

Studia Bezpieczeństwa Narodowego
Zeszyt 26 (2022)
ISSN 2028-2677, s. 33-50
DOI: 10.37055/sbn/154808

Instytut Bezpieczeństwa i Obronności
Wydział Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania
Wojskowa Akademia Techniczna
w Warszawie

National Security Studies
Volume 26 (2022)
ISSN 2028-2677, pp. 33-50
DOI: 10.37055/sbn/154808

Institute of Security and Defense
Faculty of Security, Logistics and Management
Military University of Technology
in Warsaw

SYSTEM FINANSOWANIA WOJSKOWEJ JEDNOSTKI BUDŻETOWEJ

FINANCING SYSTEM OF THE MILITARY BUDGETARY UNIT

Małgorzata Zakrzewska

Military University of Technology

Abstrakt. Celem pracy jest przedstawienie funkcjonowania systemu finansowania wojskowej jednostki budżetowej oraz sposobu pozyskiwania funduszy przeznaczanych na Siły Zbrojne RP. Problem badawczy pracy został zawarty w formie pytania: Czy zmiany zachodzące w systemie gospodarczym mają wpływ na funkcjonowanie jednostek wojskowych? Hipoteza badawcza, przedstawia się następująco: System finansowania jednostek wojskowych funkcjonujący obecnie w Rzeczypospolitej Polskiej, pozwala na zabezpieczenie wyzwań stojących przed współczesnymi, nowoczesnymi Siłami Zbrojnymi. Artykuł został przygotowany w oparciu o szeroki przegląd literatury i aktów prawnych. Metody badawcze, jakimi się posłużono to: krytyczna analiza literatury przedmiotu badań, analiza opracowań teoretycznych i innych materiałów źródłowych oraz ich synteza. Zastosowana została również metoda indukcji i dedukcji. Ponadto wykorzystano metody statystyczne. Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że dokonujące się od dwóch dekad zmiany w systemie gospodarczym miały istotny wpływ na funkcjonowanie jednostek wojskowych, wymuszając od Sił Zbrojnych RP dostosowania ich zadań i struktur organizacyjnych do obowiązującego powszechnie prawa, w tym zakresie. Na podstawie literatury, badań i poczynionych obserwacji zdefiniowano istotę pojęć: wojskowy oddział gospodarczy, system finansowy, budżet państwa. Omówione zostały również uwarunkowania prawne działalności wojskowych oddziałów budżetowych rodzaje źródeł finansowania, wydatki budżetu resortu obrony narodowej na przestrzeni ostatnich lat oraz struktura rodzajowa ogólnych wydatków obronnych na rok 2022. Biorąc pod uwagę nowo wprowadzone regulacje prawne dotychczas powstało niewiele opracowań tego typu dotyczących systemu finansowania wojskowych jednostek budżetowych.

Słowa kluczowe: Siły Zbrojne RP, jednostki wojskowe, wojskowe oddziały gospodarcze, wojskowe jednostki budżetowe, źródła finansowania

Abstract. The aim of the paper is to present how the system of financing of the military budget unit works and how funds are obtained for the Armed Forces of the Republic of Poland. The research problem of the paper was included in the form of the question: Do changes taking place in the economic system affect

the functioning of military units? The research hypothesis is as follows: the system of financing military units currently functioning in the Republic of Poland allows to secure the challenges faced by modern Armed Forces. The article was prepared on the basis of a broad review of literature and legal acts. The research methods used are: critical analysis of the literature of the subject of study, analysis of theoretical studies and other source materials and their synthesis. The method of induction and deduction was also used. In addition, statistical methods were used. The analysis allows us to conclude that the changes in the economic system that have taken place over the last two decades have had a significant impact on the functioning of military units, forcing the Armed Forces of the Republic of Poland to adapt their tasks and organizational structures to the generally applicable law. On the basis of literature, studies and observations made, the essence of the concepts was defined: military economic unit, financial system, state budget. It will also discuss the legal conditions of the activity of military budget units, types of funding sources, budget expenditures of the Ministry of National Defence over the past years and the generic structure of general defence expenditures for 2022. Taking into account the newly introduced legal regulations, there have been few such studies on the system of financing military budget units.

Keywords: military units, military economic units, Armed Forces of the Republic of Poland, military budgetary units, sources of funding

Wstęp

Państwo w celu realizacji wyznaczonych zadań publicznych dotyczących bezpieczeństwa, obronności, a także formowania ustalonego potencjału obronnego gromadzi odpowiednie zasoby finansowe.

Budżet państwa jest jednym z głównych źródeł finansowania Sił Zbrojnych RP, którego wysokość jest ustalana corocznie w ustawie budżetowej. Problem badawczy pracy został zawarty w formie pytania: Czy zmiany zachodzące w systemie gospodarczym mają wpływ na funkcjonowanie jednostek wojskowych? Hipoteza badawcza, przedstawia się następująco: system finansowania jednostek wojskowych funkcjonujący obecnie w Rzeczypospolitej Polskiej, pozwala na zabezpieczenie wyzwań stojących przed współczesnymi, nowoczesnymi Siłami Zbrojnymi. W pracy dokonano objaśnienia pojęć, tj.: wojskowy oddział gospodarczy, system finansowy, budżet państwa. Przedstawiono uwarunkowania prawne działalności wojskowych oddziałów budżetowych, ich system finansowy, w tym jego funkcje. W dalszej części pracy omówione zostały również rodzaje źródeł finansowania, wydatki budżetu resortu obrony narodowej na przestrzeni ostatnich lat oraz struktura rodzajowa ogólnych wydatków obronnych na rok 2022.

