



Grey Scale #13



A 1 2 3 4 5 6 M 8 9 10 11 12 13 14 15 B 17 18 19



# AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Gordon ADAMS

## ROLA BUDZETU OBRONY W STOSUNKACH CYWILNO-WOJSKOWYCH

Projekt Budżetu Obrony  
Kwiecień 1992

9

Biblioteka Główna  
Akademii Obrony Narodowej  
S/2098



05-002098-009-0

62159

WARSZAWA

1993



Colour Chart #13

Blue Cyan Green Yellow Red Magenta White 3/Color Black

Inches  
Centimetres  
1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19



# AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

---

GORDON ADAMS

## ROLA BUDŻETU OBRONY W STOSUNKACH CYWILNO-WOJSKOWYCH

Projekt Budżetu Obrony  
Kwiecień 1992



Tłumaczyła: Ewa Tytuła

9  
~~S/2098~~



---

WARSZAWA

1993

## Projekt budżetu obrony

*Projekt Budżetu Obrony jest niezależną, niedochodową instytucją naukowo - badawczą, założoną w 1983 roku w celu badania polityki bezpieczeństwa narodowego, oraz funduszu obrony narodowej. Projekt udostępnia wyniki swych badań politykom, mediom i przedsiębiorstwom prywatnym, oraz opinii publicznej, i dotowany jest przez główne fundacje. Założycielem i dyrektorem projektu jest dr Gordon Adams.*

*Zasadnicza zmiana w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego wzmogła zainteresowanie problematyką amerykańskiej polityki wojskowej i priorytetów wydatków na cele obrony. Powstaje pytanie jak ten złożony system funkcjonuje w Stanach Zjednoczonych i czy może służyć za model dla nowych rządów powstających po okresie Zimnej Wojny. Informator niniejszy ma w swoim założeniu dostarczyć czytelnikowi podstawowych danych wstępnych w zakresie procesów związanych z budżetem obrony Stanów Zjednoczonych. Może on zainteresować zarówno tych którzy starają się lepiej zrozumieć toczącą się obecnie dyskusję na temat wydatków obronnych, jak i tych, którzy poszukują przykładów do naśladowania w procesie demokratyzacji w innych krajach.*

## SPIS TREŚCI

	strona
I. Wstęp .....	5
II. Proces budżetu obrony .....	11
III. Ekonomia polityki obrony .....	30
IV. Wnioski .....	38
Objaśnienia terminów .....	42
Tabela I. Zestawienie budżetu obrony narodowej (050) według bieżącego i stałego kursu dolara .....	47
Schemat I. Autoryzacja budżetu obrony .....	49
Schemat II. Struktura organizacyjna kierownictwa departamentu obrony .....	50
Tabela II. Narodowy budżet obrony .....	52
Tabela III. Budżet zaopatrzenia departamentu obrony	54
Tabela IV. Budżet badań naukowych i rozwoju departamentu obrony .....	56
Schemat III. Tryb zatwierdzania budżetu obrony ...	58
Schemat IV. Wydatki na obronę .....	61
Tabela V. Udział poszczególnych stanów w wydatkach obronnych i zatrudnieniu w przemyśle obronnym ...	62
Przypisy .....	65
Wybór bibliografii z zakresu stosunków cywilno-woj- skowych .....	77

## I. WSTĘP

Pomimo długiej tradycji stabilności politycznej w amerykańskich stosunkach cywilno - wojskowych, dialog pomiędzy amerykańską armią a rządem określany jest przez wielu polityków i przedstawicieli władz wojskowych jako trudny i oparty na nieufności. Abstrahując jednak od wewnętrznych zakłóceń w amerykańskim procesie politycznym, obserwatorów uderza fakt, iż w porównaniu z innymi krajami, oparte na współpracy stosunki cywilno - wojskowe są w zasadzie stabilne i ponadczasowe<sup>1/</sup>.

Niniejsza praca zwraca uwagę na kluczowy element tego stabilnego, cywilno - wojskowego układu - jakim jest roczny budżet Departamentu Obrony i wydany przezeń pięcioletni plan podatkowy Obrony Narodowej<sup>2/</sup>. Pomimo istnienia wielu innych aspektów w stosunkach pomiędzy przywódcami cywilnymi i wojskowymi, wszyscy oni utrzymują swój status poprzez budżet obrony. Jest on mechanizmem niezbędnym dla ustalania priorytetów administracji i służb wojskowych, także wewnątrz tych struktur. Kierunki polityki obrony odzwierciedlane są w budżecie który z kolei stanowi źródło ich realizacji<sup>3/</sup>. Wybór sprzętu wojskowego możliwy jest jedynie w oparciu o fundusze budżetu. Dzięki środkom udostępnianym przez budżet obrony, utrzymywane i szkolone jest wojsko, budowane są bazy i okręty.

Myślą przewodnią niniejszego opracowania jest przekonanie, iż dialog i osiągnięty kompromis które doprowadzają do zatwierdzenia corocznego budżetu obronnego mogą stać się podstawą stabilności i wysokiego stopnia consensusu w sprawach polityki obrony jak i w stosunkach cywilno-wojskowych. Poprzez proces ten służby wojskowe wyrażają kierunki swej polityki, a przywódcy cywilni poprzez władzę wykonawczą mogą je realizować. Władze legislacyjne czerpią z debaty budżetowej podstawy do tworzenia własnej roli w polityce wojskowej i mają możliwość wglądu w działania służb wojskowych i Pentagonu. W ten sposób budżet obrony jest siłą napędową stosunków cywilno - wojskowych i środkiem łączącym twórców polityki z wybranymi na drodze elekcji reprezentantami.

Zacięta dyskusja tocząca się pomiędzy Kongresem a Departamentem Obrony na temat budżetu, staje się często czołowym tematem dla masmediów, co stwarza wrażenie, iż stosunki cywilno - wojskowe opierają się na antagonizmach i braku porozumienia. Jednakże pomimo wielu istotnych różnic pomiędzy propozycjami budżetowymi wysuwanymi przez Pentagon, a tymi zgłaszanymi przez komisje kongresowe, budżet zatwierdzany jest ostatecznie w oparciu o obopólne porozumienie. Z ostatnich zestawień wynika, iż w znacznej większości kluczowe wnioski prezydenckie dotyczące budżetu obrony zatwierdzane są bez konieczności ich rewizji przez komisje Służb Wojskowych Izby Reprezentan-

tów i Senatu, i komisje Asygnowania Środków Izby Reprezentantów i Senatu<sup>4/</sup>.

Praca ta analizuje ważne elementy składowe procesu budżetowego obrony w Stanach Zjednoczonych - jego etapy i ramy czasowe na szczeblu wykonawczym i na szczeblu Kongresu, historyczną rolę publicznej kontroli, przepływ informacji, zakres i sposób w jaki Kongres dokonuje zmian w budżecie równoległe do zaistniałych potrzeb, "polityczną ekonomię" budżetu obrony i jej wpływ na działania Kongresu oraz rolę instytucji mediacyjno - informacyjnych w procesie budżetowym obrony<sup>5/</sup>.

Patrząc z perspektywy porównawczej amerykański proces polityczny może stanowić cenne źródło przykładów zarówno pozytywnych jak i negatywnych dla krajów gdzie stosunki cywilno - wojskowe stanowią większy problem. Problemy takie mogą prowadzić do całkowitego załamania się porozumienia i rozprzężenia porządku publicznego<sup>6/</sup>. Tworzenie stabilnych demokracji zależy od wielu czynników, z których niepoślednim jest silny, uzasadniony rozwój ekonomiczny. Stabilne stosunki cywilno - wojskowe stanowią kolejny czynnik silnej demokracji; być może doświadczenia amerykańskie będą lekcją, która pomoże w stworzeniu zaufania i zrozumienia pomiędzy tymi dwiema siłami w innych społeczeństwach.

Błędem byłoby jednak przypuszczać, że amerykański proces tworzenia budżetu obrony można po prostu prze-

transplantować na grunt innych krajów. Specyfika amerykańskiego sposobu planowania budżetu jest ściśle związana ze specyfiką amerykańskiej tradycji politycznych. Zasadniczym elementem różniącym Stany Zjednoczone od innych krajów jest fakt, iż struktura rządu amerykańskiego nie jest strukturą parlamentarną, gdzie władze wykonawcze wybierane są poprzez większość w parlamencie. W najnowszej historii USA, Kongres i Biały Dom coraz częściej kontrolowane są przez różne ugrupowania. Dlatego, też tworzenie koalicji jest podstawowym warunkiem gwarantującym poparcie ustawodawcze wniosków budżetowych wysuwanych przez władze wykonawcze. Partia prezydencka nie stanowi automatycznie większości w Kongresie. W rzeczywistości, z wyjątkiem trzech lat Administracji Cartera, partia prezydencka nie utworzyła większości w obu izbach Kongresu od 1968 roku.

Inną cechą charakterystyczną polityki amerykańskiej jest jej "przeźroczystość" jeśli chodzi o ujawnianie informacji rządowych. Prywatne środki masowego przekazu i polityczno - kulturalne tendencje do publikowania informacji na temat działań rządu uniemożliwiły powstanie takich ustaw jak chociażby brytyjska Ustawa o Tajemnicy Państwowej, która chroni przed ujawnieniem informacji dotyczące obrony i bezpieczeństwa narodowego, a w konsekwencji utajnia debaty parlamentu. Amerykanie z zasady nie ufają swojemu rządowi, wskazując na jego słabości poprzez

porównanie z innymi krajami, szczególnie po rozczarowaniu jakie przyniosły Wojna Wietnamska, Afera Watergate. Domaganie się jawności, oraz publiczne debaty polityczne niejednokrotnie przerażają polityków w innych krajach. Jednak warunek "przeźroczystości" informacji daje zwykłym obywatelom i profesjonalnym badaczom polityki obrony możliwość dokładnego prześledzenia wydatków na obronę i powstrzymuje zarówno wojskowych jak i cywilnych uczestników procesu budżetowego przed jakąkolwiek próbą zachwiania jego równowagi.

Jeszcze innym elementem kluczowym polityki amerykańskiej są konstytucyjne podstawy odpowiedzialności ustawodawczej za planowanie budżetu obrony. Według Konstytucji, Kongres musi brać udział w procesie budżetowym obrony. "Kongres posiada [...] prawo stanowienia o powszechnej obronie stanów Zjednoczonych [łącznie z prawem] do tworzenia i utrzymywania armii, [...] marynarki wojennej, [oraz] tworzenia praw i przepisów dla sił lądowych i morskich"<sup>7/</sup>. Podczas gdy w innych krajach wymagany jest tylko przegląd budżetu obrony przez organa ustawodawcze, amerykański Kongres posiada wyjątkową zdolność wprowadzania samoistnie ważnych zmian w strukturze wydatków budżetu obrony.

Podobnie jak w innych krajach dowództwo wojskowe w Stanach Zjednoczonych podejrzliwie patrzy na zaangażowanie cywilnych urzędników państwowych w wewnętrzne

"sanctum" polityki obronnej. Zdają sobie oni jednak sprawę, że finansowanie programów i misji wojskowych nie może zostać po prostu uznane za oczywiste i z góry przesądzone, i że decyzje finansowe muszą zostać podjęte na drodze publicznej debaty nad celem na który fundusze zostaną przeznaczone. Stąd też budżet obrony zależy w dużym stopniu od consensusu budowanego pomiędzy przedstawicielami rządu, a planistami wojskowymi.

Należy również podkreślić, że historia amerykańskich stosunków cywilno - wojskowych nie jest bynajmniej statyczna i pozbawiona kontrowersji. Bywały okresy kiedy przywódcy wojskowi trzymali na daleki dystans przedstawiciele władzy ustawodawczej, jak na przykład podczas Wojny w Zatoce w 1991 roku. Zdarzało się też, że Kongres przeciwstawiał się żądaniom drugiej strony, jak w przypadku debat nad Wojną Wietnamską.

Jednakże w większości przypadków przygotowanie i tworzenie budżetu obrony w ramach Kongresu jest procesem budującym consensus, podnoszącym stabilność stosunków cywilno - wojskowych i kształtującym porozumienie pomiędzy władzą ustawodawczą a siłami zbrojnymi<sup>8/</sup>. Przez lata stabilność ta umożliwiała wzrost zrozumienia i zaufania pomiędzy cywilnymi instytucjami politycznymi a siłami zbrojnymi w Stanach Zjednoczonych. Zrozumienie to jest ważnym elementem tworzenia rzeczywistości politycznej w której trudno wyobrazić sobie nieprzewidziane posunięcia wojskowe, elementem zapewniającym równocześnie stały dopływ funduszy na cele obrony narodowej.

## II. PROCES BUDŻETU OBRONY

Przed II Wojną Światową, Stany Zjednoczone wydawały stosunkowo mało na obronę, korzystając z geograficznej izolacji chroniącej je przed potencjalnymi wrogami oraz z niewielkich sił zbrojnych. Jednak świadomość znacznie większej globalnej roli Stanów Zjednoczonych po II Wojnie Światowej i rywalizacja ze Związkiem Radzieckim w okresie Zimnej Wojny spowodowały nieprzerwany wzrost wydatków obronnych. Przez dłuższy czas w okresie po II Wojnie Światowej budżet obrony Stanów Zjednoczonych wynosił 200 - 300 miliardów dolarów, oscylując wokół 300 miliardów dolarów w okresie konfliktów w Korei i w Wietnamie, jak również w okresie administracji Reagana w ramach umacniania obrony w czasie pokoju w latach osiemdziesiątych (tabela I, schemat I)<sup>9/</sup>. Fundusz ten przeznaczają na: utrzymanie personelu sił zbrojnych, operacje wojskowe, wsparcie programów zbrojeniowych, na cele naukowo - badawcze czterech amerykańskich rodzajów sił zbrojnych - Sił Lądowych, Marynarki Wojennej, Sił Powietrznych i Piechoty Morskiej, jak również na utrzymanie ogromnej ilości placówek i agencji związanych z zadaniami obronnymi, z Urzędem Sekretarza Obrony na czele (schemat II)<sup>10/</sup>.

Aby zrozumieć stosunki cywilno - wojskowe na bazie których tworzony i zatwierdzany jest budżet obrony, w

pierwszym rządzie należy przyrzeć się bliżej organom wykonawczym takim jak Pentagon i Biały Dom. W ramach władzy wykonawczej budżet obrony przygotowywany jest co roku przez odpowiednie Służby Wojskowe, rewidowane w Pentagonie przez Urząd Sekretarza Obrony i w Białym Domu przez Biuro Zarządzania i Budżetu. Zanim ostatecznie zostanie zatwierdzony przez Kongres budżet musi być poddany debacie i ewentualnym poprawkom.

