

Jarosław Teska¹

Budżet obronny państwa

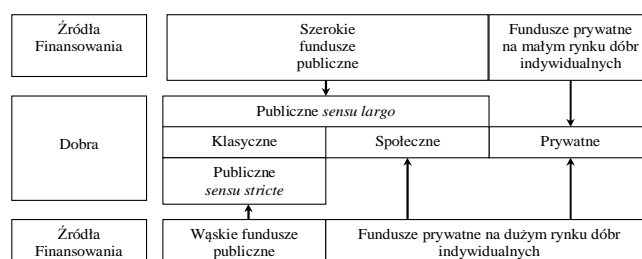
Wstęp

Biorąc za podstawę oceny sprawności funkcjonowania systemu obronnego państwa jego udział w budżecie państwa, należy zwrócić uwagę, że sam budżet jest efektem poszukiwania kompromisów w zakresie podziału ograniczonych środków zaspokajania potrzeb na różne obszary funkcjonalne państwa. Artykuł za podstawę analizy przyjął ekonomiczny problem kosztu alternatywnego, a mianowicie poszukiwania sposobów zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa będącej jedną z klasycznych potrzeb publicznych o wysokim stopniu istotności w okolicznościach ograniczoności środków finansowych zaspokajania potrzeb publicznych. Celem zatem artykułu jest deskryptywny opis budżetu państwa. Cel ten autor zamierza osiągnąć poprzez odpowiedź na pytanie o miejsce, znaczenie oraz relatywną wielkość budżetu obronnego w budżecie państwa.

Potrzeba bezpieczeństwa

Encyklopedyczne ujęcie pojęcia potrzeby wskazuje, że jest to odczuwany przez jednostkę stan braku czegoś, co w związku ze strukturą organizmu, indywidualnym doświadczeniem oraz miejscem jednostki w społeczeństwie, jest niezbędne do utrzymania jej przy życiu, umożliwienia jej rozwoju, utrzymania określonej roli społecznej, zachowania równowagi psychicznej². W bardzo podobnym charakterze ujmuje się to wieloznaczne i funkcjonujące w wielu dyscyplinach naukowych pojęcie również w obszarze ekonomii. Potrzeba zatem może być traktowana jako stan albo poczucie niedoboru lub braku jakichś wartości czy dóbr koniecznych do utrzymania co najmniej podstawowego standardu biologicznego, psychicznego, materialnego funkcjonowania człowieka, także w społeczeństwie. Potrzeby zazwyczaj dzieli się z podmiotowego punktu widzenia na indywidualne, grupowe i ogólnospołeczne. Przy czym należy dodatkowo podkreślić, że ekonomiczne ujęcie potrzeb wyróżnia inspirujący charakter potrzeb, czyli jest to taki stan, który motywuje

do ich zaspokajania, a więc zachęca do gospodarowania rozumianego jako dostosowywanie posiadanych zasobów, często poprzez ich celową adaptację w celu obniżenia intensywności odczuwania konkurencyjnych potrzeb. W gospodarce i społeczeństwie (miejsce gdzie się odbywa gospodarowanie) potrzeby są zatem czynnikiem determinującym popyt na dobra i usługi zarówno te zgłaszane indywidualnie jak i zbiorowo, w tym na usługę bezpieczeństwa³. Dodatkowo należy podkreślić, że w ekonomii ze względu na niedoskonałości rynku, oprócz wspomnianego wyżej podziału potrzeb wyróżnia się potrzeby publiczne, których funkcję zaspokajania przejmuje na siebie państwo⁴. Różnica między potrzebami publicznymi a społecznymi wynika w pewnym sensie z obiektywizmu tych pierwszych i przyjmowanej w ramach realizowanej polityki społecznej państwa fakultatywności tych drugich. Rozróżnienia potrzeb według kryterium finansowania, istotnego z punktu widzenia potrzeb niniejszego artykułu, dokonano na rysunku 1.



