

Andrzej Bursztyński
Akademia Marynarki Wojennej

CHARAKTERYSTYKA BUDŻETU MON W LATACH 2001–2008

STRESZCZENIE

Jedną z zasadniczych powinności państwa na mocy obowiązującego prawa jest jego ochrona, w tym zapewnienie właściwych warunków funkcjonowania sił zbrojnych. Siły zbrojne są konsumentem dochodu narodowego i realizują swoje zadania w oparciu o środki finansowe, jakie na działalność obronną są przewidziane w budżecie państwa. Budżet Ministerstwa Obrony Narodowej, obejmujący zarówno środki na wydatki wegetatywne, jak i inwestycyjne, stanowi znaczną część wysiłku obronnego kraju.

Słowa kluczowe:

budżet, budżet MON, gospodarka wojskowa, wydatki obronne.

STRUKTURA BUDŻETU OBRONNEGO

Budżet państwa jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów. Uchwalany jest w formie ustawy budżetowej na okres roku kalendarzowego zwanego rokiem budżetowym. Ustawa budżetowa stanowi podstawę gospodarki finansowej państwa w roku budżetowym¹.

Budżet jest podstawowym źródłem finansowania zadań realizowanych przez państwo, w tym również zadań związanych z wysiłkiem obronnym państwa. Definiowany jest jako scentralizowany fundusz publiczny służący gromadzeniu środków pieniężnych w związku z funkcjami państwa. Budżet jest rocznym planem dochodów

¹ Zob. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU, 2005, Nr 249, poz. 2104.

i wydatków oraz przychodów i rozchodów organów państwa. Dochody i wydatki oraz rozchody i przychody państwa klasyfikowane są według części budżetowych, działów, rozdziałów, paragrafów i pozycji.

Ochrona bezpieczeństwa państwa, w tym powołanie i funkcjonowanie sił zbrojnych z mocy obowiązującego prawa, stanowi powinność państwa. Funkcjonowanie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, również finansowanie ich działalności, opiera się na podstawach prawnych obowiązujących wszystkie instytucje i organy państwa funkcjonujące w sektorze publicznym. W warunkach gospodarki rynkowej wojsko otrzymuje tylko arbitralnie jako podstawowy parametr budżet. Plany rzeczowe opracowuje natomiast we własnym zakresie, kierując się ustalonymi założeniami polityki obronnej państwa. Powoduje to określone skutki dla obronności państwa, ponieważ gospodarka wojskowa może oddziaływać na systemy szkolenia wojska oraz utrzymania gotowości bojowej i mobilizacyjnej proporcjonalnie do otrzymanych środków finansowych. Jako podstawowe zadania gospodarki z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego określono:

- zapewnienie optymalnych warunków do utrzymania i szkolenia sił zbrojnych w czasie pokoju;
- przygotowanie bazy do wykonywania przez armię zadań w okresie zagrożenia bezpieczeństwa państwa;
- stworzenie warunków przetrwania ludności w sytuacjach ekstremalnych.

W związku z tak postawionymi zadaniami niezbędne do ich realizacji potrzeby materialne wojska podzielić można na dwie podstawowe grupy²:

- potrzeby materialne w okresie pokoju obejmujące środki materialne niezbędne do
 - zaspokojenia planowej działalności wojska w danym przedziale czasowym,
 - wykonania zadań ponadplanowych,
 - likwidacji skutków klęsk żywiołowych, katastrof i awarii,
 - zagwarantowania ciągłości zaopatrywania na wypadek zakłóceń dostaw lub wystąpienia nieprawidłowości w systemie zaopatrywania sił zbrojnych;
- potrzeby materialne w okresie wojny obejmujące środki materialne niezbędne do
 - mobilizacyjnego rozwinięcia wojsk,
 - prowadzenia działań w początkowym okresie wojny,
 - prowadzenia działań w dalszym okresie wojny stosownie do koncepcji obronnej,
 - zagwarantowania ciągłości zaopatrywania w okresie konwersji gospodarki okresu pokoju na wojenną.

² Zob. K. Pajewski, *Logistyczny system zaopatrywania*, Bellona, Warszawa 1995, s. 37.

