia i przyjęcia przez wszystkie państwa jednolitej metodologii i klasyfikacji wydatków wojskowych i ujawniania pełnej informacji, jak dotychczas, nie powiodły się. Sprawą tą zajmuje się m.in. Organizacja Narodów Zjednoczonych i mimo to problem nie został rozwiązany. Przy porównaniach międzynarodowych należy dokonywać odpowiedniej korekty tych zestawień, a oficjalnie podawane dane powinny być traktowane z pewną dozą ostrożności. Mając na uwadze prowadzenie porównań międzynarodowych najlepiej stosować terminu wydatki wojskowe⁸. W przypadku Polski, tam gdzie będzie dokonywana analiza tylko naszych wydatków, przyjmując określenie pośrednie między wydatkami obronnymi a wydatkami wojskowymi, a mianowicie **budżet Ministerstwa Obrony Narodowej** jako najbardziej ściśle i wymierne, a także występujące w powszechnej statystyce. Stąd też należy traktować dla potrzeb tej pracy, że **budżet resortu Obrony Narodowej to budżet państwa w części 29 - Obrona Narodowa, którym zarządza minister obrony narodowej.**

1.2. METODY MIĘDZYNARODOWYCH PORÓWNAŃ WYDATKÓW WOJSKOWYCH

Zagadnienie międzynarodowych porównań wydatków wojskowych należy do złożonych problemów natury metodologicznej i analitycznej. Dyskusje nad tym problemem toczą się w świecie poczynając od lat pięćdziesiątych zeszłego stulecia. Z tym, że stopień intensywności prac układał się w czasie sposób zróżnicowany. Najwartościowsze opracowania powstały w latach sześćdziesiątych. Spośród grona naukowców i praktyków badających to zagadnienie przede wszystkim należy wymienić: Hitcha, Mc Keana, Gilberta, Kravisa, Lubella i Benoita oraz Sköns, Loose-Weintraub, Harteya. Również kilka instytutów zachodnich próbowało i próbuje nadal szacować wydatki wojskowe państw i porównywać je

⁸ M. Daniluk, Wydatki wojskowe we współczesnym świecie, MON, Warszawa 1980, s. 17.

między sobą. Nie można pomijać osiągnięć grup ekspertów działających w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, którzy podejmowali ten problem od lat. Celem ich działań miało być poprawienie jakości międzynarodowych porównań w dziedzinie wydatków wojskowych. Spośród polskich pracowników naukowo-badawczych, którzy omawiają ten problem (w formie raczej przedstawiania sprawozdań z badań niż prób dokonywania własnych szacunków porównań) należy wymienić: Z. Bako, M. Daniluk, E. Firlej, L. Oleksyn, A. Rogucki, P. Wieczorek. Brak odpowiednich metod porównywania wydatków wojskowych eksponowany jest również w toku międzynarodowych konsultacji i dyskusji w sprawie częściowej redukcji zbrojeń i rozbrojenia. Jedną z zasadniczych przeszkód na drodze do realizacji tego typu postulatów stanowią trudności z ustaleniem rzeczywistej wysokości budżetów wojskowych poszczególnych państw, związane z częściową nieporównywalnością definicji, według których były one liczone.

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

Wysokość udziału wydatków wojskowych w PKB zależy od wielu czynników, takich jak: położenie geostrategiczne kraju, aktualna sytuacja międzynarodowa, charakter polityki zagranicznej, stan zagrożeń militarnych, możliwości ekonomiczne kraju oraz stan systemu obronnego. Istotny wpływ ma tu także przynależność do określonego sojuszu militarnego i prowadzonej w tym zakresie wspólnej polityki. Dla przeprowadzenia analizy międzynarodowej należy wydatki wojskowe i PKB doprowadzić do wspólnej miary porównywalności. Przede wszystkim chodzi tu o **sprawę cen** (stałych lub bieżących) oraz przyjętej do analizy **waluty** (krajowej lub powszechnie przyjętej za wymienną np. USD lub EURO). Należy zaznaczyć, że stosowanie oficjalnego kursu dolara do szacowania krajowych wydatków wojskowych budzi pewne zastrzeżenia. Wynika to z faktu posiadania różnej siły nabywczej waluty krajowej w stosunku do waluty międzynarodowej. Powszechnie bowiem wiadomo, że siła nabywczą każdej z walut w odniesieniu do towarów i usług wojskowych jest zdecydowanie różna. Nie wszystkie usługi a także towary wojskowe są przedmiotem obrotów międzynarodowych. W każdym państwie zakupy sprzętu wojskowego za granicą stanowią inny procent w globalnym budżecie wojskowym. W zasadzie jest to kilka procent, ale bywa także i kilkanaście. Stąd też tylko w takim stopniu kurs oficjalny dolara może odpowiadać faktycznej wartości poniesionych wydatków wojskowych w walucie międzynarodowej. Metoda przeliczeń przy wykorzystywaniu oficjalnego kursu walutowego nie daje prawdziwego obrazu poziomu wydatków wojskowych porównywalnych krajów o

zróznicowanym poziomie, powoduje bowiem wyraźne zaniżanie poziomu tychże wydatków w krajach o niższym poziomie rozwoju. Mimo tych zastrzeżeń metoda porównań w walucie umownej według oficjalnego kursu walutowego jest najczęściej stosowana ze względu na bardzo prostą technikę obliczeń.

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

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

Powyższe informacje pozwalają ustalić, jaka część PKB i BP przeznaczona została na cele wojskowe w określonym czasie w danym państwie lub zbiorze państw. Na tej podstawie można określić również tendencję wydatków wojskowych. Zbadanie dynamiki wydatków wojskowych i porównanie ich do dynamiki PKB i BP daje możliwość stwierdzenia, jak się mają wydatki w stosunku do wzrostu gospodarczego i stanu finansów państwa.

Dla celów porównawczych można także dokonywać analizy badanego zjawiska **według siły nabywczej**. Polega to na obliczaniu relacji cenowych dla poszczególnych koszyków dóbr i usług. Następnie relacje te są przeliczane na wartości porównywalne wyrażone w walucie międzynarodowej. Przeważnie dokonuje się takich przekształceń na wyselekcjonowanych grupach towarowych i usługach. Muszą jednak one być reprezentantem w zakresie spożycia (indywidualnego i zbiorowego), jak również w zakresie nakładów inwestycyjnych. Taką metodą przy dobieraniu kilkuset towarów - reprezentantów można oszacować PKB. Ma ona pierwszorzędne znaczenie dla porównań wydatków wojskowych, przy powszechnie znanym ich udziale stosunkowym w PKB. Należy zaznaczyć, że tego typu przekształcenia PKB wg siły nabywczej waluty krajowej do waluty międzynarodowej są wykorzystywane przez wyspecjalizowane instytuty, posiadające szeroką bazę informatyczną

o skali międzynarodowej. Rozpiętość występująca pomiędzy kursem walutowym i siłą nabywczą w krajach o niższym poziomie rozwoju gospodarczego tłumaczyć należy faktem, że w krajach tych ceny towarów stanowiących przedmiot handlu zagranicznego są z reguły relatywnie wyższe niż ceny towarów i usług, które nie stanowią przedmiotu obrotu z zagranicą. W miarę rozwoju gospodarczego następuje powolny proces wyrównywania się cen krajowych z cenami światowymi, również w zakresie towarów i usług nie będących przedmiotem wymiany międzynarodowej. Przyjęcie siły nabywczej do przeliczeń krajowych wartości produktu na wspólną jednostkę walutową stwarza możliwość przeprowadzenia wielu różnorodnych analiz, które w przypadku przeliczeń przy użyciu oficjalnych kursów wymiennych byłyby niemożliwe. Trzeba jednak zaznaczyć, że jak wszystkie szacunki, tak i te ze względu na złożoność zagadnienia, jakie wiążą się z tego typu szczegółowymi badaniami, są w jakimś stopniu obciążone marginesem błędu. Niemniej jednak, sposób szacowania wydatków wojskowych wydaje się być poprawny, jeśli bazuje na przeliczonym wg siły nabywczej PKB. Należy jednak pamiętać, aby gospodarki porównywalnych krajów były podobne.

Marginalnym sposobem szacowania wydatków wojskowych stosowanych w minionej epoce był sposób naliczania wydatków wojskowych według **uwojskowanego kursu siły nabywczej waluty krajowej do waluty międzynarodowej**. W uproszczeniu chodziło tu o wykorzystanie w rachunkach prawidłowości, że broń kupiona w kraju jest tańsza niż w imporcie i tylko tę część wydatków wojskowych można porównywać, która pochodzi z zagranicy. Dla pozostałych zakupów należy przyjąć kurs waluty niższy o ok. 10 %. Metoda ta ma zarówno wielu zwolenników jak również przeciwników i była stosowana dla tego typu szacunków jeszcze w latach sześćdziesiątych.

W bardziej szczegółowych analizach, (współcześnie coraz częściej wykorzystywanych) dokonuje się także porównań wydatków wojskowych w odniesieniu do: **jednego obywatela danego państwa, jednego żołnierza, czy też na jeden kilometr granicy państwa**⁹. Wskaźniki te są dość dobrymi miarami opisującymi badane zjawisko we współczesnej dobie.

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

⁹ Patrz: Wydatki wojskowe – analiza porównawcza, WAP, Warszawa 1989.

jest niezbędna przy badaniu przyczyn wzrostu lub spadku wydatków wojskowych w perspektywie kilku lat.

W literaturze przedmiotu coraz więcej uwagi poświęca się **analizom wydatków na prace naukowo-badawcze i wdrożeniowe** odniesione do wartości produkcji zbrojeniowej oraz ich stosunek do wydatków na badania i rozwój w sektorze cywilnym. Tego typu analizę porównawczą prowadzi się w okresach kilkuletnich co pozwala uchwycić istotne zmiany i tendencje. Często także porównuje się wydatki wojskowe z **wydatkami przeznaczanymi przez państwo na oświatę, kulturę i ochronę zdrowia**¹⁰. Prowadzenie tego typu analiz w gospodarce rynkowej jest jednak utrudnione. Wynika to z niejednorodnego źródła finansowania sfery oświaty i służby zdrowia jakim jest budżet państwa. Duża część bowiem tego typu podmiotów funkcjonuje na zasadach komercyjnych. Część zaś finansowana jest przez budżety gmin (landy). Trafniejsze jest jednak prowadzenie porównań, szczególnie w państwach rozwijających się, liczebności sił zbrojnych z kadrą nauczycieli wszystkich poziomów nauczania, lekarzy czy pracowników służby zdrowia. Powyższe zjawisko bada się najczęściej w ujęciu dynamicznym.

W analizach z tego zakresu poszukuje się zależności między wielkościami wydatków wojskowych a sposobem ich finansowania. Stąd też wskazuje się takie pozycje jak: **podatki od ludności, podatki od podmiotów gospodarczych, czy wartość deficytu budżetowego**. Innym stosowanym wskaźnikiem porównawczym jest zestawienie obrazujące obciążenie militarne państwa z przeciętną płacą w gospodarce. Pozwala to uchwycić stosowne proporcje i odpowiednio wnioskować o skali militaryzacji państwa i jego gospodarki.

Do istotnych zagadnień przy analizie wydatków związanych z sektorem militarnym, będącym podstawą prognoz tych wydatków lub projektów redukcji zbrojeń jest uwzględnienie następujących kwestii:

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

W praktyce podawane przez poszczególne państwa lub instytuty badawcze informacje dotyczące wydatków wojskowych mają różny charakter. Przykładowo ujawnia się tylko sumaryczną wartość wydatków wojskowych bez uszczegółowienia ich struktury, metod

¹⁰ Patrz: J. Pilecki, *Ekonomiczno-społeczna i porównawcza analiza wydatków na obronę narodową w Polsce w latach 1946-1980*. COM SNP, Gdańsk 1989.

klasyfikacji oraz sposobów ich obliczania. Są to z reguły informacje wycinkowe, nie ujawniające całości ponoszonych nakładów, jak również wysokości udziału sojuszników we wspólnych programach czy też pomocy wojskowej. Oprócz tego warunki ekonomiczne w niektórych państwach są tak niestabilne, że niemożliwe jest dokonywanie rozsądnych porównań nawet w okresie kilku lat.

Przy porównaniach wydatków wojskowych nie można pomijać faktu, że **potencjał wojskowy jest wykorzystywany często także na potrzeby społeczeństwa i gospodarki narodowej**. W czasie pokoju oprócz powszechnych świadczeń wykonywanych we wszystkich armiach takich jak: pomoc w przypadku klęsk żywiołowych, katastrof i awarii przemysłowych o szerokiej skali, w niektórych państwach wojsko realizuje pewne roboty publiczne, pomoc przy zbiorach czy żniwach. Do tych świadczeń angażowani są żołnierze oraz wykorzystywany jest różny sprzęt techniczny i urządzenia. Przykładowo można wymienić: pomoc techniczną i medyczną dla ludności, pomoc dla rolnictwa, usługi transportowe, udział w budowie dróg, mostów, linii kolejowych, sieci łączności¹¹. Działalność ta ma określoną wartość. Stąd należy, przy występowaniu tego typu prac, zamieścić stosowne informacje i opatrzyć komentarzem.

Wydaje się, że zaprezentowana w sposób syntetyczny teoria problemu pozwala przejść do warstwy empirycznej ujętego tematu.

2. CHARAKTERYSTYKA WYDATKÓW WOJSKOWYCH WE WSPÓŁCZESNYM ŚWIECIE

2.1. WSPÓŁCZESNE TENDENCJE W DYNAMICE ŚWIATOWYCH WYDATKÓW WOJSKOWYCH

Jak starałem się przedstawić, w dwóch pierwszych rozdziałach tej pracy, zagadnienie określone tytułem należy do złożonych zagadnień natury merytorycznej i metodologicznej. W tej części opracowania pragnę zająć się aktualnymi tendencjami w wydatkach wojskowych świata. Na wstępie należy zaznaczyć, że nie będę próbował samodzielnie szacować wydatków wojskowe poszczególnych państw, gdyż przerasta to pojedynczego badacza. W tym celu posłużę się miarodajnymi źródłami jakim są informacje zebrane i zestawione przez

¹¹ *Ekonomika obrony*, praca zespołowa pod red. W. Stankiewicza, AON, Warszawa 1992, s. 106.

Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem (SIPRI) jak również Międzynarodowy Instytut Badań Strategicznych (IISS) Londyn.

Mając na uwadze informacje SIPRI zestawione dla dłuższego przedziału czasu, można stwierdzić, że od zakończenia II wojny światowej do 1987 r. wydatki wojskowe w świecie miały tendencję rosnącą. W swoim szczytowym okresie osiągnęły wartość szacowaną na około 1060 mld USD. Z tego przypadało na USA i ZSRR ok. 60 % pamiętając przy tym, że oba te państwa zamieszkiwało wówczas zaledwie 11 % ludności świata¹². Należy zaznaczyć, że ta „rozkrecona spirala zbrojeń” trwała mimo ogłaszania licznych apeli o zachowanie światowego pokoju i deklaracji politycznych szeregu państw mówiących o potrzebie redukcji wydatków wojskowych. Przykładowo w 1986 r. proklamowanym przez ONZ Międzynarodowym Rokiem Pokoju, aż 5 milionów ludzi z 41 państw brało udział w walkach zbrojnych¹³. Kwoty tych wydatków wydają się szczególnie duże, gdy zestawimy je z wciąż trwającym ubóstwem i potrzebami wielu ludzi na całym świecie. Dopiero zburzenie „muru berlińskiego”, rozpad systemu gospodarki socjalistycznej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej oraz rozwiązanie się Układu Warszawskiego położyły kres „zimnej wojny”, w wyniku czego wydatki wojskowe świata wyraźnie się zmniejszyły. Szacuje się, że wynosiły one w 1998 r. około 719 mld USD co stanowiło ok. 2,6 % światowego PKB¹⁴. W miarę szczegółowych i aktualnych informacji z tego zakresu dostarczają dane ujęte w tabeli 1.

Tabela 1. Wydatki wojskowe w świecie w latach 1993-2001, ceny stałe z 1998 r., w mld USD

| Wyszczególnienie | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Światowe wydatki wojskowe, w tym poszczególne regiony: | 814 | 793 | 741 | 722 | 732 | 719 | 728 | 757 | 772 |
| Afryka | 8,8 | 9,3 | 9,9 | 8,5 | 8,8 | 9,3 | 10,9 | 11,3 | 12,2 |
| Ameryka Północna | 345 | 326 | 307 | 290 | 288 | 282 | 283 | 294 | 289 |
| Ameryka Środkowa | 2,5 | 3,0 | 2,7 | 2,7 | 2,8 | 2,8 | 2,9 | 2,9 | 2,9 |
| Ameryka Płd. | 19,4 | 19,2 | 23,0 | 21,2 | 24,0 | 22,9 | 22,1 | 22,4 | 24,7 |
| Azja Wschodnia | 85,6 | 87,5 | 90,2 | 92,9 | 93,9 | 93,6 | 94,4 | 96,4 | 101 |
| Azja Południowa | 12,3 | 12,3 | 12,9 | 13,1 | 13,7 | 13,8 | 15,1 | 16,4 | 17,4 |
| Europa Środkowo-Wschodnia | 84,6 | 86,5 | 60,4 | 55,4 | 59,0 | 47,3 | 51,6 | 57,4 | 60,5 |
| Europa Zachodnia | 194 | 189 | 179 | 180 | 179 | 179 | 182 | 183 | 181 |
| Bliski Wschód | 51,0 | 50,9 | 47,9 | 48,9 | 53,5 | 57,8 | 56,1 | 63,1 | 72,4 |
| Oceania | 7,8 | 7,7 | 7,5 | 7,4 | 7,5 | 7,8 | 7,5 | 7,4 | 7,5 |

Źródło: SIPRI Yearbook 2002, Stockholm, s. 266-267.

¹² Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych, pod red. naukową Cz. Mojsiewicz, Atla 2, Wrocław 2000, s.383.

¹³ Ł. Kujawa, Świat pełen konfliktów, „Wojsko i Wychowanie”, 2002 nr 5, s. 121.

¹⁴ SIPRI Yearbook 2000, Stockholm, s. 9.

Światowe wydatki wojskowe w 2001 r. zostały oszacowane na poziomie 839 mld USD (ceny bieżące), co dawało wartość 137 USD na jednego obywatela. Wydatki te były wyższe niż w 2000 r. przynajmniej o 30 mld USD na skutek przyznania przez Kongres USA tej kwoty na walkę z terroryzmem po ataku Al Kaidy z 11 września 2000 r. na USA. Jeśli okres od 1987 do 1998 można zaliczyć do spadkowej tendencji światowych wydatków wojskowych, to następne lata przyniosły już zmianę badanego trendu na realny wzrost (w sumie o 7,4 %) ¹⁵. Można stwierdzić, że okres stabilizacji wydatków wojskowych w świecie minął. Daje się odczuć ponowne „rozkęcanie spirali zbrojeń”. Jeśli przyzwyczajeni byliśmy dotychczas, że takimi regionami świata był: Bliski Wschód i Azja Wschodnia, to od kilku lat niepokojące tendencje przybiera badane zjawisko w Azji Południowej jak również na kontynencie afrykańskim. Odczuwalne tego typu symptomy występują także w Ameryce Południowej. Jedynie państwa Europy Zachodniej i Oceanii łożyły na swoje potrzeby obronne w ujęciu realnym coraz mniejsze kwoty.

