

Konieczność modernizacji i zwiększenia wydatków na armię

Finansowanie potrzeb obronnych Polski

Wokół finansowania potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej narosło wiele mitów, w tym najważniejszy, że wydajemy na wojsko 1,95% produktu krajowego brutto (PKB). Analiza wysokości kwot przeznaczanych w ustawie budżetowej na wydatki obronne od 2005 r., tj. od czasu, gdy obowiązuje w obecnym brzmieniu art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący podstawę określania wysokości wydatków, wykazuje jasno, że mimo ustawowego obowiązku zawsze przeznaczano na ten cel mniej niż 1,95% PKB z roku poprzedniego.

TOMASZ LUBAŃSKI

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 27 września 2013 roku dokonał nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2013, w wyniku której wydatki w części 29 – „Obrona narodowa” zostały zmniejszone o 3 195 209 tys. zł. 12 marca 2014 r. obchodziliśmy 15. rocznicę przystąpienia Polski do NATO, a 21 marca 2014 r. nastąpiła aneksja Krymu przez Federację Rosyjską. Wydarzenia te ożywiły dyskusję na temat polskiej armii, w tym zasad jej finansowania. Wypowiadali się politycy z różnych partii, dziennikarze, eksperci z wielu dziedzin. Bez względu na stosunek do wysokości nakładów, wszyscy

byli zgodni co do jednego – w Polsce istnieje od lat zasada finansowania wydatków obronnych.

Wypowiedzi, które padają w dyskusjach na ten temat można sprowadzić do stwierdzenia: „Wydajemy 1,95% PKB na wojsko” (czasami zamiast „wojska” pojawia się „armia”, „siły zbrojne”, „obronność”, „zbrojenia” itp.). W stwierdzeniu tym występują trzy elementy i żaden z nich nie jest prawdziwy: po pierwsze – nie wydajemy; po drugie – nie 1,95% PKB; po trzecie – nie na wojsko (armię, a tym bardziej na zbrojenia).

Przez 46 lat Polska była członkiem Układu o Przyjaźni, Współpracy i Pomocy Wzajemnej (Układ Warszawski). Po

wstąpieniu do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) w 1999 r. konieczna stała się przebudowa i modernizacja techniczna Sił Zbrojnych RP, która miała zapewnić dostosowanie armii do wymogów obowiązujących w tej organizacji, w tym w szczególności zapewnić pełną interoperacyjność jednej trzeciej sił w ramach NATO, oraz średnich standardów państw członkowskich w zakresie uzbrojenia, wyposażenia i mobilności oraz prowadzenia działań wojskowych w każdych warunkach. Aby osiągnąć ten cel, konieczne stało się znalezienie źródła finansowania programu przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP. W uzasadnieniu ustawy z 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006¹ napisano: „Celem ustawy jest również stworzenie warunków do stabilnego finansowania sił zbrojnych w wieloletnim horyzoncie czasowym, przy uwzględnieniu możliwości ekonomicznych państwa. W projekcie dokumentu (art. 3) określono, że wielkości środków budżetowych na finansowanie programu, w tym na zakup uzbrojenia, wyposażenia i sprzętu technicznego oraz działań dostosowawczych i restrukturyzacyjnych w siłach zbrojnych będą określane corocznie (w latach 2002–2006) na poziomie nie niższym niż określono w programie (1,95% Produktu Krajowego Brutto”).

W wyniku uchwalenia ustawy z 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2001–2006² tytuł ustawy otrzymał brzmienie: „o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej”³, a art. 7 ust. 1: „Na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 1,95% Produktu Krajowego Brutto z roku poprzedniego”.

Obliczanie wydatków obronnych

Zgodnie z definicją słownikową⁴, ‘przeznaczyć’ oznacza określić z góry cel, któremu coś ma służyć, przekazać coś dla kogoś, na czyjś użytek, na czyjąś korzyść. Zatem coroczne przeznaczenie wydatków z budżetu państwa na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej, to nic innego, jak zapisanie ich w „ustawie budżetowej na rok...”.

Artykuł 7 ust. 1 ustawy z 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (zwanej dalej „ustawą”), w tym brzmieniu obowiązuje od 22 maja 2004 r., a więc dotyczy wydatków na finansowanie potrzeb obronnych zapisanych w ustawach budżetowych począwszy od 2005 r.