Przy analizie budżetu wojska dokonuje się zwykle podziału wydatków na dwie zasadnicze grupy:

- wydatki wegetatywne (bieżące), do których zalicza się
 - wydatki na utrzymanie sił zbrojnych (wynagrodzenia, wyżywienie, umundurowanie, zakwaterowanie, ochrona zdrowia, działalność kulturalno-oświatowa, wydatki na cele socjalne i inne),
 - wydatki na szkolenie (materiały, ćwiczebne i bojowe środki szkoleniowe, eksploatacja uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego),
 - wydatki bieżące (przejazdy, przewozy, wydatki telekomunikacyjne);
- wydatki inwestycyjne, do których należą
 - zakupy uzbrojenia i sprzętu wojskowego,
 - zakupy sprzętu, urządzeń technicznych i innego wyposażenia ogólnego zastosowania,
 - prace naukowo-badawcze i doświadczalne,
 - budownictwo dla potrzeb sił zbrojnych.

Z punktu widzenia częstotliwości dokonywania zakupów wyróżnia się trzy podstawowe grupy produktów i usług nabywanych przez wojsko:

- produkty częstego zakupu (żywność, paliwa);
- produkty okresowego zakupu (odzież, środki czystości, części zamienne, meble);
- produkty okolicznościowego zakupu (uzbrojenie, urządzenia i sprzęt specjalny).

Według kryterium przeznaczenia rzeczowego wydatki wojskowe dzielone są na:

- wydatki osobowe, obejmujące wszystkie składniki płacowe;
- świadczenia rzeczowe w zakresie utrzymania stanów osobowych, jak wyżywienie, umundurowanie, zakwaterowanie;
- zakupy uzbrojenia i sprzętu techniczno-wojskowego;
- zakupy sprzętu, wyposażenia i materiałów ogólnego przeznaczenia;
- wydatki na prace naukowo-badawcze i rozwojowe;
- wydatki na eksploatację i konserwację uzbrojenia i sprzętu;
- wydatki na cele szkoleniowe, kulturalno-oświatowe, sport i inne;
- budownictwo wojskowe;
- wydatki telekomunikacyjne na przejazdy i przewozy wojskowe;
- wydatki na emerytury i renty byłych żołnierzy wypłacane z budżetu wojska.

Struktura wydatków obronnych w każdym kraju jest inna i zależy od wielkości budżetu, liczebności armii, celów obronnych oraz postawionych zadań, wliczając w to zadania wynikające z zobowiązań sojuszniczych.

Od chwili wstąpienia w struktury NATO budżet obronny RP dodatkowo ponosi koszty związane z finansowaniem operacji wynikających z zobowiązań sojuszniczych i realizowanych poza granicami kraju. Zasadą jest, że w przypadku operacji uprzednio planowanej budżet w trakcie danego roku budżetowego tworzy ten dysponent, którego pododdziały uczestniczą w określonej operacji poza granicami. W przypadku gdy operacja nie została wcześniej zaplanowana, budżet operacji tworzony jest z rezerwy ogólnej budżetu państwa oraz ewentualnych realokacji dokonanych w budżecie MON. W ramach budżetu operacji przewidywane są również środki na wydatki wspólne ponoszone na realizację zadań wspólnych przez wielonarodowe struktury organizacyjne³.

BUDŻET MINISTERSTWA OBRONY NARODOWEJ

W budżecie państwa na dany rok obrachunkowy przewidziane są środki na wydatki obronne obejmujące zadania związane z wysiłkiem obronnym kraju. Wydatki te obejmują środki przewidziane jako wydatki budżetu MON, pozostałe części budżetu państwa przeznaczone na realizację zadań związanych z obronnością kraju przez inne resorty oraz środki przeznaczone na programy modernizacyjne sił zbrojnych.

