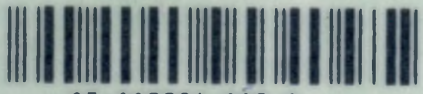




**AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ**  
**WYDZIAŁ STRATEGICZNO - OBRONNY**  
**KATEDRA ANALIZ I PROGNOZOWANIA OBRONNEGO**

mjr dr inż. Marek KULISZ

**ANALIZA BUDŻETU OBRONNEGO**  
**BUNDESWEHRY**  
**WNIOSKI DLA POLSKI**

Biblioteka Główna  
Akademii Obrony Narodowej  
S/3384  
  
05-003384-002-0

WARSZAWA

1997

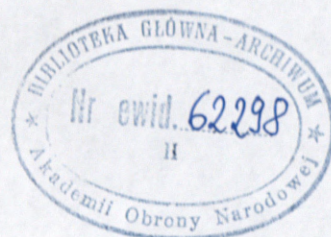
62298



# AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

---

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY  
KATEDRA ANALIZ I PROGNOZOWANIA OBRONNEGO



mjr dr inż. Marek KULISZ

## ANALIZA BUDŻETU OBRONNEGO BUNDESWEHRY

WNIOSKI DLA POLSKI

---

WARSZAWA



1997

## SPIS TREŚCI

	Strona
Wstęp .....	5
1. Tryb uchwalania budżetu - ustawodawstwo budżetowe .....	8
2. Kontrola budżetu .....	17
3. Rozwój budżetu obronnego .....	19
4. Struktura budżetu obronnego .....	26
5. Stabilizacja budżetu obronnego w latach 1997 - 2000 .....	32
6. Menadżerstwo środków budżetowych .....	37
7. Budżet obronny Polski .....	39
Zakończenie .....	47
Wykaz literatury .....	53

## WSTĘP

Wydatki związane z obronnością są swoistym wyrazem zaangażowania całego potencjału ekonomicznego państwa dla osiągnięcia odpowiednich celów militarnych. Za pośrednictwem tych wydatków dokonuje się bowiem swoistego przemieszczenia poszczególnych elementów tego potencjału (zasobów ludzkich i materiałowych) z systemu gospodarki cywilnej do struktury militarnej. W Niemczech, w oficjalnych dokumentach traktujących o militarnej polityce państwa, a w szczególności w tzw. Białych Księgach, które stanowią rządową jej wykładnię, znajduje swoje odzwierciedlenie pojęcie "*wydatki zbrojeniowe*".

Interpretacja pojęcia wydatków zbrojeniowych państwa zgodna jest z przyjętymi i obowiązującymi zasadami określania wydatków militarnych członków NATO. Zgodnie z nimi do wydatków zbrojeniowych w Niemczech zalicza się oprócz wydatków budżetowych Federalnego Ministerstwa Obrony (FMO) na wydatki osobiste, wydatki związane z eksploatacją, szkoleniem i utrzymaniem sił zbrojnych, także wydatki na świadczenia socjalne, pobory wojskowych w stanie spoczynku, utrzymanie wojsk granicznych oraz obronę cywilną.

Przemiany polityczno-militarne Europy Środkowej i Wschodniej po 1989r. (zjednoczenie Niemiec, demokratyczne wybory w Polsce, rozwiązanie Układu Warszawskiego, rozpad ZSRR, powstanie nowych demokracji - Litwa, Łotwa, Estonia i Białoruś) stworzyły nowe (korzystniejsze) warunki zarówno do prowadzenia samodzielnej polityki gospodarczej, jak i kształtowania nowej wizji bezpieczeństwa własnego kraju.

W tej nowej sytuacji Polska brała pod uwagę rysujące się możliwości współpracy w zakresie kształtowania własnego bezpieczeństwa ze wszystkimi istniejącymi międzynarodowymi organizacjami, w tym również z NATO<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Traktat Północnoatlantycki NATO powstał w kwietniu 1949r. Powołano go na podstawie art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych jako związek wolnych państw, zjednoczonych w celu zachowania swojego bezpieczeństwa poprzez wzajemne gwarancje i stabilne stosunki z innymi państwami. Od dnia powołania do życia NATO mając na uwadze wspólne idee demokracji swoich członków, prawa człowieka i poszanowanie międzynarodowego prawa, działa na rzecz ustanowienia sprawiedliwego i trwałego ładu pokojowego w Europie.

Na spotkaniu w styczniu 1994r. w Brukseli, przywódcy państw i rządów 16 członków Sojuszu Północnoatlantyckiego zaprosili państwa uczestniczące w Północnoatlantyckiej Radzie Współpracy (NACC) oraz pozostałych państw KBWE do przystąpienia wraz z państwami NATO do "Partnerstwa dla Pokoju" (PdP).

PdP, według założeń programowych, poprzez współpracę polityczną i wojskową powinno wpłynąć na zmniejszenie zagrożenia dla pokoju, zwiększenia stabilności na kontynencie europejskim oraz umożliwi stworzenie nowego kształtu wzajemnych stosunków międzynarodowych opartych na zasadach współpracy i demokracji. W ramach PdP NATO będzie współdziałać ze swoimi partnerami na rzecz kształtowania cywilnej (demokratycznej) kontroli ministerstw obrony, planowania jasnego (przejrzystego) budżetu obronnego, wspólnych ćwiczeń wojskowych oraz współdziałania w misjach pokojowych, operacjach humanitarnych, ratowniczych itp. Zakres współpracy i jej intensywność zależy głównie od zainteresowania podmiotu (państwa), a zwłaszcza od jego możliwości finansowych.

Polska, mając na uwadze gorzkie doświadczenia historyczne, w celu zapewnienia pełnego i rzeczywistego bezpieczeństwa naszej integralności, postanowiła wybrać drogę pełnej integracji z NATO. Pierwszym krokiem na tej drodze jest aktywne uczestnictwo w programie PdP. Współpraca ta przyspiesza niewątpliwie proces osiągania kompatybilności naszych struktur, systemów i procedur ze standardami obowiązującymi w NATO. O tym, że nie jest to proces ani łatwy ani tani, świadczy najlepiej decyzja MON o wydzieleniu ze swojego budżetu kwoty 80.125 tys. zł. na realizację tegorocznych zadań PdP. Z kwoty tej aż 68.625 tys. zł. przeznaczona została na zakup sprzętu i wyposażenia dla jednostek uczestniczących w tym programie, w celu dostosowania ich do standardów NATO.

Polska realizując swoją politykę bezpieczeństwa sprawia, że nasze siły zbrojne aktywnie uczestniczą również m.in. w misjach pokojowych, co pozwala im uzyskać doświadczenia w zakresie współdziałania na rzecz umacniania systemu bezpieczeństwa europejskiego i światowego.

Przed państwami aspirującymi do członkostwa w NATO, organizacja ta stawia jednak określone wymagania (niezbędne warunki do spełnienia). Jednym z nich jest parlamentarna (cywilna) kontrola wydatków zbrojeniowych, a w tym budżetu wojskowego, którego konstrukcja musi być przejrzysta i kompatybilna w swej strukturze z budżetami państw zachodnich, członków NATO. Kiedy to nastąpi, zależy w głównej mierze od zain-

teresowanych państw - kandydujących do członkostwa w NATO, w tym i Polski. Im szybciej Polska będzie miała silny, stabilny i przejrzysty budżet obronny, tym szybciej i łatwiej nastąpi adaptacja naszych sił zbrojnych do struktur państw - członków NATO. Warto w tym procesie kształtowania nowego oblicza naszego budżetu obronnego, sięgać po znane wzorce postępowania i doświadczenia innych krajów. Takim wzorcem, niewątpliwie godnym naśladowania, jest niemiecka polityka kształtowania budżetu obronnego Bundeswehry. W poszczególnych okresach powojennej historii Niemiec rozmiary i dynamika wzrostu oraz udział wydatków obronnych w Produkcie Krajowym Brutto (PKB) i dochodzie federalnym były różne. Sama struktura tych wydatków też ulegała istotnym zmianom.

## 1. TRYB UCHWALANIA BUDŻETU OBRONNEGO - USTAWODAWSTWO BUDŻETOWE

Budżet obronny państwa<sup>1</sup> jest to roczny plan gromadzenia dochodów finansowych oraz ich wydatkowania na cele związane z realizacją polityki militarnej państwa. Jest on elementem składowym projektu budżetu państwa, który z kolei sporządzany jest przez rząd i zatwierdzany przez parlament. Zanim jednak powstanie właściwy budżet, poszczególne podmioty budżetowe opracowują swoje projekty (tzw. preliminarze budżetowe<sup>2</sup>).

W przypadku zaistnienia trudności w sporządzeniu lub zatwierdzeniu budżetu przed rozpoczęciem roku budżetowego, wydatki podmiotów gospodarki budżetowej (w tym także i armii) realizowane są według tzw. prowizorium budżetowego. Prowizorium takie zatwierdza parlament, z reguły jednak na krótki okres (do chwili ustalenia właściwego budżetu).

Cały roczny proces opracowywania, zestawienia i kontroli finansowego planu budżetowego w Niemczech jest bardzo przejrzysty, a jednocześnie współzależny (koherentny).

Roczne planowanie budżetu i finansów federacji jest wszczynane okólnikiem federalnego ministra finansów o zestawieniu planu budżetowego i średnioterminowego planowania finansowego. Planowanie finansowe obejmuje okres pięcioletni, z czego trzy lata wykraczają jednocześnie ponad planowany rok budżetowy (stanowią plan perspektywiczny).

Pod koniec roku poprzedzającego prace nad planowanym rokiem budżetowym okólnik o zestawieniu bilansu federalnego ministra finansów jest przesyłany do wszystkich najwyższych instytucji federalnych. W okólniku tym zawarte są założenia - ramy finansowo-polityczne dla zamierzonego budżetu federalnego i plan finansów. W okólniku tym podane są również konkretne ograniczenia preliminarza w określonych dziedzinach. Po szczególne resorty zaś zobowiązane są do przesłania swoich preliminarzy do planu budżetu i kwoty do planu finansowego w ustalonym terminie (tj. do marca roku poprzedzającego budżet) do federalnego ministra finansów.

---

<sup>1</sup> Por. *Mała encyklopedia ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1962, s. 78-79.

<sup>2</sup> Wstępny projekt budżetu jednostki budżetowej, który po uchwaleniu budżetu zatwierdzany jest przez jednostkę nadrzędną.

Na podstawie okólnika zestawienia budżetu federalnego ministra finansów oddział budżetowy Federalnego Ministerstwa Obrony (FMO) wydaje roczne rozporządzenie o strukturze przedmiotowej zaplanowanych wydatków budżetowych FMO na dany rok finansowy. W rozporządzeniu tym nakazuje się również jednostkom zgłaszanie swoich potrzeb finansowych poprzez odpowiednie szczeble administracyjne - referaty w FMO do Oddziału Budżetowego z konkretnym ich uzasadnieniem.

Zbiorcze zestawienia potrzeb wykonuje się w poszczególnych rodzajach sił zbrojnych, tzn. w wojskach lądowych, w lotnictwie i w marynarce wojennej. Pozostałe instytucje zgłaszają w przeważającej części indywidualne zapotrzebowania. Około 60 referatów w FMO ma kontakt z finansami wojska, dlatego też referaty te ściśle współpracują z Oddziałem Budżetowym w kwestii ich wydatkowania. W Oddziałach Budżetowych FMO znajduje się 8 referatów (wydziałów), które w zakresie przestrzegania dyscypliny budżetowej, nadzorują jeden lub więcej rozdziałów z wszystkich 22 rozdziałów tzw. planu pojedynczego<sup>3</sup>.

Opracowany pod koniec roku i zatwierdzony przez federalnego ministra obrony plan finansowy Bundeswehry stanowi podstawę dla zaspokajania potrzeb poszczególnych pionów i jednostek organizacyjnych. Plan ten zawiera szczegółowy wykaz przedmiotowych potrzeb rzeczowych sił zbrojnych włącznie z kosztami na określony dzień danego roku (zapotrzebowanie finansowe). Na tej podstawie odpowiednie komórki ustalają zestawienia potrzeb w swoich pionach organizacyjnych. Procedura zestawienia tych potrzeb odbywa się na drodze służbowej, od szczebli najniższych aż do FMO. Na każdym jednak szczeblu potrzeby finansowe podlegają sprawdzeniu, zbiorczemu zestawieniu i przekazaniu wyżej.

Kompetentni oficerowie odpowiedzialni za prawidłowe i terminowe formułowanie potrzeb finansowych dokonują sprawdzenia tych potrzeb w podległych sobie pionach. W uzasadnionych przypadkach oficerowie ci posiadają prawo dokonywania odpowiednich zmian w zestawieniach dotyczących potrzeb budżetowych i planu finansowego, zanim prześlą te dokumenty do referatów wydziałowych w Oddziałach Budżetowych FMO.

---

<sup>3</sup> Plan pojedynczy opracowywany jest od początku istnienia Bundeswehry. Plany takie opracowywane są na kolejne trzy lata działalności. Ostatni 14 plan pojedynczy obejmował lata 1994 -1996.

Referaty wydziałowe (komórki kontroli wstępnej) Oddziału Budżetowego FMO sprawdzają ponownie zestawienie potrzeb. Zasadniczym kryterium tego sprawdzenia są następujące elementy:

- czy zamierzenia mieszczą się w rozporządzeniu o zestawieniu budżetu FMO;
- czy zgłoszone potrzeby na środki finansowe, zwłaszcza z punktu widzenia napływu nowych informacji od okresu planowania obronnego, posiadają pokrycie w budżecie (czy są na to środki finansowe);

Oddział Budżetowy FMO zestawia zapotrzebowanie finansowe Bundeswehry do następnego preliminarza planu pojedynczego na planowany rok budżetowy i wkład FMO do federalnego planu finansów. W tej procedurze łączne potrzeby oceniane są z punktu widzenia uwarunkowań politycznych i preliminarz realnie dostosowany jest do charakteru wymogów FMO oraz do możliwości przeforsowania go w komisji resortowej włącznie z parlamentarną. Oddział Budżetowy po zatwierdzeniu dokumentacji przez Generalnego Inspektora Bundeswehry (jako odpowiedzialnego za planowanie w Bundeswehrze) i akceptacji przez federalnego ministra obrony, przesyła dokumentację do Federalnego Ministerstwa Finansów (FMF).

Preliminarz wstępny otrzymuje jednocześnie do wiadomości Federalny Urząd Rachunkowy (FUR). Dysponując wcześniejszymi informacjami o wymogach budżetowych resortu obrony, FUR uczestniczy w kolejnych posiedzeniach w sprawie budżetu i doradza jako pełnomocnik do spraw gospodarności w administracji federalnej.

Wstępny preliminarz budżetowy FMO i udział FMO w planie finansowym federacji jest szczegółowo omawiany z FMF. Pamiętać jednak należy, że FMF jest odpowiedzialne za plan budżetowy dla całej federacji, a nie tylko dla MFO. Zasadniczą bazę rokowań stanowią, obok wstępnie nakreślonych nakładów, także przewidziane nakłady w obowiązującym planie finansowym. W rozmowach szczegółowych na szczeblu roboczym uczestniczy osiem referatów wydziałów Oddziału Budżetowego FMO i trzy referaty FMF, które odpowiedzialne są za dziedzinę obronności.