#### *Znaczenie władzy wykonawczej.*

Proces budżetowy na szczeblu wykonawczym jest złożony i długotrwały. Pentagon precyzuje swoje wojskowe i fiskalne założenia już 18 - 20 miesięcy przed rozpoczęciem roku podatkowego. W większości te wstępne plany budżetu krystalizują się kolejno na poziomie dowództw wojsk operacyjnych<sup>11/</sup>, poszczególnych rodzajów wojsk, Połączonego Komitetu Szefów Sztabów i wreszcie na poziomie Urzędu Sekretarza Obrony, długo przedtem zanim formalnie dotrą do Biura Zarządzania i Budżetu. W ramach tej struktury plany budżetowe formułowane są z myślą o docelowym roku podatkowym jak i o przyszłym roku budżetowym<sup>12/</sup>. Dodatkowo na wszystkich poziomach gromadzone są dane dotyczące kolejnych lat z których większość jest ostatecznie przekazywana do kongresu<sup>13/</sup>.

Jednakże nawet na tym wczesnym etapie proces budżetowy podlega ingerencji przywódców cywilnych. Podjęte

w poprzednich latach przez Pentagon i Kongres decyzje tworzą rodzaj struktury wstępnej wewnątrz której planiści wojskowi tworzą budżet na kolejne lata. W ten sposób zachowana jest pewna ciągłość wpływów; ustalenia z lat ubiegłych mają wpływ na teraźniejszość i przyszłość. Ponadto, podczas gdy cztery wspomniane rodzaje sił zbrojnych przygotowują plany budżetowe personel cywilny Biura Zarządzania i Budżetu partycypuje w wewnętrznych obradach Pentagonu, mając bezpośrednią możliwość wyrażenia preferencji Białego Domu i zebrania informacji na temat potrzeb sił zbrojnych<sup>14/</sup>. Już we wstępnym stadium przygotowania budżetu ustalone zostają priorytety co do funduszy na utrzymanie personelu sił zbrojnych, prowadzenie i utrzymanie operacji wojskowych, prace badawcze, oraz produkcję broni i sprzętu.

W procesie budżetowym obrony na szczeblu władzy wykonawczej główna rola przypada Urzędowi Sekretarza Obrony. Rozwój tego urzędu jako cywilnego organu posiada długą historię. Zgodnie z zaleceniami Konstytucji przed rokiem 1947 z budżetem obrony związane były dwie agencje - Departament Wojny (Sił Lądowych) oraz Departament Marynarki Wojennej, z których każda administrowana była przez cywilnego sekretarza. Nie istniał jeszcze wtedy żaden oddzielny urząd Sił Powietrznych, ani też Urząd Sekretarza Obrony. Przykre doświadczenia II Wojny Światowej uświadomiły potrzebę integracji i przyczyniły się

w 1947 roku do utworzenia Departamentu Obrony (jak również podporządkowanego mu Departamentu Sił Powietrznych powstałego na bazie dotychczasowego Powietrznego Korpusu Sił Lądowych).

Planowanie budżetu na szczeblu wojskowym obejmuje precyzowanie wymagań związanych z funduszami na utrzymanie personelu sił zbrojnych, operacje wojskowe, zaopatrzenie, prace badawczo - rozwojowe, budowę i utrzymanie baz wojskowych, zakwaterowanie rodzin wojskowych i fundusz zapasowy<sup>15/</sup>. Tabela II przedstawia zestawienie wojskowych planów budżetowych na lata podatkowe 1980-1997. W ramach każdej kategorii dane planów budżetowych dostarczają szczegółowych informacji o poszczególnych podkategoriach i programach (zwanym również "kwestiami liniowymi" lub "elementami programowymi"). Tabela III ukazuje plan podziału zaopatrzenia poszczególnych rodzajów wojsk na lata podatkowe 1990 - 1993. Podkategoria ta dzieli się w dalszej kolejności na szczegółowe kwestie liniowe. Tabela IV przedstawia podział funduszy na prace badawcze i rozwój. Po zatwierdzeniu przez dowództwa wojskowe i cywilne poszczególnych rodzajów wojsk plany budżetowe przedstawiane są w Urzędzie Sekretarza Obrony w formie Memorandum Zadań Programowych w którym zawarty jest opis planów budżetowych poszczególnych programów. W tej formie propozycje te są przyjmowane, odrzucane lub poprawiane przez Urząd Sekreta-

rza Obrony, a następnie zwracane do instancji wyjściowych gdzie poddaje się je ponownym rozważaniom i negocjacji<sup>16/</sup>.

Zanim więc budżet obrony zostanie formalnie przedstawiony pod rozagę Białego Domu i Kongresu podlega on złożonemu procesowi analizowania danych i długotrwałych debat w ramach niższych instancji. W obrębie tego procesu istnieje realna możliwość, że informacje dotyczące rozważanych decyzji będą przenikać do Kongresu lub środków masowego przekazu, włączając w ten sposób do dyskusji przywódców cywilnych. Faktem jest, iż przeciek takich informacji leży niejednokrotnie w interesie zwolenników jakiegoś programu, stymulując poparcie lub opozycję, które będą mogły zostać rozważone już na poziomie instancji niższych.

Na przykład, podczas trwania procesu budżetowego na rok podatkowy 1992 - 93 ujawniono, iż Departament Marynarki Wojennej rozważał przyznanie funduszy na produkcję samolotu F - 14 D, mimo iż program ten został umozony w planach budżetowych na rok podatkowy 1990<sup>17/</sup>. Funkcję jaką spełniło opublikowanie tej informacji można rozumieć dwojako: mogła ona poparcie dla takich decyzji wśród zwolenników programu F - 14 D poza Pentagonem lub też ponownie zmobilizować oponentów tego programu. Niezależnie od tego co wpłynęło na ostateczną decyzję plan budżetu przedstawiony Kongresowi nie zawierał postulatu

produkcji nowych F - 14 D, pomimo pogłosek, iż Marynarka Wojenna ich potrzebuje. W ten sposób ustalenia poza Departamentem Obrony stają się ważną częścią procesu budowania consensusu w sprawach obrony jeszcze przed formalnym przedłożeniem budżetu.

Historia tworzenia budżetu obrony od 1947 roku jest sceną ciągłych napięć i interakcji pomiędzy Urzędem Sekretarza Obrony a wojskowymi i cywilnymi instancjami naczelnymi poszczególnych rodzajów wojsk. Najważniejszym wydarzeniem dotyczącym budżetu było utworzenie Systemu Planowania Programowania i Budżetu w czasach pełnienia funkcji Sekretarza Obrony przez McNamarę i rozszerzenia się uprawnień tego urzędu o prawo podejmowania ostatecznych decyzji budżetowych<sup>18/</sup>. Ponieważ decyzje te bezpośrednio wiążą się z podziałem funduszy, wpływają na autonomię służb budżetowych i stanowią podstawę ustalania limitu wydatków.

Relacje pomiędzy Urzędem Sekretarza Obrony, a budżetowymi służbami wojskowymi można by przedstawić jako falistą krzywą, gdzie silna dominacja Sekretarza w latach sześćdziesiątych stopniowo obniża się na korzyść służb wojskowych w latach siedemdziesiątych. Po wyraźnej dominacji tych służb w latach osiemdziesiątych, w latach dziewięćdziesiątych znów zaznacza się stopniowe jej obniżanie na korzyść Urzędu Sekretarza Obrony<sup>19/</sup>.

Jednakże pomimo całej złożoności stosunków budżetowych służby wojskowe łatwo akceptują tę rzeczywistość, w której cywilny przecież Sekretarz odgrywa główną rolę w procesie podziału środków. Okazuje się bowiem, że istnieje uzupełniająca tę relację porozumienie, iż przede wszystkim służby wojskowe są odpowiedzialne za planowanie podziału środków włączając w to decyzje na wszystkich poziomach funduszu budżetowego, jak również niektórych programów ustanawianych przez Urząd Sekretarza Obrony. Stosunki te nie są oczywiście wolne od napięć a nawet nieufności, ale charakteryzuje je duży stopień przewidywalności i ogólne porozumienie co do "reguł gry" wewnątrz Pentagonu.

Ostatecznie proces ten w ramach władzy wykonawczej finalizowany jest przez Biały Dom, gdzie budżet obrony rozpatrywany jest przez personel bezpieczeństwa narodowego Biura Zarządzania i Budżetu. Zespół ten poddaje dokładnej analizie punkty sporne podnosi kwestie decyzji programowych i integruje wymagania budżetowe obrony w jedną całość - budżet prezydencki. W tym też momencie rozpatrzeniu podlegają wnioski z poza struktury służb wojskowych czy Departamentu Obrony; Biały Dom może prezentować odmienne poglądy co do poszczególnych programów lub poziomu wydatków i sugerować zmiany<sup>20/</sup>. Po rozwiązaniu ewentualnych niezgodności budżet jest przedstawiany Kongresowi zazwyczaj dziewięć miesięcy przed

rozpoczęciem roku podatkowego z dochodów którego budżet ten będzie finansowany.

Rola Białego Domu w kontrolowaniu czynników cywilnych zaangażowanych w proces budżetowy obrony jest nieznaczną, tym bardziej, iż zakres władzy Biura Zarządzania i Budżetu zmieniał się na przestrzeni lat. Prace Biura nad budżetem stanowią jeden z etapów procesu na którym musi zostać ustalony kompromis pomiędzy wydatkami obronnymi i nieobronnymi. Biuro to posiadało znaczny wpływ na podział środków obronnych, a nawet na niektóre decyzje dotyczące tych wielkości tych środków w latach siedemdziesiątych. Na początku lat osiemdziesiątych jednakże jasno postawiono sprawę ustępstw na rzecz obrony w podziale środków, a Biuro ograniczyło się do rozpatrywania programów budżetowych bez głębszego wnikańia w szczegóły<sup>21/</sup>. Koniec Zimnej Wojny i ostre cięcia budżetowe w latach pięćdziesiątych mogą wpłynąć na zwiększenie się wpływów Biura Zarządzania i Budżetu na przyszłe decyzje dotyczące wydatków obronnych.

Od lat czterdziestych kiedy wydatki na obronę zaczęły osiągać coraz wyższy poziom, Stany Zjednoczone nie posiadały administracji którą można by było nazwać w pełni nieprzychylną wojsku czy też wydatkom na cele wojskowe. Znacznie zawęża to możliwości powstawania konfliktów i napięć w ramach władzy wykonawczej. Generalnie rzecz biorąc cywilny nadzór nad budżetem obrony leży w gestii

władz wykonawczych. Podczas gdy szczegółowe planowanie budżetu odbywa się w większości na różnych szczeblach władz wojskowych, główne programy budżetowe tworzone są na szczeblu cywilnym<sup>221</sup>.

### *Rola Kongresu w tworzeniu budżetu obrony*

Przedstawienie przez Pentagon wymagań budżetowych do Kongresu tworzy pewną strukturę obrad nad wydatkami i polityką obrony. Budżet jest bowiem odbiciem polityki, programów i poziomu wydatków na obronę narodową, stwarzając dla Kongresu dostateczną bazę do dyskusji nad zagadnieniami obrony narodowej. Wkład Kongresu w proces budżetowy przedstawia schemat III.

Gdy przyjrzymy się bliżej zadaniom władzy ustawodawczej, najbardziej zaskakuje nas chyba oszałamiająca liczba informacji napływających ze źródła wykonawczego. Obserwatorzy z innych krajów są często zdezorientowani ilością informacji publikowanych na temat budżetu obrony. Publikacje te zawierają dokumentację budżetową Biura Zarządzania i Budżetu, szczegółowe opisy i kosztorysy podstawowych programów zbrojeniowych, badań naukowych, baz wojskowych i tomy danych finansowych Departamentu Obrony, coroczne zestawienie tych danych na tle ostatnich czterdziestu lat oraz całą gamę różnorodnych opracowań, raportów i publikacji specjalistycznych.

Ponadto Kongres i jego Komisje Obrony otrzymują wszystkie dane i całość dokumentacji motywującej wymagania budżetowe Departamentu Obrony, łącznie ze sklasyfikowanymi i niesklasyfikowanymi raportami i oświadczeniami biegłych Departamentu Obrony i poszczególnych rodzajów sił zbrojnych. Pomimo podejrzliwości jaka może istnieć pomiędzy wojskiem a Kongresem, w przeciwieństwie do wielu innych krajów na świecie, Pentagon pozostaje niezmiennie źródłem różnorodnych informacji wojskowych. Dla Kongresu jednak znacznie ważniejszym problemem od wykrywania sekretów Pentagonu jest przedzieranie się przez stosy danych w celu oddzielenia informacji ważnych od nieistotnych<sup>23/</sup>.

Ta przeźroczyść informacji, dotyczących budżetu obrony, ma wpływ zarówno na cywilnych jak i wojskowych uczestników procesu budżetowego. Planiści wojskowi zdają sobie sprawę, że ich wymagania muszą być uzasadnione i mieć jakiś sens dla zwykłych podatników, kiedy będą o nich czytać w prasie. Członkowie kongresu wiedzą, że nie mogą stworzyć w sekrecie żadnego lobby na rzecz preferowanego przez nich programu zbrojeń. Departament Obrony przygotowuje co tydzień dwa raporty aby zaspokoić ustawiczne żądania prasy o pełną i bieżącą informację na temat rozwoju amerykańskiej polityki obronnej.

Instytucje państwowe i proces poprzez który Kongres sprawuje swoją konstytucyjną rolę w budżecie obrony stały

się strukturą bardzo złożoną przez prawie dwieście lat istnienia państwa. Kluczową rolę w tym procesie pełnią komisje Kongresu. Wspólna Komisja Asygnowania Środków Izby Reprezentantów i Senatu jest odpowiedzialna za ostateczne zatwierdzenie wydatków budżetu<sup>24/</sup>. Od lat sześćdziesiątych komisje Służb Zbrojnych tych dwóch izb stały się również głównymi uczestnikami procesu budżetowego obrony autoryzując fundusze na programy specjalne<sup>25/</sup>. Po roku 1974 stworzona została trzecia warstwa odpowiedzialna za budżet w ramach kongresu - Komisje Budżetowe<sup>26/</sup>. Komisja Budżetowa w każdej z izb rozpatruje całość wymagań budżetowych organów wykonawczych i zatwierdza ogólny fundusz dla trzynastu "funkcji" budżetu federalnego łącznie z "obroną narodową"<sup>27/</sup>.