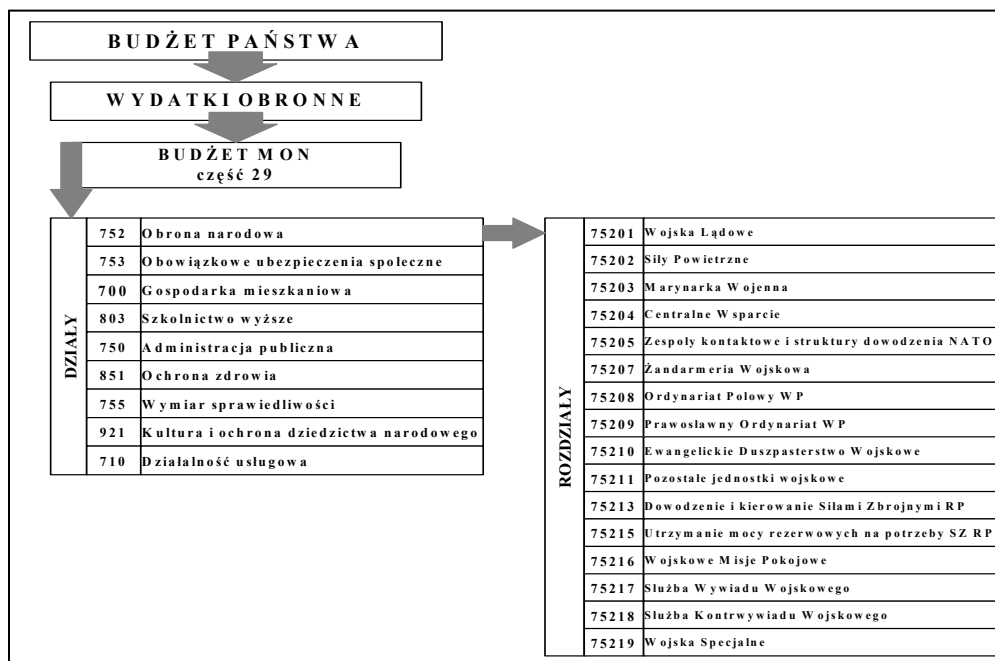
Wysiłek obrony kraju jest dodatkowo wspierany środkami pochodzącymi zarówno ze źródeł krajowych, jak i zagranicznych. Do krajowych źródeł finansowania obronności zaliczyć należy Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych, środki pozyskane z Agencji Mienia Wojskowego oraz środki przeznaczone przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego na badania obronne. Dodatkowe środki ze źródeł zagranicznych (z NATO i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej) przeznaczone są na realizację szkoleń i treningów oraz procesów dostosowania wyposażenia SZ RP do standardów NATO. Obejmują one środki przeznaczone zarówno na pozyskanie nowego sprzętu, jak i modernizację obecnie eksploatowanego uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego. Do źródeł tych należy zaliczyć:

- Program Inwestycji NATO (NSIP — NATO Security Investment Program);
- Program Pomocy Wojskowej USA (FPF — Foreign Military Financing);

³ Zob. *Doktryna Logistyczna Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej DD/4*, Sztab Generalny Wojska Polskiego, Generalny Zarząd Logistyki, Warszawa 2004, s. 63.

- Międzynarodowy Program Nauczania i Szkolenia (IMET — International Military Education and Training);
- Program Walki z Terroryzmem (CTFP — Counter Terrorism Fellowship Program).

Budżet MON zawarty jest w części nr 29 budżetu państwa i obejmuje 9 działów, z których najistotniejszym jest dział „Obrona narodowa” dzielący się na 16 rozdziałów. Klasyfikacja działowa budżetu MON odpowiada podstawowym dziedzinom działalności i ma w zasadzie charakter branżowy. Ogólną strukturę działów i rozdziałów budżetu MON w roku 2008 przedstawia rysunek 1.