Rys. 1. Dobra publiczne i dobra społeczne a źródła finansowania

Źródło: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 28

Odwołując się do kategoryzacji potrzeb poczynionych przez Abrahama Maslova jak i wyników dociekań przedstawiciela austriackiej szkoły ekonomii Hermanna Heinricha Gossena, można stwier-

³ Usługę bezpieczeństwa proponuje się rozumieć bardzo szeroko, jako publiczno-instytucjonalne nierzeczowe i rzeczowe świadczenia obniżające intensywność odczuwania stanu rzeczywistego niebezpieczeństwa lub choćby domniemanego zagrożenia bezpieczeństwa społecznego.

⁴ W literaturze przedmiotu wskazuje się, że charakterystyczna dla dóbr publicznych jest niemożność wyłączenia kogokolwiek z ich konsumpcji oraz, że jednocześnie nie są konkurencyjne w konsumpcji. Pierwszy warunek oznacza, że dostawca dobra nie może legalnie zapobiec używaniu dobra przez innych. Drugi warunek oznacza, że konsumpcja dobra przez jedną osobę, nie pozbawia innych osób możliwości konsumpcji tego samego dobra, a zatem bez straty dla kogokolwiek dobro może być konsumowane przez wiele osób jednocześnie.

¹ dr Jarosław Teska, Akademia Marynarki Wojennej, Wydział Dowodzenia i Operacji Morskich

² Nowa encyklopedia powszechna PWN, T. 5, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 279

dzić, że potrzeby fizjologiczne, bezpieczeństwa, przynależności, uznania czy samorealizacji można przypisać jednostkom ale społeczeństwom. Interesująca z punktu widzenia potrzeb niniejszego artykułu potrzeba bezpieczeństwa jest potrzebą o charakterze deficytowym, a tym samym warunkującym możliwość zaspokajania potrzeb rozwoju. Zatem funkcjonowanie w odpowiednim stanie bezpieczeństwa umożliwia rozpoczęcie zaspokajania innych potrzeb. Dodatkowo przed dalszymi rozważaniami należy wskazać, że potrzeby zaspokajane są według kolejności ich intensywności oraz, że zaspokojenie potrzeby ma charakter względny. Jednak stojąc na gruncie krytyki do cech zaspokajania potrzeb wskazanych przez Maslova, warto podkreślić, że zaspokajanie potrzeb odbywa się równolegle a nie szeregowo, a ponadto hierarchizowanie potrzeb ma charakter indywidualny i często zależy od stopnia zdobytej wiedzy, pozycji społecznej, stopnia swobody korzystania ze środków zaspokajania potrzeb, a więc wypadkowej konglomeratu czynników oddziałujących na podmiot potrzeby. To ogólne stwierdzenie powinno być kojarzone również z potrzebami publicznymi⁵, gdyż to one są obszarem zainteresowania organizacji publicznych, w tym różnych poziomów administracji w państwie. Jedną z cech charakterystycznych potrzeb publicznych, na które wskazuje choćby J. Żyżyński, wydaje się być ich odczuwanie przez społeczeństwo raczej w układzie *ex post* niż *ex ante*⁶. Dlatego powinnością rządzących jest między innymi tworzenie odpowiedniego prawa wewnętrznego i międzynarodowego, powoływanie i utrzymywanie armii, policji i innych podmiotów świadczących usługi bezpieczeństwa.

Wracając do potrzeby bezpieczeństwa, można zaryzykować stwierdzenie, że fundamentalne znaczenie w jej zaspokajaniu odgrywają Siły Zbroje, jako zinstytucjonalizowany podmiot obrony narodowej. Obrona narodowa jest przykładem klasycznego dobra publicznego na, które wzrasta zapotrzebowanie wraz z intensywnością odczuwania potrzeby bezpieczeństwa lub inaczej mówiąc wzrostem intensywności zbiorowego odczuwania niebezpieczeństwa. Ta cecha powoduje, że obywatele skłonni są negocjować wydatki jako niepotrzebne do czasu wstąpienia rzeczywistego potrzeby⁷.