W kategoriach procesu Komisje Budżetowe po otrzymaniu projektu budżetu federalnego zatwierdzają go w formie rezolucji, która zostanie następnie poddana debacie i głosowaniu zarówno w Izbie Reprezentantów jak i w Senacie, tworząc w ten sposób poziom wydatków obronnych ("upoważnienie budżetowe"). Ten ogólny poziom budżetowy jest z kolei przedstawiany komisjom autoryzującym (Służby Zbrojne) i asygnującym (Komisje Asygnowania Środków), które zabezpieczają wiarygodność procesu<sup>28/</sup>. Komisje Budżetowe mogą i debatuja nad polityką obronną i poziomem wydatków, lecz nie posiadają prawa zatwierdzania programów personalnych czy zbrojeniowych.

Jednakże poprzez swoje uprawnienia do ustalania ogólnego poziomu wydatków mogą wpływać na decyzje budżetowe innych komisji. Całkiem niedawno w wyniku Ustawy o Przestrzeganiu Budżetu z 1990 roku wpływy komisji budżetowych zostały znacznie zredukowane gdyż ustawa ta z góry określa poziom wydatków na obronę na lata podatkowe 1991 - 1993<sup>29/</sup>.

Z zasady, komisje Służb Zbrojnych i Asygnowania Środków rozpoczynają pracę nad budżetem obrony w tym samym czasie co Komisja Budżetowa, jednak muszą one analizować przedstawiane im problemy znacznie bardziej szczegółowo. To do nich napływają publiczne i sklasyfikowane oświadczenia i przeglądy dokumentacji Pentagonu. Sekretarz Obrony i Przewodniczący Połączonego Komitetu Szefów Sztabów przedstawiają wstępne wymagania budżetowe właśnie tym komisjom. Dokumentacja ta poprzedza strumień oświadczeń z Urzędu Szefa Rachunkowości, Zastępcy Sekretarza Obrony, Sekretarzy (cywilnych) i szefów (wojskowych) służb budżetowych, dowódców Dowództw Połączonych i rodzajów sił zbrojnych oraz rodzajów wojsk, jak również szefów agencji obrony i dyrektorów poszczególnych programów wojskowych<sup>30/</sup>. Wiele spośród tych oświadczeń składanych jest przed wszystkimi czterema komisjami<sup>31/</sup>.

Generalnie, pracując przy wsparciu komisji budżetowych, Komisje Służb Zbrojnych analizują oświadczenia

i propozycje budżetowe i zatwierdzają je w postaci Ustawy Autoryzacyjnej Obrony, najpierw w podkomisjach, a później w komisji nadrzędnej. Ustawa ta zawiera decyzje budżetowe dla poszczególnych programów i szeroką gamę prowizji ustawodawczych, decyzje Departamentu Obrony i sprawozdania dla Kongresu na dany rok. Dla przykładu komisja w przeszłości wystąpiła do Departamentu Obrony o zakup węgla dla wojsk stacjonujących w Niemczech od dostawców ze stanu Pensylwania i poprosiła o sprawozdanie na temat przyszłych planów atomowych sił strategicznych. Żadna z tych komisji nie jest w stanie samodzielnie przeprowadzić dokładnej analizy całego budżetu. Nie posiadają one również stałego wglądu w rozwój programów z roku na rok, tak więc zamiast tego, każdego roku dokonują wyboru programu który w pełni zanalizują.

Komisje Służb Zbrojnych obu izb uchwalają projekt ustawy zawierającej między innymi raport komisji który wyjaśnia jej postanowienia. Następnie w każdej z izb projekt ten poddawany jest debacie i głosowaniu. Debata i głosowanie obejmują kwestie funduszu całościowego jak również decyzje co do poszczególnych programów zaopatrzonych w poprawki do projektu proponowane przez członków komisji. Zazwyczaj jednak obie izby Kongresu dokonują tylko przeglądu kilku decyzji podjętych przez komisje. Po uchwaleniu przez każdą z izb Ustawy Autoryzacyjnej Obrony różnice pomiędzy obiema jej wersjami

muszą zostać zniwelowane w ramach "konferencji" przedstawicieli obu komisji Służb Zbrojnych. Sporządzają one "raport konferencji" co prowadzi do ponownego głosowania w obu izbach Kongresu. Często konferencja taka dotyczy poważnych rozbieżności co do priorytetów na listach wydatków obu izb.

Projekt ustawy jednakże tylko autoryzuje fundusze i nie posiada mocy asygnowania ich na programy obronne - odpowiedzialność ta spoczywa na Komisjach Asygnowania Środków. Ich praca nad budżetem rozpoczyna się w momencie czytania i zatwierdzania kolejnych decyzji, a kończy na formalnym zatwierdzeniu projektu. Zgodnie z zasadami Kongresu Izba Reprezentantów działa pierwsza głosując nad projektem ustawy i przekazując wyniki głosowania do Senatu, który z zasady zmienia decyzje poprzedniej izby podporządkowując je decyzjom własnych komisji. Prowadzi to oczywiście do następnej konferencji i kolejnego głosowania nad jej raportem. Zazwyczaj komisje asygnujące ustępują komisjom autoryzującym w kwestiach dotyczących poszczególnych programów, rzadko ingerując w sprawy wydatków, czasem jednak uszczuplając je fiskalnie. Proces asygnowania środków poświęca mało uwagi legislacyjnym i raportowanym wymaganiom związanym z budżetem, skupiając się głównie na poszczególnych decyzjach programu obrony.

Jak sugeruje ten szkicowy opis procesu budżetowego w Kongresie, napięcia w stosunkach cywilno - wojskowych na tle budżetu obrony ujawniają się właśnie na tym poziomie procesu. W obliczu różnorodności postaw w stosunku do wojska jaką zauważa się w Kongresie, powodzenie z jakim funkcjonuje struktura budżetowa i wyniki współpracy cywilno - wojskowej osiągnęte na przestrzeni lat są zdumiewające. Bliższe poznanie niektórych kluczowych elementów procesu budżetowego wyjaśnia źródła tego sukcesu.

#### *Zmiany w wymaganiach budżetowych obrony*

Wola kongresu w odniesieniu do wydatków na obronę odzwierciedla się w zmianach przeprowadzanych w budżecie. Pomimo zarzutów stawianych pod adresem Kongresu, iż w nieodpowiedni sposób kieruje budżetem popadając ze skrajności w skrajność, z historycznego punktu widzenia kongres nie dokonywał zasadniczych zmian na poziomie całości wydatków obronnych. Dla przykładu podczas gdy działania Kongresu wpłynęły na siedmiokrotne zmniejszenie wymagań budżetowych Departamentu Obrony i czterokrotne ich zwiększenie w latach 1960 - 1970, tylko w czterech przypadkach w tym okresie zmiana ta przewyższyła 1,7 procenta i tylko w roku podatkowym 1970 sięgnęła 7,49 procent<sup>32/</sup> na korzyść Departamentu Obrony. W latach osiemdziesiątych pomimo trudnej debaty nad poziomem

wydatków obronnych Kongres zatwierdził propozycje funduszu obrony w ponad 95 procentach<sup>33/</sup>.

Kongres jednakże chętnie dokonuje zmian w szczegółach budżetu obrony co prowadzi do częstych zarzutów o tworzenie przezeń "mikrozarządzania". Siły zbrojne są bowiem bardzo czułe na punkcie ingerowania przez kongres w szczegóły zarządzania obrony<sup>34/</sup>. W ciągu ostatnich dziesięcioleci Kongres i jego komisje nieustannie dodawały, usuwały lub zmieniały programy obrony; dodawały wymagania w swych raportach, usuwały decyzje programowe i w różny sposób "wtrącały się" w planowanie obrony, powodując tym wzrost niechęci pośród urzędników państwowych wrażliwych na punkcie swobód demokratycznych. Na przykład w 1991 roku podczas debaty kongresu nad dodatkowymi funduszami na Wojnę w Zatoce, Komisja Asygnowania Środków Izby Reprezentantów wystąpiła do departamentu obrony z rządaniem kontynuowania produkcji samolotu F - 14 D (pomimo iż Marynarka Wojenna zgłosiła konieczność zakończenia tego programu) i nalegała na utrzymanie produkcji pocisków Tomahawk<sup>35/</sup>.

Takie ewidentne ingerencje cywilne w planowanie obronne są jednak bardziej subtelne niż by się mogło wydawać, wojskowi bowiem bywają często sami zamieszani w zmiany o jakie oskarża się Kongres. Dla przykładu od 1990 roku Sekretarz Obrony usiłował wyeliminować z budżetu fundusze na nowy wielozadaniowy zmiennopłat

transportowy V - 22 Osprey dla lotnictwa Piechoty Morskiej. Kongres regularnie odmawia zatwierdzenia proponowanych cięć i przeznacza fundusze na badania i produkcję tego samolotu. Istnieją jednak przesłanki aby sądzić że takie poczynania Kongresu są w gruncie rzeczy mile widziane przez samą Piechotę Morską. Pomimo iż oświadczenia Piechoty Morskiej lojalnie popierają życzenia Sekretarza oczywistym jest fakt, że samolot ten byłby mile widzianym dodatkiem do budżetu Piechoty Morskiej<sup>36/</sup> pod warunkiem, że przeznaczone zostaną na to dodatkowe fundusze.

Ta subtelna gra pomiędzy Kongresem a służbami wojskowymi świadczy o tym, iż nie każda zmiana dokonywana przez Kongres jest przejawem niemile widzianego mikrozarządzania. Następnym przykładem może być incydent który miał miejsce podczas debaty dodatkowej dotyczącej Wojny w Zatoce. Departament Obrony zarządał funduszy na stosunkowo dużą liczbę pocisków Patriot i Tomahawk. Podkomisja Asygnowania Środków Obrony Izby Reprezentantów zredukowała początkowo żądane fundusze do sumy która wystarczyłaby na pokrycie strat w tym sprzęcie poniesionych w Zatoce, lecz według wszelkich danych zrobiła to w ścisłym porozumieniu z Departamentem Obrony. Niedługo potem podkomisja ta zaakceptowała poprzednie rządania w formie drugiego dodatkowego projektu ustawy jeszcze w tym samym roku<sup>37/</sup>.

Z pewnością jednak niektóre decyzje Kongresu rzeczywiście przekształcają plany budżetowe Departamentu Obrony. W roku podatkowym 1991 Kongres dokonał dwumiliardowego cięcia w planach budżetowych Departamentu Obrony dotyczących projektu Strategicznej Inicjatywy Obronnej. W tym przypadku nie można mówić o żadnych konsultacjach czy porozumieniu; był to raczej ostry i długotrwały konflikt polityczny w którym Kongres dowiódł, iż jego wola może być niepodważalna. Rzadko się zdarza aby kongres uchwalał tak drastyczne redukcje programowe i bezprecedensowym byłby dla Kongresu przypadek całkowitej redukcji funduszy na główne programy zbrojeniowe<sup>38/</sup>. Zazwyczaj kongres popiera rządania Departamentu Obrony w zakresie broni konwencjonalnej, chociaż czasami reprezentuje odmienne poglądy w kwestiach broni strategicznej. Cięcia w systemie konwencjonalnym dokonywane są zazwyczaj nie dlatego, że kongres dąży do eliminacji programu lecz stara się przeznaczyć fundusze na inny cel.

Pomimo napięć tworzących się wokół takich posunięć Kongresu przez ponad czterdziestu pięciu ostatnich lat antagonizmy i dyskusje budżetowe pomiędzy Kongresem a Pentagonem skupiają się wokół szczegółów programu a nie roli czy zadań wojska. Nawet jeżeli czasami dochodzą do głosu skrajne poglądy, czy to zwolenników ostrych cięć w budżecie obrony i gruntownych zmian co do roli i zadań wojska, czy też tych, którzy domagają się gwałtownego

wzrostu jego wpływów i zwiększenia funduszy na cele wojskowe, żadne z nich nie zdołały nigdy zdobyć większości. Przeciwnie decyzje podejmowane są na płaszczyźnie pośredniej; większość z nich w samych komisjach, a tylko nieliczne w najwyższych instancjach decyzyjnych<sup>39/</sup>. Ten sposób osiągania kompromisu odzwierciedla długą historię współdziałania wojska i kluczowych komisji Kongresu. Współdziałanie to umacnia umiarkowanie w poglądach na tematy obrony w Kongresie i pozwala raz jednej raz drugiej stronie zwyciężać w potyczkach legislacyjnych oraz godzić się z zaistniałą sytuacją<sup>40/</sup>.

Siłę takiego centrowego consensusu można by łatwo przetestować w latach dziewięćdziesiątych. Rozpad Układu Warszawskiego i Związku Radzieckiego oraz rozwiązanie się Armii Radzieckiej oddaliły dotychczasowe "zagrożenie" i stały się zasadniczym bodźcem dla porozumienia między władzą legislacyjną i wykonawczą. Rola i zadania amerykańskich sił zbrojnych poddawane są obecnie przeglądowi i rewizji na skalę która posiada tylko jeden precedens - początek Zimnej Wojny w latach czterdziestych. Pozostaje nam tylko czekać i obserwować w jaki sposób Kongres i Władze wykonawcze wypracują nowy consensus co do amerykańskich sił zbrojnych i budżetu obrony w nowopowstałej sytuacji po okresie Zimnej Wojny. Proces ten jednakże będzie przebiegał na bazie dotychczasowego sposobu rozważania budżetu obrony - interakcji, która przez lata stworzyła bagaż doświadczeń zaakceptowany przez każdą ze stron.

### III. EKONOMIA POLITYKI OBRONY

W Stanach Zjednoczonych zaistniałe stosunki cywilno-wojskowe umacniają się, i to głównie na płaszczyźnie porozumienia, ponieważ wydatki na obronę pozostają również ważną kwestią lokalną i narodową dla samych członków Senatu i Izby Reprezentantów<sup>41/</sup>. W odróżnieniu od wielu innych krajów z systemem parlamentarnym, gdzie większość polityczna dominuje nad reprezentacją indywidualnych czy lokalnych interesów, niejednolity i stosunkowo niezdiscyplinowany charakter Kongresu pozwala, a nawet zachęca jego członków do promowania i obrony lokalnych i stanowych interesów politycznych, socjalnych i ekonomicznych.

Taka lokalna cecha obrad i reprezentowania w Kongresie charakteryzuje większość dziedzin polityki państwowej ale szczególnie widoczna bywa w odniesieniu do obrony. Departament Obrony nabywa średnio 75 procent wszystkich dóbr zakupywanych przez rząd federalny z sektora prywatnego, utrzymując w ten sposób sieć baz wojskowych na terenie całych Stanów Zjednoczonych wraz z ich zabezpieczeniem materiałowym i administracją<sup>42/</sup>. Mimo, iż w ostatnim czterdziestoleciu znaczenie wydatków obronnych dla ekonomii narodowej drastycznie zmalało, decyzje w sferze obrony mogą mieć ogromny wpływ na ekonomię

lokalną czy warunki zatrudnienia<sup>43/</sup> (zob.schemat IV i tabela V).