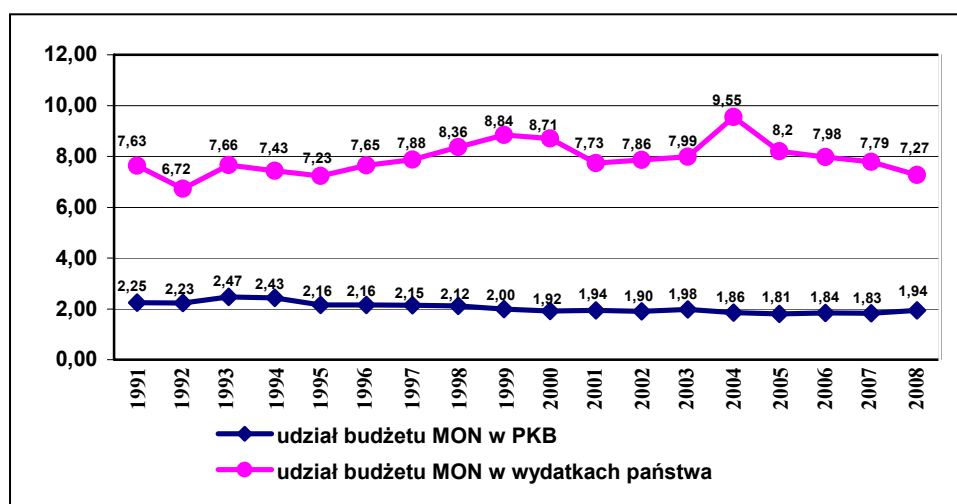
Rys. 1. Ogólna struktura i miejsce budżetu MON w budżecie państwa

Źródło: Podstawowe informacje o warunkach w budżecie MON na 2008 r., Ministerstwo Obrony Narodowej, Departament Budżetowy, Warszawa 2008.

W rządowym projekcie ustawy budżetowej na 2009 rok w stosunku do roku 2008 nastąpiły pewne zmiany dotyczące poszczególnych części działu „Obrona narodowa”. Wykreślone zostały rozdziały 75205 „Zespoły kontaktowe i struktury dowodzenia NATO” oraz 75211 „Pozostałe jednostki wojskowe”, natomiast wprowadzono dwa nowe rozdziały: 75220 „Zabezpieczenie Wojsk” oraz 75295 „Pozostała działalność”.

Tabela 1. Udział wydatków obronnych i budżetu MON w PKB i wydatkach budżetu państwa w latach 2001–2008

Rok	PKB w mld zł	Wydatki państwa w mln zł	Wydatki obronne			Budżet MON		
			wielkość w mln zł	udział w PKB	udział w wydatkach państwa	wielkość w mln zł	udział w PKB	udział w wydatkach państwa
2001	781,7	181,6	15477,6	1,98	8,52	15091,0	1,93	8,31
2002	764,8	185,1	14830,4	1,94	8,01	14540,0	1,90	7,86
2003	784,1	194,4	brak danych	brak danych	brak danych	15400,0	1,98	7,99
2004	861,5	199,9	16751,1	1,94	8,38	16003,3	1,86	9,55
2005	952,6	209,7	17240,0	1,81	8,22	17192,3	1,81	8,20
2006	976,0	225,8	18064,3	1,85	8,00	18025,7	1,84	7,98
2007	1099,7	258,9	20202,0	1,84	7,80	20156,0	1,83	7,79
2008	1156,9	308,9	22559,5	1,95	7,32	22450,7	1,94	7,27

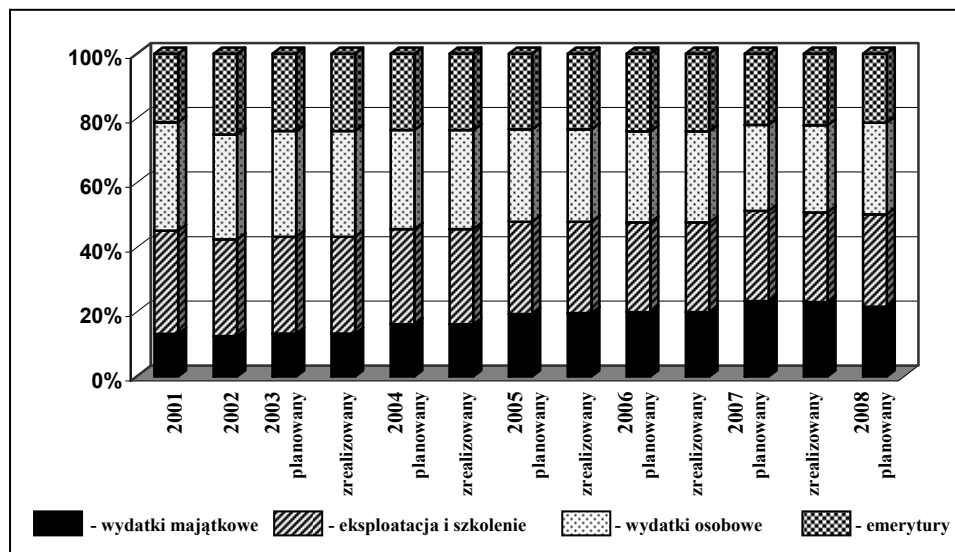


Rys. 2. Udział budżetu MON w PKB i wydatkach budżetu państwa

Źródło: Podstawowe informacje o budżecie MON na lata 2001–2008, MON, Departament Budżetowy.