Środki zaspokajania potrzeby bezpieczeństwa

Poglądy dotyczące zaspokajania potrzeby bezpieczeństwa podlegają nielicznym kompromisom, między innymi dotyczy to zgody co do tego, że powinny być finansowane ze środków publicznych i bez względu na poziom indywidualnych dochodów powinny być przynależne każdemu obywatelowi. Nie ma natomiast zgodności na przykład co do tego czy mamy do czynienia z dobrami czy z usługami. Z uwagi jednak na cechy usług⁸ wydaje się, że stosowanie określenia dobro w przypadku obrony narodowej jest właściwsze. Można zatem uznać, że obrona narodowa jest dobrem publicznym, które jest wykorzystywane przez całą społeczność najczęściej na zasadach braku bezpośredniej odpłatności. Dodatkowo ich specyfika polega na tym, że najczęściej wymagają użycia ograniczonych zasobów jednak ich produkcja nie leży w sferze zainteresowań sektora prywatnego gdyż indywidualna konsumpcja nie ogranicza poziomu konsumpcji innych członków społeczeństwa, a ponadto nikogo z tej konsumpcji nie można wyłączyć.

Pomijając klasyfikacyjny spór wydaje się, że z punktu widzenia potrzeb niniejszego artykułu, trudniejszy do opisu jest związek między potrzebą bezpieczeństwa zbiorowego a możliwym w określonych uwarunkowaniach poziomem zaspokojenia tej potrzeby – inaczej mówiąc osłabienia zbiorowego odczuwania niebezpieczeństwa. Jest to przykład prawdziwości jednego z praw ekonomicznych, a mianowicie prawa rzadkości. Problem rzadkości, czyli ujemnej dysproporcji między potrzebami a środkami ich zaspokajania, prócz rozterek ekonomicznych rodzi również rozterki polityczne, które J. Osiatyński określa przetargami. Wyróżnia trzy rodzaje przetargów dotyczących finansów publicznych, a w konsekwencji przetargów o kształt budżetu państwa:

- **przetarg w przestrzeni gospodarczej** dotyczy struktury dochodów i wydatków;
- **przetarg w czasie** dotyczy tego, jak rozkładać bieżące i przyszłe ciężary między obecne i przyszłe pokolenia;
- **przetarg instytucjonalny** dotyczy tego, jak dokonać podziału odpowiedzialności poszczególnych organów państwa w rozstrzygnięciu sprzecznych interesów dotyczących źródeł dochodów i obszarów wydatków oraz poziomu⁹.

W związku z tym sprawujący władzę w celu rozstrzygnięcia problemu rzadkości muszą doko-

⁵ Rozważania na temat potrzeb publicznych są bogate (choć młode) w literaturze ekonomii sektora publicznego. Wystarczy wspomnieć takich autorów jak: J. Stiglitz, S. Owsiak, J. Osiatyński, J. Żyżyński, A. Wernik i inni.

⁶ J. Żyżyński, *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s.36. Zależność między poziomem odczuwania potrzeby a skłonnością do finansowania środków ich zaspokajania zostanie omówiona w dalszej części artykułu.

⁷ J. Żyżyński, *op. cit.*, s.36

⁸ Podstawowymi cechami usług są brak możliwości tworzenia zapasów, niematerialność, jednoczesność produkcji i konsumpcji usług w czasie, różnorodność miejsca i czasu świadczenia usług.