Złożona ekonomia polityki obrony jest często określana mianem "kompleksu militarno - przemysłowego". Załamanie się znaczenia wydatków obronnych dla całości ekonomii sugeruje, iż "kompleks" ten nie jest w stanie utrzymać zakładanych wpływów politycznych. Ekonomia polityki obronnej ciągle jednak odgrywa ważną rolę w tworzeniu złożonej lecz stabilnej podstawy dla stosunków cywilno - wojskowych.

Bez wątpienia, obecność bazy wojskowej na danym obszarze sprawia, iż jej ochrona i zabezpieczenie staje się ważnym elementem politycznej kariery kóregoś z członków Kongresu<sup>44/</sup>. Wiele decyzji obronnych podejmowanych w kongresie podporządkowanych jest interesom poszczególnych członków. Na przykład, z poparciem dla dalszej produkcji samolotów V - 22 wystąpili delegaci z Teksasu i Pensylwanii. Nic w tym dziwnego, zważywszy, iż Textron /Bell of Ft Worth z Teksasu i Boeing / Vertol Philadelphia z Pensylwanii są spółką produkującą samoloty V - 22. Podobnie delegacja ze stanu New Jersey podjęła się trudu (zakończonego częściowym sukcesem) uratowania przed zamknięciem bazy treningowej Sił Lądowych w Fort Dix w 1991 roku<sup>45/</sup>.

Chociaż służby wojskowe często narzekają, że programy zbrojeniowe i decyzje dotyczące baz wojskowych odzwier-

ciędlają interesy lokalnych środowisk i spółek, należy pamiętać, że starania czynione na rzecz tych interesów bynajmniej nie gwarantują utrzymania się programu. W debatach nad budżetem obrony na lata podatkowe 1991, 1992 i 1993 znaczna liczba programów zbrojeniowych została umorzona lub przeznaczona do zakończenia, pomimo negatywnych lokalnych skutków politycznych i ekonomicznych takich decyzji. Programy te dotyczyły między innymi śmigłowca AH - 64 Apache, czołgu M - 1, bojowego wozu piechoty M - 2 Bradley, myśliwca F - 15 E, bombowca B-2, okrętu podwodnego Seawolf, a nawet wspomnianych już samolotów F - 14 D. Decyzje o zakończeniu programu wiążą się nierozdzielnie ze zmniejszaniem się środków na obronę, i chociaż ze względu na skutki dla gospodarki lokalnej mogą one ulec wstrzymaniu, nie można ich uniknąć.

Polityka ekonomiczna związana z wydatkami na obronę jest złożona. Służby wojskowe, które doskonale zdają sobie sprawę z założeń polityki lokalnej, jej wpływu na decyzje obrony, umiejętnie używają tej wiedzy w zdobywaniu poparcia dla swoich programów. Na przykład Siły Powietrzne i główny producent (Lockheed) samolotu C-5, stworzyły lobby we wczesnych latach osiemdziesiątych w celu uzyskania poparcia Kongresu i funduszy na produkcję samolotu C-5 B<sup>46/</sup>.

Zależności te jednak nie wskazują iż decyzje obrony wynikają w większej mierze z interesów lokalnych niż z założeń polityki, lecz są dowodem na to, że zarówno interesy lokalne jak i linia polityki obrony nieuchronnie wiążą się ze sobą w debacie nad budżetem obrony. Chociaż wiele decyzji budżetowych obrony pozostaje poza wspomnianymi wpływami, długa historia burzliwych debat budżetowych nad programami dotyczącymi uzbrojenia i baz wojskowych jasno wskazuje na istnienie takich zależności<sup>47/</sup>. Aby w pełni zrozumieć istotę stosunków cywilno - wojskowych w Stanach Zjednoczonych należy zdawać sobie sprawę że polityka i interesy lokalne są ze sobą związane, i że zarówno przedstawiciele władz wojskowych jak i cywilnych są tego w pełni świadomi. Relacje takie mają oczywiście swoje negatywne skutki: niektóre bazy wojskowe nadal funkcjonują pomimo braku racjonalnych powodów, rozszerzane są niektóre kontrakty, które powinny zostać umorzone<sup>48/</sup>. Ale istnieją również pozytywne aspekty zaistniałych stosunków cywilno - wojskowych - wzrost zrozumienia i pogłębianie się consensusu w debatach nad budżetem obrony.

Wpływ polityki ekonomicznej na decyzje obronne jest niewymierny<sup>49/</sup>. Oczywiście nie ulegają mu wszystkie programy dotyczące zbrojeń czy baz wojskowych, a planowaniem obronnym sterują przede wszystkim względy bezpieczeństwa narodowego. Niełatwo jest jednak oddzielić od siebie obydwa elementy tego procesu - " interesów" jednych

członków Kongresu od "wymagań bezpieczeństwa narodowego" drugich. Ponadto, należy pamiętać, że w razie konieczności sprawdzenia potencjału wojska i uzbrojenia, to co wydawać się mogło lokalnym "interese", może stać się ważnym elementem narodowej obrony<sup>50/</sup>.

### *Mediacyjno-informacyjne instytucje Kongresu*

Współzależności między Pentagonem a Kongresem w sprawach budżetu obrony są w dalszej kolejności zacieśniane i umacniane w ramach instytucji mediacyjnych. Oprócz relacji formalnych pomiędzy Kongresem a służbami wojskowymi funkcjonuje wiele innych mniej formalnych instytucji, zaspokajających potrzeby Kongresu w sferze informacji i zapewniających stały kontakt pomiędzy Kongresem a Departamentem Obrony.

Najbogatszym źródłem informacji dla Kongresu wydaje się być, w odróżnieniu od większości państw, stały dopływ ekspertyz i raportów dotyczących obrony zarówno od indywidualnych członków Kongresu jak i komisji obrony, a także różnych instytucji naukowo-badawczych<sup>51/</sup>. Większość członków Kongresu, zwłaszcza tych, którzy zaangażowani są w prace komisji obrony, korzysta z usług specjalnego personelu, odpowiedzialnego w całości lub częściowo za sprawy obrony. Każda z komisji analizujących budżet obrony posiada personel obronny - niewielki w przypadku Komisji Budżetowej i znacznie większy, pracujący na rzecz Służb

Zbrojnych i Komisji Asygnowania Środków Obrony. Personel ten tworzą najczęściej ludzie o dużym doświadczeniu w sprawach wojska czy polityki obrony, którzy mogą współdziałać zarówno z Pentagonem jak i z Kongresem<sup>52/</sup>. Możliwość korzystania z kwalifikacji i doświadczenia takiego personelu zapewnia członkom Kongresu dostęp do budżetu obrony niezależnie od Pentagonu.

Niezależność ta jest w znacznym stopniu wzmocniana ogromną liczbą rządowych instytucji badawczych i rewizyjnych, które dostarczają Kongresowi informacji w sprawach obrony i jej budżetu. Od wielu lat Główne Biuro Rachunkowości - rewizyjne ramię Kongresu, prowadzi ścisłą analizę budżetu i wydatków obronnych poprzez Wydział Bezpieczeństwa Narodowego i Spraw Zagranicznych. Służba Badawcza Kongresu również utrzymuje personel zajmujący się badaniem budżetu obrony. Ustawa Budżetowa z 1974 roku stała się przyczyną powstania jeszcze jednej organizacji Biura Budżetu, które za pomocą swojego Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego bada propozycje i opcje budżetowe obrony. Całkiem niedawno Biuro Oszacowań Technologii zaczęło analizować zagadnienia polityki obrony. Te różnorodne, często pokrywające się ze sobą badania stanowią wzmocnienie możliwości Kongresu w rozpatrywaniu i rozumieniu problemów budżetowych niezależnie od Departamentu Obrony, stanowiąc przeciwwagę dla napływających od niego informacji.

Istnieje jeszcze jedna ważna sieć informacyjna ułatwiająca stosunki cywilno - wojskowe i dostarczająca informacji na temat budżetu obrony i opcji wydatków: rozległa gama prywatnych i niezależnych grup badawczych takich jak Amerykański Instytut "Brookings", Fundacja "Carnegie", Centrum do Badań strategicznych i międzynarodowych, Rada Stosunków Zagranicznych, Instytut Planowania Budżetu Obrony, i wiele innych. Istnieją również grupy rzecznicze takie jak liberalne Centrum Informacji Obrony i Instytut Badawczy do Spraw Obrony i Rozbrojenia, konserwatywna Fundacja Dziedzictwa Narodowego lub libertariański Instytut "Cato". Mimo iż wszystkie one skupiają się wyłącznie na sprawach budżetu wiele z nich prowadzi dokładne badania wymagań budżetowych Departamentu Obrony i dzieli się swymi spostrzeżeniami z kongresem i pentagonem<sup>53/</sup>. Ugrupowania te prowadzą dodatkowo seminaria i dyskusje gdzie naukowcy, członkowie i personel Kongresu, przedstawiciele obrony spotykają się, aby omawiać kwestie polityki i budżetu, stwarzając w ten sposób możliwość kontaktu wymiany informacji i poglądów. Istnieją także organizacje które tworzą lobby dla poszczególnych linii politycznych. Są wśród nich Amerykańskie Lobby Obrony, Amerykańska Rada Bezpieczeństwa, i wiele innych organizacji takich jak: Council for a Livable World, Physicians for Social Responsibility, SANE\FREEZE: Campaign for New Priorities, Union of Concerned Scientists, Vete-

rans of Foreign Wars, Women's Action for New Directions i inne.

Służby wojskowe również utrzymują stały kontakt z ustawodawcami poprzez biura łączności istniejące wewnątrz Pentagonu i przedstawicielstwa tych biur na Capitolu, aby sprostać wymaganiom i potrzebom Kongresu w sprawach budżetu i polityki obrony. Służba w takim biurze uważana jest za ważny etap kariery wojskowej. Dodatkowo istnieje jeszcze ogromna liczba stowarzyszeń i klubów, których zadaniem jest wprowadzanie cywilnego i wojskowego personelu Departamentu Obrony w arkana pracy i funkcjonowania Kongresu. W podobny sposób weterani wojskowi którzy często wchodzi w skład personelu Kongresu lub stają się jego członkami stanowią ważne ogniwo łączące Kongres z Departamentem Obrony.

Wreszcie istnieje jeszcze jedna kluczowa instytucja spełniająca ważką informacyjną rolę w procesie budżetowym obrony, niezależna prasa obejmująca również "prasę fachową" specjalizującą się w sprawach obrony. Stały dopływ ważnych, rzetelnych i aktualnych infoemacji na temat obrony i debat Kongresu stanowi ważne źródło danych i działa jak pas transmisyjny pomiędzy Kongresem, władzami wykonawczymi i środowiskiem badawczym obrony.

Cała struktura informacyjna opiera się na wymianie informacji i dostępie do danych co sprzyja atmosferze ogólnego zaufania w rządzie pomiędzy władzami pochodzącymi z wyboru a władzami wykonawczymi.

## IV. WNIOSKI

Pomimo utrzymującego się konfliktu i braku porozumienia pomiędzy władzami cywilnymi a wojskiem w Stanach Zjednoczonych, stabilność tej relacji jest godna uwagi. Proces tworzenia i zatwierdzania budżetu obrony jest ważnym elementem umacniania tej stabilności. Różnice polityczne i programowe dotyczące budżetu rozstrzygane są na drodze mediacji. Kluczem do tego procesu jest wymiana informacji i obopólna wola kompromisu.

W ramach władzy wykonawczej następuje stopniowy wzrost możliwości i znaczenia Urzędu Sekretarza Obrony, wyrażający się w "zarządzaniu" stosunkami wewnętrznymi w wojsku. Każda ze stron posiada strefę własnej odpowiedzialności i w tym wyraża się ogólne porozumienie co do "zasad gry". Na szczęblu Białego Domu interwencja w proces budżetowy nie ma charakteru szczegółowego chociaż w razie konieczności Biały Dom posiada taką możliwość poprzez Biuro Zarządzania i Budżetu. Ponieważ Stany Zjednoczone prawie nigdy nie posiadały administracji, której politykę obronną można by uznać za "anty-wojskową", nigdy też nie zaistniał w sprawach polityki obronnej i budżetu rodzaj napięcia które zauważalne jest w innych krajach.

Potencjalnie najtrudniejszą relacją cywilno - wojskową w amerykańskiej strukturze politycznej są stosunki pomię-

dzy Kongresem a służbami wojskowymi. Jednak pomimo szerokiego spektrum poglądów na temat obrony w Kongresie, nawet stosunki cywilno - wojskowe pozostają stabilne. Dzięki szerokiemu dostępowi do informacji i woli kompromisu proces budżetowy odgrywa w tych stosunkach ważną rolę. Kongres otrzymuje ogromną ilość danych na temat budżetu, programów i polityki Departamentu Obrony oraz odgrywa kluczową rolę jako organ publicznego przeglądu tych danych opierając się na złożonym procesie szczegółowej analizy budżetu obrony.

Władza Kongresu odzwierciedla się w zmianach dokonywanych w budżecie. Modyfikacje te, z historycznego punktu widzenia są niewielkie w odniesieniu do całości środków przeznaczanych na obronę, lecz znaczące w przypadku decyzji programowych, mimo iż Kongres prawie nigdy nie posuwa się do podejmowania ostatecznych decyzji w sprawie całkowitego zakończenia programów obronnych. Nawet w tak skrajnych przypadkach dochodzi do kompromisu. W centrum politycznego spectrum Kongresu można zauważyć kilka fundamentalnych różnic poglądów w odniesieniu do roli i zadań wojska.

Consensus centrystyczny w sprawach obrony wzmocniony poprzez politykę ekonomiczną wydatków obronnych. Znaczenie programów i baz wojskowych dla polityki i gospodarki lokalnej powszyszymuje nawet najbardziej zagorzałych przeciwników zbrojeń. Chociaż zależność taka jest

często krytykowana jako źródło strat i niepotrzebnych wydatków oraz nietrafnych decyzji programowych, może ona w rzeczywistości stanowić szerokie pole do negocjacji nad planami obrony i podstawę tworzenia stabilnych stosunków pomiędzy obieralnymi przedstawicielami władzy ustawodawczej a służbami wojskowymi.