¹ DzU.2001.76.804.

² DzU.2004.107.1136.

³ DzU.2009.67.570 ze zm.

⁴ <<http://sjp.pwn.pl>>

Regulację zawartą w art. 7 ust. 1 ustawy można przedstawić w postaci wzoru:

$$WO_n \geq PKB_{n-1} \times 1,95\%$$

gdzie:

WO_n – wydatki z budżetu państwa danego roku na finansowanie potrzeb obronnych

PKB_{n-1} – Produkt Krajowy Brutto z roku poprzedniego.

Po prostym przekształceniu otrzymujemy nierówność:

$$\frac{WO_n}{PKB_{n-1}} \geq 1,95\%$$

Jeśli znamy kwoty wydatków obronnych (WO) zapisane w ustawie budżetowej oraz wielkości PKB, nie pozostaje nic innego, jak podstawić odpowiednie dane do wzoru i sprawdzić, np. dla roku 2010:

$$\frac{25718989 \text{ tys. zł}}{1344000000 \text{ tys. zł}} \geq 1,95\%$$

Otrzymujemy: $1,91\% \geq 1,95\%$, co jest fałszem.

Spróbujmy zatem sprawdzić inny rok, np. 2006:

$$\frac{18064279 \text{ tys. zł}}{980900000 \text{ tys. zł}} \geq 1,95\%$$

Otrzymujemy: $1,84\% \geq 1,95\%$, co również jest fałszem.

Jako przykład mógłbym podać dowolny rok, ponieważ w okresie obowiązywania art. 7 ust. 1 ustawy w obecnym brzmieniu zawsze wydatki na finansowanie

potrzeb obronnych zapisane w ustawie budżetowej były niższe niż 1,95% PKB roku poprzedniego i stanowiły odpowiednio: 1,947% w 2005 r.; 1,84% w 2006 r.; 1,92% w 2007 r.; 1,94% w 2008 r.; 1,947% w 2009 r.; 1,91% w 2010 r.; 1,945% w 2011 r.; 1,93% w 2012 r. Kwota uszczerbku wydatków obronnych zapisanych w ustawach budżetowych w tych latach wyniosła łącznie 2 341 465 tys. zł.

Szacowanie wielkości rocznego PKB

Dlaczego tak się dzieje, skoro zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy, „Kryteria określone w ust. 1-3 są uwzględniane przez Radę Ministrów w projektach ustaw budżetowych albo projektach ustaw o przewidywanym budżetowym”? Czyżby rząd, składając corocznie w Sejmie projekt ustawy budżetowej, łamał prawo? Odpowiedzi na te pytania tkwią w kalendarzu.

Zgodnie z art. 141 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ (dalej: „ufp”), Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej i wraz z uzasadnieniem przedkłada go Sejmowi w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy.

Tymczasem, zgodnie z art. 5 ustawy z 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto⁶, wartość rocznego PKB oblicza Prezes Głównego Urzędu Statystycznego i ogłasza – przez obwieszczenie w Dzienniku Urzędowym

⁵ DzU.2013.885 ze zm.

⁶ DzU.2000.114.1188 ze zm.

Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski – pierwszy szacunek za dany rok w terminie do 15 maja roku następnego.

Oznacza to, że wartość rocznego PKB za rok poprzedni jest znana po ponad 4,5 miesiącach od rozpoczęcia następnego roku (a więc i od momentu rozpoczęcia realizowania ustawy budżetowej/prowizorium budżetowego) i przeszło 7,5 miesiącach po złożeniu do Sejmu przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej, w której Rada Ministrów musiała uwzględnić kryterium 1,95% PKB na wydatki obronne.

W jaki zatem sposób Rada Ministrów ma uwzględnić w projekcie ustawy budżetowej na następny rok wielkość PKB roku, który się jeszcze nie skończył? Dzień 30 września jest terminem przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej, ale przecież prace nad nim zaczynają się znacznie wcześniej, bo już w pierwszej połowie roku.

Zgodnie z art. 138 ust. 1 ufp, Minister Finansów przedstawia Radzie Ministrów założenia projektu budżetu państwa na rok następny, uwzględniające ustalenia przyjęte w „Wieloletnim planie finansowym państwa” oraz kierunki działań zawarte w przyjętym przez Radę Ministrów „Programie konwergencji”, opracowanym zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97 z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych⁷. Materiały do projektu ustawy budżetowej opracowują i przedstawiają

Ministrowi Finansów dysponenti części budżetowych.