Po zakończeniu obrad (rozmów) z wszystkimi resortami FMF opracowuje plan ustawy budżetowej wraz z "planem budżetowym federacji" oraz plan finansowy na trzy kolejne lata. Ponadto w planie tym uwzględnione jest stanowisko Federacyjnego Urzędu Rachunkowego.

Pierwszoplanowa pozycja ministra finansów w rządzie polega tutaj na tym, że to właśnie FMF przekazuje wszystkim pozostałym ministerstwom wytyczne, w oparciu o które każdy minister przygotowuje projekt własnego budżetu. Omawianie końcowego planu budżetu i planu finansowego na szczeblu rządu stwarza ministrom ostatnią możliwość wpływania na jego kształt i osiągnięcie ostatecznego wyniku. Oczywiście możliwe jest przegłosowanie projektu FMF większością głosów członków rządu włącznie z głosem kanclerza, ale zmiany planu bez zgody FMF stanowią na tym szczeblu wyjątek.

Plan budżetowy po zatwierdzeniu przez rząd podlega jeszcze konsultacjom prawnym, zaś plan finansowy federacji - jako wewnętrzny plan rządowy - jest omawiany i uchwalany wyłącznie w trybie rządowym. Zostaje on przekazany Bundestagowi do wiadomości w skróconej formie.

Diskusje parlamentarne nad planem budżetowym rządu federalnego, przesyłanym na początku lipca do Bundestagu i Bundesratu, rozpoczynają się po przerwie letniej, na początku września, na pierwszym czytaniu na plenum Bundestagu. Plan ten przedstawiany jest w obszernych zarysach przez ministra finansów, który omawia główne cele polityki finansowej rządu. Ogólna debata na tym plenum nie dotyczy szczegółów planu ponieważ po pierwszym czytaniu projektu w komisjach Bundestagu odbywa się debata szczegółowa, na której dokonywana jest parlamentarna kontrola planowania budżetowego.

W obradach poświęconych budżetowi obronnemu uczestniczy komisja obrony znająca merytorycznie problemy obronności oraz komisja budżetowa. Obie komisje wybierają ze swojego grona sprawozdawców, którzy są odpowiedzialni za poszczególne części budżetu obronnego, względnie federalnego i przedkładają komisji propozycje wniosków końcowych. Komisja obrony omawia projekt planu podziału środków finansowych z reguły w czasie od dwóch do trzech dni.

Szczególnie interesująca jest sama forma prezentacji poszczególnych pozycji budżetowych. Przygotowywane są informacje w dwóch kategoriach:

- rozpatrywana jest tylko grupa 10 największych planowanych wydatków z budżetu, co pozwala skupić się na najistotniejszych częściach budżetu;

- całościowo rozpatrywane są tylko wydatki w czterech grupach materiałowych tzn. wydatki osobowe, wydatki związane z zakupem uzbrojenia i sprzętu technicznego, wydatki związane z infrastrukturą oraz wydatki związane ze szkoleniem, eksploatacją, badaniami itp.

W celu udzielenia szczegółowych odpowiedzi posłom, w obradach obok kierownictwa FMO uczestniczy cały szereg specjalistów z innych oddziałów, referatów i sztabów dowodzenia resortu FMO oraz FMF i FUR. Komisja obrony zbiera swoje wnioski i przekazuje je do rozpatrzenia komisji budżetowej. Komisja budżetowa natomiast mianuje siedmiu sprawozdawców do budżetu obronnego. Ta podkomisja składa się z przedstawicieli wszystkich partii parlamentarnych, którzy uczestniczyli w planowaniu budżetu na kilku posiedzeniach FMO. Tutaj nadal omawiany jest projekt budżetu obronnego z wysokiej rangi przedstawicielami resortu i uzasadniane są w razie potrzeby możliwości zmiany projektu z udziałem przedstawicieli FMF i Federalnego Urzędu Rachunkowego. Sprawozdawcy dokonują podsumowania swoich obrad i przedstawiają wnioski dla komisji budżetowej.

W tej fazie obrad, dzięki swoim sprawozdawcom, FMO ma możliwość przedstawienia jeszcze swoich dodatkowych propozycji i uwag do projektu rządowego. Jest to zasada, lecz wymaga ona wyczerpującego uzasadnienia proponowanych zmian i osiągnięcia pełnej zgodności wszystkich zainteresowanych stron tzn. posłów, FMO i FMF.

W końcu października obraduje komisja budżetowa w celu rozpatrzenia propozycji planów cząstkowych. Z reguły uwzględnione są zgodne wnioski i propozycje sprawozdawców. Na posiedzeniu końcowym omawiany jest plan ustawy budżetowej z uwzględnieniem wniosków Bundesratu oraz dodatkowych wniosków i propozycji zgłaszanych poza ustalonymi ramami postępowania.

Komisja budżetowa przedstawia swoje propozycje w sprawozdaniu dla Bundestagu, które stanowi podstawę dla dalszych prac nad budżetem (drugie i trzecie czytanie w parlamencie). Frakcje w parlamencie przedstawiają swoje propozycje zmian, których nie uwzględniła komisja budżetowa.

Drugie czytanie w Bundestagu dotyczy sprawozdania w sprawie planów szczegółowych i ustosunkowania się do wniosków komisji budżetowej. Uwzględniane są zarówno ogólne - zbiorowe uwagi jak i pojedyncze głosy odnoszące się do planów szczegółowych. W trzecim czytaniu

podstawą obrad jest już budżet łączny i ustawa budżetowa. W głosowaniu końcowym uchwalony zostaje plan budżetowy. Odbywa się to najdalej do końca listopada.

Bundesrat<sup>4</sup> obradując na podstawie wniosków Bundestagu kończy dyskusję nad budżetem. W połowie, a najdalej do końca grudnia, ustawa budżetowa podpisywana jest przez ministra finansów, kanclerza federalnego i prezydenta oraz ogłaszana w dzienniku ustaw. Z początkiem nowego roku budżet wchodzi w życie.

Po ogłoszeniu ustawy budżetowej w dzienniku ustaw FMF przesyła pozostałym resortom ich plan finansowy i przekazuje w specjalnym okólniku bliższe wskazówki dotyczące gospodarowania w danym roku budżetowym. Poza tym FMF oddaje do dyspozycji FMO - w ramach zautomatyzowanego systemu łączności i kierowania środki budżetowe do wydatkowania, znajdujące się w federalnej kasie w Bonn.

Oddział Budżetowy FMO wydaje rozporządzenie dotyczące wykonania budżetu, skierowane do kompetentnych komórek ministerstwa zajmujących się budżetem planu pojedynczego. W rozporządzeniu tym zwraca się szczególną uwagę na:

- celowość i wysokość obliczonych środków do wydatkowania;
- dotowanie i dziedziny zatrudnienia wykazanych stanów osobowych;
- zobowiązania w obciążeniu przyszłych lat budżetowych.

Rozporządzenie w sprawie wykonania budżetu zawiera konkretne warunki do działalności w poszczególnych działach gospodarczych. Informacje zawarte w tym rozporządzeniu stanowią prawną podstawę działalności finansowej, zwłaszcza dla średniego szczebla służbowego.

Kompetentne komórki dzielą środki budżetowe na wszystkie szczeble organizacyjne Bundeswehry, zajmujące się ich wydatkowaniem (tj. około 2200 podmiotów). Schemat rozdziału ww. środków budżetowych na poszczególnych poziomach organizacyjnych przedstawia się w sposób następujący:

---

<sup>4</sup> Bundesrat jest swoistą reprezentacją wszystkich parlamentów poszczególnych landów niemieckich. Instytucja ta jednak nie ma żadnych mocy prawnych. Zadania pełnione przez Bundesrat związane są polityczną możliwością wpływania na niekorzystne ustawy dla poszczególnych landów. Podkreślić należy, że funkcjonowanie Bundesratu, jako izby w której reprezentowane są interesy poszczególnych landów, ma swoje uzasadnienie w bardzo dużej ich autonomiczności.

- a/ pierwszy poziom rozdziału środków (dystrybucja środków finansowych) dokonywany jest przez referaty wydziałowe Oddziału Budżetowego FMO;
- b/ drugi stopień rozdziału środków (podział środków finansowych) dokonują kompetentne komórki FMO;
- c/ trzeci stopień rozdziału środków (podział środków finansowych) dokonywany jest przez jednostki organizacyjne otrzymujące bezpośrednio te środki z FMO (np. korpusy) - dalszy podział następuje na niższe podległe im szczeble;
- d/ czwarty, piąty i szósty stopień rozdziału - środki finansowe trafiają do komórek organizacyjnych, które same są odbiorcami danych środków, względnie dalej je rozdzielają w podległych sobie pionach do szczebla batalionu włącznie.

Na podstawie przydzielonych środków budżetowych można dopiero przystąpić do ich wydatkowania według zgłoszonych zapotrzebowań przedmiotowych. Poszczególne komórki i pionki organizacyjne muszą jednak pamiętać, że ze środków tych należy wydzielić niezbędną ich ilość na opłaty. Dokonywane są one przeważnie przez kasy Bundeswehry na podstawie informacji z komórek organizacyjnych średniego szczebla o wielkości i sposobie należności płatniczych. Bundeswehra dysponuje łącznie siedemnastoma własnymi kasami na całym obszarze Niemiec. Tylko należności płatnicze FMO są bezpośrednio realizowane przez kasę federalną w Bonn. Podkreślić należy, że zanim zostaną zrealizowane jakiegokolwiek przelewy pieniężne, kasa sprawdza czy dana komórka organizacyjna posiada w swojej dyspozycji odpowiednie środki budżetowe. W związku z tym praktycznie wykluczone jest naruszenie dyscypliny budżetowej (nieprawidłowe przekroczenie przydzielonego budżetu).

Oddział Budżetowy FMO, jako centralny organ kierowniczy i kontrolny prawidłowego wydatkowania budżetu obronnego, na bieżąco otrzymuje z kas raporty zawierające następujące informacje:

- stan realizowania budżetu w poszczególnych pozycjach przedmiotowych;
- ocena i stan realizacji rocznego zapotrzebowania na pokrycie potrzeb według pozycji przedmiotowych;
- niezgodności i kwestie sporne w wydatkach, itd.

Raporty z poszczególnych kas są przesyłane także drogą służbową do centrum rachunkowości w Federalnym Urzędzie Rachunkowym (FUR) w Bonn. Na podstawie informacji o stanie wydatkowania budżetu FUR opracowuje swoje raporty dla Bundestagu, Bundesratu i rządu.

Realizacja budżetu w poszczególnych dziedzinach wydatkowania budżetu obronnego przynosi bardzo wiele różnorodnych problemów, związanych także z organizacją pokrycia potrzeb.

**W dziedzinie wydatków osobowych i eksploatacyjnych** - dominują wydatki na podstawie prawnych i taryfowych uregulowań, względnie stale powtarzających się zadań administracyjnych. Przepływ środków budżetowych w tym dziale przedmiotowym nadzorowany jest przez Oddział FMO ds. osobowych, administracji i prawa oraz przez Oddział Socjalny. Oddziały te mogą oddziaływać w zasadzie na całą organizację administracji Bundeswehry. Także w tej dziedzinie do przekazywania wszelkich informacji stosuje się specjalną drogę służbową.

**W dziedzinie wydatków na materiałowe utrzymanie, rozwój i inwestycje** - Bundeswehra, w przeważającej mierze, skazana jest na bezpośrednią współpracę z silnym lobby przemysłowym zrzeszającym przedsiębiorstwa zbrojeniowe (producenci uzbrojenia i sprzętu technicznego). Podkreślić tutaj należy, że Bundeswehra przy zaspokajaniu swoich potrzeb - podobnie jak całe państwo - nie posiada uprzywilejowanej pozycji i wobec przedsiębiorstw gospodarczych zajmuje pozycję równoprawnego partnera. Jakikolwiek zatem próby odgórnego sterowania, czy wywierania nacisków w tej dziedzinie są raczej ograniczone.

Problem staje się zupełnie zrozumiały, jeśli spojrzeć na statystykę zawieranych kontraktów przez Bundeswehrę. Otóż z 1 mln kontraktów zawieranych w ciągu <sup>roku</sup> z przemysłem, około 98% realizowanych jest w sposób zdecentralizowany, tzn. nie przez odpowiednie komórki podporządkowane Federalnemu Urzędowi ds. Techniki Obronnej i Eksploatacji w Koblencji, a przede wszystkim przez administracje garnizonowe i jednostki wojskowe. Natomiast na FMO i Federalny Urząd ds. Techniki Obronnej i Eksploatacji przypada zaledwie około 2% wszystkich zawieranych kontraktów.

Ten rozkład kształtuje się jednak całkowicie inaczej, jeśli uwzględnimy wartość zawieranych kontraktów. Otóż około 75% wartości wszystkich kontraktów zawieranych jest centralnie (na Federalny Urząd ds. Techniki Obronnej i Eksploatacji przypada około 65%, a na FMO - 10%).

Natomiast tylko około 25% wartości zawieranych kontraktów przypada na administracje danych garnizonów i jednostek wojskowych<sup>5</sup>.

Z wyżej przedstawionych informacji wyraźnie wynika, że na szczeblu centralnym dominuje dysponowanie tą częścią budżetu, która dotyczy nakładów na inwestycje. Ponieważ transakcje tam zawierane dotyczą dużych kontraktów, związane one są z dużą dozą ryzyka. Pomimo bowiem istnienia specjalnego sposobu planowania zbrojeń opartego na hierarchii służbowej, skutkami ubocznymi takiego rozkładu zawieranych kontraktów są niebezpieczeństwa związane z właściwą (terminową) realizacją kontraktów, wynikające z trudności w dostawach, ze strajków, czy też z opóźnień czasowych przy międzynarodowych zamierzeniach kooperacyjnych, itd.

**W dziedzinie wydatków związanych z infrastrukturą** - pokrycie potrzeb jest zorganizowane zupełnie w inny sposób. Kontrakty zawierają kompetentne komórki Bundeswehry zajmujące się sprawami budownictwa. System ten jest podobny do systemu realizowanego w poszczególnych krajach związkowych. Pokrycie potrzeb sterowane jest przez Oddział Kwaternkowy i Garnizonowy FMO z zachowaniem oczywiście hierarchii służbowej. Administracje poszczególnych okręgów wojskowych swoje kontakty z instytucjami budowlanymi krajów związkowych opierają na specjalnie dla nich wydanej przez resort instrukcji prawnej.

---

<sup>5</sup> A. FISHER *40 Jahre Verteidigungshaushalt. Verfahren, Entwicklung und Tendenzen*, Wehrtechnik, nr 5/1995, s. 20.

## 2. KONTROLA BUDŻETU

Szczególną zaletą niemieckiego pojedynczego planu budżetowego jest efektywna kontrola parlamentarna nad władzą wykonawczą.

Federalny Urząd Rachunkowy jest najważniejszą instytucją kontrolną w Niemczech. Instytucja ta nie podlega bezpośrednio ani władzy ustawodawczej, ani władzy wykonawczej. Na podstawie art. 114 Konstytucji Niemiec<sup>1</sup> prawo do kontroli jest częścią prawa budżetowego. Podobne urzędy kontroli działają w poszczególnych landach, natomiast w poszczególnych ministerstwach, w tym także w FMO działają komórki kontroli wstępnej. Niezależność FUR zagwarantowana jest wyborem przez Bundestag przewodniczącego na wniosek rządu.

Jego zadaniem jest kontrola wykorzystania środków budżetowych zgodnie z obowiązującymi przepisami federalnymi. Kontroli FUR podlegają wszelkie instytucje i zakłady (zarówno państwowe jak i prywatne), z którymi rząd współpracuje. Każda marka wyasygnowana z kasy federalnej może więc być sprawdzona przez urzędników FUR.