Stosunki cywilno - wojskowe w ramach Kongresu są umacniane poprzez dostęp do bogatych źródeł ekspertyz i informacji na temat budżetu i polityki obrony. Ekspertyzy te pochodzą od członków i personelu komisji kongresowych, instytucji badawczych Kongresu, oraz szerokiej sieci centrów badawczych sektora prywatnego a nawet przedstawicieli wojska spełniających funkcje łącznikowe między wojskiem a Kongresem.

Budżet obrony tworzy ważną strukturę, w ramach której negocjowane są amerykańskie stosunki cywilno-wojskowe. Możliwości przeniesienia tych doświadczeń na grunt innych krajów nie są jednak oczywiste. Brak systemu opartego na większości parlamentarnej w Stanach Zjednoczonych zmusza do budowania consensusu i wzmacnia tendencje do rozwiązań kompromisowych. Preferencje społeczeństwa w kierunku jawności informacji rządowych wpływają na wzbogacenie ilości danych na temat obrony dostępnych głównie w postaci publikacji budżetowych. Ponadto istnieje consensus oparty na konstytucyjnej gwa-

rancji iż cywilne instytucje państwowe posiadają czynny udział w tworzeniu przedsięwzięć wojskowych.

To co może zostać przeniesione na inny grunt to z pewnością sposób wymiany informacji i umiejętność osiągnięcia kompromisu, których wpływ na stosunki cywilno-wojskowe będzie zależał od struktur politycznych i oczekiwań innych krajów. Wydaje się oczywistym fakt, że szersza wymiana informacji i podjęcie dialogu mogą łagodzić konflikty i tworzyć warunki dla porozumienia. Porozumienie takie, z kolei, umacniać będzie siłę demokratycznego rządu.

## OBJAŚNIENIA TERMINÓW

**Asygnowanie środków /Appropriation/** - Jedna z form uprawnień Kongresu pozwalająca agencjom federalnym zaciągać pożyczki i wydatkować fundusze Departamentu Skarbu na poszczególne cele. Asygnowanie środków jest najpopularniejszym sposobem gwarantowania upoważnień budżetowych poprzedzonym zazwyczaj szeregiem autoryzacji.

**Prawo Asygnowania/Appropriation Title/** - Podstawowa kategoria w budżecie obronnym zatwierdzana przez Kongres. Uprawnienie to dotyczyć może funduszy na personel wojskowy, operacje zbrojne, zaopatrzenie, prace badawcze, rozwój, rozbudowę baz wojskowych i zarządzanie.

**Autoryzacja/Authorization/** - Legislacja ustalająca lub utrzymująca program rządowy poprzez zdefiniowanie jego zakresu i nakładająca odpowiednie limity na asygnowanie środków. Legislacja autoryzacji poprzedza w normalnym toku asygnowanie środków.

**Podstawa Wyjściowa/Baseline/** - Ogólny scenariusz dochodów i wydatków federalnych używany jako poziom odniesienia do kalkulacji efektów proponowanych zmian w podatkach nie będący jednak prognozą przyszłego budżetu.

**Uprawnienia Budżetowe/Budget Authority/** - Uprawnienia przyznawane agencjom federalnym w ramach uprawnień asygnowania środków, pozwalające przedsięwziąć zobowią-

zania finansowe na przyszłe wydatki. Uprawnienia budżetowe nie są konieczne sumą środków,, którą agencja wyda podczas roku budżetowego, lecz jedynie górnym limitem sumy środków na nowe zobowiązania finansowe.

**Rezolucja budżetowa/Budget Resolution/** - Legislacja zatwierdzana przez Kongres, ustalająca poziom budżetu na rok podatkowy. Rezolucja zatwierdzana jest przed 15 kwietnia, i nie musi opatrzona być podpisem prezydenta.

**Wartość Stała Dolara/Constant Dollars/** - Wartość towarów i usług w dolarach dostosowana do poziomu inflacji, jest obliczana jako stosunek bieżącej wartości dolara do indeksu cen w procesie zwanym "deflacją".

**Wartość Bieżąca Dolara/Current Dollars/** - Wartość towarów i usług w dolarach mierzona według aktualnych cen tych towarów i usług.

**Dokument Przewodni Planowania Obronnego/Defense Planning Guidance/** - Dokumentacja Departamentu Obrony stanowiąca uzasadnienie programów i budżetu Departamentu Obrony i wytyczne dla służb wojskowych i agencji obrony do opracowywanych przez nie Memorandów Celów Programowych.

**Deficyt/Deficit/** - suma o którą roczne wydatki przewyższają roczne dochody mierzona w poszczególnych latach podatkowych.

**Rok Podatkowy/Fiscal Year (FY)/** - Rok Podatkowy dla rządu federalnego zaczyna się z dniem 1 października a kończy 30 września i wyznaczany jest na rok kalendarzowy w którym się kończy. Rok podatkowy 1992 zaczął się 1 października 1991 roku, a zakończył 30 września 1992.

**Przyszłościowy Plan Obrony/Future Years Defence Plan(FYDP)/** - Stanowi podstawę dla corocznego budżetu obrony dostarczając dane na temat planowania strukturalnego, plany modernizacji, i stanowi podstawę polityki podatkowej w zakresie spraw obronnych.

**Kwestie Liniowe/Line Items/** - Zwane również elementami programowymi lub programami są podstawowymi elementami budżetu tworzącymi prawa asygnowania środków.

**/Mark - Up/** - Proces poprzez który członkowie komisji lub podkomisji zatwierdzają, odrzucają lub dokonują poprawek w postanowieniach proponowanych legislacji.

**Funkcja Obrony Narodowej/National Defense Function/** - Jedna z dziewiętnastu kategorii zadań budżetu federalnego składająca się z budżetu Departamentu Obrony którego fundusze finansują programy wojskowe. Budżet Departamentu Obrony stanowi 97 procent budżetu Funkcji Obrony Narodowej.

**Równowaga Zobowiązań/Obligated Balance/** - Zasięg uprawnień budżetowych przyznawanych i kierowanych do projektu ustawy, w formie kontraktów na towary i usługi nie będące jeszcze w wykorzystaniu.

**Zobowiązania/Obligations/** - Zobowiązania dotyczące wydatków rządu federalnego które będą wymagać nakładów natychmiast lub w przyszłości.

**Nakłady/Outlays/** - Faktyczna suma w dolarach wydawana na poszczególne przedsięwzięcia. Całość nakładów w danym roku podatkowym, jest skutkiem zarówno uprawnień nowego budżetu na dany rok jak i pozostałych z roku ubiegłego.

**Rok Pozabudżetowy/Outyear/** - W ogólnym rozumieniu każdy rok podatkowy po roku budżetowym. Na przykład w roku 1992 Kongres debatował nad budżetem roku podatkowego 1993. Oznacza to że rok bieżący jest rokiem podatkowym 1992, rok budżetowy jest rokiem podatkowym 1993, a lata pozabudżetowe to rok 1994 i dalsze.

**System Planowania, Programowania i Budżetu/Planning, Programming, and Budgeting System (PPBS)/** - Sformalizowany proces rozwinięty przez Sekretarza Obrony Roberta McNamarę w latach sześćdziesiątych składający się z fazy planowania ze szczególnym uwzględnieniem rozwinięcia funkcji Kierownictwa Linii Polityki Obrony, oszacowania zagrożeń, wymagań sił zbrojnych, strategii i środków; z fazy programowania w ramach której służby dokonują szacunku liczb i rodzajów sił; i z fazy budżetu gdzie finansowe wymagania programowe Departamentu Obrony są finalizowane i zatwierdzane przez Sekretarza Obrony.

**Memorandum Celów Programowych/Program Objective Memorandum (POM)/** - Szczegółowa lista proponowanych programów przedstawianych Departamentowi Obrony przez Siły Lądowe, Marynarkę Wojenną i Siły Powietrzne w odpowiedzi na wymagania zawarte w Dokumencie Przewodnim Planowania Obronnego.

**Odwołanie/Rescission/** - Prawo prezydenta do poprzednio przyznanych uprawnień budżetowych. Propozycja odwołania musi zostać zgłoszona Kongresowi przez prezydenta w specjalnej nocie o odwołaniu. Jeżeli obie izby nie zatwierdzą odwołania w ciągu 45 dni, prezydent zmuszony jest przestrzegać uprawnień budżetowych uprzednio przedstawionych przez Kongres.

**Dodatkowe asygnowanie środków/Supplemental Appropriation/** - Ustawa legislacyjna przyznająca fundusze dodatkowe do regularnych asygnat. Uzupełnienie takie może uzyskać moc prawną kiedy fundusze dodatkowe są zbyt pilne aby rozstrzygać je przy następnym asygnowaniu środków.

**Równowaga poza Zobowiązaniami/Unobligated Balance/** - Uprawnienia budżetowe przyznawane uprzednio agencji w ramach asygnowania środków, a które nie zostały jeszcze skierowane do projektu ustawy i są przez to możliwe do wykorzystania w ramach przyszłych wydatków.

Tabela I

ZESTAWIENIE ZATWIERDZONEGO BUDŻETU  
 OBRONY NARODOWEJ WG KURSU DOLARA  
 BIEŻĄCEGO I STAŁEGO (W MLD.)

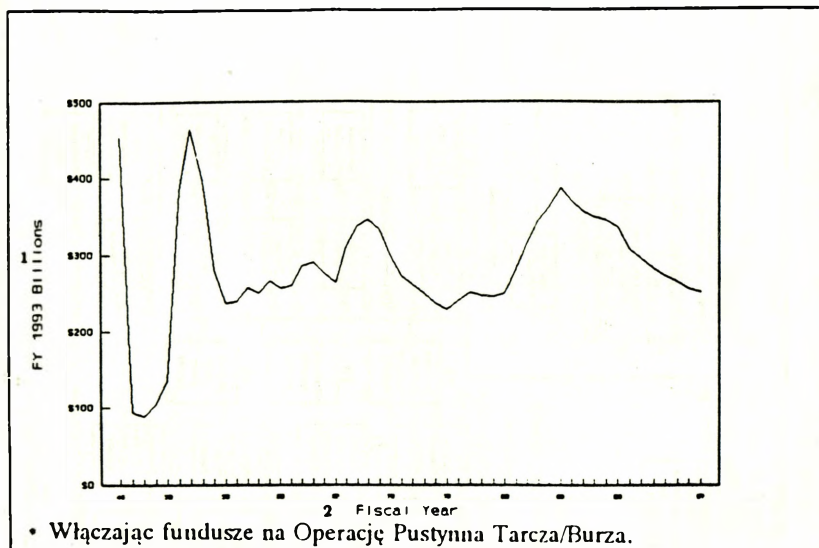
	1 Current Dollar 050 Budget Authority	2 Constant FY 1993 050 Budget Authority
1946	\$44 0	\$453 8
1947	\$9 0	\$93 9
1948	\$9 5	\$88 5
1949	\$10 9	\$103 9
1950	\$16 5	\$135 6
1951	\$57 8	\$383 6
1952	\$67 5	\$463 4
1953	\$56 9	\$395 8
1954	\$38 7	\$280 8
1955	\$32 9	\$236 6
1956	\$35 0	\$238 6
1957	\$39 4	\$257 6
1958	\$40 0	\$249 6
1959	\$43 1	\$266 1
1960	\$44 3	\$256 6
1961	\$45 1	\$259 7
1962	\$50 2	\$285 7
1963	\$52 1	\$290 5
1964	\$51 6	\$275 6
1965	\$50 6	\$262 5
1966	\$64 4	\$309 4
1967	\$73 1	\$337 2
1968	\$77 8	\$345 2
1969	\$78 5	\$332 7
1970	\$75 3	\$299 0
1971	\$72 7	\$271 4
1972	\$76 4	\$261 1
1973	\$79 1	\$248 9
1974	\$81 5	\$236 3
1975	\$86 2	\$228 5
1976	\$97 3	\$240 5
1977	\$110 2	\$250 7
1978	\$117 2	\$246 7
1979	\$126 5	\$245 4
1980	\$143 9	\$250 1
1981	\$180 0	\$282 8
1982	\$216 5	\$316 4
1983	\$245 0	\$345 1
1984	\$265 2	\$362 1
1985	\$294 7	\$385 9
1986	\$289 1	\$369 0
1987	\$287 4	\$355 6
1988	\$292 0	\$348 4
1989	\$299 6	\$343 7
1990	\$301 3	\$335 6
1991	\$288 7	\$306 5
1992	\$283 8	\$294 3
1993	\$281 0	\$281 0
1994	\$281 6	\$271 3
1995	\$284 3	\$263 8
1996	\$285 7	\$255 4
1997	\$290 6	\$251 3

1. Budżet w dolarach bieżących (0,50).

2. Budżet w dolarach stałych na rok podatkowy 1993.

## Schemat I

### BUDŻET OBRONY NA LATA PODATKOWE 1946 - 97\*



1. Rok podatkowy 1993 (mld).

2. Rok podatkowy.



## Objaśnienia do schematu II

1. a) Sekretarz Obrony; b) Zastępca Sekretarza Obrony;
2. a) Departament Sił Lądowych; b) Sekretarz Sił Lądowych; c) Podsekretarz i Asystenci Sekretarza sił Lądowych; d) Szef Sztabu Sił Lądowych;
3. a) Departament Sił Powietrznych; b) Sekretarz Sił Powietrznych; c) Podsekretarz i Asystenci Sekretarza Sił Powietrznych; d) Szef Sztabu Sił Powietrznych;
4. a) Urząd Sekretarza Obrony; b) Podsekretarze i Asystenci Sekretarza Obrony;
5. a) Połączony Komitet Szefów Sztabów; b) Przewodniczący, Szef Połączonego Komitetu Szefów Sztabów; c) Wicprzewodniczący Połączonego Komitetu Szefów Sztabów; d) Szef Sztabu Sił Lądowych; Szef Operacji Morskich; Szef Sztabu Sił Powietrznych; Komendant Korpusu Piechoty Morskiej;
6. Główne dowództwa i Agencje Sił Lądowych;
7. Główne dowództwa i agencje;
8. Inspektor Generalny;
9. Połączony Sztab;
10. Agencje Obrony;
11. Dowództwa Wydzielone;
12. Dowództwa regionalne;
13. a) Departament Marynarki Wojennej; b) Sekretarz Marynarki Wojennej; c) Podsekretarz i asystenci Sekretarza Marynarki Wojennej; d) Szef Operacji Morskich; e) Komendant Korpusu Piechoty Morskiej.
14. Agencja Łączności Obrony;
15. Topograficzna Agencja Obrony;
16. Nuklearna Agencja Obrony;
17. Dowództwo Sił Zbrojnych;
18. Dowództwo Strategiczno - Powietrzne (zlikwidowane 6.01.92);
19. Agencja Legalnych Służb Obrony;
20. Agencja Rewizji Kontraktów Obrony;
21. Agencja Obrony ds. Bezpieczeństwa;
22. Służba Dochodzeniowa Obrony;
23. Agencja Logistyczna Obrony;
24. Agencja Obrony ds. Projektów i Badań;
25. Agencja Obrony ds. Zysków;
26. Agencja Komisarzy Obrony;
27. Agencja Inspektorów Obrony;
28. Agencja Inicjatyw Strategicznych Obrony;
29. Agencja Bezpieczeństwa Narodowego;
30. Agencja Wywiadowcza Obrony;
31. Główne Dowództwa i Agencje Marynarki wojennej;
32. Główne Dowództwa i Agencje Korpusu Piechoty Morskiej;
33. Dowództwo Atlantyczne;
34. Dowództwo Europejskie;
35. Dowództwo Pacyfiku;
36. Dowództwo Centralne;
37. Dowództwo Północne;
38. Dowództwo Operacji Specjalnych;
39. Dowództwo Transportu;
40. Dowództwo Kosmiczne;
41. Dowództwo Strategiczne (działające od 6.01.92);