Uwarunkowania prawne działalności wojskowych jednostek budżetowych – wojskowego oddziału gospodarczego

Wojskowy oddział gospodarczy (WOG), będący stacjonarną wojskową jednostką logistyczną, tworzony jest z przeznaczeniem do zapewnienia zabezpieczenia logistycznego, a także finansowego instytucji oraz jednostek wojskowych znajdujących się w obrębie podlegającego garnizonu/garnizonów.

Na mocy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych określa się, że jednostki te nie posiadając osobowości prawnej pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa.

Jednostki te działają na podstawie statutu określającego nazwę jednostki, siedzibę oraz podmiot jej działania.

Kluczowym dokumentem była Decyzja nr 503/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 grudnia 2006 r. w sprawie wdrożenia programu pilotażowego oddzielenia w wojskowych jednostkach budżetowych funkcji finansowo-gospodarczych od operacyjno-szkoleniowych, wprowadzająca od dnia 1 stycznia 2008 r. program pilotażowy, w ramach którego zostały utworzone wojskowe jednostki budżetowe (2 Wojskowy Oddział Gospodarczy z siedzibą we Wrocławiu, 4 Wojskowy Oddział Gospodarczy z siedzibą w Gliwicach, 5 Wojskowy Oddział Gospodarczy z siedzibą w Dęblinie oraz 6 Wojskowy Oddział Gospodarczy z siedzibą w Ustce). Decyzja ta określała również zadania:

- utworzonych pilotażowych wojskowych oddziałów gospodarczych,
- szefa Sztabu Generalnego WP,
- dowódcy Rodzajów Sił Zbrojnych,
- Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej,
- dowódcy Garnizonu Warszawa,
- dyrektora Departamentu Infrastruktury,
- dyrektora Departamentu Budżetowego,
- dyrektora Departamentu Kontroli.

Wprowadzony program pilotażowy utwierdził kierownictwo MON o zasadności wdrożenia innowacyjnego systemu zaopatrywania opierającego się na WOG.

Dowódcy liniowych jednostek wojskowych zostali odciążeni w zakresie działalności logistyczno-finansowej i mogli skoncentrować się na wykonywaniu zadań operacyjno-szkoleniowych m.in. dzięki przeniesieniu odpowiedzialności wiążącej się z realizacją zadań w wyznaczonych obszarach (Pakos 2010, s. 194-195).

Po zakończeniu programu pilotażowego został wydany rozkaz szefa Sztabu Generalnego WP dotyczący procesu formowania WOG wprowadzanego w dwóch etapach.

Pierwszy etap miał na celu utworzenie 14-tu WOG, natomiast w drugim etapie kolejnych 6-ciu. W rezultacie utworzono 23 jednostki WOG, a dodatkowo 13 jednostek, w których skład wchodziły:

- Bazy Lotnicze,
- Centrum Wsparcia Teleinformatycznego i Dowodzenia,
- Komendy Portów Wojennych,

które zostały uprawnione do pełnienia takiej funkcji.

Aktem prawnym normującym powyższe działania i wyznaczającym dysponentów środków budżetu stanowiło zarządzenie nr 13/MON Ministra Obrony narodowej z dnia 8 kwietnia 2011 r. w sprawie utworzenia jednostek budżetowych oraz ustanowienia kierowników jednostek budżetowych dysponentami środków budżetu państwa oraz ustanowienie statutu jednostki budżetowej i nadania go jednostkom organizacyjnym Sił Zbrojnych RP zawiera zarządzenie nr 14/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 kwietnia 2011 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania jednostkom organizacyjnym Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych statutu jednostki budżetowej.

Pozostałe akty prawne, normujące procedury utworzenia oraz zasady funkcjonowania WOG stanowią:

- Decyzja nr 46/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 stycznia 2007 r. w sprawie określenia funkcji gestorów i centralnych organów logistycznych uzbrojenia i sprzętu wojskowego w resorcie obrony narodowej – na podstawie, której zostały wyznaczone zadania gestora uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz centralnego organu logistycznego (COL);
- Rozkaz nr 93/Log./P4 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 31 stycznia 2007 r. w sprawie wdrożenia programu pilotażowego oddzielenia w wojskowych jednostkach budżetowych funkcji finansowo-gospodarczych od operacyjno-szkoleniowych - określający zasadnicze zmiany funkcjonowania jednostek znajdujących się na terenie garnizonu oraz w jaki sposób zabezpieczać procesy szkolenia wojsk;
- Rozkaz nr 488/Log./P4 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie przygotowania wdrożenia terytorialnego systemu zabezpieczenia funkcjonowania jednostek wojskowych w garnizonach Sił Zbrojnych RP opartego na Wojskowych Oddziałach Gospodarczych – wdrażający w jaki sposób wojskowe oddziały gospodarcze mają być zabezpieczane;
- Rozkaz nr 907/Log./P4 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 31 lipca 2007 r. zmieniający rozkaz w sprawie wdrożenia programu pilotażowego oddzielenia w wojskowych jednostkach budżetowych funkcji finansowo-gospodarczych od operacyjno-szkoleniowych;
- Decyzja nr 49/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 lutego 2008 r. zmieniająca decyzję w sprawie określenia funkcji gestorów i centralnych organów logistycznych uzbrojenia i sprzętu wojskowego w resorcie obrony narodowej;
- Rozkaz Nr 838/Log./P4 Szefa Sztabu Generalnego WP z dn. 1 sierpnia 2012 r. w sprawie podziału kompetencji i zadań pomiędzy wojskowymi oddziałami gospodarczymi, a jednostkami wojskowymi funkcjonującymi w terytorialnym systemie zabezpieczenia jednostek wojskowych w garnizonach SZ RP – dotyczący podziału kompetencji pomiędzy jednostką wojskową, a wojskowym oddziałem gospodarczym;

- Decyzja nr 38/Log/P4 Ministra Obrony Narodowej z dnia 2 czerwca 2015 r. w sprawie wprowadzenia w resorcie obrony narodowej podziału kompetencji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi resortu obrony narodowej realizującymi zadania w zakresie logistycznego podsystemu infrastruktury – określająca podział kompetencji między wojskowym oddziałem gospodarczym, a Wojskowym Zarządem Infrastruktury (Bursztyński 2009, s. 52-53).