Innym nie mniej ważnym zakresem działania FUR jest funkcja ciała doradczego. FUR opracowuje własne sprawozdania i opinie na temat zamierzonych przedsięwzięć gospodarczych i finansowych poszczególnych ministerstw, w tym także FMO. W zakresie tego działania mieści się także opracowywanie raportów o przeprowadzonych kontrolach i stwierdzonych nieprawidłowościach oraz oficjalne interpretacje przepisów prawnych. W przypadku, gdy stwierdzono jakiegokolwiek niedociągnięcia lub naruszenia dyscypliny budżetowej, a zalecenia urzędu nie zostały uwzględnione lub zostały zignorowane, FUR opracowuje tzw. raporty specjalne. Raporty te w trybie pilnym przekazywane są do odpowiednich komisji Bundestagu i Bundesratu z jednoczesnym powiadomieniem o danej sytuacji rządu. Na pośrednich szczeblach administracyjnych działają tzw. komórki kontroli wstępnej<sup>2</sup>. Chociaż w sensie administracyjnym podlegają one odpowiedniemu ministrowi, to stanowią raczej jego ciało doradcze, gdyż w swojej działalności merytorycznej opierają się ściśle na wytycz-

---

<sup>1</sup> *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1993, s. 72-73.

<sup>2</sup> Zob. H. KUZIŃSKA *Instytucje parlamentarne i rządowe w Republice Federalnej Niemiec*, Kancelaria Sejmu - Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1995, s. 3-4.

nych FUR. Mają one bezpośredni dostęp do wszystkich materiałów dotyczących działalności finansowej danej instytucji. Komórki te stanowią swoisty rodzaj oddolnej kontroli działalności finansowej poszczególnych ministerstw i resortów, a wszystkie stwierdzone nieprawidłowości zgłaszane są natychmiast do FUR.

Federalny Urząd Rachunkowy jako ciało doradcze ministra finansów bierze aktywny udział w opracowywaniu budżetu federalnego. Wszystkie projekty budżetów wpływające z poszczególnych ministerstw są wnikliwie analizowane i omawiane na posiedzeniach poszczególnych komisji parlamentarnych.

Na forum Bundestagu i Bundesratu Federalny Urząd Rachunkowy raz w roku składa sprawozdanie ze swojej rocznej działalności.

### 3. ROZWÓJ BUDŻETU OBRONNEGO

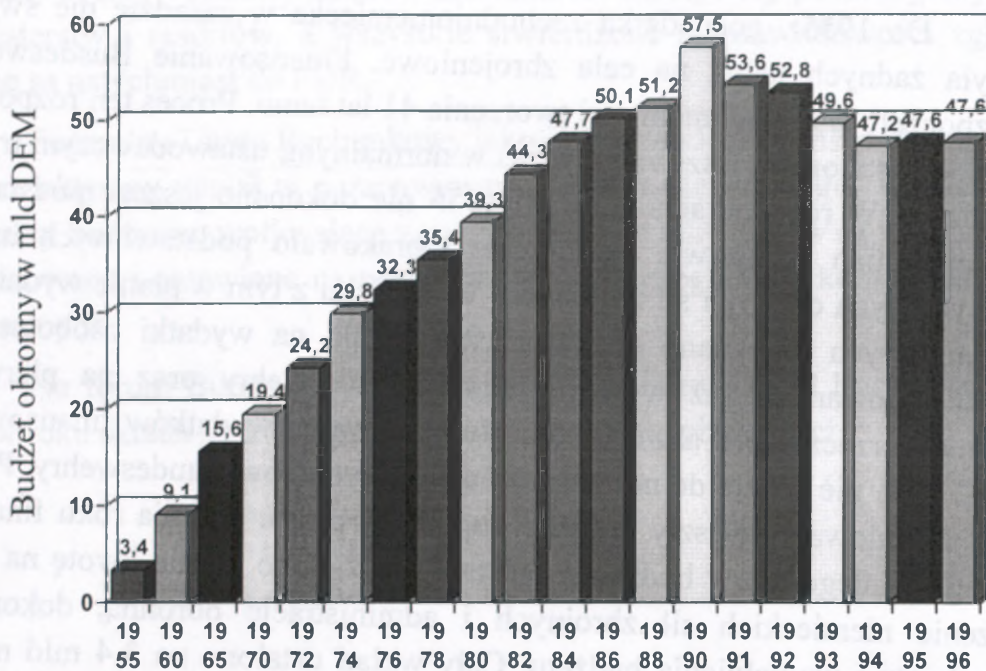
Do 1955r. gospodarka zachodnioniemiecka w zasadzie nie świadczyła żadnych usług na cele zbrojeniowe. Finansowanie Bundeswehry rozpoczęło się od momentu jej tworzenia 41 lat temu. Proces ten rozpoczął się bez ustalonego jeszcze wówczas w normalnym, ustawodawczym trybie budżetu. W roku obrachunkowym 1955 nie dokonano jeszcze podstawowych zmian w ustawie zasadniczej i brakowało podstawowych ustaw dotyczących obrony i sił zbrojnych. W związku z tym w planie wydatków finansowych przyznano prowizoryczne środki na wydatki osobowe dla zaakceptowanego już wówczas stanu Bundeswehry oraz na pierwsze wydatki rzeczowe. Także w procesie planowania wydatków finansowych na 1956r. nie doszło do normalnego ujęcia wydatków Bundeswehry. Prawne uregulowania weszły w życie dopiero w czasie trwania roku finansowego, dlatego też w budżecie państwa wydzielono łączną kwotę na tworzenie niemieckich sił zbrojnych i administrację obronną, dokonując podziału i uzupełnienia budżetu. Cały wkład ustalono na 3,4 mld marek (DEM)<sup>1</sup>. Charakterystyczne, że już wówczas wydzielono 50 mln DEM na programy badawczo-rozwojowe. Pojedyncze preliminarze zostały zaakceptowane w sześciu uzupełnieniach, przy czym komisja budżetowa dokonała tego po obradach z komisją obrony, a finansowanie Bundeswehry rozpoczęło jeszcze przed ogłoszeniem uzupełnień.

W pierwszych latach tworzenia Bundeswehry faktyczne wydatki zbrojeniowe były znacznie niższe niż założone plany. Powstałe w tym okresie znaczne rezerwy środków finansowych faktycznie były niewykorzystane na cele zbrojeniowe. Rezerwy te zgromadzone zostały na specjalnym koncie w banku centralnym RFN. Zjawisko nie wykorzystywania przeznaczonych przez administrację państwową środków na rozwój Bundeswehry wskazuje na istnienie wówczas wielu przeszkód i trudności w urzeczywistnianiu planów tworzenia i rozwoju sił zbrojnych Niemiec. Z chwilą jednak wejścia w życie odpowiednich aktów normatywnych, regulujących ten proces, wszystkie przeciwności zostały szybko przezwyciężone, a zgromadzone w banku centralnym środki finansowe pozwoliły na zdynamizowanie procesu militaryzacji i budowy nowoczesnych sił zbrojnych. Ten-

---

<sup>1</sup> T. DOBIAS *NATO kronika fakty dokumenty 1949-1982*, MON, Warszawa 1984, s. 346.

dencje dynamiki zmian budżetu obronnego Niemiec w latach 1955÷1996 przedstawiono na rys. 3.1.

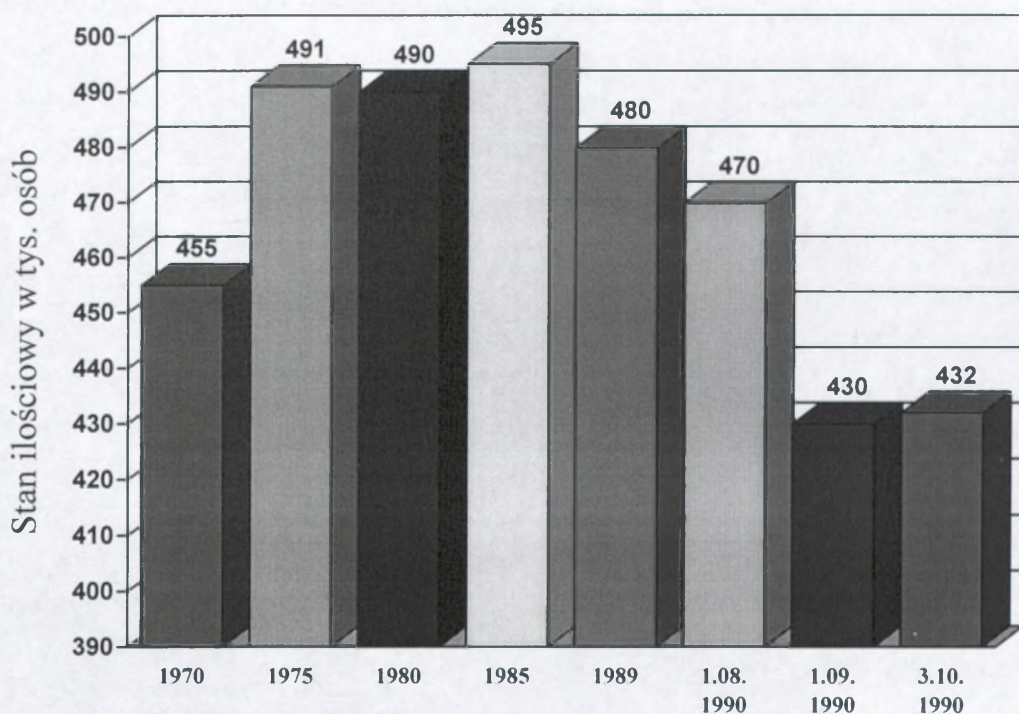


Rys. 3.1. Kształtowanie się budżetu obronnego Bundeswehry w wybranych latach 1955÷1996 w mld DEM (w cenach bieżących)

Źródło: Źródło: *Bundeswehr ...op. cit.*, s. 9, A. FISHER *40 Jahre ... op. cit.*, s. 23; obliczenia własne.

Z analizy tego rysunku wysnuć można wniosek, że w powojennej historii Niemiec, w rozwoju budżetu obronnego wyróżnić można trzy charakterystyczne okresy od momentu powstania Bundeswehry.

**Okres pierwszy** (obejmujący lata 1956÷1970) charakteryzował się dość szybkim przyrostem wydatków związanych z finansowaniem tworzonej, w zasadzie od podstaw, struktury Bundeswehry. Jest to okres ilościowego rozwoju tej armii, powstawania nowych jednostek, a jednocześnie dynamicznego przyrostu zaopatrzenia materiałowo-technicznego. Bardzo szybko armia niemiecka stała się potężną siłą, o czym może świadczyć chociażby jej stan 455.000 żołnierzy w 1970r. (rys. 3.2).



Rys. 3.2. Stan ilościowy Bundeswehry w wybranych latach 1970÷1990

Źródło: *NATO ...op. cit. s. 417* oraz *Bundeswehr heute und morgen*, Zentrum Innere Führung, Koblenca 1994; obliczenia własne.

**Okres drugi** (obejmujący lata 1971÷1990) charakteryzował się dynamicznym wzrostem nakładów finansowych na armię. Jest to okres jej przeobrażenia. W 1971r. wartość budżetu obronnego wynosiła 21,4 mld DEM. Do roku 1986r. budżet Bundeswehry zwiększył się do wartości 50,1 mld DEM. Był to wyjątkowo duży wzrost o 28,7 mld DEM. (w kolejnych latach do 1990r. budżet wzrósł o 7,4 mld DEM). Tak duże nakłady finansowe pozwoliły, w niektórych dziedzinach uzbrojenia, na wycofywanie starszego sprzętu z eksploatacji. W jego miejsce wprowadzano do wojsk jakościowo nowy sprzęt przełomu II i III generacji. Okres ten również charakteryzuje się wzrostem stanu armii z 455.000 żołnierzy w 1970r. do stanu 495.000 w roku 1985. W ostatnich pięciu latach przed zjednoczeniem budżet wzrósł zaledwie o 3,5 mld DEM. Okres ten charakteryzował się stałym zmniejszaniem stanów osobowych do poziomu 432.000 tuż przed zjednoczeniem.

Był to jednak okres bardzo istotny dla armii, gdyż dzięki ograniczeniu (zmniejszaniu) stanów osobowych, zmniejszone tempo przyrostu wy-

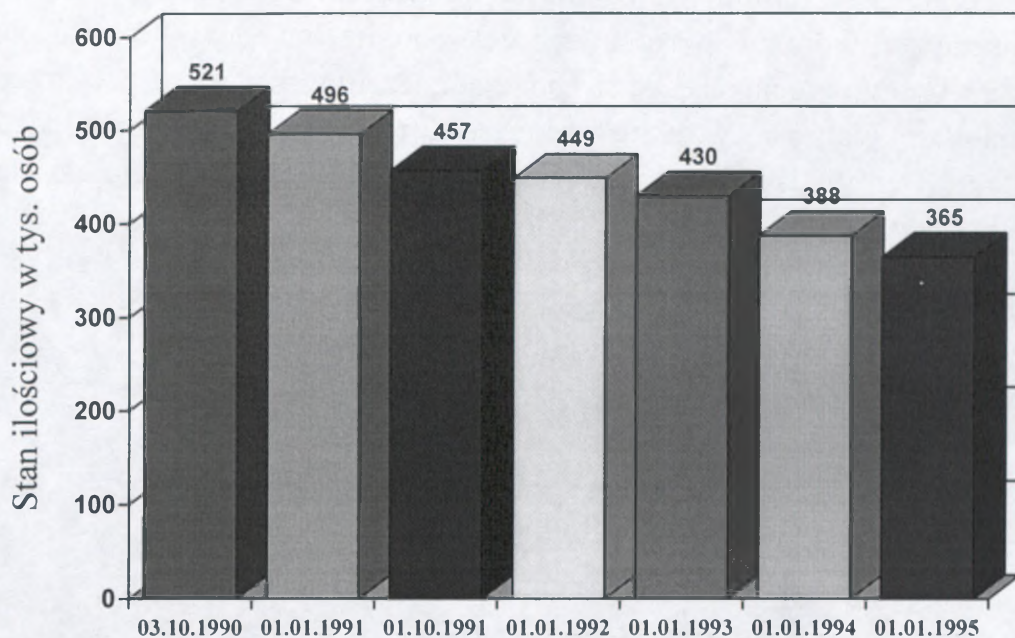
datków zbrojeniowych nie zmniejszyło dynamiki zmian stopnia jej utechnicznienia. Ponadto, co jest warte podkreślenia, dotychczasowe uzbrojenie produkcji amerykańskiej powszechnie zastępowano sprzętem rodzimej produkcji. Na uzbrojenie wprowadzano nowe generacje sprzętu (np. czołg Leopard-2, samobieżne działo przeciwlotnicze Gepard, niszczyciel czołgów Jaguar, wielozadaniowy samolot Tornado, transporter opancerzony Marder-2, okręty, fregaty, stawiacze min itp.). Był to sprzęt coraz nowocześniejszy, ale i coraz droższy. Pokreślić należy, że w ramach środków budżetowych FMO wygospodarowano również środki na przeprowadzenie modernizacji sprzętu znajdującego się już w eksploatacji. Proces wymuszony został przez dynamiczny postęp naukowo-techniczny. I chociaż koszty takiego procesu były bardzo wysokie, porównywalne z nowymi egzemplarzami, a niekiedy nawet go przewyższały<sup>2</sup>, to dzięki jego kontynuacji Bundeswehra szybko stała się jedną z najlepiej uzbrojonych armii świata, a przemysł zbrojeniowy Niemiec prężnie się rozwijał.