Zgodnie z corocznie wydawanymi rozporządzeniami Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, materiały te dysponenti opracowują na podstawie:

- założeń do projektu budżetu państwa rozpatrzonych przez Radę Ministrów, w tym prognoz wskaźników makroekonomicznych opracowanych przez Ministra Finansów przy współpracy ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego i innych ministrów właściwych w sprawach polityki społeczno-gospodarczej;
- wstępnych kwot wydatków dla poszczególnych części budżetowych (...).

Wstępne kwoty wydatków dla poszczególnych części budżetowych oraz prognozy wskaźników makroekonomicznych są przekazywane dysponentom przez Ministra Finansów. Dlaczego zatem w ośmiu kolejnych latach Minister Finansów źle prognozował wielkość PKB, a co za tym idzie, wysokość wydatków na finansowanie potrzeb obronnych?

Przychodzą mi na myśl trzy odpowiedzi:
1. Minister Finansów nie potrafi szacować wielkości PKB.

Taką odpowiedź należy natychmiast odrzucić. Po pierwsze, sprawa nie dotyczy jednego, lecz wielu ministrów na przestrzeni tych lat. Po drugie, Polska miała szczęście do dobrych i cenionych w świecie ministrów finansów, którzy uchodzili

⁷ DzUrzWE L 209 z 02.08.1997, s. 1; DzUrzUE polskie wydanie specjalne, rozdz. 10, t. 1, s. 84, ze zm.

za autorytetu w dziedzinie finansów państwa. Po trzecie, przecież to nie minister osobiście prognozuje wielkość PKB, ma do dyspozycji cały sztab wybitnych fachowców. Po czwarte, gdyby Minister Finansów nie potrafił prognozować, to raz by przeszacował, raz nie doszacował, tymczasem przez osiem kolejnych lat każdy kolejny minister „mylił” się tylko w jedną stronę.

2. Minister Finansów celowo zaniża wielkość prognozy PKB, żeby przy wielu innych potrzebach budżetowych przeznaczyć niższą kwotę na wydatki obronne.

Taką odpowiedź odrzucam jeszcze szybciej. Nigdy nie przysłałby mi do głowy myśl, że Minister Finansów mógłby działać nielegalnie i celowo naruszać postanowienia ustawy.

3. Szacowanie wielkości rocznego PKB w połowie roku jest trudne.

Myślę, że ta odpowiedź jest właściwa i będę się jej trzymał.

Ustawodawca, uchwalając ustawę, nie ograniczył wysokości wydatków na finansowanie potrzeb obronnych. Wskazał jedynie, że nie mogą być one niższe niż 1,95% PKB z roku poprzedniego. Dał więc Radzie Ministrów możliwość zaplanowania tych wydatków na wyższym poziomie, na przykład 2%, aby w razie gdyby PKB okazał się jednak wyższy niż prognozowany, kwota wydatków odpowiadała kryterium 1,95% PKB. Rozumiem, że jest to trudne. Finansowanie Sił Zbrojnych, zgodnie

z uzasadnieniem ustawy, ma uwzględniać możliwości ekonomiczne państwa. Inaczej też postrzega się wydatki na obronność, gdy panuje pokój i nic nie wskazuje, że mogłoby nam coś bezpośrednio zagrozić, wtedy przeznaczanie większej kwoty na wydatki obronne, niż minimum zapisane w ustawie, może być uznane za nieracjonalne przy wielu innych potrzebach.

Co można zrobić w tej sytuacji? Tu z kolei nasuwają mi się dwa rozwiązania:

- Zostawić tak jak jest i uznać, że ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej jest realizowana.