System finansowy wojskowej jednostki budżetowej

Pojęcie systemu finansowego, ze względu na swoją złożoność, jest trudnym do jednoznacznego zdefiniowania terminem.

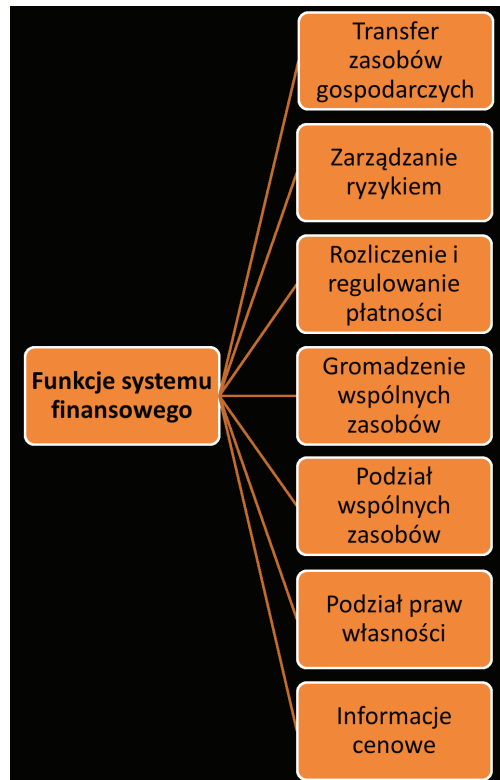
Według A. Matysek-Jędrych „system finansowy jest układem wzajemnie powiązanych instytucji finansowych, rynków finansowych oraz elementów infrastruktury systemu finansowego; poprzez ten układ podmioty sfery realnej (przede wszystkim gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa i rząd) mogą pozyskiwać fundusze, inwestować oszczędności oraz zaspokajać pozostałe potrzeby związane z finansową sferą funkcjonowania” (Matysek-Jędrych 2007, s. 41).

Kolejne wyjaśnienie tego terminu zostało ujęte w artykule Z. Polańskiego, który to określił system finansowy jako „mechanizm świadczący usługi umożliwiające obieg siły nabywczej w systemie gospodarczym” (Polański 2008, s. 17-57).

Systemem finansowym możemy zatem nazwać, jako całokształt form prawnych i organizacyjnych gromadzenia i wykorzystywania zasobów finansowych, a więc przepisy prawne oraz instytucje finansowe. Reguluje on nie tylko zasoby finansowe (gromadzenie i rozdysponowywanie środków finansowych, czyli przedmiotów), lecz także instytucje finansowe (podmioty), zajmujące się realizacją tych zasad.

Podstawowe i jako pierwsze wyznaczone funkcje systemu finansowego przedstawia rys. 1.

W celu realizacji swoich zadań, system finansowy wchodzi w określone związki z pozostałymi podmiotami gospodarki narodowej, tj. państwem, przedsiębiorstwami i gospodarstwami domowymi.



Rys. 1. Rodzaje funkcji systemu finansowego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie R.C. Merton, Z. Bodie, A Conceptual Framework for Analyzing the Financial Environment, [w:] The Global Financial System: A Functional Perspective, D. B. Crane, K. A. Froot, S. P. Manson, A. Perold, R.C. Merton, Z. Bodie, E.R. Sirri, P. Tufano, Boston: Harvard Business School Press, 1995

Wyróżniane są dwa rodzaje systemu finansowego: publiczny oraz rynkowy. W skład publicznego systemu finansowego wchodzi:

- instytucje budżetowe i fiskalne,
- instrumenty fiskalne,
- publiczne instrumenty finansowe.

Natomiast na rynkowy system finansowy składają się:

- instrumenty finansowe,
- zasady działania,
- regulacje,
- instytucje finansowe,
- rynki finansowe.

Podstawowym zadaniem krajowego systemu finansowego jest bieżąca, stabilna obsługa rozliczeniowa życia społeczno-gospodarczego kraju (gospodarki realnej) oraz sprzyjanie jego rozwojowi. Zadanie to obejmuje odpowiednie ilościowo kreowanie pieniężnych środków płatniczych oraz stymulowanie właściwego ich obiegu.

Zakres kompetencji i zadań wojskowej jednostki budżetowej jest odzwierciedleniem struktury organizacyjnej Sił Zbrojnych RP oraz przesądza o pozycji poszczególnych jednostek w zaspokajaniu potrzeb wojska.

Wykonywanie zadań pociąga za sobą konieczność ponoszenia określonych wydatków, które z kolei muszą mieć określone źródło ich finansowania.

Wojskowa jednostka budżetowa jest jednostką organizacyjną sektora finansów publicznych, która wszystkie swoje wydatki pokrywa z budżetu, natomiast wszystkie dochody odprowadza do tego budżetu.

Cechą charakterystyczną wojskowej jednostki budżetowej jest to, że nie posiada ona osobowości prawnej.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami jednostki te zostają tworzone, łączone i likwidowane przez kierowników urzędów centralnych, ministrów, wojewodów, a także inne organy, które działają na podstawie odrębnych ustaw.