⁹ J. Osiatyński, *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 12

nywać wyborów co do obszarów potrzeb, które należy zaspokoić, kolejności ich zaspokajania, poziomu obniżenia ich intensywności oraz podmiotów, które te cele będą osiągać. W przypadku zaspokajania potrzeby bezpieczeństwa, państwo z uwagi na ciężającą na nim odpowiedzialności za realizację bezpieczeństwa zbiorowego musi dokonywać podobnych przetargów. Na gruncie ekonomicznego procesu ten nazywamy gospodarowaniem, gdyż każde społeczeństwo w celu zaspokojenia potrzeb swoich członków wytwarza przy pomocy stojących do jego dyspozycji czynników wytwórczych dobra i usługi, wymienia między sobą efekty swojej pracy, dzieli między swoich członków to, co zostało wytworzone i wreszcie, wytworzone dobra i usługi zużywa zaspokajając swoje potrzeby, co z kolei powoduje powstanie nowych potrzeb. W przypadku bezpieczeństwa mamy do czynienia dodatkowo jeszcze z jednym problemem, a mianowicie zaspokajanie przez państwo potrzeby bezpieczeństwa zawsze wiąże się z koniecznością decydowania o poziomie angażowania czynników wytwórczych w celu zaspokojenia potrzeb, której intensywność i prawdopodobieństwo wystąpienia jest niedookreślone. Jest to zasadnicze wyzwanie dla rządzących ze względu na konieczność podziału ograniczonych środków publicznych na różnorodne potrzeby publiczne, społeczne, gospodarcze i wynikające z tradycyjnej funkcji państwa. Ponadto okres długotrwałego pokoju w Europie, zmiany w skłonności do ponoszenia wyrzeczeń przez społeczeństwa demokratyczne oraz wyraźnie zarysowana przewaga w stosowaniu innych narzędzi niż militarne do osiągania celów politycznych powoduje, że priorytetowość potrzeby bezpieczeństwa zbiorowego nie jest najwyższa. Jednak ze względu na skutki zachwiania bezpieczeństwa, rządzący muszą tworzyć budżet obronny państwa, czyli plan przychodów i wydatków uwzględniających bieżące i przyszłe wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Zatem z przypadku państwa gospodarowanie na rzecz bezpieczeństwa będzie polegać na takim przesuwaniu wielkości bogactwa posiadanego i wytwarzanego aby bez szkody dla obszarów społecznych i gospodarczych realizować zamierzoną politykę, której elementem są siły zbrojne.

Planowanie finansowania potrzeby bezpieczeństwa

Budżet obronny jest częścią budżetu państwa i podlega podobnym do niego obostrzeniom w zakresie planowania i realizacji oraz zasadom wynikającym z ustawy o finansach publicznych¹⁰.

Definityjnie budżet państwa określane jest jako plan dochodów i wydatków¹¹. Punktem wyjścia do planowania budżetowego jest makroekonomiczna prognoza z trzyletnim horyzontem czasowy. Uwzględniając makroekonomiczne prognozy rozwoju państwa Ministerstwo Finansów wraz z Ministerstwem Gospodarki i innymi resortami przygotowuje założenia projektu budżetowego, a następnie Ministerstwo Finansów opracowuje wstępny projekt budżetu na podstawie planów resortowych oraz dołącza do niego plan dochodów i wydatków różnych podmiotów nie wchodzących w skład Rady Ministrów lub jej niepodlegających. Tak przygotowany projekt kierowany jest do Sejmu i stanowi podstawę do dalszych prac parlamentarnych. Finansowanie potrzeb bezpieczeństwa uwzględniane jest w dziale budżetu 752 – obrona narodowa i w części budżetu 29 – obrona narodowa.

Charakterystyczne dla budżetu państwa i tym samym dla budżetu obronnego są zasady jego tworzenia, do których zaliczamy zasadę jednoroczności, zupełności, jedności, jawności i bilansowania. Wbrew pozorom wymieniona zasada jawności dotyczy zarówno planowania jak i wydatkowania również w obszarze obronności. Jedynie ściśle określone przesłanki zwalniają dysponentów środków publicznych do wydatkowania ich z pominięciem zasady jawności narzucanej przez ustawę o finansach publicznych i ustawę Prawo zamówień publicznych¹². Dopiero kiedy w sposób oczywisty istnieje zagrożenie ujawnienia informacji niejawnych lub naruszenia bezpieczeństwa państwa można zastosować Decyzję nr 291/MON Minister Obrony Narodowej w sprawie zasad i trybu zawierania w resorcie obrony narodowej umów, których przedmiotem jest uzbrojenie lub sprzęt wojskowy¹³. Dodatkowo na takie postępowanie wskazuje dyrektywa obronna¹⁴, której zapisy powinny być implementowane do polskiego prawa krajowego do 21 sierpnia 2011 r., a co niestety się nie stało w wyznaczonym przez Unię Europejską terminie.