Jest to dla mnie trudne do zaakceptowania, bo jak wykazałem, ustawa nie jest realizowana. Można oczywiście próbować tłumaczyć, że nie chodzi o roczne PKB obliczone i ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, tylko o PKB szacowane na etapie planowania przez Ministra Finansów. Wydaje mi się jednak, że gdyby taka była wola ustawodawcy, to taki właśnie zapis znalazłby się w art. 7 ust. 1 ustawy. Można „kibicować” co roku Ministrowi Finansów, żeby trafił z prognozą (tak jak się prawie udało w latach: 2005 – 1,947% PKB; 2009 – 1,947% PKB czy w 2011 – 1,945% PKB⁸). Paradoksalnie, wydatki obronne zapisane pierwotnie w ustawie budżetowej były wyższe niż 1,95% PKB z roku poprzedniego – w roku 2013, w którym przepis art. 7 ust. 1 nie był stosowany⁹.

⁸ Po zaokrągleniu do części setnych otrzymujemy wprawdzie 1,95%, ale zaniżenie zaplanowanych wydatków obronnych w tych trzech latach wyniosło łącznie 122 264 tys. zł.

⁹ Kwota zapisana w ustawie stanowiła 1,97% PKB z roku poprzedniego, jednak w wyniku uchwalenia ustawy z 13.09.2013 r. zmieniającej ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (DzU.2013.1199) art. 7 ust. 1 nie był stosowany, a w wyniku nowelizacji budżetowej kwota wydatków obronnych stanowiła 1,77% PKB z roku poprzedniego.

• Znaleźć nowe rozwiązanie, które spełni równocześnie wszystkie poniższe kryteria:

- zapewni stabilne finansowanie Sił Zbrojnych w wieloletnim horyzoncie czasowym, przy uwzględnieniu możliwości ekonomicznych państwa;
- nie będzie skutkować żadnymi dodatkowymi nakładami finansowymi (chyba, że taka będzie wola);
- uchroni Ministra Finansów przed podejrzeniami o brak rzetelności lub nielegalność działania;
- zaoszczędzi pracy Ministrowi Finansów;
- usprawni planowanie wydatków budżetowych Ministrowi Obrony Narodowej.

Gdyby przeznaczać w latach 2005–2012 wydatki z budżetu państwa na finansowanie potrzeb obronnych zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy, to jest w wysokości nie mniejszej niż 1,95% PKB roku poprzedniego, wówczas należałoby w ośmiu ustawach budżetowych zapisać wydatki na ten cel w łącznej kwocie nie mniejszej niż 188 130 150 tys. zł, tymczasem uchwalono łączną kwotę 185 788 685 tys. zł, a więc o 2 341 465 tys. zł niższą. Można zatem powiedzieć, w dużym uproszczeniu, że z tytułu błędnej prognozy PKB Minister Obrony Narodowej „traci” rocznie prawie 300 mln zł w swoim budżecie, a łączne wydatki zapisane w ustawach budżetowych stanowiły średnio niecałe 1,93% PKB roku poprzedniego.

Nie o wielkość zaplanowanych wydatków tu jednak chodzi, lecz o zasadę. Być może takie były możliwości finansowe państwa, być może planowanie wyższych wydatków było niecelowe, bo jak wykazę dalej, nawet tych „zaniżonych” wydatków nie udało się zrealizować. Nie

zmienia to jednak faktu, że ustawa została złamana.

A można przecież inaczej.

Wcześniej podałem wzór na obliczenie wydatków obronnych i przedstawiając przykłady z poszczególnych lat, wykazałem, że jest to proste działanie matematyczne przy jednym, ale istotnym założeniu – gdy znamy wartość PKB. Wiadomo, kiedy tę wartość poznajemy – w maju każdego roku. Wartość rocznego PKB za lata, które nas interesują, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłosił obwieszczeniem w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski w okresie od 18 maja (18 maja 2012 r. za 2011 r.) do 27 maja (27 maja 2008 r. za 2007 r.) – kolumna 2 tabeli.

Koniec maja to bardzo dobry moment do rozpoczęcia prac nad projektowaniem budżetu na następny rok, aby zdążyć do końca września. Minister Finansów mógłby łatwo wyliczyć wysokość wydatków na finansowanie potrzeb obronnych, znając z obwieszczenia Prezesa GUS wielkość PKB, tyle że jest tu jeden problem – rok się nie zgadza. Prezes GUS ogłosił wielkość PKB roku, który się kilka miesięcy temu skończył, a Minister Finansów projektuje budżet na rok, który się za kilka miesięcy zacznie, ale musi oszacować PKB roku, który wprawdzie od kilku miesięcy trwa, ale skończy się dopiero za kilka miesięcy. Trochę to skomplikowane. A gdyby tak w ustawie o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej znowelizować art. 7 ust. 1 w taki sposób, aby przy przeznaczaniu wydatków z budżetu państwa na finansowanie potrzeb obronnych brać pod uwagę PKB z roku jeszcze