Warto podkreślić, że ilość konfliktów zbrojnych w świecie w tym czasie miała ten sam trend. W 1989 r. przyjmuje się, za literaturą przedmiotu, że było 32 konflikty zbrojne w tym 17 przypadkało na regularne walki toczone między państwami, a w 15 przypadkach był to konflikt wewnętrzny, gdzie po obu stronach ginęli obywatele tego samego państwa, ale nie narodu. W tym czasie największa ich ilość przypadła na kontynencie azjatyckim (11) i afrykańskim (9). W kolejnych latach ilość obserwowanych konfliktów stopniowo malała (średnio rocznie o jeden) by w 1995 r. zaobserwować ich 28. Wystarczy wymienić państwa w których w tym czasie trwał przynajmniej jeden ważniejszy konflikt zbrojny: Afganistan, Algieria, Angola, Bangladesz, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Filipiny, Gwatemala, Indie, Indonezja, Irak, Iran, Izrael, Kambodża, Kolumbia, Liberia, Myanmar, Peru, Rosja, Sierra Leone, Somalia, Sri Lanka, Sudan, Tadżykistan i Turcja. W wyniku interwencji ONZ i NATO udało się wprowadzić działania prewencyjne – utrzymujące pokój (szczególnie w Europie) co spowodowało, że ilość konfliktów w 2000 r. została oszacowana na 25. W tym 14 przypadkało na walki zbrojne między państwami. Warto zwrócić uwagę, że siłą sprawczą większości tych konfliktów była przede wszystkim cywilizacja islamska. Jeśli udało się wygasić konflikty w Europie (jeden wewnętrzny – Kosowo) to wystąpiła eskalacja walk zbrojnych na kontynencie afrykańskim (w sumie dziewięć). Jest to jak oceniają politolodzy najmniej ustabilizowany kontynent w świecie. Współcześnie zachodzą tu przemiany wewnętrzne i zewnętrzne. Do zewnętrznych należy zaliczyć wycofywanie się Rosjan z poparcia szeregu reżimów, obecnie

¹⁵ SIPRI Yearbook 2002, Stockholm, s. 231.

odchodzi stopniowo również Francja, jej miejsce zajmują wpływy amerykańskie. Przemiany wewnętrzne to upadek rządów kolejnych dyktatorów i powolne wdrażanie procedur demokratycznych rządzenia. Natomiast Amerykanie nie prowadzą bezpośredniej polityki na terenach swoich wpływów. Te wpływy realizują poprzez takie instytucje jak: Korpus Pokoju, organizacje kulturalne, oświatowe, kościoły, Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy i liczne firmy. W Afryce nadal trwają spory o granice i terytoria. Jest to konsekwencją sztucznych granic z okresu kolonialnego. Najbardziej znane są tam wojny toczone między państwami. Współcześnie jednak są to raczej konflikty plemienne, etniczne czy też religijne i mają lokalny - wewnętrzny charakter i co jest istotne, nie rozprzestrzeniają się na szerszy obszar¹⁶. Inną istotną prawidłowością jest trend wzrastającej liczby ofiar ludności cywilnej w tych konfliktach. Według szacunków ocenia się, że cywile stanowią ok. 90 % ofiar współczesnych wojen¹⁷. Wynika to z faktu, że często w sposób rozmyślny łamiąc prawo międzynarodowe przeciwstawne ugrupowania biorą za cel ludność cywilną mając w tym strategiczny wymiar. Również konflikty nie mające charakteru międzynarodowego, prowadzone są z nadzwyczajnym okrucieństwem, a jego strony nawet nie starają się stwarzać pozorów przestrzegania prawa wojennego. Natomiast zewnętrzna pomoc zbrojna udzielona jednej ze stron takiego konfliktu nadaje mu charakter międzynarodowy¹⁸.

Starając się scharakteryzować analizowane **wydatki wojskowe względem takich makro wskaźników jak ilość ludności i wytwarzany PKB** można stwierdzić, że:

- tam gdzie mamy do czynienia z najwyższym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego w świecie przypada aż 75 % całości wydatków wojskowych, w których zamieszkuje tylko 15 % ludności (900 mln) a tworzonego jest tam, aż 80 % światowego PKB;
- w najsłabszej grupie państw pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego w świecie na potrzeby związane z wydatkami wojskowymi przypada 7 %, natomiast zamieszkuje te państwa aż 41 % całej populacji świata, ale tylko 3 % przypada na wytwarzany PKB. To właśnie te państwa pragną jak najszybciej zbudować swoją w miarę nowoczesną armię, rezygnując tym samym ze zdolności radzenia sobie z problemami społecznymi i gospodarczymi. Należy pamiętać, że armia w tych państwach wykorzystywana jest często do dławienia niepokojów wewnętrznych i konfliktów społecznych.

¹⁶ Cz. Mojsiewicz, *Leksykon problemów międzynarodowych i konfliktów zbrojnych*, Atla 2, Wrocław 2001, s. 194.

¹⁷ *Zapobieganie konfliktom*, Bellona, Warszawa 2000, s. 28.

¹⁸ *Spory i konflikty międzynarodowe. Aspekty prawne i polityczne*, praca zbiorowa pod red. W. Malendowicza, Atla2, Wrocław 2000, s. 61.

Uogólniając te prawidłowości w świecie widać wyraźnie, że przynajmniej dwukrotnie za dużo wydają na swoje potrzeby wojskowe państwa najbardziej ubogie, w których PKB/per capita wynosi poniżej 500 USD. Państw tych jest w świecie przynajmniej kilkanaście. Szczególnie dotyczy to kontynentu afrykańskiego, Azji Wschodniej i Azji Południowej, gdzie występuje duże przeludnienie. Przykładowo widoczne to jest wśród państw skupionych w regionie „rogu Afrykańskiego”. Mimo swego ubóstwa gospodarczego: Erytrea, Somalia i Sudan wydają pokaźne kwoty na ten cel (od 170 do 330 mln USD), a przykładowo prowadzona wojna między Etiopią a Erytreą w latach 1998-2000 kosztowała w sumie ok. 1 mld USD wg cen stałych z 1995 r.¹⁹.

Dokonać należy także **analizy wydatków wojskowych w świecie według określonych organizacji** i wymienić w tym zakresie podstawowe prawidłowości:

- grupa sześciu państw należących do Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (**ASEAN**) zwiększyła ujmując realnie swoje wydatki z 8,3 mld USD w 1993 r. do 17,0 mld w 2001 r. Przede wszystkim chodzi tu o takie państwa jak: Malezja, Tajlandia i Indonezja, które w tym czasie zaczęły się liczyć na rynku importerów broni w świecie (odpowiednio 14, 16 i 22 miejsce za lata 1995-1999)²⁰, choć niekiedy nie są ich ostatecznym odbiorcą. Inne państwo tej grupy - Tajwan zakupił broń za 1,2 mld USD w 2001 r. (trzecia lokata w świecie) i wydał aż 10,4 mld USD na swoje potrzeby obronne (3,7 %). Od lat występuje wśród społeczności tajwańskiej syndrom zajęcia przez Chiny tej wyspy, stąd te wysokie nakłady;
- ujmując zbiorczo piętnaście państw należących do **Unii Europejskiej** zmniejszyło realnie biorąc swoje wydatki z poziomu 178 mld USD w 1999 r. do 175 mld USD w 2001 r. Fakt tej względnej stabilizacji wydatków wojskowych wynika z ograniczenia zakupów broni i przedkładania innych potrzeb w budżetach tych państw niż bezpieczeństwo zewnętrzne. Szczególnie odnosi się to do Niemiec, gdzie nastąpił w tym czasie spadek wydatków o wartości przynajmniej 10 % i ok. 0,2 % udziału w PKB. Również cięcia wydatków nastąpiły w tym czasie we Francji i Wielkiej Brytanii;
- państwom **OPEC** (w sumie 13 krajów rozlokowanych na trzech kontynentach) towarzyszy tendencja ogólnościatowego rozbrojenia i ponownego przystąpienia do zbrojeń. Do 1996 r. występuje zjawisko obniżania wydatków wojskowych (z 31,2 mld USD w 1993 r. do 27,2 mld USD w 1996 r.), by następnie przejść do ponownych większych nakładów na analizowane wydatki (ok. 40 mld w 2000 r. wg cen stałych z 1998 r.). Szczególnie w tym

¹⁹ The Military Balance 2002/2003, The International Institute for Strategic Studies, Oxford London 2002, mapa.

²⁰ SIPRI Yearbook 2000 ..., op cit., s. 368.

zakresie mocno partycypują Arabia Saudyjska (4,8 mld USD zakupów broni w 2001 r. pierwsze miejsce w świecie) i Kuwejt (400 mln USD odpowiednio ósme miejsce). Dodatkowo o skali zmilitaryzowania tej grupy państw niech jeszcze świadczy udział wydatków wojskowych w PKB, który zgodnie z klasyfikacją używaną w ekonomice obrony ujmuje tę gospodarkę na poziomie już nie pokojowym. Przykładowo w 2001 r. dotyczyło to takich państw jak: Arabia Saudyjska - 14,1 %, Kuwejt - 12,1 %, Irak - 9,3 % (szacunek), Katar - 7,1 %, Algieria - 6,3 %. Warto dodać, że zjawisko to nie jest odosobnione dla tego roku, ale utrzymuje się w dłuższym przedziale czasu tj. przez całą dekadę lat dziewięćdziesiątych;

- dla dziewiętnastu państw NATO w okresie od 1999 r., kiedy przyjęto trzy nowe państwa do tego sojuszu militarnego do 2001 r. można zaobserwować w wydatkach wojskowych względną stabilizację zjawiska. Ich wartość szacowana jest łącznie na sumę ok. 174 mld USD wg cen z 1998 r., przy występowaniu niewielkich odchyień licząc dla wszystkich państw europejskich. W przypadku USA występuje w tym czasie systematyczny wzrost tych wydatków przewyższający wskaźnik inflacji. Z poziomu 292 mld USD do 329 mld USD w 2001 r. (ceny bieżące). Warto dodać, że w tych latach państwa NATO zwiększyły swój udział w światowych wydatkach do 61,1 %. Świadczy to o ich sile i dominacji polityczno - militarnej w świecie, jak również pod względem militarnym. Obserwując bieżący rozwój sytuacji w tym względzie można oczekiwać w najbliższych kilku latach utrzymania tej prawidłowości, mając świadomość tego, że w planach USA zakłada się ich ciągły wzrost o kilkanaście miliardów dolarów licząc średniorocznie. Szerzej zagadnienia te zostaną rozwinięte w następnym rozdziale.

Starając się zestawić czołówkę państw, dla których wydatki wojskowe licząc w wartościach bezwzględnych są najwyższe zaistniała pewna trudność, wynikająca z występujących rozpiętości danych między źródłami. W tym przypadku przyjąłem dane za Military Balance (patrz tabela 2).

Dokonując analizy czołówki państw świata w zakresie wydatków wojskowych w 2001 r., już na pierwszy rzut oka widać, że USA są niezaprzeczalnym mocarstwem w tym zakresie. Ich udział w wydatkach światowych to aż 38,6 %. Żadne inne państwo nie może sobie pozwolić na tak duże nakłady na tą sferę. Proces ten przybrał na sile, po atakach terrorystycznych na to państwo, kiedy Kongres USA przyznał dodatkowe środki. W planach czynionych w tym zakresie, wydatki te rosną nadal osiągając astronomiczną kwotę ok. 400 mld USD w roku budżetowym 2003/2004. Ważne jest, że na bieżąco dokonano już przeorientowania struktury tych wydatków w kierunku bezzałogowych systemów rozpoznania powietrznego i ataku oraz

rozpoznania wywiadowczego. Natomiast ogranicza się wydatki osobowe i zakupy na sprzęt ciężki nie mobilny²¹.

Tabela 2. Czołówka państw świata w zakresie wydatków wojskowych w 2001 r., w mld USD

| Lp. | Państwo | Wydatki wojskowe | | | |
|-------|------------------|-------------------|------|-------------------|------------|
| | | ogółem, w mld USD | w % | per capita, w USD | w PKB, w % |
| 1. | USA | 322,4 | 38,6 | 1 128 | 3,2 |
| 2. | Rosja* | 63,7 | 7,6 | 440 | 4,3 |
| 3. | Chiny* | 46,1 | 5,5 | 36 | 4,0 |
| 4. | Japonia | 39,5 | 4,7 | 310 | 1,0 |
| 5. | Wielka Brytania | 34,7 | 4,2 | 383 | 2,5 |
| 6. | Francja | 32,9 | 3,9 | 553 | 2,6 |
| 7. | Niemcy | 26,9 | 3,2 | 328 | 1,5 |
| 8. | Arabia Saudyjska | 24,3 | 2,9 | 1156 | 14,1 |
| 9. | Włochy | 21,0 | 2,5 | 365 | 2,0 |
| 10. | Indie | 14,2 | 1,7 | 14 | 2,9 |
| 11. | Korea Południowa | 11,2 | 1,3 | 237 | 2,7 |
| 12. | Brazylia | 10,5 | 1,3 | 61 | 2,1 |
| 13. | Tajwan | 10,4 | 1,2 | 472 | 3,7 |
| 14. | Izrael | 10,4 | 1,2 | 1 673 | 9,5 |
| ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Świat | | 835,2 | 100 | 226 | 3,5 |

* - według siły nabywczej.

Źródło: The Military Balance 2002/2003, The International Institute for Strategic Studies, Oxford London 2002, s. 332-337.

Wydatki USA nie mają sobie równych i pięciokrotnie są większe od drugiego państwa w tej czołówce jakim jest **Rosja** (wyliczenia wg siły nabywczej). Państwo to od zmiany prezydenta (od 1999 r.) rozwija się coraz szybciej gospodarczo (na poziomie 5-6 % przyrostu PKB w skali roku), co ma swoje przełożenie na sferę militarną, w postaci stopniowego wzrostu swych wydatków wojskowych. Wystarczy wspomnieć, że jeszcze w 1999 r. ich wartość była szacowana przez specjalistów na siódmym miejscu w świecie. Warto podkreślić, że udział tych wydatków w PKB jest nadal wysoki (dwukrotnie wyższy niż licząc średnio we wszystkich państwach NATO) i stanowi aż 1/5 budżetu państwa. Powodowane jest to działaniem sił zbrojnych Rosji w Czeczenii, gdzie prowadzona jest od kilku lat gorąca wojna domowa.

²¹ T. Hypki, Przemysł zbrojeniowy 2001, „Raport. Wojsko - Technika - Obronność”, 2001 nr 12, s. 12.

Również pododdziały tej armii działają w siłach KFOR, które są wizytówką Rosji na arenie międzynarodowej.

Trzecią pozycję wśród czołówki świata zajmują w tym względzie **Chiny**. Szacunki w tym względzie wydają się być przesadzone zarówno pod względem ogólnej wartości jak również w PKB (wyliczenia wg siły nabywczej). Można bowiem spotkać dane, które będą opisywały te wielkości przynajmniej o połowę mniejsze. Niemniej jednak dynamiczny rozwój gospodarczy tego państwa o dwóch ustrojach społeczno-gospodarczych, jak również przydzielenie Chinom olimpiady w 2008 r. powoduje, że mamy do czynienia z tworzeniem się nowego mocarstwa gospodarczego w świecie, a zarazem i militarne.

Rosną natomiast stosowne wydatki **Japonii**, która jest uznawana jako czwarte państwo w świecie w tym zakresie. Od lat przeznaczają się w tym państwie 1 % PKB na wydatki wojskowe. Jest to zapisane w Konstytucji tego państwa. Ale łożenie rok w rok po blisko 40 mld USD powoduje, że siły obronne Japonii są bardzo dobrze wyposażone i wyszkolone, a armia licząca od lat ok. 243 tys. osób należy do czołówki w tym względzie. Nowością jest przyjęcie na wzór wysoko rozwiniętych państw zachodnich planowania budżetu obronnego na okres kilku lat. Budżet roku 2000 w Japonii został właśnie tak zaplanowany i obejmował cezurę trzyletnią²².

Kolejne trzy państwa to europejskie kraje NATO: **Wielka Brytania, Francja i Niemcy**. Czołówka sił militarnych w Europie. Wszystkie trzy państwa w ostatnich pięciu latach (1997-2001) zachowały realnie biorąc stan swoich wydatków wojskowych. Francja zmniejszyła swój budżet w sposób nieznaczący o 2,8 %, zaś Niemcy – 2 %, a Wielka Brytania o 1 %. Było to jednocześnie powiązane m.in. z ograniczeniem w stanach osobowych tych armii (1995 r. do 1999 r.) odpowiednio dla:

- Francji o 83 tys. żołnierzy,
- Niemiec o 21 tys. żołnierzy,
- Wielkiej Brytanii o 15 tys. żołnierzy.

Stąd też udział wydatków na utrzymanie stanów osobowych w ogólnym budżecie zmniejszył się od 2 do 1 %. Pozwoliło to tym samym zwiększyć udział m.in. zakupów broni, licząc w ogólnej strukturze o 3 - 3,5 %. Jest to właściwy trend przyjęty w państwach wysokorozwiniętych idący w jakościową stronę swojego systemu obronnego. Trzeba dodatkowo podać, że od 2002 r. armia francuska przeszła na system pełnego uzawodowienia.

²² The Military Balance 200/2001, The International Institute for Strategic Studies, Oxford London 2002, s. 182.

Nawet baczny obserwator procesu związanego z badanym zjawiskiem może się zdziwić, gdy na ósmym miejscu na świecie znajdzie Arabię Saudyjską. Państwo to partycypuje od początku lat dziewięćdziesiątych duże kwoty na sferę swojego bezpieczeństwa. Od lat jest w czołówce państw w zakresie importu broni. Ale jak pokazały ostatnie wydarzenia w świecie część zakupionej broni przez to państwo trafiało do innych państw arabskich czy grup islamskich fundamentalistów i były używane w działaniach bojowych lub terrorystycznych. Zwraca uwagę przy tym wysoki udział tych wydatków w PKB (jest on jeden z najwyższych w świecie). Dla analiz obronno-gospodarczych jest to wyjątkowe państwo, bowiem nie jest prowadzona gorąca wojna, a udział badanych wydatków wskazuje na inny charakter zachowań tego państwa.

Poziom 21,0 mld USD osiągnęły w badanym okresie Włochy (dziewiąta lokata). Przydzielane kwoty z budżetu państwa na ten cel są od kilku lat coraz mniejsze – przy stabilizacji ich udziału w PKB na poziomie 2 %. Decydujący wpływ na ten stan wywarła wojna w Jugosławii, jak również o Kosowo i zapobieganiu uchodźstwa z Albanii. Państwo włoskie dość mocno zaangażowane jest w proces prewencji i zachowania pokoju w regionie, stąd wydatki wojskowe proporcjonalnie rosły. Współcześnie coraz silniej lansowane jest stanowisko w tym państwie w zakresie przechodzenia na armię zawodową (propozycja od 2006 r.). Stąd też widać stopniowe cięcia w stanach osobowych, przy zachowaniu w miarę stałego udziału w PKB.

Na dziesiątym miejscu uplasowały się Indie – państwo na południowej flance Azji. Od lat państwo te utrzymuje się w ścisłej czołówce importerów broni (siódma pozycja z wartością ok. 500 mln USD w 2001 r.). Symptomatycznym faktem jest także realny wzrost tych wydatków licząc średniorocznie o ok. 10 % w latach 1998-2001. Wynika to przede wszystkim z długoletniego już zatargu o Kaszmir z Pakistanem, który w ostatnich latach nabrzmiewa i niepokoi opinię publiczną całego świata. Bowiem jak pamiętamy od 1947 r. odbyły się już trzy wojny między tymi państwami, których koszt został oszacowany na 31 mld USD w cenach stałych z 1995 r.²³. Aktualnie obie strony posiadają broń atomową i wzajemnie się szantażują.

Czołówka tych 10 państw daje aż 75 % wszystkich wydatków świata. Na następne 5 % potrzeba było już czterech państw, a na kolejne 5 % aż 11 państw. Świadczy to o dużej koncentracji wydatków wojskowych we współczesnym świecie. Tendencja ta wydaje się trwała i nic nie wskazuje na przyszłe zmiany.

²³ The Military Balance 2002/2003..., op. cit., mapa.

Do czynionych analiz warto dodać kolejne – wydatki wojskowe liczone w ujęciu względnym czyli w stosunku do jednego obywatela. To bogate państwa świata arabskiego, wysoko rozwinięte kraje NATO oraz Izrael przeznaczają na swoje potrzeby związane z armią największe kwoty licząc w wartościach względnych (per capita). Poziom tych wydatków kształtował się licząc do średniej światowej (226 USD/per capita) na poziomie kilku razy wyższym. Szczegółowych informacji w tym względzie dostarcza następująca tabela.

Tabela 3. Państwa świata o najwyższym obciążeniu swoich obywateli wydatkami wojskowymi w 2001 r., w USD/ per capita, kryterium powyżej 450 USD/per capita

| Lp. | Państwo | Wydatki wojskowe per capita, w USD |
|--------------------|------------------------------|------------------------------------|
| 1. | Kuwejt | 2514 |
| 2. | Katar | 2072 |
| 3. | Izrael | 1673 |
| 4. | Arabia Saudyjska | 1156 |
| 5. | Zjednoczone Emiraty Arabskie | 1137 |
| 6. | USA | 1128 |
| 7. | Oman | 1089 |
| 8. | Singapur | 1044 |
| 9. | Brunei | 833 |
| 10. | Norwegia | 659 |
| 11. | Wielka Brytania | 583 |
| 12. | Francja | 553 |
| 13. | Grecja | 520 |
| 14. | Bahrajn | 520 |
| 15. | Tajwan | 472 |
| 16. | Dania | 454 |
| Średnia dla świata | | 226 |

Źródło: The Military Balance 2002/2003, The International Institute for Strategic Studies, Oxford London 2002, s. 332-337.