**Trzeci okres** związany jest z najnowszym okresem w historii Bundeswehry i przypada na lata 1991÷1995. Okres ten charakteryzuje się nagłym wzrostem liczebności armii w wyniku procesu zjednoczenia Niemiec, a następnie radykalnym stałym jej zmniejszaniem. Wynikało to przede wszystkim ze znacznego ograniczenia budżetu obronnego. W chwili zjednoczenia Niemiec wydatki zbrojeniowe osiągnęły maksymalny poziom 57,5 mld DEM, by następnie, w ciągu zaledwie czterech lat po zjednoczeniu, obniżyć się do 47,2 mld DEM w 1994r. Pierwsze ograniczenie wydatków Bundeswehry o 3,9 mld DEM zanotowano już w 1991r. (rys. 3.1). W 1992r. budżet zmniejszył się już do wartości 49,6 mld DEM, a w 1994r. osiągnął poziom zaledwie 47,2 mld DEM. W tym samym czasie siły zbrojne zmniejszyły swój stan z 521.000 żołnierzy do 365.000. Tendencja ta przedstawiona została na rys. 3.3.

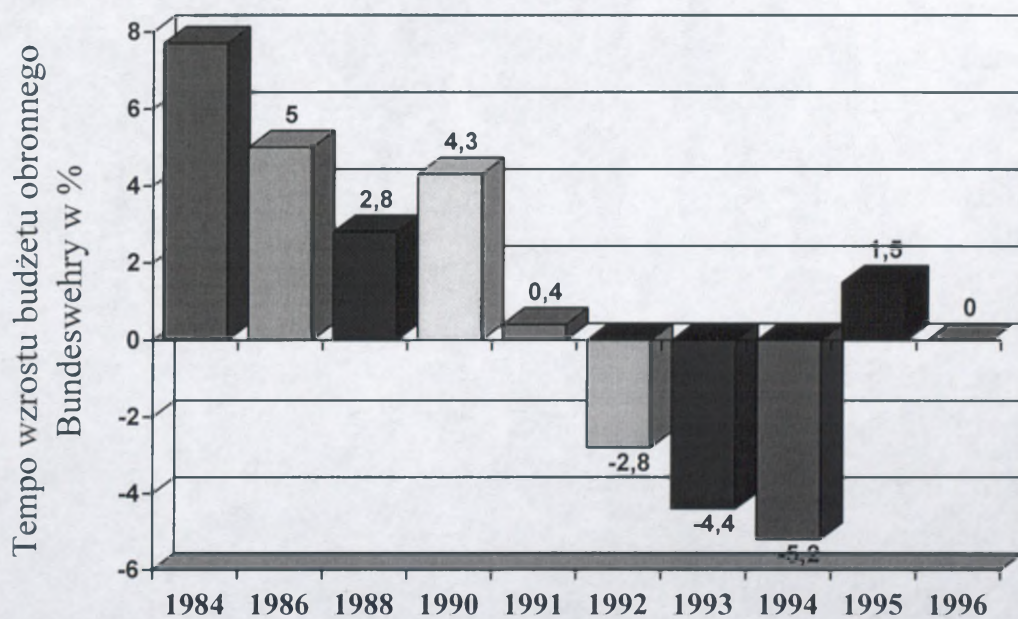
W 1995r. nastąpił wzrost budżetu o 400 mln DEM. W budżecie federalnym na 1996r. zaplanowano budżet obronny w tej samej wysokości. Dynamika tych zmian pokazana została na rys. 3.4. Z analizy tego rysunku wynika, że po zjednoczeniu Niemiec Bundeswehra przechodziła trudny okres restrukturyzacji.

---

<sup>2</sup> Przykładem tu może być proces modernizacji samolotu wielozadaniowego Tornado. Cena jednostkowa tego samolotu w 1980 wynosiła 35 mln DEM, natomiast nowa jego wersja po modernizacji z 1989r. kosztowała już 100 mln DEM



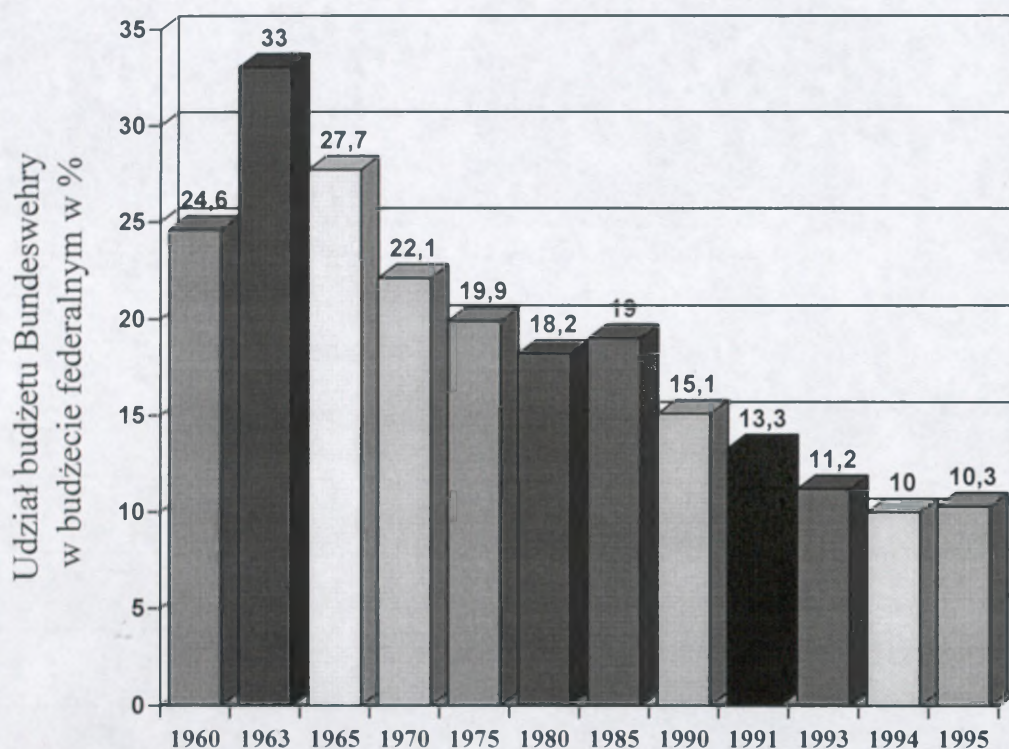
Rys. 3.3. Stan ilościowy Bundeswehry po zjednoczeniu Niemiec  
 Źródło: *Bundeswehr ...op. cit.*



Rys. 3.4. Dynamika zmian budżetu Bundeswehry w wybranych latach 1984÷1996 (w %, rok poprzedni = 100)

Źródło: A. FISHER *40 Jahre ... op. cit.*, s. 23 oraz *NATO ...op. cit.* s. 406; obliczenia własne.

Adaptacja armii byłej NRD do standardów zachodnich była bardzo kosztowna. Pomimo wzrostu budżetu obronnego do 57,5 mld DEM w 1990r., w kolejnych latach po zjednoczeniu rząd przeznaczał coraz mniejsze kwoty na restrukturyzację armii (ujemne tempo wzrostu budżetu Bundeswehry). Tendencje zmian wielkości udziału budżetu Bundeswehry w budżecie federalnym przedstawiono na rys. 3.5.



Rys. 3.5. Wielkość udziału procentowego budżetu Bundeswehry w budżecie federalnym Niemiec w wybranych latach 1960÷1995

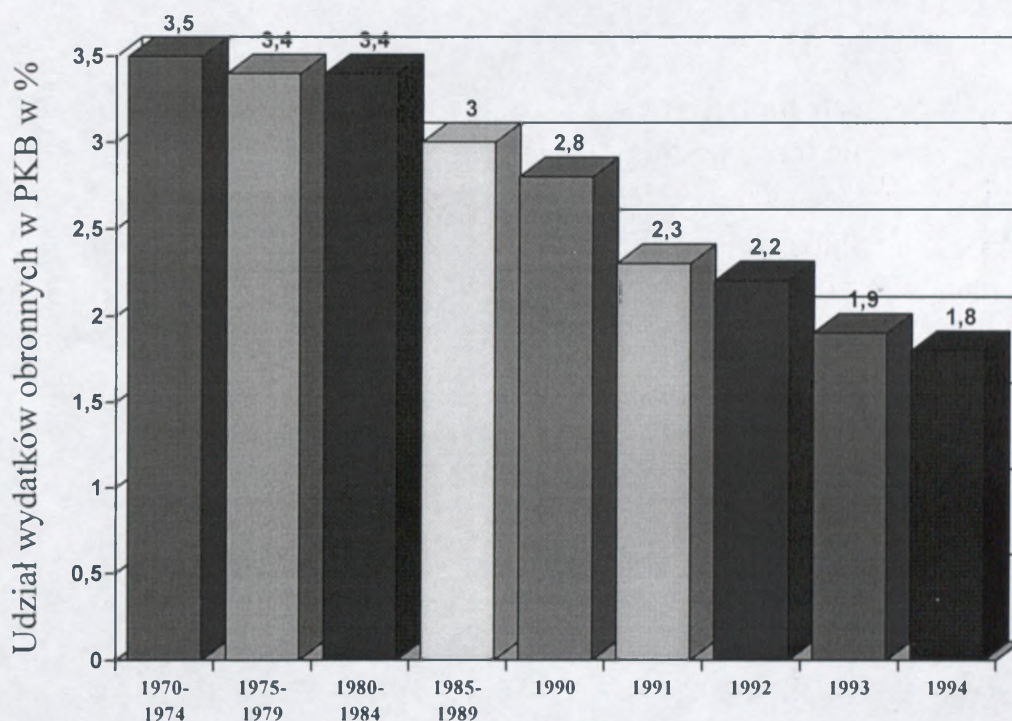
Źródło: *Bundeswehr ...* op. cit., s. 9. oraz A. FISHER *40 Jahre ...* op. cit., s. 23.

Z analizy tego rysunku wynika, że procentowy udział budżetu obronnego w budżecie federalnym już od 1963r., kiedy osiągnął swój maksymalny poziom 33%, posiadał tendencję spadkową. W kolejnych latach współczynnik ten był jednak coraz mniejszy - w 1980r. osiągnął poziom zaledwie 18,2%. Do 1985r. odnotowano niewielki wzrost do poziomu 19% i stan ten w zasadzie był utrzymywany na niezmiennym poziomie do

1989r. Już od 1990r. następuje szybka tendencja spadkowa od 15,1% do 10% w 1994r.

Program zjednoczenia Niemiec okazał się bardzo kosztowny i armia odczuła go równie boleśnie jak inne działy gospodarki. Ograniczenie budżetu w 1991r. do poziomu 13,3% nie było ostateczne, bowiem w kolejnym roku budżet Bundeswehry stanowił tylko 11,2% budżetu federalnego, a w 1994r. został on obniżony nawet do poziomu 10%.

Proces zmian wydatków obronnych w Republice Federalnej Niemiec można również zaobserwować wyrażając ten wskaźnik jako procentowy udział w Produkcie Krajowym Brutto (PKB). Tendencję zmian tego wskaźnika przedstawiono na rys. 3.6.



Rys. 3.6. Wielkość udziału procentowego wydatków obronnych Niemiec w latach 1970÷1989 w PKB (w cenach bieżących)

Źródło: NATO ...op. cit. s. 410.

Z analizy tego rysunku wyraźnie wynika, że do 1984r. wskaźnik ten był w zasadzie stały, utrzymując się na poziomie (3,5÷3,4)%. W następnych latach do zjednoczenia zmniejszył się do poziomu 3%. Okres po zjednoczeniu Niemiec charakteryzuje się już stałym spadkiem udziału wydatków obronnych w PKB, z poziomu 2,8% w 1990r. do poziomu 2,2% w 1992r. i 1,8% w roku 1994.

#### 4. STRUKTURA BUDŻETU OBRONNEGO

Analizę struktury wydatków obronnych przeprowadzić można przyjmując różne kryteria grupowania tych wydatków. Najczęściej spotykanym kryterium jest struktura przedmiotowa wydatków, oznaczająca klasyfikację wydatków według ich przeznaczenia. Biorąc to kryterium pod uwagę, wydatki budżetowe przeznaczone na zbrojenia w literaturze przedmiotu dzielone są np. na:

- wydatki osobowe;
- wydatki na sprzęt;
- wydatki związane z infrastrukturą;
- inne wydatki<sup>1</sup>.

Oczywiście możliwy jest dalszy, głębszy podział tych wydatków lub podział zupełnie inny, według innego kryterium. Podkreślić jednak należy, że o ile we wszystkich krajach będących członkami NATO istnieje zgodność co do jednakowej interpretacji wydatków zbrojeniowych i budżetów obronnych, to klasyfikacja tych wydatków jest już interpretowana indywidualnie przez każdy kraj według własnych potrzeb. Z tego też powodu wynikają znaczne różnice w sposobie prezentowania struktury wydatków obronnych. Fakt ten sprawia także duże trudności w prowadzeniu porównań danych grup wydatków obronnych kilku krajów.

Podkreślić należy, że w historii powojennej Bundeswehry klasyfikacja wydatków obronnych ulegała istotnym zmianom. W latach sześćdziesiątych np. wydatki te dzielono na pięć zasadniczych grup<sup>2</sup>:

- wydatki osobowe;
- wydatki jednorazowe;
- wydatki ogólne;
- wydatki rzeczowe;
- wydatki nadzwyczajne.

W latach siedemdziesiątych natomiast przyjęto nieco inną, bardziej rozbudowaną klasyfikację podziału wydatków obronnych Bundeswehry.

---

<sup>1</sup> Zob. *NATO* ...op. cit., s. 414-416.

<sup>2</sup> Zob. H. FIEDLER i in., *Problemy potencjału wojenno-ekonomicznego RFN*, WAP, Warszawa 1985, s. 135-136.

W oficjalnych dokumentach Federalnego Ministerstwa Obrony wydatki te dzielono na<sup>3</sup>:

- wydatki osobowe;
- rzeczowe wydatki zarządzania (wydatki na administrację);
- wydatki na badania, prace rozwojowe i doświadczenia;
- wydatki na eksploatację sprzętu;
- wydatki na zakupy wojskowe;
- wydatki na urządzenia wojskowe;
- wydatki na infrastrukturę wojskową;
- wydatki na dopłaty i dotacje na cele bieżące;
- specjalne wydatki wojskowe.

Na początku lat osiemdziesiątych Federalne Ministerstwo Obrony przyjęło natomiast czterostopniową gradację wydatków zbrojeniowych<sup>4</sup>:

- wydatki osobowe;
- inwestycje obronne (wydatki na badania, zakupy uzbrojenia, na inwestycje i infrastrukturę);
- wydatki na utrzymanie i eksploatację środków materiałowych;
- inne wydatki funkcjonowania.

W kolejnych latach rozwoju Bundeswehry wypracowano nową, współczesną strukturę określania i podziału budżetu obronnego. Struktura ta jest dość charakterystyczna i przejrzysta.

**Po pierwsze** plan pojedynczy składa się z 22 rozdziałów. Każdy rozdział z kolei dzieli się według jednolitego planu grupowego w poszczególnych pozycjach (pionach) dla całego budżetu federalnego (w budżecie obronnym jest ich około 600), przy czym pierwsza cyfra wskazuje grupę główną, druga grupę wyższą, a trzecia - grupę.