**NARODOWY BUDŻET OBRONY\***  
**ROK PODATKOWY 1980 - ROK PODATKOWY 1997**  
**W BIEŻĄCYCH MILIARDACH; WZROST REALNY PO INFLACJI**

	FY80	FY81	FY82	FY83	FY84	FY85	FY86	FY87	FY88	FY89	FY90	FY91	FY92	FY93	FY94	FY95	FY96	FY97
<b>1 NATIONAL DEFENSE</b>	143.9	180.0	216.5	245.0	265.2	294.7	289.1	287.4	292.0	299.6	301.3	288.7	283.8	281.0	281.6	284.3	285.7	290.6
real increase	13%	12%	9%	5%	7%	4%	-4%	-4%	-2%	-1%	-2%	-9%	-4%	-5%	-3%	-3%	-2%	-3%
<b>2 INVESTMENT ACCOUNTS:</b>																		
<b>a Procurement</b>	35.3	48.0	64.5	80.4	86.2	96.8	82.5	80.2	80.1	79.4	81.4	66.5	58.5	54.4	58.6	63.3	61.5	63.1
real increase	26%	27%	19%	4%	9%	-7%	-16%	-4%	-1%	-4%	-1%	-21%	-15%	-10%	4%	5%	-6%	-1%
<b>b Research &amp; Development</b>	13.6	16.6	20.1	22.8	26.9	31.3	33.6	35.6	36.5	37.5	36.5	36.1	36.9	38.8	39.7	37.9	36.8	36.0
real increase	13%	14%	10%	14%	13%	4%	3%	-1%	-1%	-6%	-5%	-1%	2%	-1%	-8%	-6%	-5%	-5%
<b>c Military Construction</b>	2.3	3.4	4.9	4.5	4.5	5.5	5.3	5.1	5.3	5.7	5.1	5.2	4.9	6.2	9.0	7.2	6.0	5.5
real increase	37%	39%	-11%	-3%	19%	-7%	-7%	1%	3%	-14%	-1%	-9%	22%	40%	-23%	-19%	-11%	5%
<b>d DOE Defense Activities</b>	3.0	3.7	4.7	5.7	6.6	7.3	7.3	7.5	7.7	8.1	9.7	11.6	12.0	12.1	12.7	13.4	14.1	14.8
real increase	10%	21%	16%	11%	7%	-3%	-1%	0%	1%	16%	14%	1%	-2%	1%	1%	2%	1%	1%
<b>e Subtotal, Investment</b>	54.1	71.7	94.2	113.4	124.1	141.0	138.7	128.4	129.7	130.8	132.7	119.4	112.3	111.6	120.1	121.7	118.5	119.4
<b>3 NON-INVESTMENT ACCOUNTS:</b>																		
<b>a Oper. &amp; Maintenance</b>	46.4	55.5	62.5	66.5	71.0	77.8	74.9	79.6	81.6	86.2	87.0	85.3	86.4	86.5	83.7	85.4	88.1	90.2
real increase	9%	7%	4%	5%	7%	-5%	3%	-1%	1%	3%	0%	-8%	0%	-3%	-7%	-2%	-1%	-1%
<b>b Military Personnel</b>	41.1	48.5	55.7	61.1	64.9	67.8	67.8	74.0	76.6	78.5	78.6	78.4	78.3	77.1	72.3	71.9	73.6	75.6
real increase	3%	0%	5%	2%	2%	-6%	0%	-1%	-1%	-4%	-3%	-6%	-10%	-5%	-2%	-1%	-1%	-1%
<b>c Family Housing</b>	1.5	2.0	2.2	2.7	2.7	2.9	2.8	3.1	3.2	3.3	3.1	3.3	3.6	4	3.9	3.7	3.7	3.7
real increase	20%	2%	20%	-4%	5%	-5%	7%	1%	-2%	-8%	1%	6%	8%	-6%	-7%	-3%	-5%	-5%
<b>4</b>																		
<b>a Invest. as % of O&amp;M</b>	37.6	39.8	43.5	46.3	46.8	47.9	48.0	44.7	44.4	43.6	44.0	41.4	39.6	39.7	42.6	42.8	41.5	41.1
<b>b O&amp;M as % of O&amp;O</b>	32.2	30.8	28.8	27.1	26.8	26.4	25.9	27.7	28.0	28.8	28.9	29.5	30.4	30.8	29.7	30.0	30.8	31.0
<b>c Mil. Pers. as % of O&amp;O</b>	28.5	26.9	25.7	24.9	24.5	23.0	23.4	25.7	26.2	26.2	26.1	27.2	27.6	27.4	25.7	25.3	25.8	26.0

Wylączając fundusze na Operację Pustynna  
Tarcza/Burza

## Objaśnienia do tabeli II

1. Obrona Narodowa
2. ZESTAWIENIE NAKŁADÓW INWESTYCYJNYCH, a) Zaopatrzenie (wzrost realny); b) Badania i Rozwój (WR); c) Budownictwo Wojskowe ( WR); d) Działania na rzecz obrony ( WR); e) Razem
3. ZESTAWIENIE NAKŁADÓW NIEINWESTYCYJNYCH, A) Operacje Wojskowe i Utrzymanie Wojsk (WR); b) Utrzymanie Personelu Wojskowego( WR); c) Utrzymanie Rodzin Wojskowych (WR)
4. a) Inwestycje (050) w %; b) Operacje Wojskowe i Utrzymanie (050) w %; c) Personel Wojskowy (050) w %

Tabela III

BUDŻET ZAOPATRZENIA DEPARTAMENTU OBRONY  
(w milionach bieżących)

	FY 1990	FY 1991	FY 1992	FY 1993
1 ARMY	13,899	10,861	8,220	6,814
real growth		-24%	-27%	-20%
2 Aircraft	3,713	1,248	1,829	1,291
real growth		-67%	42%	-32%
3 Missiles	2,266	2,973	1,106	982
real growth		27%	-64%	-14%
4 Weapons & Tracked CVs	2,434	1,941	775	623
real growth		-23%	-61%	-22%
5 Ammunition	1,906	2,047	1,368	824
real growth		4%	-35%	-42%
6 Other Procurement	3,580	2,652	3,141	3,094
real growth		-28%	15%	-5%
7 NAVY	34,600	29,276	25,376	22,150
real growth		-18%	-15%	-15%
8 Aircraft	9,178	8,591	7,153	6,654
real growth		-9%	-19%	-10%
9 Weapons	5,238	6,434	4,415	3,719
real growth		19%	-34%	-18%
10 Shipbuilding & Convers.	11,514	7,374	6,464	5,320
real growth		-38%	-15%	-20%
11 Other Procurement	7,470	5,722	6,307	5,869
real growth		-26%	7%	-10%
12 Marine Corps	1,100	1,156	1,037	589
real growth		2%	-13%	-45%
13 AIR FORCE	30,145	24,119	24,555	24,654
real growth		-23%	-1%	-3%
14 Aircraft	15,347	9,423	10,715	10,929
real growth		-41%	10%	-1%
15 Missiles	6,292	6,185	5,218	5,379
real growth		-5%	-18%	0%
16 Other Procurement	8,506	8,511	8,622	8,347
real growth		-3%	-2%	-6%
17 OTHER				
18 Defense Agencies	1,359	2,597	2,173	2,147
real growth		85%	-19%	-4%
19 National Guard & Reserve	991	2,498	836	0
real growth		144%	-68%	-100%
20 Defense Production Act	50	50	0	0
real growth		-2%	-100%	0%
21 Chemical Destruction	254	293	374	526
real growth		11%	24%	36%
22 TOTAL	81,297	69,694	61,534	56,291
real growth		-17%	-14%	-11%

## Objaśnienia do tabeli III

1. Siły Lądowe ( wzrost realny)
2. Statki Powietrzne
3. Pociski
4. Broń i wozy bojowe
5. Amunicja
6. Inne
7. Marynarka Wojenna
8. Statki powietrzne
9. Broń
10. Budownictwo okrętowe
11. Inne
12. Piechota Morska
- 13 Siły Powietrzne
14. Statki Powietrzne
15. Pociski
16. Inne
17. Inne
18. Agencje Obrony
- 19 Gwardia Narodowa i Rezerwa
20. Ustawa zaopatrzenia Obrony
21. Niszczenie Broni chemicznej
22. Razem

Tabela IV

BUDŻET BADAŃ NAUKOWYCH I ROZWOJU DEPARTAMENTU OBRONY  
(miliony bieżące)

	1990	1991	1992	1993
1 RESEARCH CATEGORIES				
2 Research	936	1,157	1,024	1,124
real growth		19.2%	-14.2%	6.2%
3 Exploratory Development	2,408	2,730	2,892	2,986
real growth		9.3%	2.7%	-0.1%
4 Advanced Development	10,249	10,769	10,642	11,373
real growth		1.4%	-4.2%	3.4%
5 Engineering Development	11,025	8,702	10,302	8,994
real growth		-23.9%	14.8%	-15.5%
6 Management & Support	2,775	2,866	2,886	2,899
real growth		-0.4%	-2.4%	-2.8%
7 Operational Systems Development	9,238	8,646	10,593	11,436
real growth		-9.7%	18.8%	4.5%
8 TOTAL RDT&E	36,632	34,870	38,340	38,813
real growth		-8.2%	6.6%	-2.0%

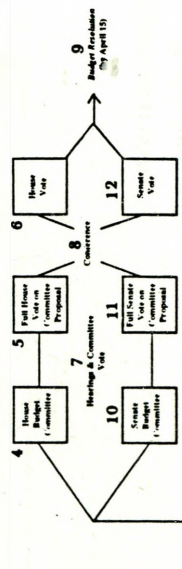
## Objaśnienia do tabeli IV

1. Kategorie Badań Naukowych
2. Badania Naukowe (wzrost realny)
3. Działalność Wynalazcza
4. Rozwój Badań Zaawansowanych
5. Rozwój Inżynierji
6. Zarządzanie i Utrzymanie
7. Rozwój Systemów Operacyjnych
8. Razem (badania, rozwój, wynalazczość)

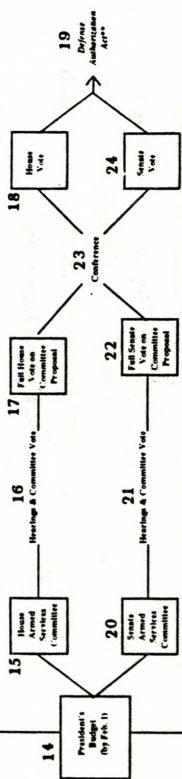
TRYB ZATWIERDZANIA BUDŻETU OBRONY



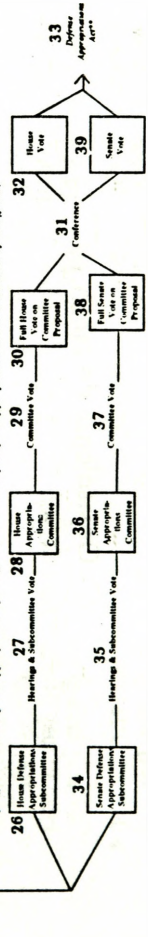
3 Budget Resolution (Sets target spending levels for each category of federal spending, e.g., national defense, health, energy, etc.)



13 Defense Authorization Act (Sets spending ceilings for specific programs in the defense budget, e.g., manpower, specific weapons, etc.)



25 Defense Appropriations Act (Permits the Defense Department to actually spend money on particular programs. No authorized funds may be spent on a program unless they are appropriated by Congress, and no money may be appropriated unless authorized by Congress.)



40 Defense Budget Project

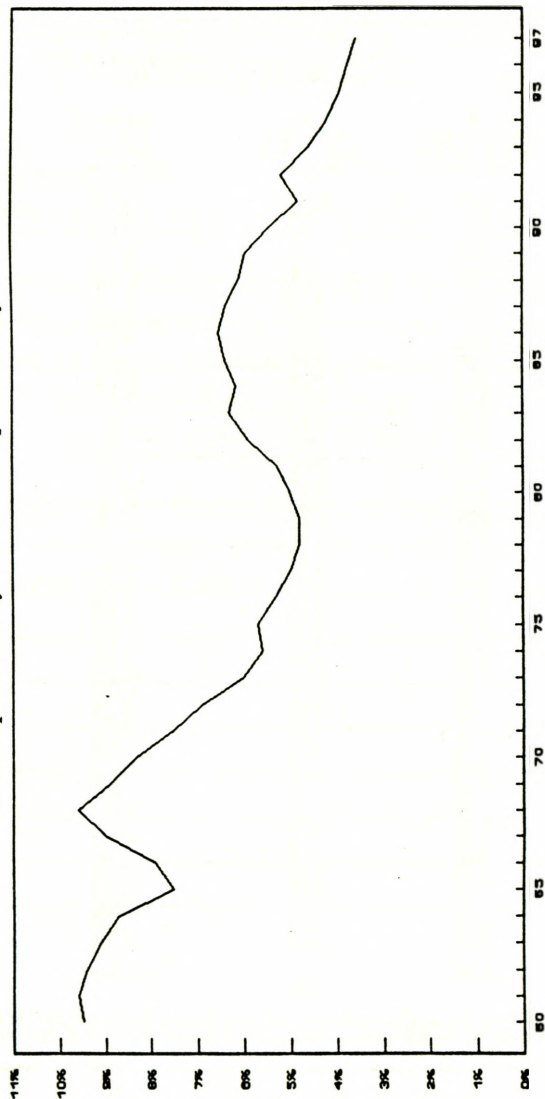
\*\*Requires the President's signature or veto override to be enacted.