Wydatki obronne Polski powinny kształtować się na poziomie co najmniej 1,95% produktu krajowego brutto z roku poprzedniego. Wymogi takie zawarte zostały w ustawie z dnia 25 maja 2001 roku o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP. Zakładana wielkość wydatków budżetowych nie mogła jednak być mniejsza niż 16,1 mld zł w 2002 r., 17 mld zł w 2003 r., 17,9 mld zł

w 2004 r., 19 mld zł w 2005 r. i 20,2 mld zł w 2006 r.⁴ Rysunek 3. przedstawia udział poszczególnych grup wydatków w ogólnym budżecie MON.



Rys. 3. Struktura budżetu MON wg rodzajów wydatków

Źródło: Podstawowe informacje o budżecie MON na lata 2001–2008, MON, Departament Budżetowy.

W analizowanym okresie zauważyć można systematyczny i zdecydowany wzrost wydatków w dziale „Obrona narodowa”, na który w 2001 roku przeznaczono 64,2%, a w 2008 — 72,76% budżetu MON. Środki te, szczególnie w ostatnich trzech latach, w dużej mierze przeznaczone zostały na zakup nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz modernizację sił zbrojnych.

Przedstawiona na rysunku 3. struktura wydatków wojskowych obrazuje zmiany, jakie zachodziły w udziale poszczególnych grup w ogólnych wydatkach budżetu MON. Widać systematyczny wzrost środków przeznaczonych na wydatki majątkowe. Zgodnie z ustawowym zapisem „udział wydatków majątkowych w wielkościach, o których mowa w ust. 1, wyniesie co najmniej 16,2% w 2004 r., a w kolejnych latach będzie wzrastał aż do osiągnięcia co najmniej 20% w 2006 r. i latach następnych”⁵. W 2006 roku wydatki majątkowe osiągnęły, a w latach 2007 i 2008 przekroczyły 20% ogólnych wydatków MON. Jednocześnie w tym czasie odnotować należy wzrost

⁴ Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006, DzU 2001, Nr, 76 poz. 804, art. 7.1.

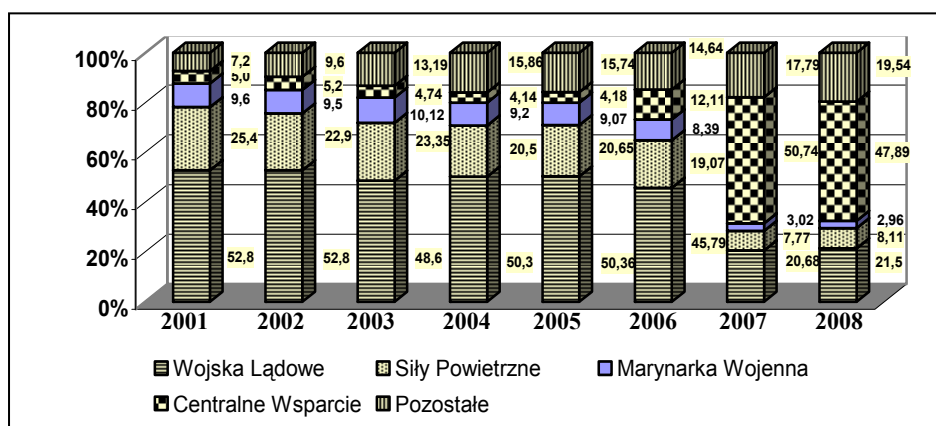
⁵ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006, DzU 2004, Nr 107, poz. 1136.

środków przeznaczonych na eksploatację i szkolenie oraz wydatki osobowe. Natomiast konsekwentnie od roku 2002 zmniejszeniu ulegały środki przeznaczone na wypłaty świadczeń emerytalnych i rentowych.