Przedstawiona prawidłowość wynika m.in. z faktu przeznaczania wysokich kwot na wydatki wojskowe przy stosunkowo małym stanie osobowym obywateli tych państw (wyjątek USA, Francja, Wielka Brytania). Również na ten stan mają wpływ wysokie koszty utrzymania obywateli (wyjątek Grecja). Czołówka tych państw wyglądała w zasadzie bez zmian w latach dziewięćdziesiątych, a została ukształtowana po wojnie w Zatoce Perskiej (1991 r.), kiedy bogate państwa arabskie zaczęły łożyć znaczne środki na zakupy nowoczesnego uzbrojenia. W najbliższej perspektywie kilku lat nie można oczekiwać

większych zmian w tym zakresie. Nadal będą przewodziły państwa arabskie w rejonie Zatoki Perskiej jak również czołowe państwa NATO. Dołącza się do nich, z wiadomych względów również Izrael, dodatkowo jeszcze wspierany przez USA .

Dla Polski istotne znaczenie ma baczna obserwacja rozwoju zjawiska w najbliższym naszym otoczeniu. Stąd też należy spojrzeć jak wydatki wojskowe kształtowały się w tym regionie na przykład w ostatnich czterech latach (patrz tabela 4).

Tabela 4. Wydatki wojskowe wybranych państw Europy w latach 1998-2001, w cenach stałych z 1998 r., w mln USD

| Państwo | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|------------|------|------|-------|--------|
| Austria | 1799 | 1794 | 1783 | 1759 |
| Białoruś* | 961 | 961 | 1065 | 1377** |
| Bułgaria | 330 | 377 | 378** | 361** |
| Czechy | 1040 | 1129 | 1144 | 1244 |
| Estonia | 60 | 75 | 88 | 103 |
| Finlandia | 1908 | 1643 | 1751 | 1631 |
| Litwa | 138 | 119 | 195 | 223 |
| Łotwa | 41 | 55 | 68 | 76 |
| Polska | 3363 | 3283 | 3223 | 3484 |
| Rumunia | 827 | 797 | 904 | 888 |
| Słowacja | 398 | 347 | 361 | 394 |
| Szwajcaria | 3126 | 3024 | 3035 | 2951 |
| Szwecja | 5036 | 5260 | 5416 | 5358 |
| Ukraina* | 6187 | 5305 | 6565 | 5489 |
| Węgry | 618 | 707 | 731 | 781 |

* - według siły nabywczej.

** - dane szacunkowe.

Źródło: SIPRI Yearbook, Stockholm 2002, s. 280-281.

Z danych tych da się wyprowadzić następującą prawidłowość, że państwa neutralne ograniczały swoje wydatki wojskowe (wyjątkiem stanowi Szwecja), grupa państw nadbałtyckich bardzo poważnie zwiększała je, nowi członkowie NATO również łożyli na te

potrzeby coraz więcej (przyrosty na poziomie średnim), natomiast dla pozostałych państw występowały zróżnicowane tendencje. Warto dodać, że w państwach neutralnych udział tych wydatków w PKB był niewielki i przykładowo w 2000 r. wynosił: Austria 0,8 %, Finlandia 1,3 %, Szwajcaria 1,1 % i Szwecji 2,1 % (jak zawsze wyższy). Co oznaczać może względne nasycenie skali poziomu obronności w tych krajach. W przypadku Litwy, Łotwy i Estonii wskaźnik ten narastał i wynosił odpowiednio: 1,8 %, 1,0 %, 1,6 %. Świadczy to o tworzeniu ekonomiczno-militarnych podstaw dla swoich armii i budowaniu argumentów za przyjęciem tych państw w przyszłości do NATO. W przypadku trzech nowych członków sojuszu obserwować można było w miarę stabilny rozwój, by osiągnąć odpowiednio dla: Czech 2,0 %, Polski 1,9 % i Węgier 1,5 %. Poziom ten był jednak niższy niż średnia państw NATO. Natomiast dla Białorusi wskaźnik ten był niewielki i wynosił 1,3 % natomiast dla Ukrainy już stosunkowo wysoki 3,6 %. Jednak gospodarki tych krajów wyraźnie odstają na tle regionu.

W konkluzji można stwierdzić, że w najbliższym Polskim otoczeniu państw nie można zaobserwować symptomów, które wskazywałyby na niepokojące zjawisko w zakresie kształtowania wydatków wojskowych. Choć w wielkościach absolutnych wydatki Rosji i Niemiec są proporcjonalnie kilkanaście razy wyższe niż w naszym kraju to przynależność do sojuszu NATO jak również poprawne stosunki polityczne i gospodarcze nie mogą wskazywać na jakiegokolwiek obawy.

Warto jeszcze spojrzeć na stany osobowe armii, które zawsze zestawia się przy tego typu analizach. Armie świata w miarę upływu lat stają się coraz mniej liczniejsze i jest to już prawidłowość²⁴. Na koniec 2001 roku pod bronią było ok. 20,4 mln żołnierzy, gdy dziesięć lat wcześniej stany osobowe armii wszystkich państw świata były wyższe o ok. 18 %. Współcześnie już nie ilość a jakość uzbrojenia armii się liczy. Zjawisko to można szczególnie zaobserwować w sojuszu NATO, który dość mocno ogranicza stany osobowe swoich sił zbrojnych. Na koniec 1990 r. służyło pod bronią tej organizacji prawie 5,8 mln żołnierzy (w europejskich państwach 3,5 mln) to po 11 latach poziom liczebności armii wszystkich państw ukształtował się na poziomie ok. 4,5 mln żołnierzy (w tym w państwach europejskich 2,9 mln żołnierzy). Pamiętać przy tym należy, że do sojuszu w 1999 r. przystąpiły: Polska, Węgry i Czechy z ogólną ilością prawie 300 tys. żołnierzy. Spójrzmy, które państwa aktualnie posiadają najliczniejsze swoje armie (patrz tabela 5) zwracając przy tym uwagę na wskaźnik militaryzacji społeczeństwa.

²⁴ Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000, pod red. R. Kuźniara, SCHOLAR, Warszawa 2001, s. 515.

Tabela 5. Najliczniejsze armie świata w 2001 roku, w tys. żołnierzy (kryterium powyżej 230 tys. żołnierzy)

| Lp. | Państwo | Liczebność sił zbrojnych, w tys. żołnierzy |
|--------------|-------------------|--|
| 1. | Chiny | 2 310 |
| 2. | USA | 1 368 |
| 3. | Indie | 1 263 |
| 4. | Korea Płn. | 1 082 |
| 5. | Rosja | 977 |
| 6. | Korea Płd. | 683 |
| 7. | Pakistan | 620 |
| 8. | Turcja | 515 |
| 9. | Iran | 513 |
| 10. | Wietnam | 484 |
| 11. | Egipt | 443 |
| 12. | Irak | 424 |
| 13. | Tajwan | 370 |
| 14. | Myanmar (b.Birma) | 344 |
| 15. | Syria | 321 |
| 16. | Niemcy | 308 |
| 17. | Tajlandia | 306 |
| 18. | Ukraina | 304 |
| 19. | Indonezja | 297 |
| 20. | Brazylia | 288 |
| 21. | Francja | 274 |
| 22. | Etiopia | 253 |
| 23. | Japonia | 240 |
| 24. | Włochy | 230 |
| Ogółem świat | | 20 416 |

Źródło: The Military Balance 2002/2003, The International Institute for Strategic Studies, Oxford London 2002, s. 332-337.

Z informacji ujętych w tabeli wyraźnie wybijają się na czoło Chiny. Ta liczna armia 2,31 mln żołnierzy, ale to tylko ok. 0,56 % całej populacji - co należy zaliczyć do średniej wielkości wskaźnika militaryzacji społeczeństwa (przedział 0,5 – 0,7). W tym zakresie widać także ograniczenia ilości żołnierzy, gdyż jeszcze w 1995 r. służyło w tym państwie ok. 2,9 mln osób. Również w tym przedziale mieszczą się USA – drugie państwo w świecie pod względem liczebności armii. W tym przypadku ograniczono stany osobowe od 1995 r. o 100 tys. Warto zaznaczyć, że jest to armia zawodowa od 1972 r. Kolejnym państwem z armią 1,26 mln osób to Indie. Dla tego państwa wskaźnik militaryzacji społeczeństwa wypada bardzo duży i przez ostatnie lata nie ulegał zmianom. Również najwyższy poziom tego wskaźnika przypada w takich państwach jak: Korea Płn. i Płd., Irak, Syria, Tajwan. Społeczeństwa tych krajów odczuwają zagrożenie zewnętrzne i są w stanie ponieść ciężar ilościowej strony swych

armii dla lepszego kształtowania swojego bezpieczeństwa militarnego. Z drugiej strony warto zwrócić uwagę na trzy państwa, które wybijają się z minimalnym wskaźnikiem militaryzacji. Chodzi tu o: Indonezję Japonię i Brazylię (0,15 % - 0,19 %). Wśród tych społeczności armia jest niewidoczną co do ilości formacją społeczno-zawodową. Jako ciekawostkę można podać, że Islandia jak również Kostaryka od lat nie posiadają swoich sił zbrojnych.

Starając się uogólnić badane zjawisko można stwierdzić, że wydatki wojskowe w świecie po okresie spadkowym i krótkiej stagnacji zaczynają powoli rosnać. Można oczekiwać, że Europa utrzyma trend stagnacyjny, a ciężar wysiłku zbrojeń powoli przeniesie się na państwa Afryki i Azji. Pewne symptomy tej prawidłowości już mają miejsce. Bowiem tam gdzie występuje demokracja i pluralizm polityczny mamy do czynienia z szybszym przyrostem PKB niż wydatków wojskowych. Demokracje, jak udowodniły doświadczenia historyczne, nie tylko nie wojują ze sobą, lecz także, dzięki swojemu systemowi rządów – rządowi prawa, udziałowi obywateli, przejrzystości i odpowiedzialności – w znacznym stopniu eliminują odwoływanie się do przemocy. Współczesne wysokorozwinięte społeczeństwa odchodzą już od dawna od kultury przemocy lansując w to miejsce kulturę współpracy i pokoju.

Analizując współczesne tendencje w wydatkach wojskowych w świecie można zaobserwować **intensywny postęp techniczny w dziedzinie środków walki.** Bowiem coraz częściej armie wielu państw odchodzą od „ilościowej” strony zarówno stanów osobowych jak i wyposażenia na rzecz strony „jakościowej”. Mimo generalnego spadku wydatków wojskowych w wielu państwach świata, nie nastąpiła zasadnicza zmiana w ich strukturze. Wydatki przeznaczone na prace naukowo-badawcze systemu obronnego państwa i wyposażenia sił zbrojnych pozostają bez zmian przy ograniczeniu wydatków na utrzymanie mniej licznych stanów osobowych. Można mówić, że z jednej strony świat ciągle rozbija się, ale jednocześnie przygotowuje się do wojny na wyższym poziomie technicznym i technologicznym środków walki. Wpływa to istotnie na koszty zbrojeń. W ciągu najbliższych lat można spodziewać się dalszego odchodzenia od armii ilościowej na rzecz jej profesjonalizacji i wzrostu jakości uzbrojenia dającego wyższą efektywność i szybkość działania.

Konflikty zbrojne jakie wystąpiły na przełomie XX i XXI wieku, a miały miejsce w Afryce, na Bliskim Wschodzie, Bałkanach czy w Afganistanie wskazują, że **nadszedł czas mniejszych armii, ale za to mobilnych, wyposażonych w najnowocześniejsze systemy uzbrojenia, łączności i rozpoznania.** Współczesny żołnierz staje wobec wyzwań, które określają takie pojęcia jak: dominujący manewr, zogniskowana logistyka, dominacja

informacyjna, cyberprzestrzeń wojenna itp.²⁵. Stąd potrzebne są jednostki kadrowe, rozwinięte i zdolne przystąpić do działania w jak najszybszym czasie.

Coraz częściej występują **zmiany jakościowe w strukturach organizacyjnych sił zbrojnych**. Chodzi o zdolność działania wojsk w trzech wymiarach, między innymi przez tworzenie jednostek aeromobilnych, budowę sił lekkich (powietrznodesantowych, górskich, lekkiej piechoty) kosztem jednostek ciężkich. Potrzeba bowiem wojsk przygotowanych do udziału w konfliktach lokalnych, misjach pokojowych czy operacjach humanitarnych. Oddzielną stroną jest walka z terroryzmem. Również daje się zaobserwować zmiany w ugrupowaniach jednostek, zamiast stałych elementów struktur organizacyjnych tworzy się zgrupowania celowe.

Przedstawione tendencje należy traktować jako ogólny zarys problemu opatrzone komentarzem. Należy mieć tego świadomość, że w tego typu analizach musi minąć trochę czasu, aby sądy były bardziej racjonalne i pozbyć się subiektywnego odczucia danej chwili.

2.2. PORÓWNANIE BUDŻETÓW WOJSKOWYCH PAŃSTW NATO

Starając się porównywać pozycję poszczególnych państw NATO w Sojuszu, można tego dokonywać w różnych przekrojach. Na przykład względem: potencjału ludności, powierzchni kraju, wartości PKB, liczebności sił zbrojnych, ilości związków taktycznych, samolotów, czołgów, okrętów, czy wreszcie wartości wydatków wojskowych. Wszystkie te miary charakteryzują określoną cechę i świadczą o względnym zaszerogowaniu członków NATO. Należy więc spojrzeć, jakie jest miejsce Polski wobec innych państw NATO, analizując wybrane wskaźniki ekonomiczno-finansowe. Unaocznili to m.in. nasze zaangażowanie we wspólne bezpieczeństwo, a tym samym i poziom nakładów na obronność innych państw.

Analizując łączne kwoty przeznaczane na wydatki wojskowe w poszczególnych państwach NATO należy zwrócić uwagę na dość duże różnice w finansowaniu tych potrzeb. Wynika to przede wszystkim z przesłanek: politycznych, wojskowych, gospodarczych, technicznych i geograficznych. Ale mimo wspólnej przynależności do sojuszu różnią się w sposób zasadniczy. Przyjmując jednolitą metodologię zaszerogowania poszczególnych pozycji do wydatków na ten cel oraz kurs walutowy można określić odpowiedni porządek państw (patrz tabela 6).

²⁵ Biała Księga MON, Bellona, Warszawa 2001, s. 20.

Tabela 6. Wydatki wojskowe państw NATO w latach 2000 – 2001, ceny bieżące

| Lp. | Wyszczególnienie | Wydatki wojskowe | | | | | |
|-------------|------------------|----------------------|-------|----------------------|------|---------------|------|
| | | ogółem, w mld USD | | per capita, w USD | | w PKB, w % | |
| | | 2000 | 2001 | 2000 | 2001 | 2000 | 2001 |
| 1. | Kanada | 8,3 | 7,7 | 273 | 250 | 1,2 | 1,1 |
| 2. | USA | 304,2 | 322,4 | 1078 | 1128 | 3,1 | 3,2 |
| 3. | Belgia | 3,2 | 3,0 | 313 | 293 | 1,4 | 1,3 |
| 4. | Czechy | 1,2 | 1,2 | 111 | 113 | 2,3 | 2,2 |
| 5. | Dania | 2,4 | 2,4 | 453 | 454 | 1,5 | 1,5 |
| 6. | Francja | 34,1 | 32,9 | 575 | 553 | 2,6 | 2,6 |
| 7. | Niemcy | 27,9 | 26,9 | 341 | 328 | 1,5 | 1,5 |
| 8. | Grecja | 5,5 | 5,5 | 523 | 520 | 4,9 | 4,8 |
| 9. | Węgry | 0,8 | 0,9 | 81 | 92 | 1,7 | 1,8 |
| 10. | Włochy | 22,5 | 21,0 | 391 | 365 | 2,1 | 2,0 |
| 11. | Luksemburg | 0,1 | 0,1 | 299 | 332 | 0,7 | 0,8 |
| 12. | Holandia | 6,0 | 6,3 | 381 | 394 | 1,6 | 1,7 |
| 13. | Norwegia | 2,9 | 3,0 | 653 | 659 | 1,8 | 1,8 |
| 14. | Polska | 3,1 | 3,4 | 80 | 88 | 2,0 | 2,0 |
| 15. | Portugalia | 2,2 | 2,2 | 223 | 223 | 2,1 | 2,0 |
| 16. | Hiszpania | 7,1 | 6,9 | 178 | 174 | 1,2 | 1,2 |
| 17. | Turcja | 10,0 | 7,2 | 150 | 107 | 5,0 | 5,0 |
| 18. | Wielka Brytania | 35,7 | 34,7 | 601 | 583 | 2,5 | 2,5 |
| NATO Europa | | 173,0 | 165,4 | 331 | 325 | 2,1 | 2,1 |
| Razem NATO | | 477,1 | 487,8 | 372 | 370 | 2,1 | 2,2 |
| Świat | | 825,7 | 835,2 | 216 | 226 | 3,6 | 3,5 |

Źródło: The Military Balance 2002/2003, The International Institute for Strategic Studies, Oxford London 2002, s. 332, 337.

W 2001 r. porządek ten przedstawiał się w sposób następujący: USA, Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Włochy, Kanada, Turcja, Hiszpania, Holandia, Grecja, Polska (11 pozycja), Norwegia, Belgia, Dania, Portugalia, Czechy, Węgry, Luksemburg i Islandia. Co jest istotne to to, że USA łoży ok. 38 % wszystkich wydatków wojskowych świata. W tym zakresie występuje duża dysproporcja między pozostałymi państwami NATO (licząc łącznie), które partycypują razem ok. 18 % całości wydatków świata na ten cel. W miarę upływu czasu poziom wydatków ponoszonych przez sojuszników NATO w Europie jest coraz mniejszy. Nie pomagają w tym zakresie przekonywania sekretarza NATO o potrzebie dotrzymywania kroku i zwiększania wydatków w sojuszu. Tylko nieliczne kraje podniosły, ostatnio licząc, realnie swoje wydatki (USA, Węgry, Holandia, Norwegia, Polska) co miało także swój jednoznaczny wyraz we wzroście ich w PKB (USA, Węgry, Luksemburg). Niemniej od lat jest grupa państw w sojuszu NATO, która wyraźnie odstaje od średniego udziału w PKB (2,1 % dla 2001 r. w Europie). Są to: Belgia, Dania, Niemcy, Luksemburg, Hiszpania. W tych krajach problematyka

bezpieczeństwa zewnętrznego zesłała na dalszy plan w dobie poszerzenia NATO na wschód i korzystania z dywidendy pokoju. O stosownej proporcji świadczą także ponoszone wydatki wojskowe poszczególnych państw NATO liczone na jednego obywatela. Średnia dla europejskich państw NATO wyniosła 325 USD w 2001 r. Od tego wskaźnika wyraźnie odstawały w dół: Polska, Czechy, Węgry, Hiszpania i Turcja.

Analizując strukturę wydatków wojskowych państw NATO w ostatnich kilku latach można stwierdzić, że **stopniowo ograniczane są wydatki osobowe przy utrzymywaniu mniej licznych stanów osobowych armii** z 4700 tys. w 1995 r. by po dwóch latach osiągnąć stan 4512 tys. Na rok 2001 było to już 4448 tys. (patrz tabela 7).