Jak wspomniano wcześniej budżet obronny jest elementem budżetu państwa wynikającym z zadaniowości tego budżetu. Zatem bez względu na dysponenta środków publicznych planowane wydatki na ten obszar funkcjonowania państwa sumuje się w przytoczonych działach i częściach budżetu.

¹¹ A. Wernik, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2007, s. 147

¹² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2004 r. Nr 19 poz. 177 z późn. zm.)

¹³ Decyzja nr 291/MON Minister Obrony Narodowej z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie zasad i trybu zawierania w resorcie obrony narodowej umów, których przedmiotem jest uzbrojenie lub sprzęt wojskowy (Dz. U. MON z 2006 r. nr 14 poz. 179)

¹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa

¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. nr 157 poz. 1240 z późn. zm.)

Ograniczeniem ustawowym determinującym od 2001 r. wielkość wydatków obronnych jest ustawa o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, która określa, że wydatki te nie powinny być mniejsze od 1,95% Produktu Krajowego Brutto¹⁵. Przy czym gwoli precyzyjności należy dodać, że pierwotny tekst ustawy mówił o tym, że z budżetu państwa przeznaczona się corocznie na realizację programu przebudowy i modernizacji technicznej wydatki budżetowe w wysokości nie niższej niż 1,95% planowanego na dany rok budżetowy poziomu Produktu Krajowego Brutto z uwzględnieniem prognozowanego średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych.

bez uwzględniania wielkości inflacji oraz próg ten zaczął dotyczyć nie wydatków na program modernizacji a na całość wydatków obronnych.

Zmiana regulacji prawnych wskazuje, że mimo przyjętego sztywnego zobowiązania do świadczenia nakładów na obronność państwa istnieje jednak tendencja do szukania możliwości zmniejszenia tych obciążeń. W ostatnim okresie widmo kryzysu oraz destabilizacji w obszarze finansów publicznych powoduje, że coraz częściej zgłaszane są postulaty o zmniejszenie poziomu gwarantowanego finansowania wydatków obronnych lub czasowego wstrzymania obowiązywania ustawy

Tabela 1. Wydatki obronne państwa według części budżetu państwa w latach 2001-2010 w mln zł (w cenach bieżących)								
Rok	Budżet państwa/ Budżet obronny	Ustawa budżetowa w tys. zł (a)	Budżet po zmianach w tys. zł (b)	Wykonanie w tys. zł (c)	Wskaźnik c:a	Wskaźnik c:b	Różnica w wydatkach rzeczywistych a-c	PKB w mln zł.
2001	BP	185 444 665	185 444 665	172 885 211	93,2%	93,2%	-	760595
	BO	14 778 668	14 984 159	14 032 234	94,9%	93,6%	746 434	
2002	BP	185 101 632	185 101 632	182 922 448	98,8%	98,8%	-	781112
	BO	14 264 044	14 590 536	14 587 466	102,3%	100,0%	-323 422	
2003	BP	194 431 654	194 431 654	189 153 592	97,3%	97,3%	-	842120
	BO	15 135 600	15 372 409	15 323 287	101,2%	99,7%	-187 687	
2004	BP	199 851 862	199 851 862	197 698 320	98,9%	98,9%	-	924538
	BO	16 003 258	16 275 991	16 256 531	101,6%	99,9%	-253 273	
2005	BP	209 703 733	209 703 733	208 132 944	99,3%	99,3%	-	983302
	BO	17 192 250	17 571 098	17 561 991	102,2%	99,9%	-369 741	
2006	BP	225 828 675	225 828 675	222 702 946	98,6%	98,6%	-	1060031
	BO	18 025 667	18 678 963	18 492 679	102,6%	99,0%	-467 012	
2007	BP	258 952 516	258 952 516	252 323 889	97,4%	97,4%	-	1134554
	BO	20 249 330	21 186 337	21 064 311	104,0%	99,4%	-814 981	
2008	BP	308 982 737	308 982 737	277 893 478	89,9%	89,9%	-	1246498
	BO	22 572 795	23 070 031	19 672 307	87,2%	85,3%	2 900 488	
2009	BP	300 097 811	300 097 811	298 028 478	99,3%	99,3%	-	1275432
	BO	24 497 625	22 781 808	22 766 265	92,9%	99,9%	1 731 360	
2010	BP	301 220 817	301 220 817	294 893 878	97,90%	97,90%	-	1415385
	BO	25 448 289	25 474 682	25 001 072	98,2%	98,1%	447 217	