Wydatki budżetu MON skierowane są w dużej części na realizację celów sił zbrojnych, wymagań długoterminowych dla SZ RP oraz tzw. praskich zobowiązań na rzecz zdolności obronnych. Również znaczna część budżetu przeznaczona jest na zapewnienie przygotowania i utrzymania w gotowości sił wydzielonych do udziału w operacjach NATO i wynikających z innych zobowiązań koalicyjnych oraz pełne zabezpieczenie prowadzonych przez SZ RP operacji poza granicami kraju.

W ramach wydatków inwestycyjnych przewidziane są środki na zakupy i wdrażanie do eksploatacji nowych systemów uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz odtworzenie resursów eksploatowanego UiSW, jak również gromadzenie i rotacje przewidzianych normami zapasów środków materiałowych i bojowych. Do zaplanowanych wydatków inwestycyjnych zaliczyć należy również środki przeznaczone na realizację strategii informatyzacji Ministerstwa Obrony Narodowej, a w ramach współpracy międzynarodowej na uczestnictwo SZ RP w budowie sojuszniczego systemu rozpoznania obiektów naziemnych w systemie wczesnego ostrzegania i naprowadzania. Kolejnym bardzo ważnym zadaniem, na które przewidziano środki finansowe, jest dalsza realizacja procesu pełnej profesjonalizacji sił zbrojnych.

W strukturze działu „Obrona narodowa” do 2006 roku największy udział, około 50%, stanowił budżet Wojsk Lądowych. Budżet Marynarki Wojennej osiągał maksymalnie 10,12% budżetu MON. Po 2006 roku zdecydowanie najwięcej środków finansowych przeznaczonych zostało na centralne wsparcie, które obejmuje również działalność Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych.



Rys. 4. Podział budżetu działu „Obrona narodowa” na najważniejsze rozdziały

Źródło: Podstawowe informacje o budżecie MON na lata 2001–2008, MON, Departament Budżetowy.

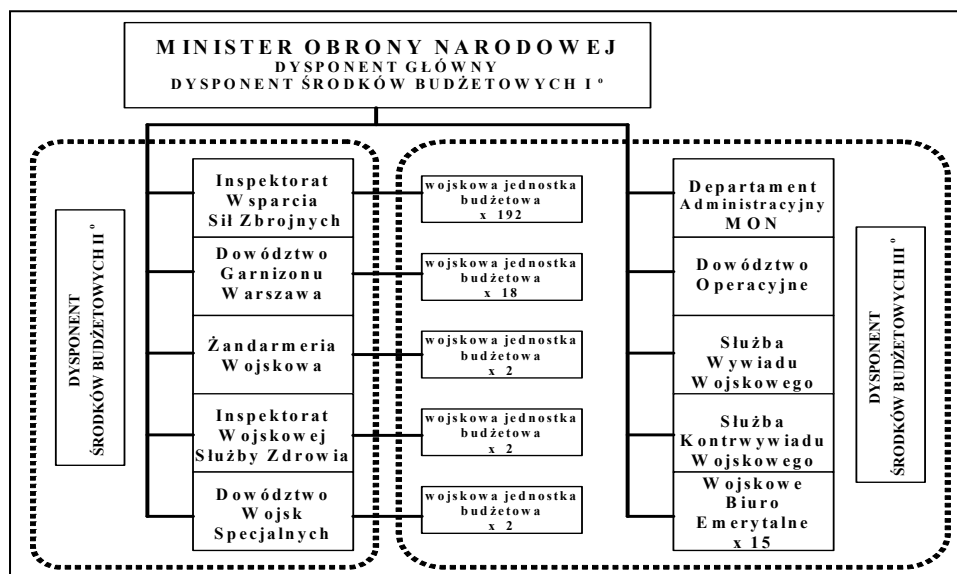
W rządowym projekcie ustawy budżetowej na 2009 rok w dziale 29. „Obrona narodowa” przewidziane zostały środki w wysokości 24 569,775 mln zł stanowiące planowany budżet Ministerstwa Obrony Narodowej. Dział „Obrona narodowa” stanowi 72,6% (17 830,551 mln zł). W planie tym przewidziano następujące nakłady:

- Wojska Lądowe 2759,550 mln zł, co stanowi 15,47% budżetu działu 29.;
- Siły Powietrzne 1154,179 mln zł, co stanowi 6,47% budżetu działu 29.;
- Marynarka Wojenna 457,399 mln zł, co stanowi 2,56% budżetu działu 29.;
- Centralne Wsparcie 7027,027 mln zł, co stanowi 39,41% budżetu działu 29.