Tabela 7. Liczebność sił zbrojnych państw NATO w latach 1999-2001, na początku roku, w tys. żołnierzy

| Wyszczególnienie | 1999 | 2000 | 2001 | Wyszczególnienie | 1999 | 2000 | 2001 |
|------------------|------|------|------|------------------|------|------|------|
| Belgia | 42 | 42 | 41 | Norwegia | 33 | 32 | 31 |
| Czechy | 54 | 52 | 49 | Polska | 187 | 191 | 178 |
| Dania | 27 | 24 | 25 | Portugalia | 71 | 68 | 70 |
| Francja | 421 | 395 | 367 | Hiszpania | 155 | 147 | 137 |
| Niemcy | 331 | 319 | 307 | Turcja | 789 | 793 | 795 |
| Grecja | 204 | 205 | 211 | Wielka Brytania | 218 | 218 | 219 |
| Węgry | 51 | 50 | 49 | NATO Europa | 3029 | 2970 | 2907 |
| Włochy | 391 | 381 | 374 | Kanada | 60 | 59 | 59 |
| Luksemburg | 1 | 1 | 1 | USA | 1486 | 1483 | 1482 |
| Holandia | 54 | 52 | 52 | Całość NATO | 4572 | 4512 | 4448 |

Prezentowane różnice w stanach osobowych personelu wojskowego w podanych latach są stosunkowo niewielkie. Niemniej największe obniżenie można zaobserwować dla: Francji – 14,7 %, Hiszpanii – 13,1 %, Czech – 10,2 %, Niemiec – 7,8 % i Włoch – 4,5 %. Jedynie Grecja i Turcja przyjęły strategię wzrostu stanów osobowych swych armii. Od lat w państwach tych utrzymuje się najwyższy w skali NATO wskaźnik zmilitaryzowania ludności pracującej i wynosił on w 2001 r. dla Grecji 5,2 % a dla Turcji 3,9 % (średnia w NATO 1,6 %). Można to tłumaczyć zatargiem obu państw o Cypr, a także w przypadku tego drugiego wewnętrznym konfliktem kurdyjskim. Dodatkowo Grecja skonfliktowana jest z Albanią jak również z Macedonią. Należy pamiętać, że istotne zmiany nastąpiły w 1998 r. dla Belgii i Holandii, które

przeszły na system armii zawodowej redukując nieco swoje stany osobowe. Wydaje się wielce prawdopodobne, że można oczekiwać w kolejnych najbliższych latach dalszych zwolnień personelu wojskowego. Jak dotychczas ogłosiły ten zamiar na rok 2003 takie kraje jak: Polska, Niemcy, Francja, Włochy, Holandia, Węgry i Czechy.

Dla celów porównawczych warto także zestawzić podstawową strukturę wydatków wojskowych państw NATO. Skupię się tylko na **dwóch głównych kategoriach: wydatkach osobowych i zakupie sprzętu**. Oddają one podstawową prawidłowość tej struktury i wskazują na określony trend (patrz tabela 8).

Tabela 8. Podział wydatków wojskowych państw NATO na wydatki osobowe i zakup sprzętu w latach 1999-2001, w %

| Wyszczególnienie | 1999 | | 2000 | | 2001 | |
|------------------|------|------|------|------|------|------|
| | A | B | A | B | A | B |
| Belgia | 68,4 | 6,5 | 65,8 | 5,8 | 67,6 | 5,4 |
| Czechy | 46,9 | 16,3 | 42,8 | 22,5 | 46,0 | 20,3 |
| Dania | 60,0 | 11,4 | 54,6 | 12,1 | 54,7 | 11,4 |
| Niemcy | 59,8 | 13,2 | 60,7 | 13,5 | 61,2 | 13,0 |
| Grecja | 61,4 | 19,4 | 62,5 | 17,8 | 64,1 | 15,1 |
| Węgry | 46,7 | 21,0 | 48,7 | 12,4 | 47,9 | 10,5 |
| Włochy | 74,0 | 11,7 | 71,4 | 14,3 | 72,0 | 12,4 |
| Luksemburg | 76,1 | 5,0 | 76,0 | 4,6 | 67,4 | 16,3 |
| Holandia | 49,8 | 16,9 | 50,8 | 17,0 | 46,4 | 17,6 |
| Norwegia | 39,0 | 22,6 | 40,8 | 19,4 | 41,2 | 23,3 |
| Polska | 62,4 | 11,1 | 62,3 | 8,8 | 62,3 | 11,0 |
| Portugalia | 83,2 | 4,2 | 81,8 | 6,4 | 80,9 | 6,3 |
| Turcja | 47,0 | 25,5 | 45,1 | 28,3 | 38,9 | 36,7 |
| Wielka Brytania | 37,9 | 26,9 | 38,2 | 25,7 | 40,0 | 24,8 |
| Hiszpania | 66,0 | 11,5 | 63,9 | 12,9 | 64,9 | 13,2 |
| Kanada | 42,1 | 8,2 | 43,9 | 12,4 | 43,1 | 13,6 |
| USA | 38,1 | 24,9 | 37,7 | 21,9 | 36,2 | 22,0 |
| Całość NATO | 56,4 | 15,1 | 55,7 | 15,1 | 55,0 | 16,1 |

A – wydatki osobowe,
B – zakup sprzętu.

Wydatki osobowe we wszystkich państwach NATO stanowią dominującą pozycję w ich całości. Tendencja ich jest lekko spadkowa co należy odczytać jako właściwą prawidłowość. Najwięcej w tym zakresie łożą: Portugalczycy, Włosi i Luksemburczycy. W

miarę stabilną pozycję stanowią one w budżecie: Wielkiej Brytanii, Norwegii, Kanady i oscylują wokół 40 %. Z nowych państw NATO to Czechy i Węgry mają w tym zakresie właściwą proporcję i tendencję poniżej 50 %. Dla Polski wydatki te były stabilne na poziomie 62 % i były o kilkanaście punktów procentowych wyższe niż średnia NATO. Oprócz tego można wyodrębnić grupę państw, które od lat utrzymują wysoki priorytet w zakresie dozbrajania swojej armii i przeznaczają znaczący udział swych wydatków na zakup nowoczesnych systemów uzbrojenia. Przede wszystkim należą do ich: Turcja, Wielka Brytania, USA i Norwegia. Jest to licząc średniorocznie o ok. 1/3 więcej niż we wszystkich państwach NATO. Na drugim biegunie, gdzie zaledwie kilka procent przeznaczają na ten cel, należą: Belgia, Portugalia i Luksemburg. Z nowych państw NATO jedynie Czechy dotrzymują w tym zakresie kroku czołowce sojuszu. Polska odbiega w tym zakresie od średniej sojuszu w sposób znaczący. Stąd można wnioskować, że w naszym przypadku posiadamy zbyt małą kwotę środków finansowych, aby można było w sposób zasadniczy zwiększyć poziom finansowania tego typu potrzeb.

Analizując wysiłek obronny innych państw NATO, Polska w finansowaniu swoich Sił Zbrojnych plasuje się na dalekich pozycjach. W 2001 r. na 19 państw NATO nasz kraj zajmował pod względem:

- nominalnej wielkości wydatków wojskowych – 11 miejsce (3421 mln USD),
- udziału wydatków wojskowych w PKB – 8-10 równorzędne miejsce (2,0 %),
- wydatków wojskowych przypadających na jednego żołnierza – 17 miejsce (20,1 tys. USD),
- wydatków wojskowych odnoszonych się do jednego obywatela – 18 miejsce (88 USD).

Licząc zaś pod względem liczebności ludności zajmujemy 8 miejsce, a powierzchni - 9 miejsce w Europie. Stąd można stwierdzić, że **Polska znajduje się w końcówce państw europejskich pod względem ponoszonego wysiłku obronnego.** Dlatego też twierdzą, że budżet MON Polski powinien rosnąć ze względu na podjęcie szeregu przedsięwzięć planistycznych i organizacyjnych, mających na celu przebudowę składu bojowego i struktury sił zbrojnych zmierzającą do dostosowania kształtu armii do współczesnych potrzeb suwerennego państwa i sojusznika w NATO.

Prezentacja Polski na tle Sojuszu NATO z punktu widzenia ekonomiczno-finansowego nie wypadła pozytywnie. Pieniądze przeznaczane na obronę narodową nie są jednak jedynym wyznacznikiem wartości potencjału obronnego. Pozycja i rola państwa Sojuszu zależy także od jego położenia i relacji z otoczeniem, faktycznych i potencjalnych zdolności obronnych. W tym względzie obecność Polski w NATO od 1999 r. stanowi znaczną wartość dodaną, tym bardziej że kilkaset kilkumetrowa przestrzeń strategiczna i

potencjał jaki stanowimy, nie mogą być wykorzystywane przez ewentualnego adwersarza Sojuszu. Niemniej musimy lepiej i efektywniej gospodarować powierzonymi środkami na swoje bezpieczeństwo zewnętrzne.

Istotnym zagadnieniem dla naszego kraju z punktu widzenia finansowego jest m.in., **analiza składek członkowskich do Sojuszu**. Polska jako członek Sojuszu, jest zobowiązana do płacenia składek do wspólnych budżetów NATO, które tam występują. Chodzi tu o budżet: **cywilny** – przeznaczany na utrzymanie i funkcjonowanie Kwatery Głównej w Brukseli, **wojskowy** – na funkcjonowanie wspólnych dowództw sojuszu oraz konto Programu Inwestycji NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa (NSIP), który ma zapewnić rozwój, modernizację oraz utrzymanie wspólnej infrastruktury sojuszu (patrz schemat 1). Wyróżnia się następujące **cele wspólnego finansowania**:

- wspieranie zintegrowanej struktury wojskowej;
- tworzenie więzi pomiędzy państwami członkowskimi poprzez współuczestnictwo oraz dzielenie ryzyka i odpowiedzialności;
- wzmacnianie spójności sojuszu i zwielokrotnianie posiadanego potencjału;
- zapewnienie uzupełnienia działań narodowych w wymiarze ogólnonатовskim²⁶.

Schemat 1. Wspólnie finansowane zasoby obronne NATO

| Wspólnie finansowane zasoby obronne | |
|-------------------------------------|---------------------------|
| Cywilne | Wojskowe |
| Budżet cywilny | Program inwestycyjny NSIP |
| | Budżet Wojskowy |
| | Personel międzynarodowy |

Źródło: Opracowanie na podstawie NATO Handbook, Brussels 2001, NATO Office of Information and Press, Brussels 2001.

Aby zrealizować te cele w sojuszu NATO ustaliło potrzebę posiadania wspólnego budżetu. Podział kosztów ustalono z uwzględnieniem zdolności płatniczej poszczególnych państw, biorąc jednocześnie pod uwagę:

- wartość produktu dochodu narodowego brutto (PNB);
- powierzchnię państwa i liczbę jego ludności;

²⁶ NATO Handbook, NATO Office of Information and Press, Brussels 2001.

- przewidywane korzyści wynikające z uczestnictwa;
- wartość budżetu obronnego;
- uwarunkowania historyczne;
- ocenę roli danego państwa w sojuszu²⁷.

Wyrażona w procentowym udziale we wspólnym finansowaniu „zdolność do płacenia” mało precyzyjnie odzwierciedla relację do wymienionych wyżej czynników, których wpływ wazono bardziej politycznie niż ekonomicznie. Udziały poszczególnych państw były ponadto modyfikowane przed przyjęciem do Sojuszu nowych członków. **Procentowy udział w kosztach wspólnie finansowanych zasobów obronnych NATO** przedstawia tabela 9.

Tabela 9. Udział w kosztach wspólnie finansowanych zasobów NATO w 2000 r., w %

| Państwo | Budżet cywilny | Budżet wojskowy | | Program NSIP | |
|---------------|----------------|-----------------|-------------|--------------|---------------|
| | | „19” | „18” | „19” | „18” |
| Liczba państw | „19” | „19” | „18” | „19” | „18” |
| Belgia | 2,76 | 2,80 | 3,30 | 3,72 | 4,24 |
| Kanada | 5,35 | 5,33 | 5,95 | 3,22 | 4,025 |
| Czechy | 0,90 | 0,90 | 1,08 | 0,9 | 1,0333 |
| Dania | 1,47 | 1,68 | 1,94 | 3,0 | 3,44 |
| Francja | 15,35 | 15,25 | 0 | 12,9044 | 0 |
| Niemcy | 15,54 | 15,54 | 18,20 | 20,254 | 23,135 |
| Grecja | 0,38 | 0,38 | 0,46 | 1,0 | 1,05 |
| Węgry | 0,65 | 0,65 | 0,78 | 0,65 | 0,7463 |
| Islandia | 0,05 | 0,04 | 0,05 | 0 | 0 |
| Włochy | 5,75 | 5,91 | 7,08 | 7,745 | 9,1 |
| Luksemburg | 0,08 | 0,08 | 0,10 | 0,1845 | 0,2 |
| Holandia | 2,75 | 2,84 | 3,28 | 4,14 | 4,74 |
| Norwegia | 1,11 | 1,16 | 1,36 | 2,60 | 2,895 |
| Polska | 2,48 | 2,48 | 2,97 | 2,48 | 2,8474 |
| Portugalia | 0,63 | 0,63 | 0,75 | 0,345 | 0,392 |
| Hiszpania | 3,50 | 3,50 | 4,19 | 3,2916 | 3,7793 |
| Turcja | 1,59 | 1,59 | 1,90 | 1,04 | 1,13 |
| W. Brytania | 17,25 | 16,09 | 19,12 | 10,1925 | 11,7156 |
| USA | 22,41 | 23,15 | 27,49 | 22,3333 | 25,5311 |

Zawarty w tabeli podział kosztów budżetu wojskowego dotyczy dowództw, agencji i programów. Dla jednostki powietrznego systemu wczesnego ostrzegania (NAEW) podział kosztów jest nieco inny, w finansowaniu nie uczestniczą: Czechy, Francja, Węgry, Islandia i Polska.

Źródło: NATO Handbook, NATO Office of Information and Press, Brussels 2001.

²⁷ Ibidem.

W przybliżeniu ujmując ok. ¼ wspólnego budżetu NATO pochodzi od podatnika amerykańskiego. Również znaczny udział mają Brytyjczycy (ponad 17 %). Ponad 15 % płacą Niemcy i Francuzi, przy czym to drugie państwo nie wnosi składek do budżetu wojskowego i NSIP, finansując tylko wybrane elementy szeroko rozumianych programów wojskowych. Oczywiście najmniej łożą na wydatki Sojuszu Islandczycy (0,05 %) i Luksemburczycy (0,08 %). Nasza składka wynosząca 2,48 % znajduje się na 10 miejscu wśród 19 państw. Podobną do nas składkę płacą Belgowie – 2,8 % oraz Holendrzy – 2,84 %. W naszym przypadku oznaczało to, że w 2000 r. zapłaciliśmy ok. 31 mln USD, z czego MSZ przekazał do budżetu cywilnego ok. 3,9 mln USD. Natomiast na budżet wojskowy przypadało 15,2 mln USD, a program NSIP – 12 mln USD. Ogółem z tytułu składek do organizacji międzynarodowych wpłaciliśmy w 2002 r. 64 mln zł a 51 mln zł na program NSIP.

Oprócz tego istnieje fundusz budowy nowej Kwatery Głównej NATO, na którym środki będą gromadzone w latach 2000-2009. W ramach finansowania tego przedsięwzięcia Polska zobowiązała się łożyć 3,15 % kosztów tej inwestycji, co w 2000 r. wynosiło ok. 17,5 tys. USD.

Spójrzmy jak przedstawia się teoria i praktyka finansowania zasobów obronnych NATO w ujęciu syntetycznym. Budżet cywilny tworzony jest ze środków ministerstw spraw zagranicznych państw członkowskich i przeznaczony na utrzymanie personelu cywilnego Kwatery Głównej NATO w Brukseli oraz pokrycie bieżących wydatków jej funkcjonowania. Z jego środków finansowane są ponadto programy naukowe i działalność informacyjna NATO, obejmujące państwa członkowskie i partnerskie Sojuszu. Za tworzenie i wykonanie budżetu cywilnego odpowiada Komitet Budżetu Cywilnego.

Wspólnie finansowane zasoby wojskowe NATO obejmują:

- program inwestycyjny NSIP [ang. NATO Security Investment programme (NSIP)];
- budżet wojskowy [ang. Military Budget (MB)];
- międzynarodowy personel wojskowy i cywilny zintegrowanej struktury dowodzenia [ang. International Manpower (IM)].

Program inwestycyjny NSIP wykorzystywany jest do zarządzania inwestycjami NATO. Wspólnie finansowane inwestycje w obszarze infrastruktury wojskowej służą wdrażaniu koncepcji strategicznej Sojuszu i obejmują nowe budownictwo oraz rozbudowę i modernizację istniejących obiektów i systemów. Wspólna infrastruktura wojskowa,

tworzona i utrzymywana na terenie poszczególnych państw członkowskich NATO, przewidziana jest do wykorzystania w sojuszniczych operacjach obronnych²⁸.

Podstawową zasadę funkcjonowania programu NSIP stanowi wspólne dzielenie ról, ryzyka, odpowiedzialności i korzyści. Wspólne inwestycje powinny odzwierciedlać interesy wszystkich państw członkowskich sojuszu. Przedsięwzięcie inwestycyjne może zostać zakwalifikowane do wspólnego finansowania, gdy zapewni zdolności obronne, przynoszące wspólne korzyści²⁹. Przedsięwzięcia inwestycyjne ujmują się w pakietach zdolności obronnych. Na etapie przygotowania inwestycji do realizacji opracowuje się projekty inwestycyjne, stanowiące odwzorowanie przedsięwzięć inwestycyjnych³⁰. Odwzorowanie to polega na opracowaniu założeń techniczno-ekonomicznych obejmujących propozycję rozwiązania technicznego i szczegółowy kosztorys. Przedsięwzięcie inwestycyjne, zawarte w pakiecie zdolności obronnych, występuje w postaci tytułu projektu wraz z uzasadnieniem wojskowym, technicznym i ekonomicznym oraz ogólnym szacunkiem kosztów. Projekty inwestycyjne, podlegają szczegółowemu sprawdzeniu, w świetle ustalonych kryteriów kwalifikowania projektów do wspólnego finansowania³¹ oraz zgodności z wymaganiami, kryteriami i standardami technicznymi NATO. Szacunki kosztów realizacji projektów odnosi się do wartości umów, uprzednio zawartych z dostawcami i wykonawcami. Uwzględnia się przy tym możliwy wzrost kosztów wynikający z postępu technologicznego oraz inflacji.

Ze środków NSIP finansowane są także przygotowawcze opracowania studyjne, prace projektowe oraz usługi konsultantów, związane z realizacją wspólnych inwestycji. Usługi te mogą obejmować opracowanie wniosków o fundusze, przygotowanie dokumentacji przetargowej, nadzór inwestorski oraz szkolenie personelu. Przydziela się ponadto dodatkowe środki w wysokości 3 % wartości projektu inwestycyjnego na pokrycie wydatków administracyjnych państwa-gospodarza, związanych z jego realizacją.

Koszty utrzymania i obsługi obiektów wspólnej infrastruktury NATO, pokrywane są z narodowych budżetów obronnych państw-gospodarzy. W odniesieniu do systemów ogólnonатовskich koszty te pokrywane są z budżetu wojskowego NATO. Zgodnie z nową koncepcją strategiczną NATO, przesuwany jest akcent z obiektów stacjonarnych na rzecz obiektów mobilnych, które mogą być wykorzystywane poza obszarem NATO. Jednocześnie

²⁸ Vademecum NATO - Wydanie Jubileuszowe, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 1999.

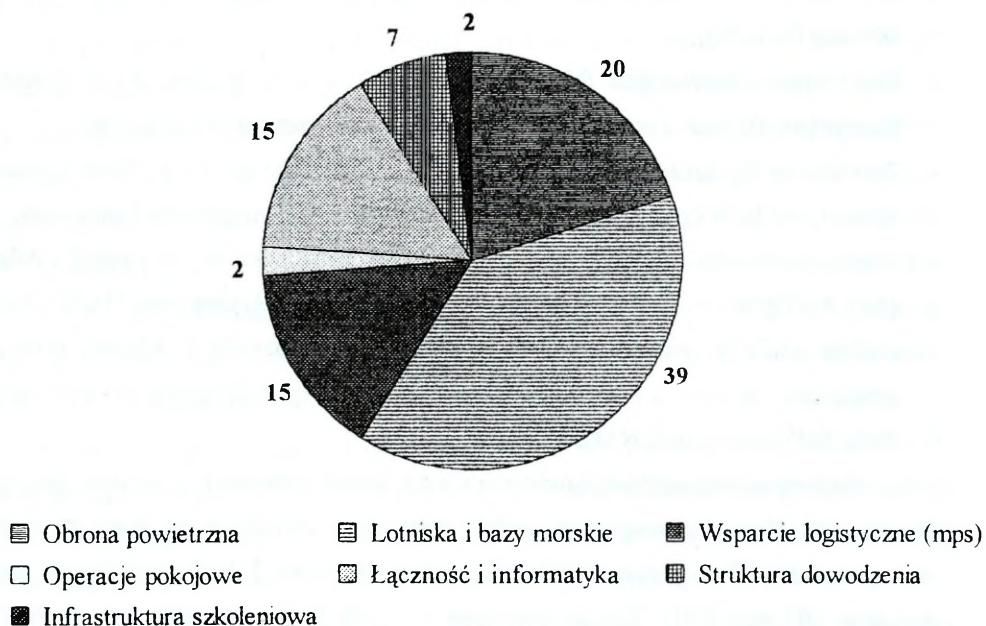
²⁹ T. Banach, Zarządzanie wspólnie finansowanymi zasobami wojskowymi NATO, [w:] Wybrane problemy ekonomiki bezpieczeństwa, praca zbiorowa pod red. Z. Stachowiaka i J. Płaczką, AON, Warszawa 2002, rozdz.10.