Uwaga: różnica w wydatkowaniu rzeczywistym ze znakiem minus oznacza przekroczenie planowanych wydatków obronnych danym roku a wartość dodatnia oznacza niewykorzystanie zaplanowanych środków finansowych
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze stron www.mf.gov.pl, www.stat.gov.pl, www.mon.gov.pl

Natomiast na mocy nowelizacji z maja 2004 wprowadzono zasadę wydatków budżetowych na poziomie 1,95% PKB roku poprzedniego,

o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych¹⁶.

¹⁵ Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (tekst pierwotny: Dz. U. 2001 r. Nr 76 poz. 804) (tekst jednolity: Dz. U. 2009 r. Nr 67 poz. 570)

¹⁶ Resort finansów pracuje nad nową koncepcją finansowania modernizacji wojska, Gazeta Prawna.pl, 13.07.2010 r., Minister finansów Jacek Rostowski chce radykalnie zmienić zasady finansowania polskiej armii, gazetaprawna.pl, 17.09.2010 r.

W tabeli 1 zaprezentowano rozkład wydatków obronnych od 2001 r. do 2010 r. z uwzględnieniem poziomu rzeczywistego wykorzystania budżetu obronnego. Z danych w tabeli wynika wniosek ogólny, że zazwyczaj mamy do czynienia z „przestrzeleniem” planowanych wydatków co może świadczyć o braku dyscypliny wydatków publicznych lub o niepełnej realizacji zadań z obszaru obronności państwa.

Ostatnią kwestią porządkową do wykazania w przyjętym założeniu do niniejszego artykułu jest rozróżnienie budżetu obronnego i budżetu wojskowego. Publicystyczne informacje o poziomie finansowania Ministerstwa Obrony Narodowej zazwyczaj oparte są o wskazania budżetu obronnego. Te dwa obszary w rzeczywistości dowołują się do różnych składników, gdyż budżet obronny jest kategorią szerszą niż budżet wojskowy, aczkolwiek ten drugi jest częścią pierwszego. W ramach budżetu obronnego ujmowane są wydatki, dla których dysponentem publicznych środków finansowych jest Minister Obrony Narodowej ale i inni członkowie Rady Ministrów, którzy w ramach posiadanych kompetencji są zobowiązani do prowadzenia przygotowań wysiłku obronnego państwa. Może to dotyczyć przechowywania zapasów żywności, materiałów sanitarnych i innych materiałów niewralgicznych oraz ich odświeżania, czy też finansowania utrzymywania tzw. wolnych mocy produkcyjnych, które są uruchamianie w przypadku zagrożenia wojennego. Zatem budżet wojskowy to wydatki rozporządzane jedynie przez Ministra Obrony Narodowej natomiast budżet obronny to budżet wojskowy i pozostałe wydatki służące finansowaniu systemu obronnego państwa. Należy dodać, w kontekście powyższego, że źródłem finansowania wydatków obronnych są zarówno źródła krajowe jak i zagraniczne. Dlatego 1,95% PKB to zarówno wysiłek podatkowy i pozapodatkowy polskiego społeczeństwa jak i środki otrzymywane ze źródeł zagranicznych np. z programów NATO-wskich lub USA.