Tabela 1. Wydatki na obronę w latach 2005–2012

Rok	Wartość rocznego PKB ogłoszona przez Prezesa GUS (w mld zł)	Wysokość WO wynikająca z art. 7 ust. 1 PKB _{n-2} x 1,95% (w tys. zł)	PKB _{n-2} x 2,1% (w tys. zł)	Wysokość WO zapisana w ustawie budżetowej (w tys. zł)	PKB _{n-2} x 2,08% (w tys. zł)	Zrealizowane wydatki w części 29 (w tys. zł)	Wysokość wydatków w dziale 752 – „Obro- na narodowa” zapisana w ustawie budżetowej (w tys. zł)	PKB _{n-2} x 1,51% (w tys. zł)
	2	3	4	5	6	7	8	9
2003	814,7							
2004	885,3							
2005	980,9	17 263 350	17 108 700	17 239 972*	16 945 760	17 561 991,0	12 154 961	12 301 970
2006	1 057,9	19 127 550	18 591 300	18 064 279*	18 414 240	18 492 678,8	12 721 358	13 368 030
2007	1 167,8	20 629 050	20 598 900	20 294 330*	20 402 720	21 064 311,4	14 771 482	14 811 590
2008	1 271,7	22 772 100	22 215 900	22 681 595	22 004 320	19 672 307,1	16 565 388	15 974 290
2009	1 344,0	24 798 150	24 523 800	24 763 322	24 290 240	22 766 265,4	18 081 558	17 633 780
2010	1 415,4	26 208 000	26 705 700	25 718 989	26 451 360	25 001 071,8	18 817 248	19 202 670
2011	1 524,7	27 600 300	28 224 000	27 536 242	27 955 200	26 451 163,4	20 163 748	20 294 400
2012	1 595,3	29 731 650	29 723 400	29 489 956	29 440 320	28 824 792,1	21 332 088	21 372 540
RAZEM		188 130 150	187 691 700	185 788 685	185 904 160	179 834 581,0	134 607 831	134 959 270

* Plan wydatków został zwiększony w ciągu roku z rezerw odpowiednio do kwot: 17 571 098,1 tys. zł; 18 678 963 tys. zł i 21 186 337,5 tys. zł.

Źródło: Dane GUS, Ministerstwa Obrony Narodowej oraz obliczenia własne autora.

wcześniejszego o jeden? W tekście pierwotnym ustawy była mowa o PKB, PKB roku poprzedniego pojawiło się w wyniku nowelizacji z 2004 r., nic więc nie stoi na przeszkodzie, aby cofnąć się jeszcze o jeden rok. Oznaczałoby to, że na przykład, rozpoczynając w połowie roku 2011 planowanie wydatków na rok 2012 nie uwzględnialibyśmy, w odniesieniu do wydatków obronnych, prognozowanego przez Ministra Finansów PKB z 2011 r., tylko znaną z obwieszczenia Prezesa GUS faktyczną wielkość PKB z 2010 r.

Jak wykazałem wcześniej, gdyby przeznaczać w latach 2005–2012 wydatki z budżetu państwa na finansowanie potrzeb obronnych w wysokości nie mniejszej niż 1,95% PKB roku poprzedniego, wówczas należałoby w ośmiu kolejnych ustawach budżetowych zapisać wydatki na ten cel w łącznej kwocie nie niższej niż 188 130 150 tys. zł – kolumna 3 tabeli. Prawie tę samą kwotę wydatków otrzymalibyśmy, przeznaczając na wydatki obronne nie mniej niż 2,1% PKB roku poprzedniego, w stosunku do roku, w którym rozpoczęliśmy planowanie wydatków na rok następny – 187 691 700 tys. zł – kolumna 4 tabeli (oczywiście przy odpowiednim zwiększeniu tego wskaźnika można by uzyskać kwotę identyczną¹⁰).