³⁰ Projekty inwestycyjne. Finansowanie, metody i procedury oceny, pod. red. Gostkowska-Drzewicka T., ODDK, Gdańsk 1997.

³¹ A. Fałkowski, Dekalog finansowy NATO, „Polska Zbrojna”, 2002 nr 8.

obserwuje się wzrost wartości inwestycji dotyczących systemów obrony powietrznej, łączności i informatyki. W znacznym stopniu jest to konsekwencją osiągnięcia przez NATO w skali globalnej dominacji w powietrzu i przewagi technologicznej w elektronice i informatyce. Pozwala to na częściowe odchodzenie od konieczności umacniania obiektów stacjonarnych i tym samym zmniejszenie zakresu kosztownych robót budowlanych. **Strukturę planowanych wydatków**, dla zatwierdzonych do realizacji wspólnych inwestycji, odzwierciedlają prognozy, dla których horyzonty planistyczne wynoszą 10-12 lat. W latach 2000-2010 najwięcej środków finansowych programu NSIP przeznaczonych zostanie na inwestycje dotyczące lotnisk i baz morskich (patrz wykres 1), przewidywanych do wykorzystania przez sojusznicze siły reagowania lub wzmocnienia. Znaczne nakłady planowane są na rzecz systemów kierowania operacjami powietrznymi, wsparcia logistycznego - obejmującego głównie instalacje składowania i dystrybucji paliw oraz systemy łączności i informatyki.

Wykres 1. Prognoza wydatków wspólnej infrastruktury NATO w latach 2000-2010, w %



Źródło: Approved Programme Expenditure Profile (2000-2010 Onwards), [w:] AC/4(PP)N(2000)135 "NATO Security Investment Programme Fall 2000 Expenditure Profiles Update Report".

Polska oczywiście czerpie też pewne finansowe korzyści z przynależności do tego Sojuszu. Chodzi tu o solidarne pokrycie kosztów przez wszystkich członków Sojuszu budowy i modernizacji infrastruktury wojskowej NATO będącej na terytorium Polski. Zgodnie z ustaleniami sojuszniczymi w okresie do 2010 r. można się spodziewać poczynionych inwestycji za wartość 525 mln USD. Będą to środki przeznaczone przede wszystkim na takie cele jak: modernizacja lotnisk, instalacja urządzeń ostrzegawczych, budowa rurociągów i składnic MPS, systemy łączności.

Budżet wojskowy przeznaczony jest na pokrywanie kosztów:

- utrzymania zintegrowanej struktury dowodzenia NATO - sojuszniczych dowództw wojskowych oraz kilku specjalistycznych agencji NATO;
- obsługi i utrzymania wspólnych instalacji wojskowych;
- ćwiczeń, działalności naukowo-badawczej i wdrożeniowej;
- zatrudnienia pracowników cywilnych w dowództwach wojskowych.

Budżet wojskowy NATO składa się z kilkudziesięciu osobnych budżetów spośród, których wyróżnić można cztery zasadnicze grupy dotyczące:

- jednostki powietrznego systemu wczesnego ostrzegania [ang. NATO Airborne Early Warning (NAEW)];
- Dowództwa Sojuszniczych Sił Zbrojnych NATO w Europie [ang. Allied Command Europe (ACE)] wraz z podległymi mu dowództwami, programami i agencjami;
- Dowództwa Sojuszniczych Sił Zbrojnych NATO na Atlantyku [ang. Allied Command Atlantic (ACLANT)] wraz z podległymi mu dowództwami, programami i agencjami;
- Międzynarodowego Sekretariatu Wojskowego [ang. Allied Command Atlantic (ACLANT)], w tym budżetów Akademii Obrony NATO w Rzymie [ang. NATO Defence College (NDC)], grupy doradczej w zakresie prac rozwoju i wdrożeń dotyczący przestrzeni powietrznej [ang. Advisory Group for Aerospace Research and Development (AGARD)] oraz agencji NACMA³².

Budżety poszczególnych dowództw, a także budżety przeznaczone na inne cele, oparte są na minimalnych wymaganiach wojskowych, które określone są przez dowództwa strategiczne NATO. W latach 1998-2002 budżet wojskowy NATO ustabilizował się na poziomie 600 mln USD. Budżet wojskowy w 80-90 % przeznaczony jest na pokrycie wydatków związanych z bieżącym utrzymaniem dowództw wojskowych i innych obiektów, a także na eksploatację systemów łączności i informatycznych systemów dowodzenia i

³² NATO Logistics Handbook, SNLC Secretariat NATO HQ, Brussels 1997.

kierowania oraz pojazdów służbowych. Pozostała jego część przeznaczona jest na zakupy wyposażenia biurowego – w tym środków informatyzacji pracy biurowej, pojazdów, środków łączności itp.

Budżet wojskowy rekomendowany jest Radzie Północnoatlantyckiej [ang. North Atlantic Council (NAC)] do zatwierdzenia przez Wyższą Radę Zasobów [ang. Senior Resource Board (SRB)]. Środki pieniężne pochodzą z narodowych budżetów obronnych państw członkowskich. Za sprawdzanie i zarządzanie budżetem odpowiada Komitet Budżetu Wojskowego [ang. Military Budget Committee (MBC)]. Natomiast za wykonanie poszczególnych budżetów odpowiadają kontrolerzy finansowi dowództw i agencji NATO.

Wojskowy i cywilny **personel międzynarodowy** dowództw i instalacji wojskowych stanowi trzeci filar wspólnie finansowanych zasobów wojskowych NATO. Ze wspólnych funduszy NATO zapewnia w swych dowództwach personelowi wojskowemu pomieszczenia biurowe, wyposażenie ich stanowisk pracy i pokrywa koszty administracyjne. Wszelkie inne koszty ich utrzymania (pensje, zakwaterowanie, koszty kształcenia dzieci itp.) pokrywają ich macierzyste państwa. Odrębną grupę stanowią pracownicy cywilni dowództw wojskowych. Ich pensje, a także emerytury pokrywane są z budżetu wojskowego.

W podsumowaniu tej części należy stwierdzić, że zapewnienie skutecznego wdrażania przyjętej koncepcji strategicznej i realizacji uzgodnionej polityki Sojuszu Północnoatlantyckiego wymaga udostępniania mu przez państwa członkowskie zasobów niezbędnych do jego bieżącego funkcjonowania. Zasoby te pozwalają na utrzymywanie infrastruktury potrzebnej do konsultacji polityczno-wojskowych, kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi NATO oraz przeprowadzania operacji wojskowych przez wysokich dowódców NATO³³. Wspólnie finansowane zasoby wojskowe NATO, stanowią niewielką, jednak ważną ze względów politycznych część łącznych zasobów obronnych państw członkowskich Sojuszu.

Z zasady niepodzielności wspólnego bezpieczeństwa państw członkowskich NATO wynika potrzeba przygotowań do zbiorowej obrony. Implikuje to konieczność prowadzenia prac w sferze sojuszniczego planowania obronnego, przy czym poszczególne państwa członkowskie pozostają odpowiedzialne za poziom własnych przygotowań obronnych. Państwa członkowskie Sojuszu zachowują pełną suwerenność i niezależność w zakresie określania rozmiaru i charakteru nakładów na rzecz zbiorowej obrony. Stosowanie uzgodnionych procedur planowania obronnego i metodologii umożliwia określenie sił

³³ Vademecum NATO - Wydanie Jubileuszowe..., op. cit.

i środków potrzebnych do realizacji zadań oraz koordynację narodowych planów obronnych z planem kolektywnej obrony³⁴. **Zasoby obronne państw członkowskich NATO** pozostają w gestii narodowej i służą przede wszystkim wdrażaniu strategii narodowych, które pozostają pierwotnymi wobec strategii sojuszniczych. Narodowe zasoby obronne, zarówno dotyczące sfery wojskowej jak i cywilnej, podlegają planowaniu narodowemu, skorelowanemu z planowaniem obronnym NATO. Planowanie zasobów stanowi jedną z dyscyplin planowania obronnego NATO (dowodzenie i kierowanie, uzbrojenie; logistykę oraz sił zbrojnych). Zarówno strategii sojusznicze, jak i narodowe, opierają się na systemie wzajemnych zobowiązań sojuszniczych³⁵. Zobowiązania te, określane w procesie planowania obronnego NATO, powiązane zostają z celami narodowymi. Każde z państw członkowskich dokonuje we własnym zakresie alokacji zasobów narodowych, których pewna część przeznaczona zostanie na realizację przedsięwzięć sojuszniczych.

Niewielka część zasobów obronnych państw członkowskich NATO udostępniana jest bezpośrednio strukturalom Sojuszu, wspólnie finansowana i zarządzana. Wspólnie finansowane zasoby obronne NATO stanowią zaledwie 0,3 % łącznych wydatków obronnych państw członkowskich NATO. Wielkość i alokacja wspólnie finansowanych zasobów obronnych uzgadniana jest przez państwa członkowskie na forum Kwatery Głównej NATO. Alokacja funduszy podporządkowana jest przyjętym priorytetom wojskowym. Priorytety te nadaje się na podstawie aktualnej oceny zagrożeń, przyjętej koncepcji strategicznej oraz scenariuszy przewidywanych operacji wojskowych.

Wspólnie finansowane przedsięwzięcia stanowią ważną sferę współpracy państw członkowskich Sojuszu, służą wzmocnieniu jego efektywności i skuteczności oraz pogłębieniu procesów integracyjnych. Obecnie problematykę wspólnie finansowanych przedsięwzięć NATO można postrzegać w kategoriach wojskowej pomocy ekonomicznej dla państw mniej zasobnych ze strony państw bogatszych. Przedsięwzięcia te stanowią dla państw znaczących ważny instrument nacisku, pozwalający osiągać cele w zakresie podtrzymania przez dane państwo pożądanego kursu działań lub kontynuację kursu już uprzednio obranego. Podejmując decyzje o przydzieleniu zagranicznej pomocy dąży się do osiągnięcia zdolności do zmiany danego status quo w pożądanym kierunku lub niedopuszczenia do zmian pożądanym aspektów. Ważne jest tutaj odniesienie wkładu danego państwa do wspólnych funduszy w stosunku do całości jego wydatków obronnych. Dla

³⁴ W. Staroń, *Struktura NATO a system planowania obronnego*, Biuletyn Departamentu Integracji z NATO BBN, nr 1(10) / 1998.

³⁵ B. Balcerowicz, *Sojusz a obrona narodowa*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 1999.

państwa mniej zasobnych potencjalnie dostępne fundusze w ramach wspólnie realizowanych programów są znaczące, często sięgające 100 % całości nakładów inwestycyjnych danego państwa. Biorąc pod uwagę wkład narodowy, zwykle 10-30 % wartości danego przedsięwzięcia, podjęcie decyzji o udziale w nim, oznacza pozbawienie się możliwości podjęcia inwestycji alternatywnych. Obok podkreślania zysku finansowego netto, należy dążyć do uzyskania odpowiedzi na pytanie czy podjęcie decyzji o wspólnym finansowaniu danego przedsięwzięcia sojuszniczego na własnym terenie nie pozbawia nas możliwości realizacji innych, ważnych celów strategii narodowej. Aby to umożliwić, należy zapewnić niezbędną koordynację pomiędzy ośrodkami wypracowującymi strategię bezpieczeństwa narodowego i podejmującymi decyzje o alokacji zasobów obronnych, potrzebnych do realizacji celów strategicznych. W polskiej rzeczywistości jest wiele przed nami do osiągnięcia w tym zakresie. Wypracowane na przestrzeni ostatniego pięćdziesięciolecia zasady i procedury wspólnie finansowanych zasobów wojskowych NATO stanowiąc mogą dobre odniesienie dla doskonalenia analogicznego systemu narodowego, w miarę pogłębiania procesu integracji z NATO.

Po tak naszkicowanym otoczeniu badanej problematyki można przejść do bliższego przedstawienia i porównania tendencji występujących w naszym kraju.

3. AKTUALNE TENDENCJE W WYDATKACH WOJSKOWYCH POLSKI

3.1. ANALIZA WYDATKÓW WOJSKOWYCH RP W LATACH 1990-2002

Od kilkunastu lat występuje w naszym kraju dylemat zaspokajania coraz większych potrzeb obronnych państwa w stosunku do ograniczonych zasobów finansowych, mimo występującej coraz szybciej stabilizacji polityczno-gospodarczej w regionie. Związane jest to m.in. z postępowaniem technicznym w obrębie podstawowych środków walki, koniecznością zmian organizacyjno-strukturalnych MON, wreszcie przystąpieniem Polski do sojuszu NATO. Można stwierdzić, że przydzielona kwota środków finansowych jest kompromisem polityczno-społecznym wynikającym z różnorodnych uwarunkowań. Zwiększone środki na obronność ograniczają bowiem finansowanie takich potrzeb społecznych jak: bezpieczeństwo wewnętrzne, oświata, ochrona zdrowia, opieka społeczna, szkolnictwo wyższe, kultura, wymiar sprawiedliwości czy inwestycje centralne. Stąd też należy spojrzeć jak problem wydatków wojskowych Polski kształtował się w minionych trzynastu latach.

Dokonująca się transformacja polityczno-gospodarcza w naszym kraju wywarła negatywny wpływ na stan finansów publicznych państwa a tym samym na finansowanie potrzeb m.in. obronności. Odzwierciedleniem tych tendencji jest realny spadek wydatków budżetowych MON w Produkcie Krajowym Brutto – (porównaj dane w tablicy 10). Tym samym priorytet jaki przywiązywano w poprzednim okresie do sektora obronnego, został w miarę upływu lat przesunięty na dalszy plan. Polska zaczęła zmniejszać swój budżet wojskowy już od 1987 r., kiedy to inne państwa, zwłaszcza ościenne, zwiększały jeszcze wówczas swoje nakłady obronne. Redukcja budżetu MON Polski, głównie na początku lat dziewięćdziesiątych, przybrała rozmiary drastycznych „cięć” np. w 1991 r. odnotowano spadek realnej wartości budżetu MON, aż o 35 %. Wydatki te nie odpowiadały wskaźnikowi inflacji. Warto zwrócić uwagę na fakt, że w tym czasie resort obrony nie otrzymywał od Ministerstwa Finansów przydzielonych środków zgodnie z upływem czasu. Powodowało to powstawanie zaległości płatniczych oraz narastanie kar i odsetek.

Tabela 10. Charakterystyka wydatków budżetowych MON w latach 1990-2002

| Lata | Poziom wydatków (ceny bieżące, w mln zł) | % udziału w PKB | % udziału w BP |
|------|---|-----------------|----------------|
| 1990 | 1464,0 | 2,47 | 7,55 |
| 1991 | 1821,2 | 2,25 | 7,53 |
| 1992 | 2564,4 | 2,23 | 6,72 |
| 1993 | 3846,4 | 2,47 | 7,66 |
| 1994 | 5074,0 | 2,41 | 7,43 |
| 1995 | 6594,4 | 2,15 | 7,23 |
| 1996 | 8313,2 | 2,16 | 7,65 |
| 1997 | 10076,7 | 2,15 | 7,88 |
| 1998 | 11686,9 | 2,12 | 8,36 |
| 1999 | 12633,3 | 2,07 | 8,84 |
| 2000 | 13149,4 | 1,92 | 8,71 |
| 2001 | 14032,0 | 1,94 | 7,73 |
| 2002 | 14591,0 | 1,97 | 7,86 |

Źródło: Materiały Departamentu Finansów MON i Departamentu Budżetowego MON.

Należy pamiętać, że szczegółowość podawania do publicznej wiadomości budżetu MON, w miarę upływu czasu była coraz większa. W końcu lat osiemdziesiątych każdorazowo przy publikowaniu budżetu państwa w Dzienniku Ustaw, były podawane dwie kwoty w stosunku do wydatków MON (wydatki bieżące i inwestycyjne). Natomiast już na koniec lat dziewięćdziesiątych było to już siedem wartości. Natomiast na 2001 r. podano już ich 12. Świadczy to m.in. o bardziej szczegółowej ingerencji parlamentu w uchwalany budżet MON.

Proces transformacji ustrojowej oraz gospodarczej w naszym kraju spowodował konieczność całkowitej reorientacji gospodarki finansowej resortu obrony narodowej w kierunku jej spójności z systemem powszechnym. Tym samym dla wojska wprowadzono od 1990 r. opłaty lokalne a od 1992 roku podatek od środków transportu oraz ubezpieczenia pojazdów mechanicznych. Istotną sprawą było także włączenie od 1993 r. wydatków na świadczenia społeczne (renty i emerytury żołnierzy zawodowych) do budżetu MON. Należy podkreślić, że początkowo udział tych wydatków wynosił ok. 17 % całości, to jednak w miarę upływu czasu skala tych wydatków rosła i osiągnęła w 1998 r. już 22 %, by cztery lata później już 24 %. Dodatkowym obciążeniem dla resortu obrony było włączenie od początku 1998 r. możliwości świadczenia usług medycznych dla kombatantów - bez zwiększenia ogólnej puli budżetu (ustawa Sejmu z 25 kwietnia 1997 r.). Tym samym dano podstawę do leczenia - przez wojskową służbę zdrowia - dla ok. 200 tys. osób, co oznaczało dodatkowe zwiększenie kosztów resortu o ok. 0,7 %. Natomiast od stycznia 1999 r., zgodnie z reformą służby zdrowia w naszym kraju przekazano kasom chorym finansowanie szpitali i przychodni wojskowych. Znaczne koszty generowały także zmiany w dyslokacji jednostek, które trzeba było przenieść z zachodu na wschód kraju.

Warto zaznaczyć, że wydatki tego resortu podlegały szybszej redukcji niż stany osobowe armii (1987 r. - 347 tys.; 1993 r. - 227 tys. żołnierzy, by na koniec 1998 r. osiągnąć stan 205 tys., a cztery lata później już 157 tys.). Redukcja wydatków MON była zatem większa niż wynikałoby to z tendencji odprężeniowych i rozbrojeniowych oraz szybsza niż w większości krajów europejskich. Należy przy tym zwrócić uwagę na poziom wykształcenia żołnierzy zawodowych i pracowników cywilnych wojska. W 1990 r. z wykształceniem wyższym legitymowało się 44,4 % wszystkich żołnierzy zawodowych to na koniec 1997 r. już 47,4 %. Natomiast dla pracowników cywilnych odpowiednie wskaźniki wynosiły 5,8 % i 8,5 %. Widać wyraźnie podnoszenie kwalifikacji w wojsku i trend do nauki. W kolejnych latach wskaźniki te uległy jednak przeobrażeniom w dół, na skutek zmian strukturalnych prowadzonych w siłach zbrojnych, polegających między innymi na poszerzaniu korpusu podoficerskiego i chorążych kosztem oficerskiego (przy wyraźnym rugowaniu oficerów starszych).

Analizowany okres można podzielić przynajmniej na dwa przedziały (oprócz podziału według sprawowanej opcji politycznej w rządzie). Od 1990 r. do 1995 roku kiedy to wydatki na ten cel były relatywnie zmniejszane oraz od 1996 do 2002 roku gdy występował ich realny przyrost. Rok 1995 był okresem, w którym po kilku latach z rządu nastąpiła stabilizacja budżetu MON, a rok 1996 był pierwszym okresem w którym odnotowano niewielki realny wzrost budżetu (+ 5,6 % licząc do roku poprzedniego). Kolejny rok 1997 ponownie zwiększył licząc realnie budżet MON o 3,4 % a w następnym roku sytuacja finansowa państwa pozwoliła na dalszy wzrost ale już tylko o 2,7 %. Biorąc pod uwagę ceny stałe z 1997 r., można stwierdzić że poziom wydatków roku 1998 odpowiadał w przybliżeniu kwocie wyasygnowanej przez państwo w 1991 r. ale była ona o ok. 34 % niższa niż w roku 1990. Wydatki wojskowe Polski można było oszacować w 2000 r. na wartość 10,75 mld zł (wg cen stałych z 1997 r.), co odpowiadało przy przyjęciu średniego kursu walutowego (z 1997 r. – 3,5 zł/1 USD) wartości 3,07 mld USD. W okresie kolejnych dwóch lat nasze wydatki realnie wzrosły do poziomu 3,26 mld USD. Szczegółowych informacji w tym względzie dla poszczególnych lat dostarcza poniższe zestawienie:

1990 r. - 15,6224 mld zł;
1991 r. - 10,1546 mld zł;
1992 r. - 9,7484 mld zł;
1993 r. - 9,4364 mld zł;
1994 r. - 9,2949 mld zł;
1995 r. - 9,2949 mld zł;
1996 r. - 9,7830 mld zł;
1997 r. - 9,9989 mld zł;
1998 r. - 10,269 mld zł;
1999 r. - 10,618 mld zł;
2000 r. - 10,745 mld zł;
2001 r. - 11,067 mld zł;
2002 r. - 11,399 mld zł.