Grupa główna z liczbami od 0 do 3 dotyczy wpływów. Wydatki natomiast znajdują się w grupie głównej pod pozycjami od 4 do 9. Grupy główne są z kolei podzielone w grupach wyższych i grupach. Poszczególne grupy posiadają różnorodne pozycje, które różnią się dalej liczbami porządkowymi.

---

<sup>3</sup> Tamże, s. 136.

<sup>4</sup> Tamże, s. 137.

Po drugie proces planowania i zaspokajania potrzeb sił zbrojnych realizowany jest przez FMO w sposób centralny, tzn. nie istnieją częściowe budżety dla pojedynczych podmiotów struktury sił zbrojnych (np. tylko dla lotnictwa, czy marynarki wojennej). Z analizy budżetu obronnego Bundeswehry wynika, że finansowanie lotnictwa (rozdział budżetu obronnego obejmującego samoloty, itd.) obejmuje nie tylko samoloty wojsk lotniczych, ale także samoloty marynarki wojennej oraz samoloty i śmigłowce wojsk lądowych.

Aby struktura budżetu obronnego stała się zupełnie przejrzysta, przedstawiono różnorodne tytuły wydatków, za pomocą podziału grup według szczegółowej struktury wydatków. Według tego kryterium w obecnym planie budżetowym Bundeswehry wyróżnione zostały następujące grupy szczegółowe<sup>5</sup>:

- wydatki osobowe;
- konserwacja materiałowa i eksploatacja;
- pozostałe wydatki eksploatacyjne;
- badania i próby;
- zaopatrzenia wojskowe;
- inwestycje wojskowe;
- pozostałe inwestycje.

Do badań i analiz wydatki FMO są określane jednak najczęściej tylko w dwóch głównych kategoriach:

- w pozycjach eksploatacji (pierwsze trzy kategorie, które obejmują wydatki eksploatacyjne);
- w pozycjach inwestycji (ostatnie cztery kategorie, tzw. wydatki inwestycyjne na obronę).

Wyjaśnić tu należy, że określenie "*wydatki inwestycyjne na obronę*" dotyczy przede wszystkim inwestycji w dziedzinie uzbrojenia, sprzętu technicznego i całej infrastruktury technicznej. Środki te zwiększają bowiem siłę bojową Bundeswehry. Jednakże np. w dziedzinie zaopatrzenia w amunicję chodzi nie tyle o inwestycje w znaczeniu gospodarczym, co raczej o "element konsumpcyjny".

To specyficzne podporządkowanie wydatków obronnych wywodzi się od ogólnego pojęcia inwestycji, które określone są w art. 115 Konsty-

---

<sup>5</sup> A. FISHER, *40 Jahre ...op. cit.*, s. 17.

tucji Niemiec<sup>6</sup>. Wydatki inwestycyjne obejmują oczywiście inwestycje rzeczowe i pomoc finansową.

Wydatki obronne na inwestycje zwiększały się od 1956r. z poziomu 2,578 mld DEM do poziomu 5,295 mld DEM w 1959r. W 1960r. spadły one co prawda do poziomu 4,592 mld DEM, ale już w latach 1961÷1963 wydatki te wzrosły do poziomu 11,039 mld DEM. W latach 1964÷1966 wydatki te spadły do poziomu 7,841 mld DEM. W roku 1967 nastąpił wzrost do poziomu 9,019 mld DEM. W następnych latach, aż do roku 1972 wydatki te zostały ustabilizowane na poziomie 6,6÷6,7 mld DEM. Od 1973r. wydatki inwestycyjne przekroczyły po raz pierwszy poziom 8 mld DEM. Do 1986r. wydatki te systematycznie wzrastały do wartości 17,462 mld DEM. Wzrost tego wskaźnika (w tych latach) odzwierciedla tendencje lat osiemdziesiątych do wyposażania Bundeswehry w jakościowo nowoczesny sprzęt III generacji. Wydatki te utrzymały się do 1991r. na poziomie 17 mld DEM. W tym roku przy ogólnym założeniu zmniejszenia wydatków federalnych we wszystkich działach, wydatki na inwestycje zmniejszyły się do poziomu 15 mld DEM<sup>7</sup>. Tendencje zmian tych wydatków przedstawiono na rys. 4.1.

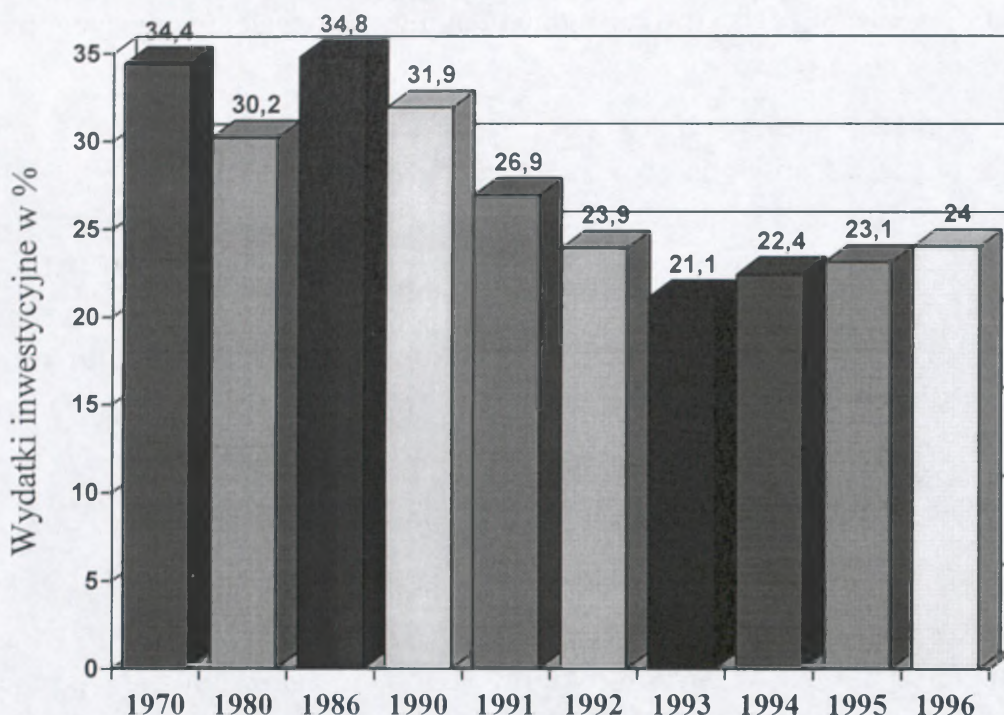
Początkowy systematyczny spadek wydatków inwestycyjnych spowodowany był niewątpliwie stałą rozbudową sił zbrojnych. Powolny, lecz stały wzrost stanów osobowych sił zbrojnych spowodował spadek tej wartości do poziomu 30,2% w 1972r.

Przy tej spadkowej tendencji postawiono po raz pierwszy w Bundeswehrze problem określenia dolnego progu wydatków budżetowych na inwestycje. W tym celu rząd federalny powołał w 1972r. Komisję ds. Struktury Obronnej. Wynikiem pracy tej komisji było opracowanie w 1972r. głównych kierunków zmian wydatkowania budżetu Bundeswehry do końca lat 70. Wnioskiem końcowym pracy tej komisji było stwierdzenie, iż dla właściwego (niezakłóconego) rozwoju sił zbrojnych udział inwestycji w budżecie obronnym nie powinien być mniejszy niż 30%. Co jest charakterystyczne ocena struktury wydatków i wnioski końcowe tej komisji nadal nie straciły na aktualności.

---

<sup>6</sup> *Grundgesetz ...op. cit.*, s. 73.

<sup>7</sup> Dane zaczerpnięto z artykułu A. FISHER *40 Jahre ...op. cit.*, s. 20-21.



Rys. 4.1. Tendencje zmian wydatków inwestycyjnych budżetu Bundeswehry w wybranych latach 1970÷1996 (w % całości wydatków)

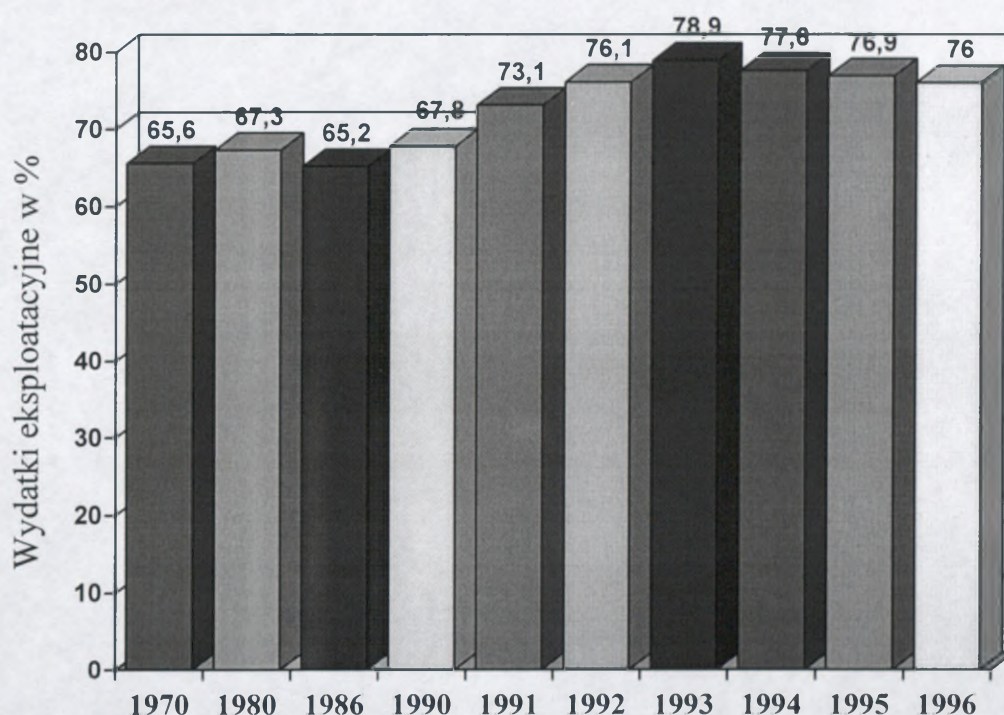
Źródło: Opracowano na podstawie A. FISHER *40 Jahre ...op. cit.*, s. 23; obliczenia własne.

Realizując wyraźne zalecenia tej komisji, kwoty budżetu obronnego przeznaczone na inwestycje w latach 1972÷1980 utrzymywane była w granicach 30÷31% całości wydatków, a następnie do 1986r. systematycznie zwiększano je do poziomu 34,8%. Dzięki wzrostowi tych wydatków, w okresie tym dokonała się sukcesywna wymiana sprzętu Bundeswehry na sprzęt III generacji. W tym czasie, według oceny ekspertów NATO, Bundeswehra wprowadziła na wyposażenie swoich wojsk m.in. nowe czołgi Leopard, transportery opancerzone Marder, a także przeciwpancerne pociski kierowane typu Milan i Hot. Podkreślić należy również, że znaczna część istniejącego już uzbrojenia uległa znacznej modernizacji.

Od 1986r. wydatki na inwestycje zaczęły jednak systematycznie spadać (por. rys. 4.1). W chwili zjednoczenia Niemiec osiągnęły jeszcze co prawda poziom prawie 32%, ale w następnym roku spadły już do poziomu 26,9% i nie był to ostatni spadek. W 1993r. na inwestycje przeznaczono tylko 21,1% całego budżetu obronnego. Wydatki te osiągnęły tym samym

poziom krytyczny, przy którym nie można już było finansować wydatków związanych z zakupem nowoczesnego uzbrojenia dla sił zbrojnych. Dlatego też według wielu specjalistów Bundeswehra nie powinna zapominać o zaleceniach komisji z 1972r. i zalecanego progu 30% dla tych inwestycji. Ta ujemna tendencja wydatków inwestycyjnych widoczna jest szczególnie w grupach szczegółowych. Przykładem mogą tu być wydatki w dziedzinie zaopatrzenia. W latach 1983÷1987 wydatki w tej dziedzinie osiągały roczny poziom kwoty do 12 mld DEM. W budżecie obronnym w 1991r. wydatki na zaopatrzenie ustalono już tylko na poziomie 10,8 mld DEM, a w 1993r. wydatki te spadły do poziomu 9,5 mld DEM<sup>8</sup>.

Tendencje zmian wydatków budżetu obronnego FMO na koszty eksploatacyjne przedstawiono na rys. 4.2.



Rys. 4.2. Tendencje zmian wydatków eksploatacyjnych budżetu obronnego Niemiec w wybranych latach 1986÷1996 (w % całości wydatków)

Źródło: Opracowano na podstawie A. FISHER *40 Jahre ...op. cit.*, s. 23; obliczenia własne.

<sup>8</sup> Tamże, s. 23.

Z analizy tego rysunku wyraźnie wynika, że wydatki te systematycznie wzrastały do 1993r. W tym roku wydatki eksploatacyjne pochłaniały prawie 79% budżetu obronnego. Jednakże już od 1994r. zauważyć można systematyczny spadek tych wydatków do poziomu 76,9% w roku 1995.

Niewielkim zmianom ulegały natomiast wydatki na infrastrukturę. W 1984r. wynosiły one około 2 mld DEM, podczas gdy w budżecie FMO na 1990r. na infrastrukturę przeznaczono kwotę o 30% większą, tzn. kwotę 2,6 mld DEM. Jednakże już w następnym roku wydatki te spadły i ustabilizowały się na poziomie 2,1 mld DEM<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Tamże, s. 23.

## 5. STABILIZACJA BUDŻETU OBRONNEGO W LATACH 1997÷2000

W 1995r. ekstremalne oszczędności federalne ograniczyły budżet obronny do poziomu 47,6 mld DEM. W związku z takim obniżeniem budżetu FMO dokonało następujących analiz i przewartościowań swojego budżetu:

**Po pierwsze** - do 2000r. Bundeswehra przy tak niskim budżecie nie jest w stanie utrzymywać swojego stanu osobowego na poziomie 370.000 żołnierzy oraz 151.000 pracowników cywilnych, nie dopuszczając przy tym do dalszego spadku wydatków w dziedzinie inwestycji. W związku z tym od 1996r. określono obowiązujący stan Bundeswehry na poziomie 340.000 żołnierzy i 140.000 pracowników cywilnych. Dzięki takim ograniczeniom FMO zamierza osiągnąć oszczędności w wysokości 1,5 mld DEM.

**Po drugie** - wydatki na eksploatację w Bundeswehrze mogą i muszą być mniejsze. Podjęto działania w dziedzinie racjonalizacji programu inwestycyjnego, mające na celu zwiększenie środków finansowych na nowoczesną technikę wojskową.

Podkreślić należy, że pierwsza faza zmian została podjęta już w wydatkach budżetowych na 1994r. Dokonano redukcji stanu osobowego oraz wprowadzając oszczędności w dziedzinie eksploatacji (844 mln DEM).

Druga faza zmian dokonała się w związku z wejściem w życie umowy koalicyjnej (zawartej 11 listopada 1994r.) dla 13 kadencji Bundestagu. Ustalono wówczas, że wydatki na obronę będą w wysokości 47,9 mld DEM rocznie. Rząd federalny potwierdził to w planie budżetowym na 1995r. Postanowiono także, że budżet obronny będzie systematycznie wzrastał do wysokości 48,4 mld DEM<sup>1</sup> w 1998r.