## Objasnienia do schematu III

1. Syczeń;
2. Wrzesień;
3. Rezolucja budżetowa ustala poziom wydatków docelowych dla każdej kategorii wydatków federalnych (na przykład obrony narodowej, ochrony zdrowia, energii, itd.);
4. Komisja Budżetowa Izby Reprezentantów;
5. Głosowanie Izby Reprezentantów nad propozycją komisji;
6. Głosowanie Izby Reprezentantów;
7. Czytanie i głosowanie w komisji;
8. Konferencja;
9. Rezolucja Budżetowa (do 15 kwietnia);
10. Komisja Budżetowa Senatu;
11. Głosowanie Senatu nad propozycją komisji;
12. Głosowanie Senatu;
13. Ustawa Autoryzacyjna Obrony (ustala górną granicę wydatków na poszczególne programy w budżecie obrony, np. siły ludzkie, specjalne rodzaje broni itp.);
14. Budżet Prezydencki (do 1 lutego);
15. Komisja służb Zbrojnych Izby Reprezentantów;
16. Czytanie i głosowanie w komisji;
17. Głosowanie Izby Reprezentantów nad propozycją komisji;
18. Głosowanie Izby Reprezentantów;
19. Ustawa Autoryzacyjna Obrony;
20. Komisja Służb Zbrojnych Senatu;
21. Czytanie i głosowanie w komisji;
22. Głosowanie nad propozycją Komisji;
23. Konferencja;
24. Głosowanie Senatu;
25. Ustawa Asygnacyjna Środków Obrony (umożliwia Departamentowi Obrony wydanie wyasygnowanych funduszy na poszczególne programy). Fundusze autoryzowane nie mogą zostać wydane dopóki nie zostaną wyasygnowane przez Kongres, podobnie fundusze nie mogą zostać wyasygnowane przed ich autoryzacją w Kongresie;
26. Podkomisja Asygnująca Obrony Izby Reprezentantów;
27. Czytanie i głosowanie w podkomisji;
28. Komisja Asygnacyjna Obrony Izby Reprezentantów;
29. Głosowanie w komisji;
30. Głosowanie Izby Reprezentantów nad propozycją Komisji;
31. Konferencja;
32. Głosowanie Izby Reprezentantów;
33. Ustawa Asygnacyjna Obrony;
34. Senacka Podkomisja Asygnacyjna obrony;
35. Czytanie i głosowanie w komisji;
36. Senacka komisja Asygnacyjna;
37. Głosowanie w komisji;
38. Głosowanie Senatu nad propozycją w komisji;
39. Głosowanie Senatu;
40. Projekt Budżetu Obrony.
41. Do zatwierdzenia wymagany jest podpis prezydenta lub ponowne głosowanie.

Schemat IV

WYDATKI NA OBRONĘ •  
na rok podatkowy 1960 - rok podatkowy 1997



• Łącznie z wydatkami na Pustynną Tarczę/Burzę i Wojnę w Zatoce.

Tabela V

UDZIAŁ POSZCZEGÓLNYCH STANÓW W WYDATKACH OBRONNYCH I ZATRUDNIENI W PRZEMYSLE OBRONNYM (na rok podatkowy 1991)				
1	2 1991 State Share of U.S. Defense Purchases	3 1991 Defense Share of Total Purchases	4 1991 State Defense Industry Employment	5 Defense Industry Employment as Share of 1991 State Employment
VA*	5.0%	10.3%	155,270	4.9%
AK	0.2%	9.2%	7,304	3.2%
HI	0.4%	7.9%	11,284	2.1%
CT*	3.2%	7.8%	99,419	6.0%
WA	2.6%	7.6%	79,158	3.4%
CA*	18.4%	7.4%	569,523	4.1%
MD	2.8%	7.2%	87,608	3.7%
ME	0.5%	7.0%	15,460	2.6%
MS	1.1%	7.0%	33,188	3.1%
MA*	4.5%	7.0%	140,352	4.8%
NM	0.6%	6.5%	17,161	2.5%
AZ	1.8%	6.3%	34,436	3.4%
MO	2.8%	6.1%	86,991	3.4%
UT	0.7%	6.0%	23,106	3.0%
DC	0.6%	5.9%	17,817	7.1%
CO	1.7%	5.8%	53,184	3.2%
AL	1.4%	5.6%	44,192	2.5%
RI	0.4%	5.5%	12,859	2.7%
NH	0.5%	5.4%	16,306	2.8%
FL*	3.9%	5.1%	119,406	2.0%
OK	0.9%	5.1%	28,365	2.0%
SC	0.9%	5.0%	26,766	1.7%
TX*	6.5%	5.0%	202,676	2.5%
GA	2.1%	4.9%	65,935	2.2%
KS	0.8%	4.8%	25,759	2.0%
IN	2.2%	4.7%	68,406	2.7%
OH*	4.3%	4.7%	132,442	2.6%
LA	1.3%	4.6%	40,973	2.3%
VT	0.2%	4.6%	6,353	2.2%
NJ*	3.0%	4.5%	93,841	2.5%
PA*	4.0%	4.3%	123,108	3.5%
ND	0.1%	4.3%	3,510	1.2%
NY*	6.0%	4.2%	185,532	2.4%
MN	1.5%	4.1%	47,557	2.1%
AR	0.6%	4.1%	18,091	1.8%
NC	1.6%	4.1%	48,065	1.5%
NE	0.3%	3.9%	9,512	1.2%
KY	0.7%	3.9%	22,318	1.4%
NV	0.2%	3.8%	6,037	1.0%
MT	0.1%	3.8%	3,670	1.0%
DE	0.2%	3.7%	7,091	2.1%
TN	1.1%	3.7%	34,374	1.5%
WY	0.1%	3.7%	3,573	1.6%
IL	2.8%	3.5%	87,217	1.6%
SD	0.1%	3.5%	3,753	0.9%
WI	1.3%	3.5%	39,136	1.6%
WV	0.4%	3.5%	11,339	1.6%
IA	0.6%	3.4%	20,129	1.4%
MI	2.3%	3.3%	70,869	1.7%
ID	0.1%	3.3%	4,450	0.9%
OR	0.5%	3.3%	15,625	1.1%
6 USA AVG	100.0%	5.2%	3,100,000	2.5%

7 Source: Defense Budget Project, based on Dept. of Defense and Dept. of Labor data.

\* indicates the top ten states which together account for over 58 percent of DoD purchases.

## Objaśnienia do tabeli V

1. Wykaz poszczególnych stanów
2. Wkład poszczególnych stanów w wydatki obrony na rok podatkowy 1991
3. Udział wydatków obronnych poszczególnych stanów w wydatkach ogólnych na rok podatkowy 1991
4. Zatrudnienie w przemyśle obronnym w poszczególnych stanach
5. Udział zatrudnienia w przemyśle obronnym na tle struktury zatrudnienia poszczególnych stanów w roku podatkowym 1991
6. Średnia krajowa
7. Źródła: Projekt Budżetu Obrony, oparty na danych Budżetu Obrony w pierwszej dziesiątce stanów których wspólne udziały tworzą ponad 58% funduszu na wydatki obrony

## PRZYPISY

- 1) Przykład dyskusji na temat stosunków cywilno-wojskowych w Stanach Zjednoczonych - zob./ bibliografia, s. 1 oryginał/.
- 2) Dla uproszczenia terminy "Pentagon" i "Departament Obrony" stosowane są tutaj zamiennie w celu objęcia całości działalności Departamentu.
- 3) Arnold Kanter zwraca uwagę, iż "wymagania budżetowe są ilościowym sformułowaniem polityki obronnej" - zob./bibl. s.1. oryginał/.
- 4) Paul Robert Gehman Jr. zob./bibl. s.2. oryginał/ stwierdza zaistnienie całkowitego consensusu pomiędzy prezydenckimi wymaganiami budżetowymi i raportami czterech komisji budżetowych w ponad połowie przypadków dotyczących zaopatrzenia i "kwestii liniowych" w badanych latach podatkowych 1985 - 1988.
- 5) Kluczowe terminy budżetowe znajdują się na końcowych stronach pracy, podobnie jak bibliografia na temat stosunków cywilno - wojskowych.
- 6) Na temat wojsk latynoamerykańskich zob./bibl. s.2. oryginał/.
- 7) Konstytucja Stanów Zjednoczonych Artykuł 1, Ustęp 8.
- 8) Rozpoznanie procesu jako stosunkowo stabilnego, powoduje powstanie głosów krytycznych na temat stosunków cywilno - wojskowych określanych jako "kompleks

wojskowo - przemysłowy". zob./bibl. s.4. oryginał/. Inny pogląd na stosunki cywilno - wojskowe opisywane jako "państwo w państwie" lub "żelazny trójkąt" zob./bibl. s.4. oryginał/. Dalsza dyskusja dotycząca tego tematu zob. Rozdział III.

- 9) Liczby te odnoszą się do wszystkich wydatków amerykańskich sił zbrojnych łącznie z utrzymywaną przez rząd federalny Gwardią Narodową. Nie dotyczą sił policyjnych, wewnętrznych agencji bezpieczeństwa, straży granicznej które są często wliczane w budżety obronne w innych krajach.
- 10) Agencje Obrony spoza Sił Lądowych, Marynarki Wojennej, Sił Powietrznych i Piechoty Morskiej łącznie z Agencją Bezpieczeństwa Narodowego, Narodowym Biurem Rozpoznania, Agencją Wywiadowczą Obrony, Agencją Topograficzną Obrony, Agencją Projektów Badawczych Obrony i Agencją Inicjatyw Obrony Strategicznej oraz innymi.
- 11) W 1991 roku istniało dziesięć dowództw regionalnych i wydzielonych w siłach zbrojnych USA: Europejskie, Pacyficzne, Atlantyckie, Południowe, Centralne, Kosmiczne, Operacji Specjalnych, Transportu, Powietrzno-Strategiczne i Dowództwo Sił. W Specjalnym oświadczeniu przed Komisją Służb Zbrojnych Izby Reprezentantów w dniu 7 lutego 1991 roku generał Colin Powell, Przewodniczący Połączonego Komitetu Szefów

Sztabów, zaproponował przeorganizowanie tych dowództw w "Zespoły Sił Zbrojnych", takich jak Dowództwo Strategiczne (Siły Strategiczne), Siły Atlantyckie (Europa i Środkowy Wschód), Siły Pacyfiku (Południowo Wschodnia Azja i Pacyfik), Siły Kontyngentu (wszystkie teatry) i siły wspierające (Transport, Kosmiczne, Badań i Rozwoju, Uzupelnień). W czerwcu 1992 roku zostanie formalnie powołane nowe Dowództwo Strategiczne.

- 12) W Stanach Zjednoczonych federalny rok podatkowy trwa od 1 października do 30 września. Od roku podatkowego 1988 Departament Obrony przygotowuje dwuletni budżet obrony; budżet ten na lata podatkowe 1992 - 1993 został wydany 4 lutego 1991, a rok drugi został poddany poprawkom 28 stycznia 1992.
- 13) Wieloletni Plan (FYDP) ustanawia podstawowe długo terminowe dokumenty planowania obrony. Upřednio plan ten dotyczył okresu pięcioletniego. Wraz z dwuletnim planem budżetowym stał się planem sześcioletnim i skrót FYDP oznacza teraz Przyszłościowy Plan Obrony (Future Years Defense Plan) w odróżnieniu od poprzedniego Pięcioletniego Planu Obrony (Five Year Defense Plan).
- 14) Zob./bibl. s.8. oryginał/.
- 15) Fundusz Personelu Wojskowego pokrywa pensje i różnego rodzaju świadczenia na rzecz Rodzajów Sił

Zbrojnych. Fundusz Operacyjno - eksploacyjny pokrywa koszty szkolenia, sprzętu, leczenia, zapasów paliwa tych rodzajów sił oraz pensje pracowników cywilnych Departamentu Obrony. Fundusz Badawczo-Rozwojowy pokrywa koszty badań naukowych rodzajów sił zbrojnych. Fundusz Zaopatrzenia, koszty uzbrojenia, sprzętu, pocisków, amunicji. Fundusz Budownictwa - koszty budowy i napraw urządzeń wojskowych i baz w Stanach Zjednoczonych i poza nimi. Fundusz rodzinny koszty zakwaterowania w USA i poza USA.

- 16) Urząd Sekretarza Obrony posiada możliwości takiego przeglądu, poprzez sztab do spraw sił wojskowych, Biuro Oceny i Analizy Programów odpowiedzialne za przegląd programów zbrojeń i poprzez Biuro Rachunkowe odpowiedzialne za całościowy przegląd budżetu.
- 17) Ustęp z memorandum Sekretarza Marynarki Wojennej Laurence'a Garrett'a do Sekretarza Obrony Richard'a Cheney'a ukazał się w Washington Post. W memorandum tym Garrett sugeruje wznowienie produkcji F-14D.
- 18) Większa część Systemu Planowania Programowania i Budżetu została poddana rewizji a jego wpływy zmalały przez ostatnie 25 lat. Zob./bibl. s.12. oryginał/.
- 19) Zob. Dyskusje na temat Obrony od McNamary do Weinbergera. Zob./bibl. s.12. oryginał/.

- 20) Pomimo iż nie było to częścią formalnego procesu budżetowego decyzja Administracji Cartera Dotycząca zakończenia programu bombowca B - 1 w 1977 roku została podjęta na szczeblu Białego Domu przy poparciu Sekretarza Obrony. Zob./bibl. s.14. oryginał/. W późniejszych latach Administracji Reagana, Biuro Zarządzania i Budżetu często występowało o obniżenie całościowego poziomu wydatków Departamentu Obrony w ramach redukcji deficytu w rządzie federalnym. Zob./bibl. s.14. oryginał/.
- 21) Dyrektor Biura Zarządzania i Budżetu David Stockman czynił starania w celu obniżenia poziomu budżetu obrony, lecz Sekretarz Obrony Caspar Weinberger potrafił stawić im czoła przy widocznym poparciu prezydenta Raegan'a.
- 22) Era Raeganowska może być uważana za wyjątek od tej reguły.
- 23) Departament Obrony zaznacza, że zapewnia sześciu biegłym i 14 godzin oświadczeń na każdy dzień posiedzenia Kongresu. Zob./bibl. s.17. oryginał/. Urzędnicy Departamentu Obrony spędzają średnio 3000 godzin rocznie przygotowując i przedstawiając oświadczenia Kongresowi. Departament prezentuje ponad 1000 raportów dla członków Kongresu i jego personelu nie licząc odpowiedzi na ich telefoniczne i pisemne żądania. Zob./bibl. s.17. oryginał/.