Jeżeli jednak uznamy, że kwota przeznaczona na finansowanie potrzeb obronnych w latach 2005–2012 w ustawach budżetowych w łącznej wysokości 185 788 685 tys. zł – kolumna nr 5 tabeli,

to jest wielkość wynikająca z możliwości ekonomicznych państwa i tyle naprawdę chcieliśmy przeznaczyć na ten cel, to podobną kwotę otrzymamy przy zastosowaniu wskaźnika 2,08% PKB roku poprzedniego w stosunku do roku, w którym rozpoczęliśmy planowanie wydatków na rok następny – 185 904 160 tys. zł – kolumna nr 6 tabeli.

Zrealizowane w części 29 – „Obrona narodowa”¹¹ wydatki w latach 2005–2012 wyniosły łącznie 179 834 581 tys. zł – kolumna nr 7 tabeli, a więc wynosiły średnio 1,86% PKB z roku poprzedniego. Gdyby odnieść zrealizowane w części 29 budżetu państwa wydatki do PKB sprzed dwóch lat, wówczas wskaźnik ten wyniósłby około 2,01% PKB.

Emerytury wojskowe a wydatki na obronność

Jak widać, dwa elementy ze stwierdzenia, które zamieściłem na wstępie okazały się mitem – nie wydajemy (ani nawet nie przeznaczamy z budżetu państwa) 1,95% PKB (ani nawet PKB roku poprzedniego). Pozostaje odpowiedź na pytanie – na co wydajemy?

Jak już wspominałem, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy, wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 1,95% PKB z roku poprzedniego przeznaczają się na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 7 ust. 2 ustawy stanowi, że wydatki, o których mowa w ust. 1, obejmują wydatki

¹⁰ Dla wskaźnika 2,11% PKB_{n-2} otrzymamy 188 585 470 tys. zł.

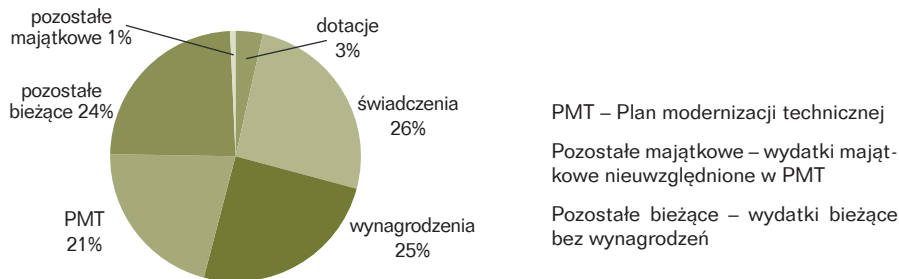
¹¹ Wydatki zapisane w ustawach budżetowych w latach 2005–2012 w dziale „Obrona narodowa” w innych częściach budżetu państwa niż część 29 wyniosły 0,7% wydatków obronnych.

budżetowe w części budżetu państwa „Obrona narodowa” oraz wydatki budżetowe w dziale „Obrona narodowa” w innych częściach budżetu państwa. Na pierwszy rzut oka wszystko się zgadza: wydatki obronne, część 29 – „Obrona narodowa”, dział 752 – „Obrona narodowa”; dysponentem głównym środków budżetowych jest Minister Obrony Narodowej¹². Gdy jednak przyjrzymy się bliżej strukturze wydatków w części 29 – „Obrona narodowa”, to okaże się, że w latach 2005–2012 zapisano w ustawach budżetowych łącznie 46 608 570 tys. zł, w dziale 753 – „Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne”. Oznacza to, że ponad jedną czwartą wszystkich wydatków obronnych (25,3%) stanowią emerytury wojskowe¹³. Do tego dochodzą dotacje, na przykład w działach: 700 – „Gospodarka mieszkaniowa”, 803 – „Szkolnictwo wyższe”, 851 – „Ochrona zdrowia”, 921 – „Kultura

i ochrona dziedzictwa narodowego” (struktura zrealizowanych w 2013 r. wydatków w części 29 – „Obrona narodowa” została przedstawiona na rysunku).