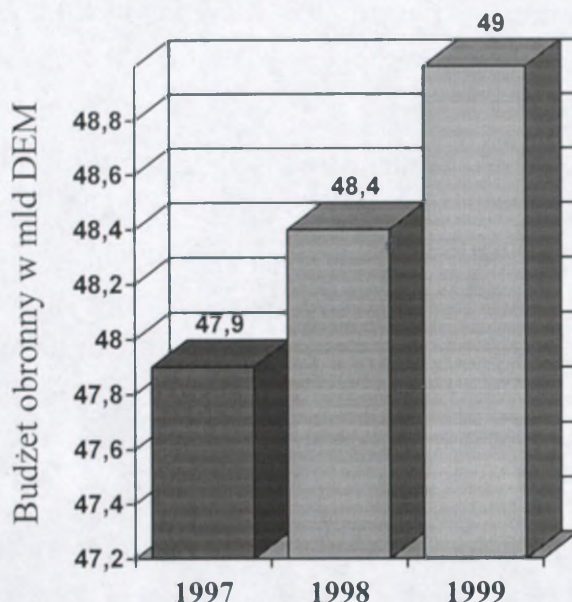
Trzecia faza dotyczyła poprawy struktury planu rządowego w Bundestagu. Celem rządu było zwiększenie udziału inwestycji w budżecie obronnym z 21,1% w 1993r. do 22,4% w 1994r. W związku z tym spadły po raz pierwszy wydatki na eksploatację z 78,9% na 77,6% całości wydatków. W kolejnych latach 1995÷1996 utrzymano tendencję wzrostu nakładów

---

<sup>1</sup> Tamże, s. 23.

inwestycyjnych do 23,1÷24 %, przy jednoczesnym ograniczeniu nakładów eksploatacyjnych do 76,9÷76 % całości wydatków (por. rys. 4.1 i 4.2).

Przewidywane tendencje zmian budżetu obronnego Niemiec na lata 1997÷1999 przedstawiono na rys. 5.1.

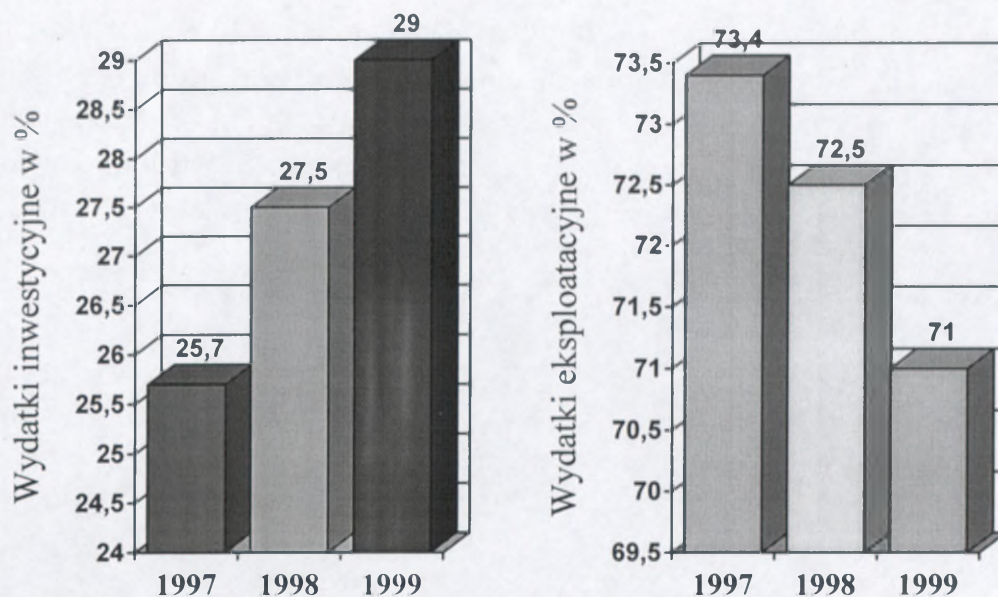


Rys. 5.1. Planowane tendencje zmian budżetu obronnego Bundeswehry do 1999r. w mld DEM (w cenach bieżących)

Źródło: Opracowano na podstawie A. FISHER *40 Jahre ...op. cit.*, s. 23.

Z analizy tego rysunku wynika, że w 14. planie pojedynczym i 29. planie finansowym zakłada się, że w latach 1997÷1999 nastąpi systematyczny wzrost wielkości kwot przeznaczanych na budżet obronny Bundeswehry. Już w 1997r. rząd założył niewielki wzrost budżetu obronnego do 47,9 mld DEM (wzrost o 300 mln DEM). Jednak już na następny rok finansowy 1998 zaplanowano wzrost budżetu obronnego o 2,9%. Plany rządowe zakładają dalszy wzrost budżetu obronnego w 1999r., do kwoty 49 mld DEM.

Zmiana planowanych wielkości nakładów finansowych na budżet obronny FMO związana jest również z planami samego ministerstwa dotyczącymi struktury tego budżetu. Tendencje zmian planowanych nakładów budżetowych FMO na eksploatację i inwestycje przedstawiono na rys. 5.2.



Rys. 5.2. Planowane zmiany wydatków inwestycyjnych i eksploatacyjnych budżetu obronnego Bundeswehry do 1999r. (w % całości wydatków)

Źródło: A. FISHER *40 Jahre ...op. cit.*, s. 23; obliczenia własne

Z analizy tego rysunku wynika, że FMO zakłada w latach 1997÷1999 utrzymanie systematycznego wzrostu wydatków inwestycyjnych. W strukturze budżetu na 1997r. przewidziano wzrost tych wydatków do poziomu 25,7%. W kolejnych latach 1998÷1999 założono, że tempo wzrostu nakładów inwestycyjnych powinno zostać utrzymane na poziomie około 1,5% rocznie, by do końca tego wieku osiągnąć poziom 30%. Podkreślić raz jeszcze należy, że już w 1972r. specjalna komisja FMO określiła ten próg jako minimalny poziom dla właściwego i niezakłóconego funkcjonowania nowoczesnej armii.

Inną dynamikę zmian posiadają natomiast planowane nakłady na wydatki eksploatacyjne, które zamierza się zmniejszać we wszystkich dziedzinach. W budżecie 1997r. nakłady te spadły do poziomu 74,3%, a w kolejnych latach powinny stale zmniejszać się do poziomu 71% w 1999r. Ograniczenia te dotyczyć będą zarówno nakładów osobowych,

jak również nakładów na konserwację materiałową i szeroko rozumiane nakłady eksploatacyjne. W działaniach tych uwzględniono przede wszystkim ich racjonalizowanie na korzyść zwiększenia wydatków na inwestycje. Dąży się przy tym do osiągnięcia mniejszej ilościowo armii, lecz lepiej wyszkolonej i dysponującej nowoczesnym uzbrojeniem. Zamierzenie to jest możliwe do osiągnięcia dzięki zakładanej poprawie struktury wydatków na obronę i przede wszystkim dzięki ich przewartościowaniu.

## 6. MENEDŻERSTWO ŚRODKÓW BUDŻETOWYCH

Stabilizacji i rozwojowi budżetu obronnego pomaga tzw. idea menedżerstwa środków budżetowych. Idea ta polega na pełnym wykorzystaniu nowoczesnych środków informacyjnych do zestawiania stanów i prognoz budżetowych oraz zastosowaniu zdecentralizowanych metod działania.

W czasie trwania 13 kadencji Bundestagu koalicja tworząca rząd, przy tworzeniu planu budżetu federalnego przyjęła założenie, w myśl którego prawo budżetowe i jego zastosowanie odnosi się w fazie eksperymentalnej w takim samym stopniu do całej federacji, jak i krajów związkowych, a także w stosunku do gmin. Wymagało to jednak wykazania większej elastyczności przy stosowaniu obowiązującego prawa budżetowego, włącznie z jego sposobem zarządzania, a także znalezienie elastycznych form gospodarowania (np. budżetowanie wydzielonych dziedzin administracji i pojedynczych programów, zniesienie obowiązku sprawdzania poszczególnych etapów wprowadzanych w życie programów pilotażowych itp.). W celu sprawdzenia elastycznej metody budżetu i jego instrumentów już w budżecie federalnym na 1995r. przygotowano specjalne programy pilotażowe.

Na zabezpieczenie realizacji tych programów w budżecie federalnym na 1995r. wydzielono specjalnie środki na modele doświadczalne, których zadaniem miało być sprawdzenie elastycznych instrumentów budżetowania w sferze wojskowej. Programem badawczym objęto następujące trzy jednostki organizacyjne:

- Brygadę Niemiecko-Francuską;
- 34 pułk myśliwsko-bombowy;
- 26 Brygadę Powietrzno-Desantową.

Istota eksperymentu polegała na wydzieleniu odpowiednich kwot pieniężnych związanych z kosztami eksploatacyjnymi i konserwacją materiałową oraz na sporządzeniu specjalnego formularza gospodarowania dla każdej jednostki doświadczalnej. W celu właściwej realizacji przebiegu tego eksperymentu z budżetu federalnego wyasygnowano dodatkowo rezerwę w wysokości około 12,3 mln DEM. Realizację programu przewidziano na około 1,5 roku<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Tamże, s. 17.

Przy pozytywnym zakończeniu tego doświadczenia może dojść do rozbudowy ogólnego modelu gospodarowania w siłach zbrojnych. Zastosowanie tego modelu szczególnie w Brygadzie Niemiecko-Francuskiej może spowodować zmianę modelu finansowania pozostałych jednostek budżetowych. W 26 Brygadzie Powietrzno-Desantowej model ten służy do sprawdzenia gospodarowania w siłach reagowania kryzysowego Bundeswehry (siły szybkiego reagowania). Natomiast w 32 pułku myśliwsko-bombowym eksperyment już właściwie rozszerzono o inne dziedziny kosztów uzyskując częściowe wyniki.

Wprowadzając ten model oczekuje się przede wszystkim uproszczenia systematyki budżetu, gdyż obecnie wydatki budżetowe zróżnicowane są według 640 różnych pozycji. Tak duże rozdrobnienie i zróżnicowanie do najmniejszej pozycji osiągnęło według autorów eksperymentu rozmiar, który raczej uniemożliwia, a już z pewnością ogranicza system racjonalnego gospodarowania. Dlatego też całkowite wydatki w poszczególnych dziedzinach szczegółowych pozycji ułatwiono w ten sposób, aby w znacznym stopniu wykluczyć tak duże rozdrobnienie w planie pilotażowym.

Koncepcja Bundeswehry ma charakter modelowy dla całej gospodarki państwowej RFN. 14 plan pojedynczy stał się bowiem bardzo znamienny i charakterystyczny, gdyż w wyniku korekty jego struktury i dzięki jego programom badawczym stał się jednym z najpilniej śledzonych programów polityczno-militarnych Niemiec.

Również na uwagę zasługuje to, że istnieje cały szereg możliwości oddziaływania (sterowania), które przy wydatkowaniu budżetu stają się szczególnie pomocne w przypadku wystąpienia zakłóceń.

Najważniejszymi elementami oddziaływania na strukturę budżetu są:

- sterowanie odpływem środków według pozycji materiałowych w ciągu roku budżetowego poprzez wydawanie wytycznych opracowanych przez kompetentne komórki FMO o stanie poszczególnych kont, żądanie oszczędności, aż do zablokowania wydatków włącznie;

- sterowanie przez Oddział Budżetowy FMO korzystaniem z możliwości pokrycia wydatków budżetowych według danych pozycji materiałowych, z zapewnieniem pełnego pokrycia tych potrzeb;

- zwracanie się FMO do komisji budżetowej Bundestagu o zaakceptowanie przepływu środków w budżecie obronnym pomiędzy działami przedmiotowymi (wniosek musi wcześniej uzyskać akceptację FMF);

- w przypadkach nieprzewidzianych (losowych) potrzeb składanie propozycji do FMF o wydatki ponadplanowe;

- przedłożenie przez FMF propozycji uzupełnienia budżetu, w przypadku gdy budżet federalny w jednej lub w kilku dziedzinach okazuje się nierealny do wykonania.

Stwierdzić można zatem, że przy wykorzystaniu idei menedżerstwa finansowego, współczesne możliwości sterowania procedurą realizacji opracowywania i wydatkowania budżetu są wystarczające, by w porę i planowo pokryć roczne potrzeby sił zbrojnych. Ponadto nad całością przestrzegania dyscypliny budżetowej cały czas czuwa Federalny Urząd Rachunkowy.

## 7. BUDŻET OBRONNY POLSKI

Wysiłek obronny każdego państwa odwzorowany jest w jego budżecie obronnym. Polska po rozpadzie Układu Warszawskiego z konieczności musiała samodzielnie zapewnić bezpieczeństwo kraju. 2.11.1992r. Komitet Obrony Kraju przyjął dokument o nazwie „*Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*”. Dokument ten będący naszą doktryną obronną zawiera deklarację polityczną Polski o dążeniu do pełnej integracji z europejskim systemem zbiorowego bezpieczeństwa, realizowanego w ramach NATO.

Obecnie Polska realizuje Program Partnerstwa dla Pokoju. W ramach tego programu musimy dostosować swoje siły zbrojne do standardów europejskich krajów demokratycznych, zrzeszonych w NATO. Dotyczy to także procesu tworzenia budżetu obronnego i cywilnej kontroli jego wykonania (realizacji).

Po 1989r. w wyniku przeprowadzonych przemian demokratycznych w naszym kraju, w procesie tworzenia, realizacji i kontroli budżetu obronnego uczestniczą siły zbrojne, władza wykonawcza i władza ustawodawcza.

Siły zbrojne odgrywają w tym procesie bardzo ważną rolę bowiem to one określają i uzasadniają swoje potrzeby. Informacje z okręgów wojskowych, związków taktycznych i samodzielnych jednostek wpływają do Sztabu Generalnego, gdzie dokonuje się wyboru najpilniejszych potrzeb, tworzy się zarys budżetu, programy rozwoju sił zbrojnych, programy modernizacji technicznej, programy inwestycyjne itp.

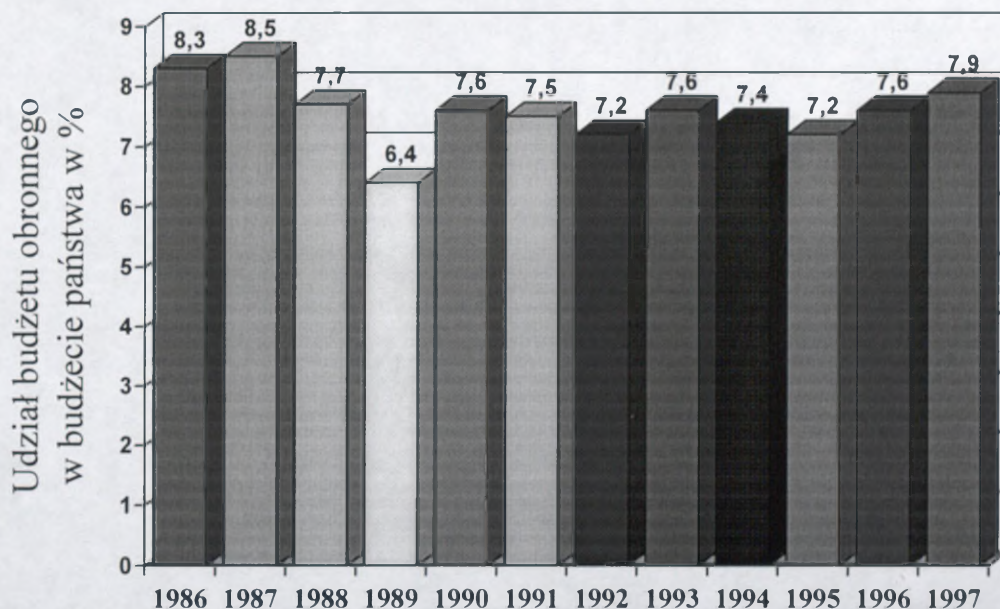
Podstawowym ogniwem władzy wykonawczej jest MON. Tutaj powstaje ostateczny kształt budżetu uwzględniający, z jednej strony potrzeby zgłoszone przez siły zbrojne, a z drugiej strony realia finansowe państwa i jego możliwości w zakresie środków finansowych przeznaczanych na obronność.