Podczas procesu tworzenia państwowej jednostki budżetowej w/w organy nadają jej statut, jeżeli inne ustawy nie stanowią inaczej.

Decyzję o przeznaczeniu mienia likwidowanej państwowej jednostki budżetowej podejmuje organ likwidujący w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw aktywów państwowych.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych może zostać podjęta decyzja przez organ likwidujący o przekazaniu należności i zobowiązań nowo utworzonej jednostce o innej formie organizacyjno-prawnej (art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.).

Podstawą funkcjonowania każdej jednostki budżetowej jest plan finansowy stanowiący zestawienie jej dochodów i wydatków.

Planowanie przychodów i wydatków resortu obrony narodowej uregulowane jest Decyzją nr 122/MON Ministra Obrony Narodowej w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej.

Realizacja zadań z budżetu resortu obrony narodowej wg. stopnia organu planującego została przedstawiona w tabeli 1.

Dysponentem części budżetowej oraz organem planującym pierwszego stopnia jest Minister Obrony Narodowej, który przekazuje środki podległym dysponentom środków budżetu państwa.

Dysponentami środków budżetu państwa są zaś organy planujące.

Obsługę finansowo-księgową dysponenta części budżetowej realizuje Dyrektor Departamentu Budżetowego.

Tabela 1. Stopnie realizacji zadań z budżetu resortu obrony narodowej

Stopień organu planującego	Podmiot realizujący zadania
I stopień	Minister Obrony Narodowej (zadania powierzone Dyrektorowi Departamentu Budżetowego)
II stopień	- Szef Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych - Dowódca Garnizonu Warszawa - Dowódca Komponentu Wojsk Specjalnych - Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej - Dyrektor Departamentu Spraw Socjalnych - Dyrektor Generalny MON - Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych - Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego - Szef Wywiadu Wojskowego - Szef Inspektoratu Informatyki - Dyrektor Narodowego Centrum Kryptologii - Dowódca Komponentu Wojsk Specjalnych
III stopień	- Szef Zarządu Planowania Rzeczowego – P8 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego - Szef Agencji Uzbrojenia - Biskup Polowy Wojska Polskiego - Prawosławny Ordynariusz Wojska Polskiego - Naczelny Kapelan Wojskowy Ewangelickiego Duszpasterstwa Wojskowego - prezesi sądów wojskowych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie decyzji nr 122/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 września 2018 r., op. cit.

Tabela 2. Rodzaje centralnych planów rzeczowych¹

Rodzaj planu	Zadania rzeczowe dotyczą:
Plan modernizacji technicznej	- zakupów sprzętu wojskowego, - modernizacji i modyfikacji sprzętu wojskowego, - remontów sprzętu wojskowego, - prac rozwojowych, - udziału w wielonarodowych programach inwestycyjnych - zakupów środków bojowych, których finansowanie odbywa się w ramach wydatków majątkowych, - zakupów sprzętu wojskowego oraz innych przedmiotów, i urządzeń dla jednostek sektora finansów publicznych oraz podmiotów leczniczych, których finansowanie lub dofinansowanie odbywa się w ramach dotacji celowych z budżetu resortu obrony narodowej, - zakupów innych przedmiotów i urządzeń niż uznawane za sprzęt wojskowy, jeżeli ich jednostkowa wartość lub zakres rzeczowy zamówienia wskazuje, że finansowanie zakupu będzie się odbywać w ramach wydatków majątkowych,

¹ Plan inwestycji NSIP- inwestycje realizowane w ramach Programu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (North Atlantic Treaty Organisation - NATO) w Dziedzinie Bezpieczeństwa (NATO Security Investment Programme - NSIP).

cd. tab.2

Plan zakupu środków materiałowych	1. środków bojowych, których finansowanie odbywa się w ramach wydatków bieżących, 2. żywności w asortymencie naliczanym na zapasy wojenne, 3. przedmiotów umundurowania i wyekwipowania w asortymencie naliczanym na zapasy wojenne, 4. materiałów pędnych i smarów w asortymencie naliczanym na zapasy wojenne, 5. medycznych środków materiałowych w asortymencie naliczanym na zapasy wojenne i interwencyjne oraz produkty immunologiczne,
Plan inwestycji budowlanych	1. inwestycji budowlanych sektora finansów publicznych, 2. udziału w wielonarodowych programach inwestycyjnych, 3. zakupów obiektów budowlanych bądź innych środków trwałych – stosownie do przepisów dotyczących szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa, 4. inwestycji budowlanych instytutów badawczych, których finansowanie lub dofinansowanie odbywa się w ramach dotacji celowych z budżetu resortu obrony narodowej,
Plan inwestycji NSIP ¹	1. inwestycji NATO ujętych w pakietach inwestycyjnych CP (Capability Package) lub planach programowania zdolności CPP (Capability Programme Plan) Programu NSIP, przewidzianych do realizacji na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, 2. inwestycji realizowanych w ramach wydatków około pakietowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Decyzja nr 118/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 1 września 2021 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. MON z 2021 r., poz. 190)

Kluczowym dokumentem budżetu obronnego jest decyzja budżetowa Ministra Obrony Narodowej na dany rok, która stanowi podstawę wykonania budżetu resortu obrony narodowej. Decyzja ta zawiera m. in.:

- dochody i wydatki wynikające z ustawy budżetowej wraz z podziałem,
- wykaz dotacji i ich podział,
- zasady dokonywania rozliczeń niektórych wydatków,
- limity zatrudnienia oraz stany średnioroczne żołnierzy,
- układ wykonawczy oraz jego podział.