Nie twierdzę, że tego rodzaju wydatki są niepotrzebne, ani że powinien je realizować ktoś inny niż Minister Obrony Narodowej. Chodzi jedynie o to, że związek tych wydatków z „wojskiem”, „armią”, „siłami zbrojnymi”, „obronnością” jest dość luźny. Może zatem wskazane byłoby odnosić wydatki obronne tylko do działu 752 – „Obrona narodowa”? W latach 2005–2012 w ustawach budżetowych zapisano łącznie kwotę 134 607 831 tys. zł w tym dziale – kolumna nr 8 tabeli. Podobną kwotę otrzymalibyśmy przeznaczając z budżetu państwa na wydatki w dziale 752 – „Obrona narodowa” 1,51% PKB z roku poprzedzającego rok, w którym rozpoczynaliśmy planowanie wydatków – kolumna nr 9 tabeli.

Rysunek 1. Wydatki w 2013 r. w części 29 – obrona narodowa



Źródło: Dane NIK.

¹² Jak wskazano w przyp. 10, wydatki w dziale „Obrona narodowa” w innych częściach budżetu państwa niż część 29 są na tyle niskie, że realizacja wydatków obronnych praktycznie odbywa się w części 29.

¹³ Większość wydatków w tym dziale stanowią wydatki zapisane w rozdziale 75301 – „Świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego”, w pozostałych rozdziałach (75302 – „Uposażenia prokuratorów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne” i 75312 – „Uposażenia sędziów w stanie spoczynku oraz uposażenia rodzinne”) zaplanowane kwoty wydatków są znacznie niższe.

W mojej opinii, oba rozwiązania (ok. 2,1% PKB_{n-2} na wydatki obronne rozumiane zgodnie z art. 7 ust. 2 lub ok. 1,5% PKB_{n-2} na wydatki w dziale 752 – „Obrona narodowa”) są dopuszczalne, ważne jednak, by przy planowaniu wydatków odnosić je do znanego i już opublikowanego przez Prezesa GUS rocznego PKB.

Dodatkowe korzyści z przyjęcia rozwiązania, w którym wydatki obronne roku „n” stanowią odpowiedni procent PKB roku „n-2”:

- kwota wydatków jest jednoznacznie określona i niezmienna w całym okresie planowania, co może bardzo ułatwić Ministrowi Obrony Narodowej proces planowania zadań¹⁴;
- przeznaczenie wyższej, niż zapisana w ustawie, kwoty na wydatki obronne będzie stanowić celową decyzję Rady Ministrów (a więc może podlegać ocenie politycznej), nie będzie zaś wynikiem błędnej prognozy.

*

W czasie gdy pisałem te słowa, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski zapowiedział podjęcie, w porozumieniu z rządem, działań w celu zwiększenia finansowania Sił Zbrojnych, w tym ich modernizacji, do wysokości 2% PKB. Jeżeli zmiana miałaby polegać tylko

na zwiększeniu nakładów, to nadal pozostanie nierozwiązana sprawa szacowania PKB.

W mojej opinii, zwiększenie finansowania Sił Zbrojnych RP, a zwłaszcza przeznaczenie większych kwot na ich modernizację, jest bardzo celowe, proponowałbym jednak określanie wysokości nakładów w odniesieniu do PKB znanego i już ogłoszonego przez Prezesa GUS.

Gdyby art. 7 ust. 1 ustawy obowiązywał już, zgodnie z zapowiedzią Prezydenta RP, w brzmieniu: „Na finansowanie potrzeb obronnych Rzeczypospolitej Polskiej przeznaczają się corocznie wydatki z budżetu państwa w wysokości nie niższej niż 2% PKB z roku poprzedniego”, oznaczałoby to, że w 2014 r. w ustawie budżetowej powinna być zapisana kwota 32 714 000 tys. zł (1635,7 mld zł razy 2%). Problem jednak polega na tym, o czym pisałem wcześniej, że wartość PKB za 2013 r. znamy od 19 maja 2014 roku¹⁵. Podobną kwotę otrzymalibyśmy, stosując wskaźnik 2,05% PKB z roku 2012 – 32 703 650 tys. zł (1595,3 mld zł razy 2,05%).

TOMASZ LUBAŃSKI
Departament Obrony Narodowej NIK

¹⁴ Przy obecnym rozwiązaniu kwoty wydatków przekazywane przez Ministra Finansów w okresie planowania mogą się zmieniać w zależności od zmiany prognozy PKB.

¹⁵ Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z 14.05.2014 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2013 r. (MP.2014.354).

Treść niniejszego artykułu przedstawia poglądy jedynie autora, nie odzwierciedla oficjalnego stanowiska Najwyższej Izby Kontroli.