Podobne wartości badanych wydatków Polski podaje SIPRI. Są to jednak wyliczenia w USD, według cen stałych z 1995 r., i dotyczą tylko do 2000 r. Dla informacji rozwoju badanego zjawiska zostały podane w tabeli 11.

Tabela 11. Wydatki wojskowe Polski w latach 1990-2000, ceny stałe z 1995 r., w mln USD

| Lata | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|------------------|-------|------|------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Wydatki wojskowe | 3661 | 2536 | 2507 | 2773 | 2675 | 2720 | 2852 | 2983 | 3097 | 3144 | 3182 |
| Rok pop. =100 | 106,4 | 69,3 | 98,7 | 110,8 | 96,5 | 101,7 | 104,9 | 102,9 | 102,3 | 101,5 | 101,2 |

Źródło: SIPRI Yearbook 2000, s.254 oraz obliczenia własne.

Na podstawie tych informacji można wnioskować, że wydatki wojskowe Polski zmalały w latach 1990-2000 o 13 %. Jak wynika z porównań jest to mniej o ok. 20 % niż w przypadku wyliczeń złotych. Jest to następstwem przede wszystkim umocnienia się złotówki w Polsce w miarę upływu czasu. Pewną prawidłowością jest powolny wzrost tych wydatków w ostatnich 5 latach (1996-2000), średniorocznie o ok. 100 mln USD. Nie jest to kwota znacząca, ale trend jest właściwy. Warto jeszcze zwrócić uwagę na rok 1992, w którym wydatki te były najniższe, natomiast w złotych było to dwa lata później. Lata 2001-2002 nie przyniosły w tym względzie zmian, utrzymano dodatni wzrost tych wydatków, a ich wartość w USD na koniec roku wynosiła odpowiednio ok. 3,3 i 3,4 mld.

Permanenne niedoinwestowanie potrzeb obronnych musiało się odbić niekorzystnie na **strukturze wydatków MON** powodując obniżenie kondycji bojowej wojsk, intensywności ich szkolenia, degradację wyposażenia technicznego i dekapitalizację infrastruktury przy zachowaniu standardów socjalno-bytowych na skromnym poziomie. Zmiany, jakie nastąpiły w strukturze wydatków w tym okresie, znacznie utrudniły realizację zadań ujętych w planie rozwoju sił zbrojnych. Ograniczono bowiem wydatki na zakup uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz na budownictwo obiektów obronnych i na szkolenie. O ile udział wydatków na zakup uzbrojenia w ogólnej wielkości budżetu w 1990 r. wynosił ok. 23 %, to w roku 1995 już ok. 10 %. Od tego czasu nie udało się w sposób zasadniczy poprawić tego typu wydatków, przy występowaniu niewielkich wahań (w 2002 r. 13 %). Zwiększył się natomiast udział wydatków na utrzymanie stanów osobowych z ok. 54 % w 1990 r. do 65 % w 1995 r. W kolejnych latach tego typu wydatki zaledwie spadły w sposób znikomy do poziomu 62 % w 2002 r. (patrz tablica 12).

Tabela 12. Struktura przedmiotowa wydatków budżetowych MON w latach 1990-2002, w %

| Wyszczególnienie | 1990 | 1992 | 1994 | 1996 | 1998 | 2000 | 2002 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Zakup uzbrojenia i wyposażenia technicznego | 23 | 15 | 13 | 9 | 12 | 11 | 13 |
| Szkolenie, eksploatacja sprzętu i obiektów | 16 | 19 | 19 | 25 | 24 | 27 | 24 |
| Utrzymanie stanów osobowych | 54 | 62 | 66 | 65 | 63 | 61 | 62 |
| Budownictwo wojskowe i specjalistyczne | 7 | 4 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 |

Źródło: Materiały Sztabu Generalnego WP.

Utrzymywanie się w ostatnich latach bardzo niskiego poziomu finansowania Sił Zbrojnych RP powoduje wiele negatywnych zjawisk w dziedzinie obronności. W analizowanych latach na wyposażenie SZ RP trafiały niewielkie ilości nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Ograniczenia budżetowe spowodowały znaczący regres w zakresie remontów techniki wojskowej i wyraźny spadek sprawności posiadanego uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Środki finansowe na części zamienne w tych latach zabezpieczały potrzeby sił zbrojnych w zaledwie kilkudziesięciu procentach. W zakresie szkolenia środki budżetowe pozwoliły pokryć w ostatnich latach ok. ¼ potrzeb. Spowodowało to postępujący regres skali i jakości szkolenia wojsk, ograniczenia częstotliwości i rozmachu ćwiczeń taktycznych z wojskami. Od kilku lat nie prowadzone były kompleksowe ćwiczenia większych oddziałów wojska. Bolączki występują także w zakresie niewystarczającego nasycenia bazy szkoleniowej odpowiednimi trenerami i symulatorami. Prowadzone od kilku lat zabiegi organizacyjne: przejście na 12 miesięczną zasadniczą służbę wojskową, wcześniejsze zwalnianie żołnierzy do rezerwy o kilka miesięcy, ograniczenie realizacji programów szkolenia wojsk, rezygnacja z przeszkolenia absolwentów szkół wyższych (przywrócona w ograniczonym zakresie w 2000 r.), obniżenie zapasów materiałowych – nie poprawiły ogólnej sytuacji.

Najślabszym okresem z dekady lat dziewięćdziesiątych, z punktu widzenia odnowienia posiadanego w wojsku uzbrojenia, był rok 1996. Przydzielona kwota środków pieniężnych wystarczyła na kupno np.: 20 szt. czołgów PT-91, 1000 szt. radiostacji pola walki, ponad 4600 szt. broni strzeleckiej. Natomiast w 1998 r. kupiono w zakresie wyposażenia żołnierza m.in.: 3 tys. szt. karabinków samobieżnych BERYL 5,56 mm, 500 szt. pistoletów maszynowych na naboje Parabellum, 3 tys. kamizelek kuloodpornych i tyleż samo hełmów kompozytowych.

Mając na uwadze 2002 r. było to przykładowo z zakresu sprzętu dowodzenia i łączności oraz rozpoznania: system SUPRAŚL, system DUNAJ, stacja rozpoznawcza BREŃ, stacja r/lok. NUR, wozy dowodzenia IRYS, wozy dowodzenia ŁOWCZA. Potrzeby w tym względzie były kilkakrotnie wyższe od możliwości finansowych

W efekcie odsetek nowoczesności sprzętu, w stosunku do ogółu posiadanego uzbrojenia wynosił w Polsce na przełomie 1991/1992 w przybliżeniu 25 % by po pięciu latach spaść o połowę. Ograniczenia budżetowe spowodowały 2,5-krotne zmniejszenie zakresu remontów techniki wojskowej i wyraźny spadek sprawności posiadanego uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Widać z tego, że nasza struktura wydatków budżetowych MON - na skutek drastycznych cięć dokonywanych w analizowanych latach - uległa niekorzystnym, przymusowym wypaczeniom. Zbyt dużą część trzeba było przeznaczyć na wydatki typu wegetatywnego dla istniejącego stanu sił zbrojnych, przy drastycznym minimalizowaniu wydatków odtworzeniowych oraz na cele szkoleniowe. Stąd też koszty stałe sił zbrojnych wyraźnie się powiększyły z ok. 55 % w 1988 r. do 75 % w 1992 r. Wskaźnik ten utrzymywał się nadal na tym poziomie w kolejnych latach, by w 1998 r. wynieść ok. 73 %, a w 2002 r. 76 %. Warto zwrócić uwagę na fakt, że w miarę upływu czasu część wydatków budżetu MON, mająca charakter ogólnospołeczny, była także ograniczana. Szczególnie silnie odbiło się to na przykład na finansowaniu: żłobków i przedszkoli wojskowych, klubów sportowych, usług wojskowej służby zdrowia i domów wczasowych.

Na niekorzystną sytuację Sił Zbrojnych RP w zakresie wyposażenia wojsk w uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz jego sprawności technicznej, poziomu zaopatrzenia materiałowego i szkoleń, nakładają się problemy pogarszającej się sytuacji materialnej żołnierzy zawodowych i ich rodzin. Z przeprowadzonych badań i analiz wynika, że ok. 35 % rodzin wojskowych osiąga miesięczne dochody na jednego członka rodziny na poziomie ok. 500 zł (tj. na poziomie minimum socjalnego), a kolejne 25 % rodzin przekracza w niewielkim stopniu te granicę. Ze względu na miejsce pełnienia służby oraz wysoki poziom bezrobocia w kraju tylko część żon żołnierzy zawodowych może podjąć pracę zarobkową, stąd sytuację materialną rodzin żołnierzy determinuje poziom ich uposażeń. Oprócz tego na trudną sytuację materialną żołnierzy zawodowych wpływają również nie rozwiązane problemy mieszkaniowe. Ponad 11,7 tys. żołnierzy zawodowych nie ma własnej kwatery stałej, a prawie 2,5 tys. żołnierzy nie mieszka razem z rodzinami³⁶.

Pomiędzy budżetem wojskowym a innymi działaniami gospodarki narodowej występują zawsze duże zależności. Szczególnie jest to widoczne w zakresie powiązań ekonomicznych z

³⁶ Biała księga MON ..., op. cit., s. 39.

przemysłem zbrojeniowym i ośrodkami naukowo-badawczymi. Zmniejszające się zamówienia wojskowe (rządowe) na uzbrojenie i odpowiednie wyroby wywołały określone redukcje w zakresie wykorzystania potencjału produkcyjnego, stwarzając wiele problemów pochodnych w dziedzinie polityki przemysłowej i zatrudnienia. Podobne trudności występowały w zakresie wykorzystania potencjału naukowo-badawczego.

Kreślone kolejne programy oszczędnościowe, których przyczyną była pogarszająca się sytuacja finansowa resortu obrony narodowej, wymuszały głównie ograniczenie realizacji programów szkoleniowych wojsk oraz przesunięcie zakupów i remontów uzbrojenia na nieokreśloną przyszłość.

Reasumując można stwierdzić, że wraz z przełomem politycznym 1989 r. zaistniały warunki, by dostosować struktury obronne do potrzeb suwerennego, europejskiego państwa. Wymagało to określenia nowych zasad polityki i strategii obronnej, podjęcia głębokiej restrukturyzacji sił zbrojnych, opracowania na nowo wielu norm regulujących funkcjonowanie wojska, z prawnym usankcjonowaniem i praktycznym wdrożeniem regul demokratycznej kontroli nad armią włącznie. Oblicze Wojska Polskiego uległo w ostatnich latach zasadniczym przemianom ilościowym i jakościowym. W dziedzinie wyposażenia w uzbrojenie i sprzęt techniczny oraz sprawności technicznej posiadanych środków walki nastąpiło w miarę upływu czasu znaczne pogorszenie. Niepokojący jest także fakt, że nie znaleziono jak do tej pory, pewnych i trwałych źródeł finansowania modernizacji armii. Bieżący poziom budżetu MON - poza utrzymaniem na minimalnym niezbędnym poziomie zasadniczych warunków socjalnych i bytowych żołnierzy - nie zabezpiecza podstawowych potrzeb Sił Zbrojnych. Rezerwy proste zostały w tym przypadku wykorzystane już przed kilku laty.

Można sformułować generalny wniosek, że dotychczasowa realizacja często korygowanych zamierzeń restrukturyzacyjnych sił zbrojnych nie przyniosła oczekiwanej poprawy sprawności systemu kierowania i dowodzenia na poszczególnych szczeblach organizacyjnych. Natomiast w dziedzinie wyposażenia w uzbrojenie i sprzęt techniczny oraz sprawności technicznej posiadanych środków walki nastąpiło znaczne pogorszenie. Na ten stan istotny wpływ miało słabe finansowanie potrzeb resortu MON, a w raz z tym struktura tego budżetu uległa pogorszeniu.

3.2. OGÓLNA INFORMACJA O PROJEKCIE BUDŻETU MON NA 2003 ROK

Według założeń uchwalonego budżetu państwa na 2003 rok powinien on być lepszy dla rozwoju Sił Zbrojnych RP niż rok poprzedni. Planuje się bowiem realny wzrost tego typu nakładów, a w tym wydatków majątkowych. Ważne jest także, że budżet 2003 r. nie będzie obciążony zaległościami płatniczymi, jak to miało miejsce w latach poprzednich. Warto dodać, że rok 2003 rozpoczyna realizację sześcioletniego programu rozwoju sił zbrojnych i będzie to już drugi cykl planistyczny NATO w którym Polska bierze udział. Kontynuowany będzie proces zmian w zakresie struktur organizacyjnych sił zbrojnych zwłaszcza poza jednostkami liniowymi. Ograniczone zostaną (o ok. 7 tys. osób) stany osobowe Sił Zbrojnych RP tak, aby na koniec roku osiągnąć poziom 150 tys. żołnierzy. Również istotny jest fakt, że wraz ze środkami wyasygnowanymi przez resort obrony narodowej na inwestycje NATO w dziedzinie bezpieczeństwa do Polski wpłyną w 2003 r. czterokrotnie wyższe środki z zagranicy.

W planach na 2003 r. przyjęto, że budżet MON wyniesie 15 136 100 tys. zł. Jego wartość oznacza nominalny wzrost wynoszący 4,6 % w stosunku do roku poprzedniego (realnie o 2,3 %). Jeśli uwzględnić środki z rezerwy celowej na program samolotowy wynoszące 230 mln zł, to planowany minimalny przyrost wydatków wyniesie 5,7 % a realny 3,4 %. Oprócz tego należy przyjąć kwotę 41 mln zł, która została uwzględniona w pozostałych częściach budżetu państwa w ramach realizacji zadań obronnych „Programu Poza Militarnych Przygotowań Obronnych”. Dodatkowo w 2003 r. można się spodziewać wpływów ze środka specjalnego MON w wysokości 112,8 mln zł. W sumie da to ok. 15,520 mld zł czyli ok. 1,98 % PKB i jest to zgodne z zaleceniami NATO (by nie były niższe niż średnia przypadająca dla państw NATO)³⁷.

Struktura wydatków budżetowych MON roku 2003 nie odbiega zasadniczo od roku poprzedniego, chociaż odnotować należy wzrost wydatków typu majątkowego. W planach przyjęto znaczący wzrost płac i emerytur w stosunku do roku 2002, kiedy płace sfery budżetowej nie były podnoszone. W zakresie wydatków na modernizację w budżecie MON planuje się ich udział na poziomie 18,6 % całego budżetu (wzrost o 0,2 % w stosunku do 2002 r.). W tym przypadku należy odnotować głównie znaczący przyrost nakładów na inwestycje

³⁷ M. Likowski, Budżet obronny – koniec kreatywnej rachunkowości, „Raport. Wojsko - Technika - Obronność”, 2002 nr 11, s. 16.

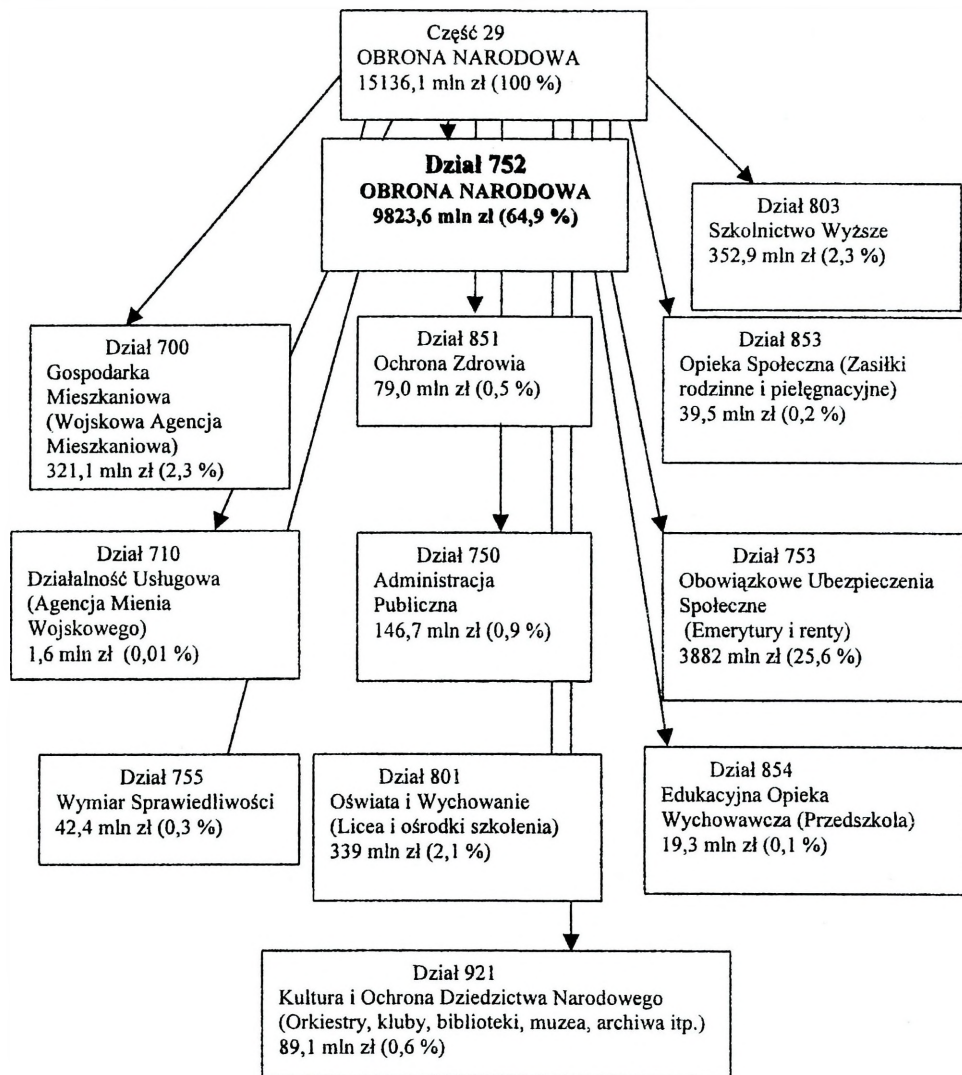
budowlane w garnizonach perspektywicznych. Jest to spowodowane przede wszystkim przesunięciem części zadań dotyczących finansowanych w ramach remontów oraz planowanego rozszerzenia naszego udziału w realizacji inwestycji NATO w dziedzinie bezpieczeństwa (NSIP). W ramach zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz części zamiennych do tego sprzętu jako priorytet traktuje się zakupy sprzętu dowodzenia, łączności, rozpoznania wojskowego oraz walki radioelektronicznej. Istotne jest, że praktycznie na niezmiennym poziomie pozostanie udział tzw. wydatków sztywnych, który wyniesie tak jak w 2002 roku ok. 76,4 %. W ramach tych wydatków największe pozycje stanowią wydatki osobowe 33,2 % oraz świadczenia społeczne 29,4 %, które stopniowo rosną.

Mając na uwadze przeciętne uposażenie żołnierzy zawodowych, które zgodnie z prawem stanowić ma wielokrotność kwoty bazowej określonej przez Prezydenta RP na poziomie 2,05 (dla żołnierzy przyjętych do służby do końca 1998 r.) wynosić ma brutto 2779 zł, natomiast dla żołnierzy przyjętych po tej dacie brutto 3318 zł. Przydzielone środki na wynagrodzenia zaplanowane do realizacji na 2003 r. zabezpieczą wypłaty dla 76,6 tys. żołnierzy zawodowych, 10 tys. nadterminowych, 63,4 tys. żołnierzy niezawodowych, a także 57,8 tys. pracowników zatrudnionych w wojskowych jednostkach budżetowych.