Znaczącą pozycję w budżecie resortu obrony narodowej stanowią zadania dyrektywne, wynikające z centralnych planów rzeczowych. Plany te sporządzane i aktualizowane są przez Zarząd Planowania Rzeczowego – P8 (ZPR-P8).

Rodzaje centralnych planów rzeczowych w resorcie obrony narodowej przedstawia tabela 2.

Zasady opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych reguluje Decyzja nr 118/MON Ministra Obrony Narodowej w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych.

Źródła finansowania bieżącej i inwestycyjnej działalności jednostek wojskowych

Jednym z podstawowych źródeł finansowania Sił Zbrojnych RP jest budżet państwa, który jako plan finansowy zawiera wydatki i dochody przewidziane na kolejny rok budżetowy.

Aktem prawnym ustalającym wysokość planowanych wydatków oraz dochodów jest ustawa budżetowa. Wydatki dzieli się na dwie zasadnicze grupy:

- wydatki bieżące - obejmujące utrzymanie Sił Zbrojnych RP, szkolenia, środki na pokrycie kosztów przejazdów, przewozów itp.;
- wydatki inwestycyjne - w których skład wchodzi zakup sprzętu wojskowego, uzbrojenia, urządzeń technicznych, architektury, finansowanie prac naukowo-badawczych itp. (Korolczuk 2016, s. 198).

Do roku 2001 praktycznie nie było odrębnej regulacji prawnej określającej wielkość nakładów środków finansowych z budżetu państwa na Siły Zbrojne RP.

W 90 latach XX wieku udział wydatków budżetowych w Produkcie Krajowym Brutto (PKB) zmieniał się od 2,25% (1991), poprzez rekordowe 2,47% (1993), aż do poziomu 2,00% (1999). Na ten poziom tych nakładów miała wpływ sytuacja gospodarcza kraju, ale też i przyjęta metodologia klasyfikacji ponoszonych wydatków.

Po wejściu Polski do NATO rządzący zdecydowali się uporządkować regulacje prawne określające wielkość nakładów środków budżetowych na obronność państwa, w tym Siły Zbrojne RP.

W tym celu w dniu 25 maja 2001 roku Sejm RP uchwalił ustawę o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2002-2006.

Zasadniczym celem tej ustawy było przede wszystkim stworzenie warunków do stabilnego finansowania Sił Zbrojnych RP w wieloletnim horyzoncie czasowym, przy uwzględnieniu możliwości ekonomicznych państwa.

Ustawa ta gwarantowała, że „na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 1,95% PKB z roku poprzedniego” (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r.).

Z kolei nowelizacja tej ustawy z roku 2015 ustanowiła, że „na finansowanie potrzeb obronnych RP przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 2% PKB z roku poprzedniego” (art. 7 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r.), z tym, że wydatki budżetowe w dziale „Obrona narodowa” będą obejmować również te wydatki będące w innych częściach budżetu państwa.

Ponadto udział wydatków majątkowych w tych wydatkach wynosić będzie co najmniej 20%, a Minister Obrony Narodowej planując wydatki na modernizację techniczną Sił Zbrojnych RP będzie uwzględniał polski przemysłowy potencjał

obronny oraz wydatki na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności państwa.

Od 2018 r. wielkość nakładów na obronność ustalana jest już w wysokości 2% PKB, ale roku bieżącego.

Istotny wysiłek państwa na rzecz obronności państwa nastąpił w roku 2019, gdy rządzący postanowili przeznaczać z budżetu państwa środki w wysokości nie niższej niż:

- 2,0% Produktu Krajowego Brutto – w latach 2018 i 2019,
- 2,1% Produktu Krajowego Brutto – w roku 2020,
- 2,2% Produktu Krajowego Brutto – w latach 2021-2023,
- 2,3% Produktu Krajowego Brutto – w latach 2024-2025,
- 2,4% Produktu Krajowego Brutto – w latach 2026-2029,
- 2,5% Produktu Krajowego Brutto – w roku 2030 i latach kolejnych.

Przy czym wartość PKB była ustalana w oparciu o wartość określoną w założeniach projektu budżetu państwa na dany rok i dotyczy tego samego roku, na który są planowane wydatki (tj. w wartościach roku bieżącego).

Uchwalona w bieżącym roku ustawa o obronie Ojczyzny porządkuje cały obszar obronny państwa, a przede wszystkim umożliwia zwiększenie wysiłku finansowego kraju w zakresie zabezpieczenia szeroko rozumianych potrzeb obronnych, w tym rozwój Sił Zbrojnych RP. Zwiększony wysiłek państwa w tym zakresie będzie realizowany w szczególności przez dwa zasadnicze źródła:

- wzrost wydatków z budżetu państwa – przez zwiększenie dynamiki przyrostu wskaźnika udziału wydatków na finansowanie potrzeb obronnych w PKB i osiągnięciu już w 2023 wskaźnika w wysokości 3% roku bieżącego (w poprzednim stanie prawnym parametr ten miał być osiągnięty dopiero od 2030 r.);
- utworzenie nowego źródła finansowania Programu rozwoju Sił Zbrojnych – w postaci Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (FWSZ), w którym zostaną istotnie rozszerzone źródła przychodów nowego Funduszu i jednocześnie utrzymane dotychczasowe przychody aktualnego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (FMSZ) (art. 39 ustawy z dnia 11 marca 2022 r).