- 24) Pierwszym etapem procesu asygnowania jest w obrębie podkomisji Asygnowania Środków Obrony dokładna analiza i zatwierdzenie funduszy dla Departamentu Obrony.
- 25) Zob./bibl. s.17. oryginał/. Do lat sześćdziesiątych komisje Służb Zbrojnych dokonywały autoryzacji programów dla Departamentu Obrony lecz nie zatwierdzały funduszy na te programy. Siły Powietrzne mogły uzyskać autoryzację programu zakupienia pewnej liczby samolotów ale zatwierdzenie funduszy na ten program odbywało się na poziomie Komisji Asygnowania środków. W latach sześćdziesiątych Służby Zbrojne zaczęły stopniowo poszerzać swoje uprawnienia do "autoryzacji asygnowanych środków", które z kolei mogły zostać "wyasygnowane" przez komisję Asygnowania Środków.
- 26) Izba Reprezentantów posiada 435 członków, Senat - 100. Podczas 102 Kongresu (1991 - 92) podkomisje Asygnowania Środków posiadały 13 (8 Demokratów i 5 Republikanów) członków w Izbie Reprezentantów i 18 (10 Demokratów i 8 Republikanów) członków w senacie. Komisja Asygnowania Środków posiadała 59 członków Izby i 29 Senatu. Komisje Służb Zbrojnych posiadały 59 (33 Demokratów i 31 Republikanów) członków Izby i 20 (11 Demokratów i 9 Republikanów) członków Senatu. Komisje Budżetowe posiadały 37 członków

- Izby (23 Demokratów i 14 Republikanów) oraz 21 Senatu (12 Demokratów i 9 Republikanów).
- 27) Funkcje obrony narodowej dotyczą nie tylko budżetu Departamentu Obrony lecz także broni atomowej i działań Departamentu Energetyki. Departament ten, który zastąpił uprzednią Komisję Energii Atomowej prowadzi badania nad głowicami atomowymi dla wojska.
  - 28) W procesie przygotowywania tej rezolucji komisje budżetowe szukają nieformalnych sposobów kierowania ze strony członków komisji autoryzujących i asygnujących.
  - 29) Fundusze na wydatki obrony wynoszą kolejno 333, 302 i 291 miliardów dolarów na lata podatkowe 1991, 1992 i 1993. Zob./bibl. s.18. oryginał/.
  - 30) Zob./bibl. s.18. oryginał/.
  - 31) Komisje Służb Zbrojnych i podkomisje Asygnowania Środków Obrony Izby i Senatu nazywane są popularnie "Wielką Czwórką", jako najważniejsze instytucje ustanawiające politykę obrony.
  - 32) Zob./bibl. s.20. oryginał/.
  - 33) Zob./bibl. s.20. oryginał/.
  - 34) Zob./bibl. s.20. oryginał/.
  - 35) Zob./bibl. s.20. oryginał/.
  - 36) Zob./bibl. s.21. oryginał/.
  - 37) Zob./bibl. s.21. oryginał/.

- 38) W debacie nad budżetem obrony na rok podatkowy 1992, kwestia bombowca B - 2 omal nie okazała się wyjątkiem od tej reguły, pomimo zaciętej opozycji w Kongresie ten 65 miliardowy program utrzymał się. Poprzednie unieważnienia programów - bombowca B - 1 B (1977), środków systemu obrony przeciwlotniczej DIVAD\ Sergeant York (1985) i samolotu szturmowego A - 12 (1991) zostały przeprowadzone przez Departament Obrony, a nie Kongres.
- 39) Tak zwane "Czarne Stronnictwo" w Kongresie pod przewodnictwem członka Izby Reprezentantów Ronalda V. Dellumsa (Kalifornia) od ponad 10 lat wysuwało żądania zasadniczych cięć w budżecie obrony. Ich wnioski (poddawane pod głosowanie Kongresowi) są popierane przez mniej niż 25 procent Izby reprezentantów. Stronnicy obrony strategicznej wysuwają żądania funduszy co najmniej na poziomie zgłaszanym przez Departament Obrony, lecz wysiłki te speszają na niczym od kilku lat. Istnieje również "Stronnictwo Reform Wojskowych" utworzone przez członków, którzy dążą do rozwoju obrony konwencjonalnej. "Stronnictwo Kontroli Zbrojeń i Polityki Zagranicznej", które popiera kontrolę zbrojeń dostarcza informacji członkom zainteresowanym polityką zagraniczną i wojskową lecz nie zajmuje żadnej pozycji w organizacji ustawodawczej.

- 40) Konsensus ten ulega jednakże pewnym wahaniom. Na przykład Sekretarz Obrony Caspar Weinberger odmówił - w odczuciu niektórych przez upór - zaakceptowania propozycji wolniejszego niż dotychczas wzrostu funduszy budżetu obrony. Odmowa ta miała później swoje skutki w stosunkowo ostrych cięciach budżetu przedstawionego Kongresowi przez Weinbergera po roku podatkowym 1985. Sekretarz Obrony Dick Cheney, poprzednio członek Kongresu, wydaje się mieć zbawienny wpływ na obecne stosunki Pentagonu z kongresem. Zob./bibl. s.22. oryginał/.
- 41) Zob./bibl. s.23. oryginał/.
- 42) Na przykład z 417,8 miliardów dolarów uzyskanych przez rząd z towarów i usług w 1990 roku, 309,1 miliarda przeznaczona zostało na obronę zob./bibl. s.23. oryginał/.
- 43) Zob./bibl. s.23. oryginał/.
- 44) Członek Izby Thomas Downey (Nowy Jork) dał jasno do zrozumienia iż wziął pod uwagę poparcie dla programu wielkiego lokalnego producenta - firmy Grumman. "Jestem kongresmenem z tej części kraju i jestem też członkiem Komisji Służb Wojskowych. To moja sprawa czy uważam że program A - 6 jest wystarczająco dobry aby go poprzeć, czy nie". Poprawka w sprawie programu F - 14 na rok podatkowy 1991 w dodatkowym budżecie Operacji w Zatoce była spon-

sorowana przez członka izby Reprezentantów Roberta Mrazek'a (Nowy Jork) z Long Island, gdzie mieści się firma Grumman. Członek Izby George Hochbruechner (Nowy Jork) - również z Long Island, będący członkiem Komisji Służb Wojskowych optował za kontynuacją programu. Zob./bibl. s.24. oryginał/.

45) Zob./bibl. s.26. oryginał/.

46) Zob./bibl. s.26. oryginał/.

47) Zob./bibl. s.26. oryginał/.

48) Żadna z baz amerykańskich na przestrzeni 10 lat w okresie 1978 - 88 nie została zamknięta, w dużej mierze z powodu odrzucania takich decyzji przez Kongres. Jednakże w 1988 roku Komitet do Spraw Likwidacji Baz Wojskowych zdołał utrzymać decyzję o zamknięciu ponad 20 głównych amerykańskich instalacji wojskowych. Proces ten powtórzył się w roku 1991 wraz z powstaniem następnego komitetu likwidacyjnego co doprowadziło do zamknięcia 34 baz wojskowych. Zob./bibl. s.27. oryginał/.

49) Ostatnie badania James'a M. Lindsay'a dotyczące procesu głosowania w kongresie dowodzą iż "lokalne" interesy członków wpływają w większym stopniu na decyzje programów broni konwencjonalnej niż strategicznej, oraz że mają większy wpływ na decyzje dotyczące baz wojskowych niż na decyzje dotyczące funduszu obrony. Zob./bibl. s.27. oryginał/.

- 50) Dowodzą tego w pewnym stopniu doświadczenia wyniesione z Wojny w Zatoce. Programy które były krytykowane za swoją interesowność lokalną, takie jak program dotyczący czołgu M - 1, czy M - 2 Bradley, śmigłowca Apache i myśliwca F - 18 doskonale sprawdziły się w misjach wojskowych.
- 51) Liczba personelu komisji obrony pokaźnie się powiększyła przez ostatnie 20 lat. Ogólnie biorąc personel komisji Kongresu zwiększył się o 237 procent od roku 1960 do 1985. Wzrost liczby personelu komisji obrony wyniósł w latach 1964 - 1989 268 procent. W okresie tym podkomisje Asygnowania Środków Obrony i Komisje Służb Zbrojnych powiększyły swój personel z 37 do 99 członków. Dodatkowa liczba 66 członków personelu pracuje nad kwestiami obrony dla poszczególnych członków komisji lub agencji Kongresu. Zob./bibl. s.28. oryginał/.
- 52) Sean O'Keefe, główny księgowy Departamentu Obrony podczas urzędowania Cheney'a był na przykład poprzednio w mniejszości personelu senackiej podkomisji Asygnowania Środków Obrony.
- 53) Zob./bibl. s.29. oryginał/.
- 54) Zob./bibl. s.29. oryginał/.

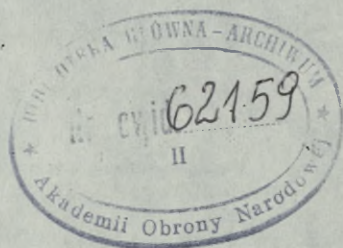
## WYBÓR BIBLIOGRAFII Z ZAKRESU STOSUNKÓW CYWILNO-WOJSKOWYCH

- Abrahamsson, Bengt. *Military Professionalization and Political Power*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1972.
- Adams, Gordon. *The Politics of Defense Contracting: The Iron Triangle*. New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1981.
- Art, Robert. *The TFX Decision: McNamara and the Military*. Boston: Little, Brown Publishers, 1968.
- Burt, Richard. *Defence Budgeting: The British and American Cases*, Adelphi Paper 112. London: International Institute of Strategic Studies, 1975.
- Colton, Timothy J. and Thane Gustafson, Eds. *Soldiers and the Soviet State: Civil-Military Relations from Brezhnev to Gorbachev*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.
- Cotton, Charles. "Alternative Approaches to Continuity and Transformation in Military Organization" in *Military and Society: The European Experience*. Jürgen Kuhlmann, Ed. Toulouse, Munich: 1984.
- Decalo, Samuel. "Modalities of Civil-Military Stability in Africa," *The Journal of Modern African Studies*, 27, December 1989.
- Edmonds, Martin. *Armed Services and Society*. Boulder, CO: Westview Press, Inc., 1988.
- Finer, Samuel. "The Morphology of Military Regimes" in *Soldiers, Peasants, and Bureaucrats: Civil-Military Relations in Communist and Modernizing Societies*. Roman Kolkowicz and Andrzej Korbonski, Eds. Boston: G. Allen and Unwin, 1982.

- Gansler, Jacques S. *Affordable Defense*. Cambridge, MA: MIT Press, 1990.
- Goodpaster, Andrew and Samuel Huntington, Eds. *Civil-Military Relations*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1977.
- Hendrickson, David. *Reforming Defense: The State of American Civil-Military Relations*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1988.
- Higgs, Robert, Ed. *Arms, Politics, and the Economy*. New York: Holmes and Meier, 1990.
- Huntington, Samuel. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, MA: Belknap Press, 1957.
- . *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1991.
- Huntington, Samuel, Ed. *Changing Patterns of Military Politics*. New York: Free Press of Glencoe, Inc., 1962.
- Janowitz, Morris, Ed. *Civil-Military Relations: Regional Perspectives*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1981.
- Janowitz, Morris. *The Military in the Political Development of the New Nations*. Chicago: University of Chicago Press, 1964.
- Kanter, Arnold. *Defense Politics: A Budgetary Perspective*. Chicago: University of Chicago Press, 1983.
- Karsten, Peter. *Soldiers and Society*. Westport, CT: Greenwood Press, Inc., 1978.
- Kennedy, Charles and David Louscher, Eds. *Civil Military Interaction in Asia and Africa*. New York: E. J. Brill, 1991.
- Kennedy, Gavin. *The Military in the Third World*. New York: Charles Scribner's Sons, 1974.
- Kolkowicz, Roman and Andrzej Korbonski, Eds. *Soldiers, Peasants and Bureaucrats: Civil-Military Relations in Communist and Modernizing Societies*. Boston: G. Allen and Unwin, 1982.
- Kolodziej, Edward. *The Uncommon Defense and the Congress: 1945-1963*. Columbus, OH: Ohio State University Press, 1966.

- Kuhlmann, Jürgen, Ed. *Military and Society: The European Experience*. Toulouse, Munich: 1984.
- Luckham, A. R. "A Comparative Typology of Civil-Military Relations," *Government and Opposition*, Winter 1971.
- Malbin, Michael. *Unelected Representatives*. New York: Basic Books, 1980.
- Mayer, Kenneth R. *The Political Economy of Defense Contracting*. Hartford, CT: Yale University Press, 1991.
- McKinlay, R. D. and A. S. Cohan. "A Comparative Analysis of the Political and Economic Performance of Military and Civilian Regimes," *Comparative Politics*, 8, No. 1, October 1975.
- Moskos, Charles and Frank R. Wood, Eds. *The Military: More Than Just a Job?* McLean, VA: Pergamon-Brassey's International Defense Publishers, 1988.
- Moskos, Charles. "The Military-Industrial Complex: Theoretical Antecedents and Conceptual Contradictions" in *The Military-Industrial Complex: A Reassessment*.
- Sam C. Sarkesian, Ed. Beverly Hills, CA: SAGE Publications, 1972.
- Nordlinger, E. A. *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1977.
- Normanton, E. Leslie. *The Accountability and Audit of Governments: A Comparative Study*. New York: Praeger, 1966.
- Perlmutter, Amos. *The Military and Politics in Modern Times*. New Haven, CT: Yale University Press, 1977.
- RAND Corporation. *Civil-Military Relations in a Multiparty Democracy: Report of a Conference Organized by the RAND Corporation and the Hungarian Institute of International Affairs*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, August 1990.
- Russett, Bruce. *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.
- Sarkesian, Sam C., Ed. *The Military-Industrial Complex: A Reassessment*. Beverly Hills, CA: SAGE Publications, 1972.
- Schilling, Warner R., Paul Y. Hammond and Glenn H. Snyder. *Strategy, Politics, and Defense Budgets*. New York: Columbia University Press, 1962.

- Selochan, Viberto, Ed. *The Military, the State, and Development in Asia and the Pacific*. Boulder, CO: Westview Studies in Regional Security, 1991.
- Stepan, Alfred. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.
- Stubbing, Richard. *The Defense Game*. New York: Harper & Row, 1986.
- Weida, William J., and Frank L. Gertcher. *The Political Economy of National Defense*. Boulder, CO: Westview Press, 1987.
- Welch, Jr., Claude E. and Arthur K. Smith. *Military Role and Rule: Perspectives on Civil-Military Relations*. North Scituate, MA: Duxbury Press, 1974.



Druk AON nr 493/WW