W zakresie świadczeń emerytalnych, zaplanowane środki pozwolą zapewnić wypłatę tych świadczeń dla ok. 142 tys. świadczeniobiorców licząc średniorocznie i jest to o 1,4 % osób więcej niż w poprzednim roku. Przewidziano w tym zakresie wzrost świadczeń emerytalno-rentowych o 3,7 % od 1 marca 2003 r. i wynosić one będą średniorocznie na poziomie 2118 zł.

Aktualną strukturę budżetu MON dla 2003 r. (według działów) przedstawiono na schemacie 2.

Schemat 2. Struktura budżetu MON w 2001 roku (według działów)



Źródło: Informacje o budżecie MON na 2003 rok, MON, Warszawa 2002.

Z prezentowanej struktury wydatków należy zwrócić uwagę na niektóre ważniejsze działy i rozdziały podając wybrane informacje.

Przyznane środki pieniężne na Wojskową Agencję Mieszkaniową są wyższe o 8,7 % w stosunku do roku poprzedniego. Wydatki w ramach tego działu obejmują środki przeznaczone na zadania zlecone WAM zarządzającej sferą mieszkaniową w wojsku. Najwięcej środków obejmuje dotacja przedmiotowa przeznaczona na zleconą przez resort

realizację wypłat równoważników i ekwiwalentów należnych osobom uprawnionym (na podstawie ustawy o zakwaterowaniu sił zbrojnych) oraz wydatki na utrzymanie miejsc internatowych i remont kwater przed ich ponownym zasiedleniem. Natomiast kwota 44,3 mln zł przeznaczona jest na dotację celową na realizację inwestycji mieszkaniowych. Ocenia się, że powyższe środki pozwolą na uzyskanie 754 mieszkań oraz 212 stanów surowych. W planach przyjęto, że od 2003 r. środki przeznaczone na budownictwo mieszkaniowe skierowane zostaną wyłącznie na uzyskanie mieszkań funkcyjnych – przysługującym żołnierzom zawodowym wyłącznie w czasie pełnienia służby.

W zakresie działalności usługowej widnieje rozdział Agencja Mienia Wojskowego. W tym przypadku przyznano środki wyższe niż w 2002 r. o 10,1 %. Wydatki te przewidziane zostały na dotację przedmiotową dla AMW z tytułu przejmowania nieruchomości zbędnych w wojsku. Koszty są tu generowane w postaci opłat ponoszonych za podatek od nieruchomości oraz roczne opłaty za zarząd gruntami będącymi własnością Skarbu Państwa. W planach do przekazania AMW w 2003 r. zostały ujęte grunty oszacowane na powierzchni 1195 ha i będące w 507 obiektach budowlanych. Warto dodać, że koszty utrzymania wszystkich obiektów będących w dyspozycji AMW mają wynieść 4,76 mln zł.

W dziale administracja publiczna uwzględniono kwotę 146,7 mln zł co ma gwarantować sprawną obsługę urzędów naczelnych i centralnych organów administracji rządowej. Chodzi tu o 23 komórki organizacyjne objęte regulaminem organizacyjnym MON (departamenty, biura, generalne zarządy, sekretariat ministra itp.) W tym zakresie przewidziano wzrost tych wydatków o ok. 10 % w stosunku do roku 2002.

Podstawowym działem planowanych wydatków w 2003 r. jest dział 752 - obrona narodowa, który pochłania 64,9 % wszystkich wydatków budżetu MON. Wydatki te są nominalnie wyższe o 5,5 % w porównaniu do roku 2002. Kwoty tych wydatki będą realizowane w ramach rozdziałów określających rodzaje sił zbrojnych oraz inne jednostki organizacyjne tj.:

- Wojska Lądowe - 31,5 % budżetu MON i ok. 2 % mniej niż w 2002 r. (przesunięcie realizacji wydatków wynikające ze zmian struktur podporządkowania wybranych jednostek),
- Wojska Lotnicze i Obrony Powietrznej – 15,2 % budżetu MON i wzrost o ok. 5,4 % w stosunku do roku poprzedniego,
- Marynarkę Wojenną – 6,6 % budżetu MON i wzrost o 13,8 % w stosunku do roku poprzedniego,
- Centralne wsparcie (głównie przez Dowództwo Garnizonu Warszawa) – 3,1 % budżetu MON i spadek o 10 % w stosunku do roku bazowego na skutek przesunięcia określonych jednostek,

- Zespoły kontaktowe i struktury dowodzenia NATO – 0,7 % budżetu MON i wzrost o 34 % w porównaniu do roku poprzedniego,
- Woskowe Służby Informacyjne – 1,0 % budżetu MON i wzrost o 6,7 % w stosunku do 2002 roku,
- Żandarmerię Wojskową – 0,8 % budżetu MON i wzrost o 10 %,
- Ordynariaty wojskowe – w sumie trzy duszpasterstwa mają pochłonąć 0,12 % budżetu MON (0,1 % + 0,01 % + 0,01 %) i odpowiednio zakłada się ich wzrost o 8 %; 5,7 %; 2,6 % do stosownych wydatków w roku poprzednim,
- pozostałe jednostki wojskowe (terenowe organy administracji wojskowej, wojskowe komisje lekarskie, składki do NATO, jednostki centralnego podporządkowania) – 6,0 % budżetu MON i wzrost o 71,8 %.

W ramach działu obowiązkowe ubezpieczenia społeczne (rozdział świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego) zaplanowano wydatki na 2003 r., które stanowią 25,6 % budżetu MON i są wyższe od poprzedniego roku o 6,9 %. Świadczenia te są realizowane przez 16 wojskowych biur emerytalnych zatrudniających ok. 360 osób. W planach przyjęto, że przeciętne świadczenie wynosić będzie:

- emerytura 2097 zł,
- renta inwalidzka 2135 zł,
- renta rodzinna 1847 zł.

Niewielką kwotę stanowią w planowanym budżecie MON wydatki na wymiar sprawiedliwości – 0,3 %. Wydatki te wznoszą w stosunku do roku poprzedniego o 4,4 %. Ma to zabezpieczyć potrzeby 12 sądów wojskowych, w których orzeka 63 sędziów i 8 asesorów. Warto dodać, że sądy te charakteryzują się wysokim wskaźnikiem operatywności bowiem 70 % spraw karnych rozpoznawanych jest w terminie 30 dni. Natomiast zadania prokuratury wojskowej realizowane są przez pełniących służbę 231 żołnierzy zawodowych oraz 132 zatrudnionych pracowników wojska.

W zakresie działu oświata i wychowanie przydzielone środki finansowe na 2003 r. stanowią niewiele ponad 2,1 % budżetu MON i są o ponad 12 % mniejsze do roku poprzedniego. Obniżenie kwot wynika z trwającego procesu restrukturyzacji szkolnictwa wojskowego i dostosowania jego struktur do zmniejszonej armii. Z tych środków MON finansuje licea wojskowe (5 % z ogólnej kwoty tego działu) oraz dużą grupę ośrodków szkolenia, dokształcania i doskonalenia kadr. W ramach tych środków zapewnia się utrzymanie i funkcjonowanie Wojskowego Liceum Muzycznego w Gdańsku oraz Ogólnokształcącego Liceum Lotniczego w Dęblinie. Natomiast w ośrodkach kształcenia, które funkcjonują w

każdym rodzaju naszych sił zbrojnych (w sumie działa 14 tego typu placówek), a które mają za zadanie kształcenie dowódców i specjalistów wojskowych, zapewniających pełnienie funkcji dowódczych i specjalistycznych na pierwszych stanowiskach służbowych w jednostkach wojskowych, planuje się przeszkolić ponad 4 tysiące specjalistów na różnego typu kursach.

Restrukturyzacja sił zbrojnych dotyka szczególnie mocno w 2003 r. **wyższe szkolnictwo wojskowe**. W stosownym rozdziale zaplanowano na ten cel 2,3 % budżetu MON i jest to mniej licząc wartościowo o ok. 27 % niż przez rokiem. Wynika to z rozformowania WSO i przeformowania centrów szkolenia, likwidacji WAM, reorganizacji WAT i AON co jak się zakłada da w sumie likwidację ok. 3,3 tys. etatów żołnierzy zawodowych. Środki te mają sfinansować statutową działalność naukowo-badawczą pięciu uczelni wyższych i dotować akademie (trzy uczelnie plus w najmniejszym stopniu Uniwersytet Medyczny w Łodzi).

W ramach środków działu **ochrona zdrowia** zaplanowano wydatki w wysokości 79 mln zł co stanowi zaledwie 0,5 % budżetu MON i jest mniej więcej na tym samym poziomie co rok temu. W ramach tej kwoty finansowane będą cztery rozdziały: inspekcja sanitarna; składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz świadczenia dla osób nie objętych obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym; staże i specjalizacje medyczne oraz pozostała działalność.

Bardzo skromne środki zostały przyznane na dział **opieka społeczna**. W tym zakresie ujęto kwotę w wysokości 39,5 mln zł co stanowi 0,2 % planowanego budżetu MON i spadek o 5 % w stosunku do roku poprzedniego. Wydatki tego działu dotyczą wypłat zasiłków rodzinnych (ok. 41,8 tys. norm w skali miesiąca), pielęgnacyjnych odpowiednio 7,7 tys. oraz wychowawczych wypłacanych żołnierzom zawodowym zwolnionym z zawodowej służby wojskowej oraz emerytom i rencistom wojskowym. Oprócz tego finansowane będzie 44 przedszkola, ale 19 z nich zostanie zlikwidowanych bądź przekazanych samorządowi terytorialnemu z końcem roku szkolnego 2002/2003.

W projekcie budżetu MON zaplanowano środki w **dziale kultura i ochrona dziedzictwa narodowego**, które mają stanowić 0,6 % tego budżetu i mają być mniejsze o 4 % niż w roku bazowym. Prawie cały ten budżet (94 %) został przeznaczony na wydatki bieżące. W ramach tych wydatków przewidziano finansowanie pięciu rozdziałów:

- filharmonie, orkiestry, chóry i kapele; w tym zakresie występuje przykładowo 21 orkiestr,
- domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby; tego typu placówek jest ok. 100,
- biblioteki; przede wszystkim Centralna Biblioteka Wojskowa,
- archiwa; z tego finansuje się 8 archiwów wojskowych,
- muzea; dwie placówki.

Poza scharakteryzowaną działalnością budżetową w 2003 r. w MON kontynuowana będzie praca w trzech placówkach mających status **działalności pozabudżetowej**: środki specjalne, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze.

W ramach środków specjalnych utworzono rachunek, na który mają wpływać środki finansowe ze sprzedaży zapasów środków materiałowych przechowywanych w celach mobilizacyjnych, jak również drugi, którego wpływy generowane są w wyniku: udostępniania poligonów na rzecz wojsk obcych, za specjalistyczne usługi wojskowe wykonywane w czasie realizacji zadań szkoleniowych, sprzedaży mienia z AMW w wysokości 93 % uzyskanego dochodu. Szacuje się, że przychody środków specjalnych wynosić będą 118 mln zł, a wydatki 112,8 mln zł i przeznaczone zostaną na modernizację techniczną sił zbrojnych (głównie zakupy sprzętu informatycznego i środków transportu oraz inwestycje budowlane).

Planuje się na 2003 r. funkcjonowanie następujących zakładów budżetowych: Centrala Wojskowe Misje Pokojowe, 10 domów wczasowych, Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, Zakład Systemów Jakości i Zarządzania. Przychody planuje się uzyskać na kwotę 93 mln zł (głównie z świadczonych usług) i wydatki w podobnej kwocie. Stąd nie planuje się wpłaty do budżetu nadwyżki środków obrotowych z zakładów budżetowych. Przewidziano jednak dotację celową z budżetu w kwocie 3,7 mln zł a przeznaczoną na modernizację ośrodków wczasowych.

Zakłada się, że w 2003 r. liczba gospodarstw pomocniczych wyniesie 192, w tym: 93 to kasyna wojskowe, 42 pralnie, 33 wojskowe domy wczasowe (sezonowe), 8 zakładów remontowo-budowlanych, 5 piekarni, 2 gospodarstwa rolne i 1 zakład lotniczy. W sumie będzie to mniej o 22 placówki niż w 2002 r., które wykazały w tym roku swoją nierentowność.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że budżet MON na 2003 r. jest daleki od oczekiwań żołnierzy i nie powoduje przelomu w finansowaniu Sił Zbrojnych RP, na który się od lat oczekuje. Nie gwarantuje on podstawowych potrzeb polskiego wojska i budzi obawę realizacji zamierzonych celów natowskich. Niepokojący jest także fakt, że w planie budżetu nie ma kwot na uruchomienie nowych programów zakupów (ppk, KTO, samolot wielozadaniowy). Cieszyć może jedynie fakt rozstrzygnięcia tych kontraktów wieloletnich co w perspektywie lat da konkretny wymiar w tworzonym potencjale militarnym naszych sił zbrojnych. Natomiast w bieżących planach modernizacyjnych SZ przyjęto niewielkie ilości zakupów nowoczesnej techniki. Powoduje to, że pojedyncze egzemplarze trafiają do jednostek Sił Wysokiej Gotowości i Sił Zdolnych do Przerzutu. Nie doinwestowane zakupy, przy jednoczesnym zmniejszeniu środków na remonty, powodują dalszą degradację narodowych jednostek,

nie przewidzianych do bezpośredniego udziału w zagranicznych misjach NATO. Powoduje to wiadome skutki dla krajowego przemysłu zbrojeniowego i jego zaplecza rozwojowego. W efekcie ciągłego deficytu budżetowego państwa i wynikającego z tego niedoinwestowania armii można się spodziewać kolejnej redukcji sił zbrojnych. Trudno bowiem będzie utrzymywać źle wyszkolone narodowe jednostki, dysponujące coraz starszym i nie remontowanym uzbrojeniem. Warto podkreślić, że dzieje się to w państwie położonym na wschodniej flance NATO. Potrzeba więc wypracowania nowego podejścia do naszego systemu finansowania potrzeb obronności i przechodzenia na armię zawodową.

3.3. PROGNOZA WYDATKÓW WOJSKOWYCH NA LATA 2003-2008

W aktualnie obowiązującym programie rozwoju sił zbrojnych na lata 2003-2008 znalazły się zapisy dotyczące kształtowania wydatków wojskowych w perspektywie najbliższych kilku lat. Uważam, że należy przedstawić, choćby w sposób syntetyczny, te prognozy i opatrzyć je stosownym komentarzem.

Na początku Autorzy tego dokumentu poczynili w tym zakresie **pewne założenia**, które są istotne dla przeprowadzanych analiz. Mając na uwadze doświadczenia kształtowania poziomu wydatków wojskowych Polski w ostatnich kilkunastu latach można stwierdzić, że występują bardzo silne jego związki z bieżącą sytuacją budżetową oraz społeczno-gospodarczą kraju. Bowiem w okresie tym nigdy potrzeby obronności nie były traktowane priorytetowo, a znacznie częściej obserwowano zjawisko ich marginalizacji i odsuwania na dalszy plan. Argumentem dla takich zachowań była konieczność rozwiązywania przez rząd nabrzmiałych kwestii społecznych i gospodarczych. Mimo wygłaszanych deklaracji politycznych, jak również przyjmowaniu stosownych programów rozwoju przez rząd, w których stwierdzało się, że wydatki te powinny rosnać, nie udawało się tych zobowiązań zrealizować. Stąd też obecnie również planowane wielkości wydatków wojskowych bez przyjętych stosownych założeń budżetowych i gospodarczych kraju byłyby obciążone ryzykiem niewykonalności.

Biorąc pod uwagę główne założenie strategii gospodarczej rządu, z punktu widzenia resortu obrony narodowej, jest nim powrót na szybką ścieżkę wzrostu gospodarczego do ok. 5 % w 2004 r. Również ważne jest przyjęcie za deklaracjami politycznymi głównych ugrupowań zasiadających w obecnym Sejmie, że w najbliższych latach nie będą one niższe niż 1,95 % PKB dla roku planowanego. Przyjęto również, że nie uwzględniają one środków na zakup samolotu wielozadaniowego, który ma być finansowany według odrębnych zasad.

Równocześnie nie ujęto środków pozyskanych przez Polskę na Pakiety Potencjałów w ramach Programu Inwestycyjnego NATO w Dziedzinie Bezpieczeństwa oraz pożyczki Rządu USA. Za pierwszym przemawia fakt, że środki te kierowane są na realizację ściśle określonych przez NATO zadań Sojuszu. Natomiast środki z pożyczki Rządu USA nie zwiększają – w horyzoncie wieloletnim – możliwości budżetowych państwa. W obu tych przypadkach nie są to środki, które można przeznaczyć na zwiększenie dowolnych zadań Sił Zbrojnych RP określonych programem wieloletnim. Na wartość wydatków wojskowych wpływać będą również środki specjalne, funkcjonujące w resorcie obrony narodowej. Zakłada się, iż w związku ze zmniejszeniem wielkości przekazywanego mienia do AMW, wpływy te w kolejnych latach będą niższe niż zrealizowane za 2002 r., a po 2006 r. prawdopodobnie będą się zmniejszać jeszcze bardziej. Przy tego typu założeniach można było wyprowadzić określone szacunki tych wydatków dla poszczególnych lat:

| 2003 r. | 2004 r. | 2005 r. | 2006 r. | 2007 r. | 2008 r. |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 15,2 mld zł, | 16,0 mld zł, | 16,9 mld zł; | 17,8 mld zł; | 18,8 mld zł; | 19,8 mld zł. |

W sumie za okres tego sześciolecia można spodziewać się, zdaniem Autorów tego programu, wydatkowania na ten cel z budżetu państwa ok. 104,5 mld zł (wg planu cen z 2003 r.). Jest to duża kwota. Jeśli przyjąć średniorocznie planuje się wzrost tych wydatków o 766 mln zł, co ma odpowiadać w każdym roku + ok. 4,5 %. W ujęciu dolarowym można liczyć na wyraźny ich wzrost tj. o ok. 1/4 w stosunku do roku początkowego.

Biorąc powyższe wartości wydatków wojskowych za podstawę do dalszych analiz Autorzy programu dokonali rozdysponowania określonych sum na konkretne zadania. Przyjęli z dużą dozą prawdopodobieństwa, że zdecydowanej poprawie ulegnie struktura tych wydatków. Zakłada się, że na **modernizację Sił Zbrojnych RP** przeznaczy się w sumie ok. 25,1 mld zł. Udział tych wydatków w całych wydatkach wojskowych ma się zwiększać z 19,1 % w 2003 r. do 27,1 % w 2008 r. (przeciętnie na poziomie 24,0 %), a w grupie wydatków majątkowych (zbrojeniowych) odpowiednio z 13,9 % w 2003 r. do 22,7 % w 2008 r. (przeciętnie 19,1 %). Natomiast stopniowo ma maleć udział **plac** z 32,9 % w 2003 r. do 28,9 % w 2008 r. Z przedstawionych proporcji wynika także, że szybciej rosnać będą udziały wydatków modernizacyjnych niż spadać będą udziały wydatków przeznaczanych na płace wszystkich zatrudnionych w resorcie obrony narodowej. Szacunki te zostały wykonane przy odpowiednim założeniu, że na koniec 2003 r. liczebność SZ RP zostanie osiągnięta na poziomie 150 tys. żołnierzy. Jednocześnie zaplanowano, że na koniec 2008 r. struktura stanowisk wojskowych będzie uwzględniała ok. 90 tys. żołnierzy zawodowych i ok. 60 tys.

żołnierzy zasadniczej służby wojskowej. Natomiast limit zatrudnienia pracowników wojska zostanie utrzymany na poziomie 57 tys. stanowisk. Poczynione założenia są bardzo istotne, bowiem to właśnie wydatki osobowe i ich pochodne stanowią najważniejszą część naszego budżetu.