Jednocześnie porządkując i doprecyzowując znaczenie większości tytułów stanowiących przychody tego Funduszu, które pochodzą będą z:

- wpływów z tytułu:
 - wsparcia udzielonego wojskom obcym oraz udostępniania im poligonów,
 - specjalistycznych usług wojskowych;
- przychodów – obciążających wynik finansowy brutto Agencję Mienia Wojskowego (AMW);

- wpływów – uzyskanych ze sprzedaży mienia ruchomego oraz dóbr niematerialnych o charakterze majątkowym Skarbu Państwa, będącego na wyposażeniu polskich przedstawicielstw wojskowych i polskich zespołów łącznikowych przy organizacjach międzynarodowych i międzynarodowych dowództwach wojskowych, stanowisk wojskowych w strukturach NATO i Unii Europejskiej oraz ataszatów obrony przy przedstawicielstwach dyplomatycznych RP niewykorzystane przez te jednostki, jeżeli jego wartość jest niższa od kosztów jego transportu do kraju;
- przychodów należnych Skarbowi Państwa z tytułu:
 - dywidendy – ze spółek, powstałych w wyniku przekształcenia przedsiębiorstw przemysłu obronnego nabyte przez AMW za mienie Skarbu Państwa podlegające przekazaniu ministrowi właściwemu do spraw aktywów państwowych,
 - przychodów – ze zbycia akcji i udziałów w tych spółkach;
- przychodów uzyskanych od jednostek samorządu terytorialnego – stanowiące 30% dochodów uzyskanych z gospodarowania darowaną jej nieruchomością wojskową lub stanowiące lotniska wojskowe, lub ich części;
- odszkodowań lub kar umownych oraz zwróconych zaliczek, wpływów ze zrealizowanych gwarancji, zabezpieczeń oraz innych środków otrzymanych w toku realizacji umów, zawartych na rzecz Sił Zbrojnych RP i dotyczących:
 - zakupu sprzętu wojskowego,
 - usług związanych z modernizacją, modyfikacją, naprawą lub remontem sprzętu wojskowego,
 - badań naukowych i prac rozwojowych w zakresie sprzętu wojskowego,
 - usług i robót budowlanych związanych z rozwojem infrastruktury wojskowej;
- wpływów – ze skarbowych papierów wartościowych, emitowanych przez ministra właściwego do spraw budżetu;
- wyemitowanych obligacji – przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rynku krajowym i zagranicznym na rzecz tego Funduszu;
- wpływów – z wpłat lub darowizn, w tym skarbowe papiery wartościowe oraz obligacje poręczane lub gwarantowane przez Skarb Państwa;
- środków z budżetu państwa – przekazywanych przez Ministra Obrony Narodowej;
- darowizn, spadków i zapisów;
- wpłat wnoszonych przez inne państwa członkowskie NATO, w ramach refundacji wydatków poniesionych przez nasz kraj na zadania realizowane, w ramach Programu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w Dziedzinie Bezpieczeństwa (NSIP);
- zwrotu podatku od towarów i usług (VAT) oraz podatku akcyzowego otrzymanego przez organy wojskowe z tytułu realizacji zadań na rzecz

- Sił Zbrojnych Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz z tytułu udzielonego wsparcia pozostałym wojskom obcym;
- wpływów z innych tytułów (art. 41. ust.4 ustawy z dnia 11 marca 2022 r).



Rys. 2. Podstawowe źródła finansowania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2022 r., poz. 655)

Nowy Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, funkcjonujący jako państwowy fundusz specjalny jest prowadzony przez Bank Gospodarstwa Krajowego, która posiada odpowiednie kompetencje i doświadczenia na polu prowadzenia podobnych funduszy.

W odróżnieniu od dotychczasowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych – uwzględniając m.in. możliwość emisji obligacji, nowy państwowy fundusz celowy FWSZ ma zapewnić istotne zwiększenie poziomu finansowania programu rozwoju Sił Zbrojnych RP.

Podstawowe źródła finansowania Sił Zbrojnych RP zostały zebrane i przedstawione na rys. 2.

Zgodnie z decyzją budżetową na rok 2022 wydatki na resort obrony narodowej wynoszą 57 051 608 tys. zł, z czego:

- część budżetowa 29 "Obrona narodowa" – 57 051 608 tys. zł,
- dział 752 "Obrona narodowa" – 47 064 673 tys. zł.

Szczegółowy podział wydatków działu 752 "Obrona narodowa" przedstawia tabela 3.

Plan wydatków budżetu resortu obrony narodowej na 2022 rok zakłada, że najwięcej funduszu w wysokości 19 142 477 tys. zł zostanie przekazane na centralne wsparcie, na drugim miejscu na zabezpieczenie wojsk – 9 881 689 tys. zł, a na trzecim wojska lądowe – 4 723 643 tys. zł.

Najmniejsza część przeznaczonego budżetu resortu przypadnie duszpasterstwie wojskowemu, który otrzyma 28 158 tys. zł.

Zadania związane z utrzymaniem w czasie pokoju mocy produkcyjnych są drugą pozycją zaraz po duszpasterstwie wojskowym otrzymującą jedynie 144 100 tys. zł, natomiast trzecią najsłabiej finansowaną częścią w zestawieniu jest Służba Wywiadu Wojskowego mająca otrzymać 236 058 tys. zł.

Analizując poniższą tabelę należy zauważyć, iż od roku 2019 środki przekazywane z budżetu państwa przekazywane z budżetu państwa mają tendencję wzrostową.

W 2022 roku zauważalny jest wzrost finansowania cyberbezpieczeństwa i wsparcia kryptologicznego o 36,7% w porównaniu do roku 2021.

Państwo zdecydowało również znacząco zwiększyć przeznaczane fundusze na Agencję Mienia Wojskowego w porównaniu do roku 2021 o 36,1%. Zwiększenie wysokości wydatków kraju na wymienione pozycje wiązało się ze zmniejszeniem tych wydatków na inne części.