Organem władzy ustawodawczej jest parlament. Jego zadaniem jest uchwalanie budżetu obronnego, a zarazem kontrolowanie jego wykonania (kontrolowanie wydatków). Budżet jest szczegółowo badany, zwłaszcza przez Sejmową i Senacką Komisję Obrony Narodowej. Na żądanie tych komisji MON przedstawia założenia polityki obronnej na dany rok ze

szczególnym uzasadnieniem planowanych wydatków. Prezentowany jest całościowy plan finansowy resortu MON z wyodrębnionym planem zakupów, remontów i inwestycji. Komisje parlamentarne korzystają z ekspertyz doradców, co ułatwia im dokonanie właściwej oceny proponowanej alokacji środków budżetowych.

Prezydent RP, jako zwierzchnik sił zbrojnych, jest informowany o potrzebach sił zbrojnych i możliwościach budżetu państwa. Korzystając ze swoich konstytucyjnych uprawnień może wpływać na kształt budżetu obronnego, a jego podpis zatwierdza ustawę budżetową i zamyka cykl uchwalania budżetu.

Realizacja strategii obronnej Polski odbywa się w ścisłej korelacji z możliwościami finansowymi państwa. Ponieważ od 1989r. Polska znajduje się w okresie głębokich przemian ustrojowych i gospodarczych, dlatego też przy uchwalaniu budżetu państwa dochodzi stale do rozbieżności poglądów przy ustalaniu priorytetów (np. oświata, służba zdrowia, bezpieczeństwo publiczne, obrona narodowa). Na rys. 7.1 przedstawiono udział procentowy budżetu obronnego w całości budżetu państwa.



Rys. 7.1. Udział budżetu obronnego Polski w całości budżetu państwa w latach 1986÷1997

Źródło: *Wojsko Polskie Informator'95*, Bellona, Warszawa 1995, s. 52, ustawa budżetowa RP na lata: 1995, 1996, 1997.

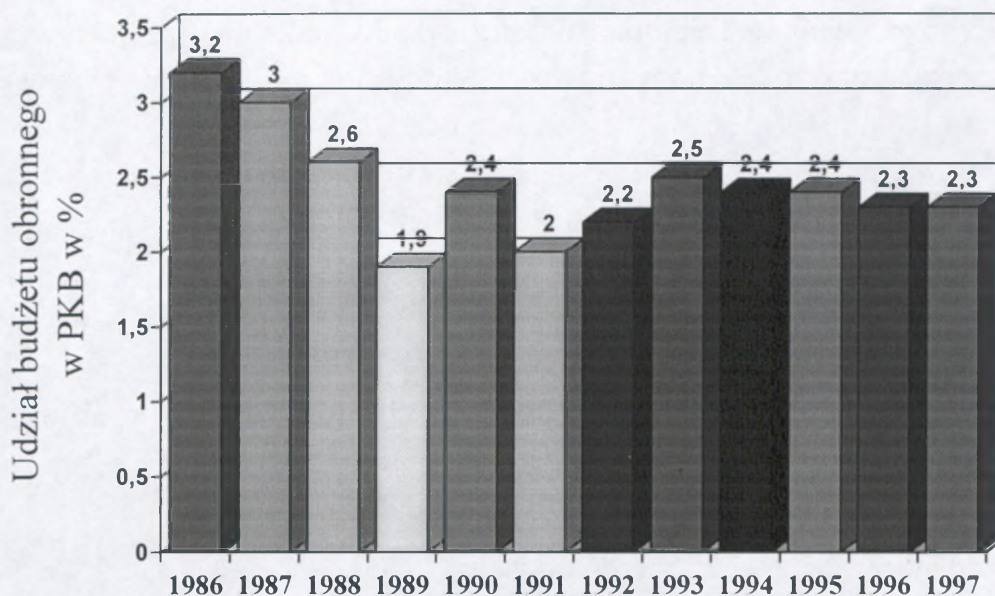
Z analizy tego rysunku wynika, że w Polsce udział budżetu obronnego w budżecie państwa utrzymywał się praktycznie na stałym poziomie około 7%. Porównując udział naszych wydatków obronnych w budżecie państwa w stosunku do Niemiec należy stwierdzić, że w Niemczech współczynnik ten zmienił się od poziomu 15,1% w 1990r. do poziomu 10,3% w 1995r. (por. rys. 3.5). Z prostego porównania wynika, że udział budżetu Bundeswehry w budżecie federalnym jest znacznie większy niż w Polsce, jednakże różnica ta w latach 1990÷1995 miała tendencję malejącą ze względu na zmniejszenie budżetu obronnego Niemiec. W 1990r. udział budżetu obronnego w budżecie państwa był w Niemczech prawie dwa razy większy niż w Polsce, natomiast w 1995r. już tylko 1,3 razy.

W 1996r. nastąpił widoczny wzrost procentowego udziału budżetu obronnego Polski w całości budżetu państwa z 7,2% w 1995r. do 7,6% w 1996r. Wzrost ten jest jednak pozorny, ponieważ wynika z likwidacji podatku VAT. Zerowa stawka VAT od wyrobów i usług nabytych przez wojsko spowodowała wprowadzić minimalny przyrost wydatków budżetowych MON, lecz nie zmieniła się ich realna wartość.

Inaczej przedstawiają się wydatki obronne na tle PKB. Tendencje zmian tego wskaźnika przedstawiono na rys. 7.2. Z jego analizy wynika, że w latach 1986÷1989 nastąpił gwałtowny jego spadek z 3,2% do 1,9%. W kolejnych latach nastąpiło zwiększenie udziału procentowego budżetu obronnego Polski w PKB do poziomu 2,5%. Druga połowa lat 90. charakteryzuje się natomiast jego utrzymaniem na poziomie 2,3%.

W procesie realizacji budżetu obronnego w krajach demokratycznych (w tym także w Niemczech) olbrzymią rolę odgrywa cywilna kontrola tego procesu. Z punktu widzenia cywilnej kontroli wydatków ważne jest, aby budżet odzwierciedlał wszystkie wydatki państwa na cele obronne tzn., aby jego struktura nie zawierała elementów ukrytych przed podatnikami i aby uwzględnić także te wydatki które mają podwójne znaczenie - cywilne i wojskowe.

W Polsce najważniejszym organem kontrolnym jest Najwyższa Izba Kontroli (NIK). W jej strukturze organizacyjnej funkcjonuje m.in. Departament Finansów i Budżetu oraz Departament Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych, których zadaniem jest m.in. prowadzenie kontroli w zakresie wykorzystania środków budżetowych na cele obronne.



Rys. 7.2. Udział procentowy budżetu obronnego Polski w PKB w latach 1986÷1997

Źródło: *Wojsko Polskie Informator'95*, Bellona, Warszawa 1995, s. 52, ustawa budżetowa RP na 1995, 1996, 1997r.

Również kontrola skarbowa jest ustawowo powołaną instytucją do sprawdzania m.in. celowości i legalności wydatkowania środków budżetowych, w tym i środków budżetu obronnego. Organami kontroli skarbowej są Minister Finansów jako organ naczelny oraz Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej wraz z podległymi mu inspektorami.

Minister Obrony Narodowej zobowiązany jest do przeprowadzania okresowych ocen przebiegu wykonywania zadań, a także dochodów i wydatków budżetowych, przez podległe mu jednostki organizacyjne. Organem kontrolnym MON, który ma uprawnienia do kontroli zagadnień dotyczących działalności podporządkowanych jednostek (w tym również działalności finansowej) jest Departament Kontroli.

Bieżąca kontrola realizacji budżetu obronnego przeprowadza również przez Departament Finansów MON, podległy bezpośrednio MON. Szczególna rola w zakresie kontroli wykonania budżetu obronnego przypada głównemu księgowemu budżetu resortu MON.

Istotny wpływ na dyscyplinowanie wykonania budżetu ma również zasada uzgadniania z Departamentem Finansów wszelkich projektów aktów normatywnych i decyzji, których wprowadzenie miałyby wpływ na budżet MON.

Ostatecznej oceny prawidłowości wykonania budżetu państwa (w tym i budżetu MON) dokonuje Sejm. Rząd w ciągu sześciu miesięcy po zakończeniu roku budżetowego obowiązany jest przedłożyć Sejmowi i NIK sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej. Sejm dokonuje oceny wykonania budżetu i w terminie dwóch miesięcy od otrzymania sprawozdania (po wysłuchaniu opinii NIK), podejmuje uchwałę o absolutorium dla rządu. W razie nie uchwalenia absolutorium (odrzućenia sprawozdania o wykonaniu budżetu) Rada Ministrów podaje się do dymisji.

Aby jednak możliwa była właściwa analiza i kontrola budżetu obronnego musi on być prezentowany w sposób czytelny i przejrzysty. Zapewnić to powinna obowiązująca struktura budżetu.

W Polsce przed 1989r. budżet obronny był w ustawie budżetowej przedstawiany w jednym dziale obejmującym całość wydatków. Wyszczególniano jedynie wydatki bieżące i inwestycyjne. Obecnie szczegółowość budżetu obronnego jest znacznie większa, a jego dalsze uszczegółowienie (struktura wydatków przeznaczonych na obronę narodową) znajduje się w uzasadnieniu do ustawy oraz w dodatkowo przedstawianych przez resort materiałach uzupełniających.

Zmiany przeprowadzone w trybie uchwalania, w fazie realizacji jak i kontroli wykonania budżetu obronnego Polski sprawiają, że można mówić o pełnej cywilnej i demokratycznej kontroli budżetu obronnego Polski. Zbliży to nasze siły zbrojne do standardów europejskich krajów demokratycznych, co w perspektywie umożliwi nam przyjęcie do struktury europejskiego systemu bezpieczeństwa NATO.

Odmiernym problemem jest, czy polskie siły zbrojne już są przystosowane pod względem wyposażenia w nowoczesne uzbrojenie i sprzęt techniczny do partnerskiej współpracy i kontaktów z innymi armiami w ramach europejskiego systemu bezpieczeństwa.

Budżet obronny MON w 1997r. pozwala na realne zachowanie wydatków na poziomie 1996r. Na zakupy nowoczesnego uzbrojenia przeznaczono 467.131 tys. złotych. Kwota jest zbyt mała na realizację pokrycia potrzeb armii. Jej poziom nowoczesności jest bowiem zatrważający, a pod-

stawowe uzbrojenie i sprzęt techniczny w 50% posiada wypracowane normy eksploatacyjne. Stan nowoczesnego sprzętu w poszczególnych grupach asortymentowych przedstawiono w tabeli 7.1.

Z analizy danych zawartych w tej tabeli wynika, że generalnie nasza armia posiada na swoim wyposażeniu przestarzały sprzęt. Najgorzej sytuacja przedstawia się w grupie bojowych wozów opancerzonych, gdzie całość sprzętu nie spełnia wymogów współczesnego pola walki. Równie trudna sytuacja jest w grupie wyrzutni raketowych, gdzie tylko 4% to sprzęt w miarę nowoczesny. W grupie tej jednak, aż 17% stanowi sprzęt z przekrozoną normą eksploatacji.

Tabela 7.1.

Udział nowoczesnego sprzętu w całości stanu posiadanego uzbrojenia (w wybranych grupach, w %).

Grupa sprzętu	OPL	samoloty boj.	śmigłowce	stacje r/lok.	wyrz. raket	artyleria	czołgi	BWO
% nowoczesnego sprzętu	26	12	9	15	4	15	6	0

W przypadku dalszego utrzymania na dotychczasowym poziomie nakładów finansowych na zakup sprzętu, coraz więcej sprzętu będzie posiadało wypracowany resurs eksploatacyjny. Sprzęt ten będzie musiał być wycofany z eksploatacji, a posiadane środki nie pozwolą na jego zastąpienie nowoczesnym uzbrojeniem.

Ze względu na ograniczenia finansowe zakupy nowoczesnego uzbrojenia w ostatnich latach mogą być realizowane na poziomie dużo niższym niż kształtują się potrzeby MON. Ponadto realizacja ograniczonych zakupów sprzętu powoduje, że jest on produkowany w krótkich seriach, co z kolei podraża koszty produkcji i czyni je ekonomicznie nieopłacalne<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Przykładem może tu być produkcja zmodernizowanego czołgu T-72 znanego pod symbolem PT-91. Roczne zapotrzebowanie armii na te czołgi wynosi około 50 szt., ale możliwości budżetowe pozwalają zrealizować je tylko w 40%. Natomiast żeby produkcja tych czołgów była opłacalna armia powinna zamówić minimum 70 szt. rocznie. Podobnie kształtuje się sytuacja w grupie śmigłowców bojowych. Roczne możliwości opłacalnej produkcji śmigłowców wielozadaniowych pokrywają się z potrzebami wojska. Jednakże ograniczone środki finansowe pozwalają armii na zakup tylko 3 takich śmigłowców rocznie.

Ponadto posiadane środki finansowe pozwalają na pokrycie tylko 25% potrzeb remontowych sprzętu będącego w eksploatacji. Dlatego też w 1997r. remontowany będzie sprzęt, którego resurs eksploatacyjny pozwoli na jego eksploatację przynajmniej do 2002r. Pozostały sprzęt będzie musiał być sukcesywnie wycofywany z eksploatacji i zgłaszany do spisania go ze stanu ewidencyjnego.

Również zabezpieczenie w środki bojowe w 1997r. realizowane będzie tylko w 27% potrzeb. Odbije się to niewątpliwie na jakości wyszkolenia wojsk. Jeżeli bowiem na wyszkolenie jednej załogi czołgu Bundeswehra przeznaczają 40-50 naboju, to nasza armia tylko 8.

Podkreślić należy, że obecnie zadowalający poziom stanu nowoczesnego utechniczenia i wyszkolenia posiadają tylko siły osłony strategicznej, tzw. jednostki pierwszej kolejności użycia. Pozostałe jednostki posiadają większe lub mniejsze problemy z ukończeniem w stan osobowy oraz w sprzęt techniczny i uzbrojenie. W przypadku dalszego utrzymywania wydatków obronnych na dotychczasowym poziomie i przy braku realizacji rzeczywistego programu restrukturyzacji sił zbrojnych, wskaźniki utrzymania gotowości bojowej naszej armii ulegać będą dalszemu obniżeniu.

## ZAKOŃCZENIE

Bardzo ważnym problemem na scenie politycznej Niemiec jest stale tocząca się dyskusja nad koncepcją funkcjonowania sił zbrojnych. Podstawą do takiej dyskusji są założenia w sprawie bezpieczeństwa Republiki Federalnej Niemiec oraz obecnej sytuacji i przyszłości Bundeswehry, opracowane przez rząd i zawarte w Białej Księdze.