Warto spojrzeć na **odpowiednie rozdysonowanie tych kwot na poszczególnych, głównych dysponentów** planujących te środki. Dowództwo Wojsk Lądowych jako główny konsument naszych wydatków otrzymywać będzie w planowanym horyzoncie czasowym od 36,5 % do 37,3 % ogólnej kwoty, przy występowaniu statystycznych wahań w tym zakresie. Warto dodać, że ze szczegółowych danych wynika wyraźny postęp w zakresie wydatków majątkowych. Już w 2006 r. powinny się one podwoić, licząc w stosunku do 2003 r., natomiast ma występować stabilizacja w przypadku inwestycji budowlanych. Dowództwo Wojsk Lotniczych i Obrony Powietrznej będzie otrzymywać coraz większe kwoty na swoje potrzeby, stąd też ich udział będzie stopniowo rósł. Odpowiednio będzie to 16,4 % w 2003 r. i 19,5 % w sześć lat później. Świadczy to o uwzględnianiu przyjętej w świecie tendencji wzrostu znaczenia tego rodzaju wojsk na współczesnym polu walki. Pamiętać przy tym warto, że stopniowo w tych latach będą trafiać do służby samoloty F-16, tym samym poziom szkolenia pilotów będzie wzrastał. Odwrotna tendencja będzie występowała dla Marynarki Wojennej. Stopniowo przydział środków będzie coraz mniejszy w przyjętym horyzoncie czasowym. Stąd planuje się na 2003 r., że będzie to 7,1 %, a na koniec okresu przyjętego do planowania już tylko 5,6 %. Wiąże się to z realizacją określonych zadań w ramach celów NATO, jak również stosunkowo niewielkim przyrostem wydatków typu majątkowego. Dla Dowództwa Garnizonu Warszawa najbliższe lata to okres stabilizacji wydatków (ok. 3,6 % całego planowanego budżetu). Przy bliższej analizie można się przekonać, że największe przyrosty względne będą występować dla działu modernizacja techniczna. Natomiast przewiduje się stałe kwoty na inwestycje budowlane, czyli realny ich spadek. Ta sama generalna prawidłowość występuje dla planowanych środków Wojskowych Służb Informacyjnych (1 % w skali planowanego budżetu na okres 2003-2008). W tym przypadku planuje się stopniowe zwiększanie środków na modernizację techniczną, a zwłaszcza na wydatki majątkowe (zbrojeniowe) oraz na inwestycje budowlane. Można stwierdzić, że planowane wydatki mają właściwy trend. Stosunkowo mały udział w całości wydatków wojskowych mają mieć wydatki przeznaczane na Żandarmerię Wojskową. W odpowiednich latach będzie to od 0,76 % do 0,90 %. Planowane jest prawie podwojenie wydatków na modernizację techniczną. Warto dodać, że ta formacja w tym okresie ma przejść stopniowo na armię zawodową i kontraktową. Pozostałych dysponentów środków świadomie pomijam (w

sumie ok. 1/3 całego budżetu). Warto jednak dodać, że udział środków na emerytury i renty będzie stopniowo malał w globalnych planowanych kwotach (25,4 % w 2003 r. do 22,5 % w 2008 r.), przy jednoczesnym planowanym wzroście kwot o 30 mln zł w 2004 r. a dalej o 60 mln zł - co należy odczytać za pozytywną tendencję. Mogło się to tylko stać pod warunkiem wyraźnego zwiększenia sum na wydatki wojskowe.

W przypadku kształtowania się wydatków wojskowych Polski w latach objętych analizowanym programem na poziomie niższym niż wynika to z przyjętej zasady kształtowania wydatków wojskowych według formuły 1,95 %, zakres modernizacji Sił Zbrojnych RP będzie musiał ulec ograniczeniu, a przyjęte przez Polskę zadania i zobowiązania sojusznicze w procesie negocjacji odpowiednio zmniejszone. W tym kontekście budzi zaniepokojenie rozmiar planowanych obecnie przedsięwzięć w zakresie modernizacji technicznej. Z szacunków wynika, iż jedynie realizacja kilkunastu zasadniczych projektów (między innymi: modernizacja samolotu Mig – 29; samolot transportowy CASA; śmigłowce morskie, bojowe i transportowe; fregata i okręty podwodne oraz kołowy transporter opancerzony i czołg Leopard, a także wybrane środki łączności) w latach 2003-2008 pochłonie niebagatelną kwotę prawie 10 mld zł. Oznacza to, iż na realizację pozostałych zamierzeń przeznaczac będzie można jedynie bardzo skromne środki.

Starając się skomentować prezentowany dokument planistyczny należy zaznaczyć, że przyjęcie do kalkulacji tego typu założeń jest dość ryzykowne. Przede wszystkim chodzi tu o przyrost PKB. Jest to bowiem obwarowane wieloma czynnikami, które mogą nie przybrać pożądanego stanu. Stąd wzrost może być mniejszy. Należy mieć tego świadomość, że wówczas cały rachunek prognozy staje się nierealny. Dodatkowo należy zaznaczyć, że 30-40 % przyrostu środków do budżetu państwa trafić by miało na potrzeby resortu obrony narodowej. Stąd dla pozostałych działów w budżecie państwa pozostawałoby niewiele na rozwój. Dodatkowo trzeba pamiętać o potrzebie znalezienia w budżecie państwa niemałych środków na składkę do Unii Europejskiej od 2004 r. Z tych to tylko powodów opowiadam się, za mało prawdopodobnym zrealizowaniem przygotowanego już planu sześcioletniego. Zgodziłbym się z realnym wzrostem tego typu wydatków na poziomie ok. 1 %. Oznaczać to może niewielki wzrost wydatków typu majątkowego i nieznaczne zmiany w udziałach poszczególnych pozycji (płace, budownictwo). Tym samym armia będzie musiała sama poszukiwać dalszych oszczędności, co może tylko oznaczać dalsze cięcie stanów osobowych. Uważam, że przygotowany program rozwoju sił zbrojnych na lata 2003-2008 jest zbyt optymistyczny aby mógł się spełnić. Chciałbym się mylić w tym względzie mając na uwadze nasze potrzeby systemu obronnego państwa.

ZAKOŃCZENIE

W pracy starano się wykazać, że współczesny poziom wydatków wojskowych zależy od szerokiego splotu czynników natury gospodarczej, politycznej i społecznej. Ostateczna decyzja ile przeznaczyć środków finansowych na swoją obronę, zależy od władz zainteresowanych państw. Ale decyzja ta wynika z szerokiej analizy kosztów i korzyści wzrostu lub spadku wydatków wojskowych, biorąc pod uwagę przyjęte priorytety i podział określonych zasobów.

Wydarzenia z 11 września 2001 r. wykazały potrzebę powrotu państwa do zapewnienia podstawowego jego atrybutu jakim jest zapewnienie swoim obywatelom bezpieczeństwa. Nie można bowiem tej podstawowej usługi komercjalizować, poprzez oddawanie uprawnień państwa prywatnym firmom³⁸. Można stwierdzić, że w wyniku tych zamachów nastąpiły jakościowe zmiany w globalnym środowisku bezpieczeństwa. Największe znaczenie w tego typu zmianach można się doszukiwać w:

- strukturach systemu międzynarodowego,
- koncepcji bezpieczeństwa,
- charakteru sił zbrojnych³⁹.

Czas pokaże jak dalej zjawisko to będzie się rozwijało a z nim wydatki wojskowe, które są syntetycznym wskaźnikiem bezpieczeństwa zewnętrznego każdego państwa⁴⁰.

W literaturze przedmiotu dyskutuje się, czy wydarzenia z 11 września 2001 r., kończą przedwcześnie trwającą od końca zimniej wojny „pauzę strategiczną” czy też nie? Kontynuując dalej tą myśl nasuwa się kolejne pytanie czy dany przez historię czas na przestawienie systemu obronnego państwa a w tym sił zbrojnych już minął czy też nie? Jeśli odpowiedzieć na to pytanie jest twierdząca – to jak my zdołaliśmy tę przerwę wykorzystać. A może przerwa jeszcze dla nas trwa jak sądzą niektórzy politycy, stąd trzeba się spieszyć aby ją racjonalnie wykorzystać. Bowiem jej kres może się gwałtownie pojawić tak nagle jak przyszedł atak z 11 września. **Jestem przekonany, że dla nas w tym zakresie potrzebny jest jakościowy skok naprzód. Jest nim armia zawodowa i kontraktowa oraz ciągle jeszcze aktualne lepsze gospodarowanie zasobami obronnymi.**

³⁸ Rocznik Strategiczny 2001/2002, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Scholar, Warszawa 2002, s.10.

³⁹ T. Jemioło, Bezpieczeństwo globalne w pierwszych dziesięcioleciach XXI wieku, [w:] Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej, praca zbiorowa pod red. Naukową T. Jemioły i K. Malaka, AON, Warszawa 2002, s. 157.

⁴⁰ Stosunki międzynarodowe, praca zbiorowa pod red. W. Malendowicza i Cz. Mojsiewicza, Atla2, Wrocław 2000, s. 465.

Starając się podsumować dociekania naukowe prezentowane w niniejszym opracowaniu pragnę zwrócić uwagę na **pewne uogólnienia**. Będą one miały charakter retrospektywny i postulatywny.

1. Wydatki wojskowe są podstawową kategorią, która służy do porównań międzynarodowych kwot przeznaczanych na finansowanie sił zbrojnych. Istnieje jednak grupa państw, które mimo wielu deklaracji międzynarodowych nie podaje do publicznej wiadomości kwot przeznaczanych na ten cel lub je fałszuje. Celują w tym państwa „budzące niepokój”, gdzie brak jest podstaw demokracji parlamentarnej, a kluczową rolę odgrywa hunta wojskowa, dyktatura jednostki czyli fanatyzm religijny. Przy porównaniach wydatków wojskowych w skali międzynarodowej należy analizować strukturę wewnętrzną tych wydatków i parytet waluty krajowej.

2. Po okresie kilku lat stagnacji wydatków wojskowych w świecie można było zaobserwować już na przełomie lat 1998/1999 niepokojące symptomy ich wzrostu. Część państw Azji, Bliskiego Wschodu oraz Afryki łoży olbrzymie kwoty środków finansowych na swoje potrzeby związane z bezpieczeństwem zewnętrznym mimo posiadania słabej kondycji gospodarczej i społecznej. Ciężar zbrojeń zaczyna przenosić się na te regiony, za czym świadczyć mogą realne wzrosty wydatków wojskowych poszczególnych państw, jak również zakupy uzbrojenia. Po ataku terrorystycznym we wrześniu 2001 r. na USA wydatki te wyraźnie wzrosły w tym państwie i mają nadal tą tendencję.

3. Państwa NATO (licząc łącznie) stanowią czołówkę państw świata w zakresie łożenia środków finansowych na swoje potrzeby obronności. W 2001 r. było to, aż 488 mld USD z tego na USA przypadało, aż 322 mld USD. W miarę upływu czasu udział tych wydatków w PKB maleje. Zjawisko to daje się zauważyć w państwach Europy Zachodniej. Oprócz tego ograniczane są stany osobowe w armii, przy stagnacji zjawiska na wyposażenie i zakupy uzbrojenia. Ogółem w 2001 r. zasoby finansowe NATO (budżet: cywilny, wojskowy i inwestycyjny) wynosiły ok. 1,5 mld USD. Od 2003 r. wspólną walutą rozliczeniową państw NATO jest EURO.

4. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych wydatki wojskowe Polski w sposób zasadniczy zostały zredukowane. Tempo ograniczeń budżetowych tych wydatków przybrało znacznie większe rozmiary niż wynikało to z tendencji odprężeniowych i rozbrojeniowych w Europie. Corocznie nie doinwestowanie potrzeb budżetu MON wpływało niekorzystnie na strukturę wydatków wojskowych. Powodowało to postępującą dekapitalizację infrastruktury technicznej, degradację wyposażenia technicznego, osłabienie intensywności szkolenia. Wymuszało to także ograniczenia wydatków na zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego,

prace naukowo-badawcze i wdrożeniowe dotyczące obronności kraju, jak również budownictwo specjalistyczne i mieszkaniowe. Wymuszone niekorzystną sytuacją budżetową zmiany, doprowadziły do tworzenia kolejnych programów oszczędnościowych w resorcie obrony narodowej. Nie dało to jednak wymiernych efektów, bowiem budżet MON pozostawał na skromnym poziomie, mimo jego realnego wzrostu od 1996 r.

5. Przyjęcie Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego na wiosnę 1999 r. wzmocniło polityczne podstawy naszego bezpieczeństwa, ale nałożyło na nasz kraj określone obowiązki militarne, z których musimy się wywiązywać. Realizacja tych zadań jest kosztowna. Biorąc pod uwagę globalną wartość budżetu wojskowego Polski (ok. 3,4 mld USD) jest to jedenaste miejsce wśród państw NATO. Najstabiliej w sojuszu prezentujemy się w zakresie przypadających wydatków na jednego obywatela. Daleko także odstawiamy od standardów w zakresie łożenia środków na modernizację sprzętu. Stąd potrzebny jest duży wysiłek finansowy państwa skierowany na dostosowanie naszej armii do wymogów stawianych przez Sojusz i odpowiednie wyposażenie jednostek wojsk podporządkowanych NATO, aby były one kompatybilne w ramach Sojuszu. Przyjęte rozstrzygnięcia pod koniec 2002 r. w sprawie zakupów kołowego transportera opancerzonego AMV, samolotu F-16/D oraz darowizna czołgów Leopard i okrętów wróżą dobry początek na przyszłość w modernizacji naszych sił zbrojnych. Konieczna jest więc dobra wola ekip kierujących państwem w tym zakresie. Należy także szerzej informować społeczeństwo o stanie wyposażenia i wyszkolenia naszych sił zbrojnych oraz ich finansowania.

Uważam, że problem ujęty w tym opracowaniu wymaga stałych badań i śledzenia rozwoju wypadków. Istnieje również potrzeba kreślenia prognoz w tym względzie, dla potrzeb kształtowania bezpieczeństwa naszego kraju i miejsca Polski wśród państw NATO. Konieczna jest nieustanna, uważna analiza otaczającego nas środowiska międzynarodowego i wyciąganie wniosków, które umożliwiają nam takie organizowanie wysiłku wewnętrznego i orientowanie strategii międzynarodowej, abyśmy dotrzymali kroku tym przemianom i mogli wpływać na kierunek rozwoju społeczności międzynarodowej, przynajmniej w jej europejskim fragmencie.

W konkluzji twierdzą, że cel pracy został zrealizowany.

SPIS: TABEL, SCHEMATÓW I WYKRESÓW

strona

Tabela:

| | |
|---|----|
| 1. Wydatki wojskowe w świecie w latach 1993-2001, ceny stałe z 1998 r., w mld USD | 19 |
| 2. Czołówka państw świata w zakresie wydatków wojskowych w 2001 r., w mld USD | 24 |
| 3. Państwa świata o najwyższym obciążeniu swoich obywateli wydatkami wojskowymi w 2001 r., w USD/ per capita, kryterium powyżej 450 USD/ per capita | 27 |
| 4. Wydatki wojskowe wybranych państw Europy w latach 1998-2001, w cenach stałych z 1998 r., w mln USD | 28 |
| 5. Najliczniejsze armie świata w 2001 roku, w tys. żołnierzy (kryterium powyżej 230 tys. żołnierzy) | 30 |
| 6. Wydatki wojskowe państw NATO w latach 2000 – 2001, ceny bieżące | 33 |
| 7. Liczebność sił zbrojnych państw NATO w latach 1999-2001, na początku roku, w tys. żołnierzy | 34 |
| 8. Podział wydatków wojskowych państw NATO na wydatki wojskowe osobowe i zakup sprzętu w latach 1999-2001, w % | 35 |
| 9. Udział w kosztach wspólnie finansowanych zasobów NATO w 2000 r., w % | 38 |
| 10. Charakterystyka wydatków budżetowych MON w latach 1990-2002 | 46 |
| 11. Wydatki wojskowe Polski w latach 1990-2000, ceny stałe z 1995 r., w mln USD | 48 |
| 12. Struktura przedmiotowa wydatków budżetowych MON w latach 1990-2002, w % | 50 |

Schemat:

| | |
|---|----|
| 1. Wspólnie finansowane zasoby obronne NATO | 37 |
| 2. Struktura budżetu MON w 2003 roku (według działów) | 55 |

Wykres:

| | |
|---|----|
| 1. Prognoza wydatków wspólnej infrastruktury NATO w latach 2000-2010, w % | 41 |
|---|----|

BIBLIOGRAFIA

1. AC/4(PP)N(2000)135, "NATO Security Investment Programme Fall 2000 Expenditure Profiles Update Report".
2. Balcerowicz B., Sojusz a obrona narodowa, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 1999.
3. Banach T., Zarządzanie wspólnie finansowanymi zasobami wojskowymi NATO, [w:] Wybrane problemy ekonomiki bezpieczeństwa, praca zbiorowa pod red. Z. Stachowiaka i J. Płaczką, AON, Warszawa 2002.
4. Biała Księga MON, Bellona, Warszawa 2001.
5. Daniluk M., Wydatki wojskowe we współczesnym świecie, MON, Warszawa 1980.
6. Dworecki S., Kęsoń T., Kulisz M., Wskaźniki ekonomiczne obronności państwa, AON, RzCSS, Warszawa 1999.
7. Dylewski Z., Stan i prognoza rozwoju wydatków wojskowych Polski do roku 2006, [w:] Gospodarka obronna Polski w końcu lat dziewięćdziesiątych. Szanse i zagrożenia, praca zbiorowa pod red. J. Płaczką, AON, Warszawa 2001.
8. Ekonomika obrony, praca zespołowa pod red. W. Stankiewicza, AON, Warszawa 1992.
9. Fałkowski A., Dekalog finansowy NATO, „Polska Zbrojna”, 2002 nr 8.
10. Fałkowski A., Pecunia Nervus Belli. Kształtowanie budżetu obronnego Polski, Bellona, Warszawa 1998.
11. Hypki T., Przemysł zbrojeniowy 2001, „Raport. Wojsko - Technika - Obronność”, 2001 nr 12.
12. Informacje o budżecie MON na 2003 rok, MON, Warszawa 2002.
13. Jemiolo T., Bezpieczeństwo globalne w pierwszych dziesięcioleciach XXI wieku, [w:] Bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej, praca zbiorowa pod red. Naukową T. Jemioly i K. Malaka, AON, Warszawa 2002.
14. Kujawa Ł., Świat pełen konfliktów, „Wojsko i Wychowanie”, 2002 nr 5.
15. Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych, pod red. naukową Cz. Mojsiewicza, Atla 2, Wrocław 2000.
16. Likowski M., Budżet obronny – koniec kreatywnej rachunkowości, „Raport. Wojsko - Technika - Obronność”, 2002 nr 11.
17. Mojsiewicz Cz., Leksykon problemów międzynarodowych i konfliktów zbrojnych, Atla 2, Wrocław 2001.
18. NATO Handbook, Brussels 2001, NATO Office of Information and Press, Brussels 2001.
19. NATO Logistics Handbook, SNLC Secretariat NATO HQ, Brussels 1997.

20. Pilecki J., Ekonomiczno-społeczna i porównawcza analiza wydatków na obronę narodową w Polsce w latach 1946-1980, COM SNP, Gdańsk 1989.
21. Placzek J., Finansowanie i gospodarowanie budżetem MON w Polsce w latach 1989-1999 (Od Układu Warszawskiego do Sojuszu NATO), AON, Warszawa 2000.
22. Placzek J., Kształtowanie wydatków wojskowych we współczesnym świecie – konsekwencje dla Polski, AON, Warszawa 2001.
23. Placzek J., Planowanie i kształtowanie budżetu MON, AON, Warszawa 1999.
24. Polak R. Telep J., Kierunek armia zawodowa?, Bellona, Warszawa 2002.
25. Polska polityka bezpieczeństwa 1989-2000, pod red. R. Kuźniara, SCHOLAR, Warszawa 2001.
26. Projekty inwestycyjne. Finansowanie, metody i procedury oceny, pod. red. Gostkowska-Drzewicka T., ODDK, Gdańsk 1997.
27. Rocznik Strategiczny 2001/2002, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Scholar, Warszawa 2002.
28. Rocznik Strategiczny 2001/2002, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Scholar, Warszawa 2002.
29. Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2002.
30. Staroń W., Struktura NATO a system planowania obronnego, Biuletyn Departamentu Integracji z NATO BBN, 1998 nr 1(10).
31. Stockholm International Peace Research Institute Yearbook, 2000, Oxford University Press.
32. Stockholm International Peace Research Institute Yearbook, 2002, Oxford University Press.
33. Stosunki międzynarodowe, praca zbiorowa pod red. W. Malendowicza i Cz. Mojsiewiczza, Atla2, Wrocław 2000.
34. The Military Balance 2000/2001, The International Institute for Strategic Studies, Oxford London 2000.
35. The Military Balance 2002/2003, The International Institute for Strategic Studies, Oxford London 2002.
36. Vademecum NATO - Wydanie Jubileuszowe, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 1999.
37. Wydatki wojskowe – analiza porównawcza, WAP, Warszawa 1989.
38. Zapobieganie konfliktom, Bellona, Warszawa 2000.