Tabela 3. Zestawienie wydatków budżetu resortu w dziale 752. Obrona narodowa

Wyszczególnienie	Wykonanie 2019 (tys. zł)	Wykonanie 2020 (tys. zł)
<i>Dział 752 Obrona narodowa, w tym m. in.:</i>	<i>34 884 129</i>	<i>42 646 231</i>
Rozdział 75201 Wojska Lądowe	3 743 002	4 200 776
Rozdział 75202 Siły Powietrzne	1 703 194	1 859 057
Rozdział 75203 Marynarka Wojenna	666 782	715 923
Rozdział 75204 Centralne wsparcie	14 475 440	19 525 735
Rozdział 75206 Wojska Obrony Terytorialnej	468 887	685 875
Rozdział 75207 Żandarmeria Wojskowa	323 774	357 007
Rozdział 75208 Duszpasterstwa Wojskowe		
Rozdział 75211 Cyberbezpieczeństwo i wsparcie kryptologiczne		
Rozdział 75213 Dowodzenie i kierowanie SZ RP	390 344	443 925
Rozdział 75215 Zadania związane z utrzymaniem w czasie pokoju mocy produkcyjnych lub remontowych niezbędnych do realizacji zadań wynikających z PMG	107 361	103 518
Rozdział 75216 Wojskowe Misje Pokojowe	319 659	368 519
Rozdział 75217 Służba Wywiadu Wojskowego	207 704	449 589
Rozdział 75218 Służba Kontrwywiadu Wojskowego	312 370	347 734
Rozdział 75219 Wojska Specjalne	381 645	410 626
Rozdział 75220 Zabezpieczenie wojsk	8 691 806	9 384 692
Rozdział 75222 Agencja Mienia Wojskowego	892 900	1 130 851
Rozdział 75280 Działalność badawczo-rozwojowa	126 958	134 888
Rozdział 75295 Pozostała działalność	2 051 899	2 505 935

cd. tab. 3

Ustawa 2021 (tys. zł)	Plan 2022 (tys. zł)	Plan 2022 do ustawy 2021 (%)
41 732 859	47 064 673	112,8
4 168 708	4 723 643	113,3
1 885 737	2 067 670	109,6
739 692	797 771	107,9
16 668 972	19 142 477	114,9
863 557	981 904	113,7
359 428	399 196	111,1
25 472	28 158	111,0
917 878	1 254 325	136,7
884 078	684 001	77,4
107 500	144 100	134,0
406 875	338 396	83,2
206 347	236 058	114,4
293 139	362 935	123,8
446 768	511 721	114,5
8 981 639	9 881 689	110,0
1 033 804	1 406 550	136,1
1 145 855	1 139 629	99,1
2 957 410	2 963 850	100,2

Źródło: Opracowanie własne

Dowodzenie i kierowanie SZ RP w 2022 roku otrzyma o 22,6% mniej dochodów w porównaniu do roku 2021. Ponadto, na wojskowe misje pokojowe również zostanie przekazanych o 16,8% mniej funduszy niż w roku 2021.

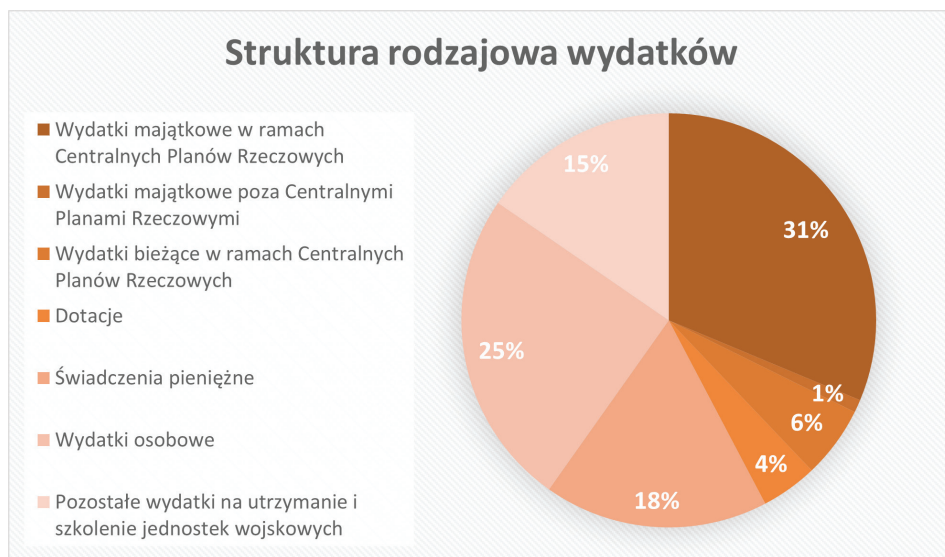
Projekt budżetu na rok 2022 w przełożeniu na poszczególne rodzaje wydatków związanych z finansowaniem Sił Zbrojnych RP przekazuje ok. 32% (ok. 18 415 000 tys. zł) ogólnych wydatków obronnych na wydatki związane z realizacją i zakupami inwestycji resortu obrony narodowej, a także na subwencje dotyczące programów inwestycyjnych NATO.

Drugą pozycją pod względem przeznaczonych środków z budżetu są wydatki osobowe – ok. 14 150 000 tys. zł, w skład których wchodzi: wynagrodzenia pracowników czy uposażenia żołnierzy.

Na wydatki związane z zakupem usług telekomunikacyjnych, remontowych czy zdrowotnych, a także sprzętu, uzbrojenia, wyposażenia oraz materiałów przeznacza się niecałe 9 000 000 tys. zł.