Drastyczne ograniczenia wydatków Bundeswehry do poziomu 47,9 mld DEM było odczuwalne w wielu dziedzinach życia wojskowego. Najbardziej wpłynęły one na decyzję o zmniejszeniu stanu Bundeswehry do poziomu 340-320 tys. żołnierzy oraz skróceniu zasadniczej służby wojskowej z 12 do 10 miesięcy.

Ograniczenie budżetu Bundeswehry odzwierciedlane jest również w zmniejszeniu nakładów inwestycyjnych. Przed zjednoczeniem Niemiec udział nakładów inwestycyjnych w całości struktury wydatków budżetowych FMO kształtował się na poziomie 32,4%. Natomiast już w 1994r. nastąpił wyraźny spadek do poziomu 22,4%.

Konsekwencją tak szybkiego spadku tych nakładów było wstrzymanie budowy szkoły marynarki wojennej w Parow koło Straslundu, modernizacji szkoły oficerskiej w Dreźnie, czy rozbudowy lotniska w Laage. Całkowicie natomiast zaniechany został program rozbudowy bazy ścigaczy w Warnemuende<sup>1</sup>. Podkreślić należy również, że decyzją FMO Volkera Ruhe, środki finansowe przeznaczane są głównie na rozwój sił reagowania w sytuacjach kryzysowych, a nie na podstawowe siły obrony (jednostki operacyjne i obrony terytorialnej).

Również fundusze przeznaczone na kształcenie i ćwiczenia zostały zredukowane o połowę, a liczba lotów pilotów Luftwaffe zmniejszyła się ze 180 godzin do 150 godzin rocznie.

Ograniczenie stanu Bundeswehry i skrócenie czasu trwania służby nie uzyskały aprobaty frakcji parlamentarnej CDU/CSU i stały się przedmiotem sporu między Chadecją a Wolnymi Demokratami (FDP) z koalicji rządzącej. Stanowisko FDP poparte zostało przez opozycyjną partię SPD, która uważa, że dotychczasowe ograniczenia w budżecie obronnym nie są wystarczające. Według rzecznika polityki obronnej tej partii Waltera

---

<sup>1</sup> P. CYWIŃSKI *Bundeswehra pod kreską*, Wprost z dn.8.05.1994r., s. 55.

Kolbowa, do 2000r. Bundeswehra powinna stać się armią w pełni zawodową ze stanem osobowym nie przekraczającym poziomu 240.000 żołnierzy. Podkreślał on, że za takim rozwiązaniem przemawia sytuacja w armiach innych członków NATO (np. armia Belgijska ma zostać zredukowana o połowę i przejść na armię zawodową, a armia brytyjska do poziomu 240.000 żołnierzy, przy znacznym ograniczeniu wydatków na broń jądrową).

Natomiast jeszcze w trakcie debaty budżetowej niektórzy politycy zwłaszcza z CDU podkreślali, że np. Rosja i Białoruś wcale nie redukuje swoich armii i że porozumienia CFE-1 przez te państwa nie są realizowane. Politycy ci są przeciwni tak drastycznym redukcjom podkreślając jednocześnie, że dotyczą one także niemieckiego przemysłu zbrojeniowego. Budżet przeznaczony na badania nad nowymi technologiami zmalał o połowę w stosunku do stanu przed zjednoczeniem, a firmy zbrojeniowe ograniczyły o 80% swoją produkcję<sup>2</sup>. Dla ratowania rozpoczętych w przeszłości programów badawczo-rozwojowych i niedopuszczenia do masowych zwolnień z pracy oraz zamykania zakładów zbrojeniowych niemieckie lobby zbrojeniowe domaga się zwiększenia przede wszystkim możliwości eksportu. Podkreślono przy tym, że wpływy z tego eksportu do budżetu federalnego złagodząłyby tak bardzo odczuwalne skutki zjednoczenia Niemiec, a jednocześnie umożliwiałyby szybszy wzrost nakładów inwestycyjnych w budżecie obronnym Bundeswehry.

Dyskusja nad przyszłością Bundeswehry trwa nadal i ożywa przy każdym kolejnym trybie uchwalania jej budżetu. Tendencje przyjęte przez FMO pozwalają przyjąć założenie o kontynuacji przez Niemcy kształtowania polityki obronnej na gruncie europejskiego ładu pokojowego. Świadczy też o dążeniu RFN do współodpowiedzialności za rozwój sytuacji w skali europejskiej i światowej, a ponadto ukazuje kierunki racjonalnego wydatkowania przyznawanych środków na obronę.

Polska przy przewyciężaniu trudności związanych z transformacją ustrojową swoich sił zbrojnych powinna czerpać wnioski z niemieckich doświadczeń, przede wszystkim w zakresie kształtowania struktury wydatków obronnych.

Bardzo ważne jest przy tym, aby struktura ta umożliwiała grupowanie wydatków według układów umożliwiających porównania pomiędzy

---

<sup>2</sup> Tamże

poszczególnymi państwami. Wprowadzona w naszych siłach zbrojnych wewnętrzna, resortowa klasyfikacja wydatków jest wzorowana na ogólnych standardach NATO, co daje już pewne możliwości ich analizowania i porównywania. Przykładowe porównanie struktury wydatków obronnych Polski i Niemiec w latach 1995÷1996 przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Porównanie struktury wydatków obronnych Niemiec i Polski w latach 1995÷1996 (w %)

Wyszczególnienie wydatków w %	1995		1996	
	Niemcy	Polska	Niemcy	Polska
osobowe	51,8	66,9	51,1	64,8
konserwacja materiałowa i eksploatacja	9,2	5,2	8,4	5,1
pozostałe wydatki eksploatacyjne	16,6	8,6	16,1	10,9
<b>Suma wydatków eksploatacyjnych</b>	<b>77,6</b>	<b>80,7</b>	<b>75,6</b>	<b>80,8</b>
badania, rozwój, próby	5,8	1,5	6,4	1,5
zaopatrzenie	11,6	14,3	12,6	14,2
inwestycje wojskowe	4,3	1,5	4,7	1,5
pozostałe inwestycje	0,7	2,0	0,7	2,0
<b>Suma wydatków inwestycyjnych</b>	<b>22,4</b>	<b>19,3</b>	<b>24,4</b>	<b>19,2</b>

Źródło: A. FISHER *40 Jahre ...op. cit.*, s. 23, Ustawa budżetowa RP na 1995r. i 1996r. oraz *Podstawowe informacje o wydatkach budżetowych MON w 1996r.*, MON, Warszawa 1996; obliczenia własne.

Z porównania tego wynika, że pomimo drastycznego ograniczenia naszych sił zbrojnych do 221.000 żołnierzy (w 1995r.), aż 66,9% naszych wydatków pochłaniały nadal wydatki osobowe. Sytuacja ta nie uległa istotnym zmianom w 1996r., bowiem wydatki te ograniczono zaledwie do poziomu 64,8% (głównie poprzez dalsze redukcje).

Bardzo istotnym problemem staje się „starzenie” naszej armii. Brak nowoczesnego uzbrojenia i posiadanie zbyt dużych ilości przestarzałego

sprzętu technicznego sprawia, że stosunkowo więcej wydajemy na zaopatrzenie armii (głównie na zakup części zamiennych).

Również na inwestycje wojskowe przeznaczamy prawie trzykrotnie mniej niż Niemcy. Wszystkie te czynniki sprawiają, że niekorzystnie dla Polski kształtuje się porównanie struktury naszych wydatków eksploatacyjnych i inwestycyjnych.

W porównaniu z Niemcami ta niekorzystna sytuacja może nadal się pogłębiać, gdyż Niemcy dzięki ograniczeniu stanu liczebnego Bundeswehry i skróceniu okresu zasadniczej służby wojskowej do 10 miesięcy ograniczyli swoje wydatki osobowe do 51,1% w 1996r. Ponadto planowane wprowadzanie nowoczesnego uzbrojenia pozwoli armii niemieckiej w perspektywie do 2000r. na ograniczenie wydatków osobowych oraz wydatków związanych z konserwacją i naprawą przestarzałego sprzętu. Przykładem może tu być zakup 185 samobieżnych haubic PzH 2000, które zastąpiły 216 przestarzałych samobieżnych dział M-109 oraz ciągnionych haubic FH-70. Parlamentarny podkomitet zakupów obronnych Niemiec, który w 1995r. zaakceptował wydanie z budżetu FMO na ten sprzęt 1,354 mld DEM, kierował się przede wszystkim tym, że wprowadzenie do wojsk nowoczesnego sprzętu artyleryjskiego pozwoli na ograniczenie o 25% liczby dział w każdej baterii artylerii, a ponadto nowoczesny sprzęt pozwoli o ponad połowę zredukować liczbę żołnierzy obsługi.

Wprowadzanie nowoczesnego uzbrojenia pozwoli w konsekwencji na ograniczenie wydatków eksploatacyjnych do 70% i możliwość względnego zwiększenia nakładów inwestycyjnych do 30%.

Stałą dążność Niemiec do budowania nowoczesnych sił zbrojnych widać również w wielkości nakładów przeznaczanych na badania. W budżecie FMO w 1995r. przeznaczono na ten cel 5,8% posiadanego budżetu obronnego. Dla porównania w Polsce (w analogicznym okresie) przeznaczono tylko 1,5% budżetu obronnego.

Niemieckie plany rozwoju Bundeswehry zakładają nawiązanie ścisłej współpracy z amerykańskim programem badawczym pola walki, którego celem jest uzyskanie nowego kształtu sił zbrojnych, spełniającego wymogi XXI wieku. Nic więc dziwnego, że w budżecie FMO na 1996r. zwiększono nakłady na badania do 6,4%. Pozwoliło to m.in. na udział wydzielonych sił Bundeswehry w realizacji dwóch dużych zamierzeń - organizowanych przez USA (tzw. laboratoriach pola bitwy - *Battle Labs* oraz manewrach w Luizjanie - *Louisiana Maneuvers*). Podkreślić należy,

że obecna współpraca między wojskami lądowymi Bundeswehry i armią amerykańską oznacza duże oszczędności materiałowe i finansowe dla obu stron, dzięki uniknięciu m.in. tzw. „podwójnej pracy” i uznaniu idei „dzielenia kosztów”. Współpraca ta pozwoli obu krajom na szybsze opracowanie programów dostosowawczych wojsk lądowych obu armii do realiów pola walki XXI wieku.

Tymczasem nakłady finansowe na prace naukowo-badawcze wydzielone w polskim budżecie obronnym 1996 i 1997r. na poziomie 1,5% pozwalają jedynie na ograniczoną kontynuację programów badawczych realizowanych w poprzednich latach.

Pragnę podkreślić, że uwzględnienie (wykorzystanie) przez Polskę wszystkich ww. niemieckich doświadczeń w zakresie prawidłowego kształtowania struktury wydatków obronnych powinno zapewnić naszej armii z jednej strony racjonalne wydatkowanie przyznawanych środków na obronę, a z drugiej strony na wejście do europejskiego systemu bezpieczeństwa z nowoczesnymi siłami zbrojnymi.

Przy wyciąganiu wniosków należy jednak pamiętać, że od początku swojego istnienia Bundeswehra była już armią w 50% zawodową. Natomiast swój wizerunek, jednej z najbardziej nowoczesnych armii świata (najlepiej uzbrojonej i wyszkolonej), zawdzięcza konsekwentnie realizowanej od wielu lat polityce obronnej rządu federalnego.

W Polsce w celu usprawnienia systemu obronnego (w tym i sił zbrojnych) dopiero w 1996r. opracowany został projekt ustawy o zadaniach, organizacji i nakładach finansowych na funkcjonowanie sił zbrojnych w latach 1998÷2002. Projekt ten zakłada wdrożenie w wojsku kolejnego programu restrukturyzacyjnego. Tym razem jednak ma to być program ukierunkowany na ilościowe i jakościowe przekształcenie naszych sił zbrojnych. Godnym podkreślenia jest, iż najważniejszym zadaniem nowego programu restrukturyzacyjnego jest poprawa jakości naszych sił zbrojnych oraz osiągnięcie takiego poziomu organizacyjnego, technicznego i operacyjnego, aby uzyskać niezbędną kompatybilność i interoperacyjność z siłami NATO.

Przygotowując rozwiązania modelowe uwzględniono polskie warunki społeczno-ekonomiczne, w tym także prognozę kształtowania się budżetu obronnego do 2002r. Głównym założeniem tych rozwiązań jest zmniejszenie liczebności armii, przy jednoczesnym zwiększaniu stopnia profesjo-

nalizacji i zdolności bojowej. Cel ten zamierza się osiągnąć poprzez uzawodowienie armii i sukcesywne wprowadzenie nowoczesnego uzbrojenia.

Realizacja tego programu powinna zapewnić dostosowanie naszego wojska do struktur i poziomu jakościowego wojsk NATO, a przez to poprawę zdolności obronnej Polski w ramach europejskiego systemu bezpieczeństwa.

## WYKAZ LITERATURY

- [1]. BAÑBOR J., KULISZ M., *Współpraca Bundeswehry z armią USA w świetle wymogów przyszłego pola walki*, WITU, Zielonka 1996.
- [2]. *Bundeswehr heute und morgen*, Zentrum Innere Führung, Koblenca 1994.
- [3]. CZUBIŃSKI A., JANICKI L. i in., *Republika Federalna Niemiec w dobie rządów koalicji socjaldemokratyczno-liberalnej (1969-1982)*, Instytut Zachodni, Poznań 1985.
- [4]. CYWIŃSKI P., *Bundeswehra pod kreską*, Wprost z dn. 8.05.1994r., str.55.
- [5]. DANILUK M., *Wydatki wojskowe we współczesnym świecie*, MON, Warszawa 1980.
- [6]. DOBIAS T. i in., *NATO kronika fakty dokumenty 1949-1982*, MON, Warszawa 1984.
- [7]. FIEDLER H. i in., *Problemy potencjału wojenno-ekonomicznego RFN*, WAP, Warszawa 1985.
- [8]. FISHER A., *40 Jahre Verteidigungshaushalt. Verfahren, Entwicklung und Tendenzen*, Wehr technik, nr 5/1995.
- [9]. FISZER J., *Republika Federalna Niemiec - Informator*, DSS MON, Warszawa 1994.
- [10]. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1993.
- [11]. KARKOSZKA A., WIECZOREK P., *Siły zbrojne Polski wobec nowych wyzwań. Raport o stanie bezpieczeństwa państwa - aspekty zewnętrzne*, PISM, Warszawa 1993.
- [12]. KUZIŃSKA H., *Instytucje parlamentarne i rządowe w Republice Federalnej Niemiec*, Kancelaria Sejmu - Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1995.
- [13]. *Mała encyklopedia ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1962.
- [14]. *NATO Vademecum*, Bellona, Warszawa 1995.
- [15]. OLEKSYN L., *Zagadnienia ekonomiczne w polityce obronnej Niemiec, Materiały i studia Nr 4/1991*, AON, Warszawa 1991.

- [16]. *Podstawowe informacje o wydatkach budżetowych MON w 1996r.*, MON, Warszawa 1996.
- [17]. PŁACZEK J., *Wydatki wojskowe na tle rozwoju społeczno-gospodarczego Polski*, AON, Warszawa 1995.
- [18]. Ustawa budżetowa RP na 1995r., 1996r., 1997r.
- [19]. *Wojsko Polskie Informator'95*, Bellona, Warszawa 1995.