Znaczne środki przewidziano również na ujęty w budżecie MON na 2009 rok nowy rozdział 75220 „Zabezpieczenie wojsk”.

ORGANIZACJA STRUKTUR FINANSOWYCH SIŁ ZBROJNYCH RP

System wykonania budżetu MON wiąże się z trójstopniowym zasilaniem sił zbrojnych w środki budżetowe. Zgodnie z przyjętym schematem dysponentem głównym budżetu MON jest minister obrony narodowej, określany jako dysponent środków budżetowych I stopnia. W strukturach finansowych MON uwzględniono pięciu dysponentów środków budżetowych II stopnia oraz 235 dysponentów środków budżetowych III stopnia. Wśród tych ostatnich wyróżnić należy 19 instytucji centralnych oraz 216 wojskowych jednostek budżetowych.



Rys. 5. Organizacja struktur finansowych MON

Źródło: Ministerstwo Obrony Narodowej, Departament Budżetowy, www.finmon.wp.mil.pl.

W przedstawionym trójszczeblowym systemie finansowania działalności MON dysponent główny ujmuje realizację nakładów finansowych oraz wydatków w centralnych planach rzeczowych oraz planie finansowym. Centralne plany rzeczowe obejmują:

- modernizację techniczną SZ RP;
- inwestycje budowlane oraz remonty nieruchomości;
- zamierzenia realizowane w ramach Programu Inwestycji NATO (NSIP — NATO Security Investment Program);
- zakupy środków materiałowych, paliw i opału oraz prasy i formularzy wojskowych.

Dysponenci środków budżetowych II i III stopnia ujmują realizację swoich nakładów finansowych oraz wydatków tylko w planach finansowych.

WNIOSKI

Zmiany zainicjowane w ustawie z dnia 25 maja 2001 roku o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006 i następnie zawarte w ustawie z dnia 2 kwietnia 2004 roku o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006 pozwoliły na zapewnienie w miarę stabilnego finansowania działalności Ministerstwa Obrony Narodowej. Przyjęty próg gwarantujący przeznaczenie 20% ogólnych wydatków MON na wydatki majątkowe pozwala na realizację pewnych zadań modernizacyjnych oraz pozyskiwanie nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Przewidziane w rządowym projekcie ustawy budżetowej na 2009 rok środki na obronę narodową zapewniają ciągłość przyjętych w ustawach kierunków rozwoju i finansowania Sił Zbrojnych RP.

BIBLIOGRAFIA

- [1] *Doktryna Logistyczna Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej DD/4*, Sztab Generalny Wojska Polskiego, Generalny Zarząd Logistyki, Warszawa 2004.
- [2] Pajewski K., *Logistyczny system zaopatrywania*, Bellona, Warszawa 1995.
- [3] *Podstawowe informacje o budżecie MON na lata 2001–2008*, MON, Departament Budżetowy.

- [4] Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006, DzU 2004, Nr 107, poz. 1136.
- [5] Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006, DzU 2001, Nr 76, poz. 804, art. 7.1.
- [6] Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, dział III, Budżet państwa, rozdz. 1, Określenie budżetu, DzU 2005, Nr 249, poz. 2104.
- [7] Ministerstwo Obrony Narodowej, Departament Budżetowy, <http://www.dbmon.wp.mil.pl/pl/index.html>

MOD BUDGET IN THE YEARS 2001–2008

ABSTRACT

One of the main functions of a state, according to the existing laws, is its defense, which includes creation of appropriate conditions for the armed forces to function. The armed forces are a consumer of the national income and they carry out their missions based on financial means set aside for them in the state budget. The MOD budget, comprising means for both vegetative expenditures and investments, constitutes significant part of defense effort of the country.

Keywords:

budget, budget MOD, military economy, defense expenditures.

Recenzent dr hab. inż. Zdzisław Kurasiński, prof. WAT