Kolejno na rzecz dotacji przekazywanych w celu realizacji zadań dotyczących obronności 2 541 000 tys. zł, na świadczenia pieniężne (w tym emerytury i renty) 9 957 000 tys. zł oraz na pozostałe bieżące wydatki 3 207 000 tys. zł.

Strukturę rodzajową ogólnych wydatków obronnych na rok 2022 przedstawia rys. 3.



Rys. 3. Struktura rodzajowa ogólnych wydatków obronnych na rok 2022

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Podstawowe informacje o budżecie resortu obrony narodowej na 2022 r., MON, Warszawa 2022 r.

Wnioski

Budżet państwa, jako jedno z podstawowych źródeł finansowania Sił Zbrojnych RP, obejmuje przewidziane dochody i wydatki na kolejny rok budżetowy.

Wysokość przeznaczanych środków finansowych z budżetu państwa na przestrzeni lat uległa zmianie. W latach 90. XX wieku średnio wynosiła 2,24% PKB. Od 2001 roku wysokość ta po raz pierwszy została uregulowana prawnie i stanowiła coroczne przeznaczanie minimum 1,95% PKB z roku poprzedniego.

Zmiany spowodowane ciągle zmieniającą się sytuacją gospodarczą kraju mają wpływ na finansowanie SZ RP dotyczące wysokości przeznaczanych nakładów. Stabilizacja i rozwój Sił Zbrojnych RP, jako jednostek wojskowych, zależy od możliwości finansowych państwa. Nowo uchwalona ustawa o obronie Ojczyzny znacząco zwiększa wysiłek, głównie z budżetu państwa na modernizację i rozwój Sił Zbrojnych RP oraz wzrost liczebności żołnierzy.

Obecnie funkcjonujący system finansowania jednostek wojskowych w Rzeczypospolitej Polskiej, pozwala w dużym stopniu na zabezpieczenie wyzwań stojących przed współczesnymi, nowoczesnymi Siłami Zbrojnymi.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Bursztyński, A., 2009. Logistyka Marynarki Wojennej, Akademia Marynarki Wojennej, Gdynia.
- [2] Decyzja nr 503/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 grudnia 2006 r. w sprawie wdrożenia programu pilotażowego oddzielenia w wojskowych jednostkach budżetowych funkcji finansowo-gospodarczych od operacyjno-szkoleniowych (Dz. Urz. MON z 2006 r. Nr 22, poz. 293).
- [3] Decyzja nr 46/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 stycznia 2007 r. w sprawie określenia funkcji gestorów i centralnych organów logistycznych uzbrojenia i sprzętu wojskowego w resorcie obrony narodowej (Dz. U. MON z 2007 r., nr 3, poz. 36).
- [4] Decyzja nr 49/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 lutego 2008 r. zmieniająca decyzję w sprawie określenia funkcji gestorów i centralnych organów logistycznych uzbrojenia i sprzętu wojskowego w resorcie obrony narodowej (Dz. U. MON z 2008 r., nr 3, poz. 16).
- [5] Decyzja nr 122/MON Ministra Obrony Narodowej w sprawie planowania i wykonywania budżetu resortu obrony narodowej (Dz. Urz. MON z 2018 r., poz. 149).
- [6] Decyzja nr 118/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 1 września 2021 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. MON z 2021 r., poz. 190).
- [7] Decyzja budżetowa na rok 2022 nr 14/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 lutego 2022 r. (Dz. U. z 2022 r., poz. 16).
- [8] Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2002-2006 (Dz. U. z 2021 r. Nr 76, poz. 804, z późn. zm.).
- [9] Korolczuk, A., 2016. Transformacja sił zbrojnych 1999-2014: aspekt finansowy, [w:] Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace. 2082-0976, Biblioteka Narodowa.
- [10] Matyszek-Jędrych, A., 2007. System finansowy - definicje i funkcje, [w:] Bank i kredyt.
- [11] Merton, R.C., Bodie, Z., A Conceptual Framework for Analyzing the Financial Environment, [w:] The Global Financial System: A Functional Perspective, Crane D.B., Froot K.A., Manson S.P., Perold A., Merton R.C., Bodie Z., Sirri E.R., Tufano P., Boston: Harvard Business School Press.
- [12] Pakos, P., 2010. Ocena skuteczności zarządzania programem pilotażowym w wojskowych oddziałach gospodarczych, [w:] Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, Seria: Administracja i Zarządzanie.
- [13] Polański, Z., 2009. Wprowadzenie. System finansowy we współczesnej gospodarce rynkowej, [w:] Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., System finansowy w Polsce, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- [14] Podstawowe informacje o budżecie resortu obrony narodowej na 2022 r., MON, Warszawa 2022 r.
- [15] Rozkaz nr 488/Log/P4 Szefa Sztabu Generalnego WP z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie przygotowania wdrożenia terytorialnego systemu zabezpieczenia funkcjonowania jednostek wojskowych w garnizonach Sił Zbrojnych RP opartego na Wojskowych Oddziałach Gospodarczych.
- [16] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240).
- [17] Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1117).

- [18] Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o Obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2022, poz. 655).
- [19] Zarządzenie nr 13/MON Ministra Obrony narodowej z dnia 8 kwietnia 2011 r. w sprawie utworzenia jednostek budżetowych oraz ustanowienia kierowników jednostek budżetowych dysponentami środków budżetu państwa (Dz. Urz. MON z 2011 r. Nr 8, poz. 93).
- [20] Zarządzenie nr 14/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 kwietnia 2011 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania jednostkom organizacyjnym Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych statutu jednostki budżetowej (Dz. Urz. MON z 2011 r. Nr 8, poz. 94).