Próg bezpieczeństwa obronnego państwa

W związku z rozważanym obszarem, istotną kwestią choćby do zasygnalizowania jest granica minimalnego świadczenia na rzecz obronności państwa, czyli dobra publicznego, które realizowane może być jedynie przez państwo w celu zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa. Proponuje się zatem aby zjawisko takie określić mianem progu bezpieczeństwa obronnego państwa. Pojęcie progu bezpieczeństwa jest znane w różnych naukach, również na gruncie ekonomii praktykowane są próby wyznaczania progów bezpieczeństwa np. dla wartości kursowej walut, dla poziomów zadłużenia w obsza-

rze finansów publicznych z podziałem na jego część zagraniczną i krajową, czy dla poziomu deficytu budżetowego. Jak widać przytoczone przykłady dotyczą różnych obszarów funkcjonalnych państwa, w których poszukuje się możliwości określenia takiego poziomu świadczenia różnorodnych środków zaspokajania potrzeb nie powodujących zagrożenia osiągnięcia celów w danych obszarach. Podobnie można by podejść do zagadnienia wyznaczenia progu bezpieczeństwa obronnego państwa biorąc pod uwagę zasadniczą cechą tego bezpieczeństwa a mianowicie niedookreśloność skali i czasu wykorzystania budowanego potencjału obronnego oraz niską wiarygodność w zakresie szacowania wielkości potencjału obronnego w stosunku do prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia i jego rozmiarów. Dodatkową trudnością jaką należałoby wziąć pod uwagę są konsekwencje niedoszacowania bądź przeszacowania zagrożenia oraz wyznaczenia zbyt niskiego lub zbyt wysokiego poziomu progu bezpieczeństwa obronnego. Wyznaczenie niskiego progu bezpieczeństwa obronnego państwa umożliwia ponoszenie relatywnie niskich kosztów funkcjonowania systemu obronnego państwa natomiast wyznaczenie wysokiego progu bezpieczeństwa skutkuje wysokimi jego kosztami, które ze względu na prawo rzadkości mogą w konsekwencji prowadzić do nie dofinansowania pozostałych obszarów funkcjonowania państwa. Kolejnym problemem w zakresie wyznaczania progu bezpieczeństwa są, prócz wspomnianych kwestii ilościowych, także uwarunkowania jakościowe. Biorąc pod uwagę wielkość nakładów finansowych i ich efektywność oraz potencjał ludzki w relacjach ilościowo-wydajnościowych, co składa się na uzyskiwany potencjał obronny państwa, należy dążyć aby był on co najmniej równy potencjalnemu zagrożeniu¹⁷.

Zakończenie

Obrona narodowa nie jest dobrem wolnym, które natura daje w nadmiarze w stosunku do naszych bieżących potrzeb, i nie wystarczy jedynie o nią dbać jak np. o środowisko naturalne aby nie była niszczone. Obrona narodowa jest bowiem dobrem, które musi być finansowane przez społeczeństwo w sposób świadomy co do jej istotności, relacji potencjału do zadań ale także co do racjonalności wydatków. Zatem rozważając problem budżetu obronnego państwa, należy brać pod uwagę jego:

- publiczne (powszechne) pochodzenie;

¹⁷ Wyznaczając próg bezpieczeństwa obronnego należałoby wziąć pod uwagę następującą zależność, jeżeli: N to nakłady finansowe różne od jedności, e to efektywność ich wykorzystania, L to nakłady pracy żywej, w to wydajność pracy żywej, P to możliwy potencjał obronny, a Z prawdopodobne zagrożenie, wówczas: $N \cdot e + L \cdot w = P \geq Z$ oraz $\Delta N \cdot \Delta e + \Delta L \cdot \Delta w = \Delta P \geq \Delta Z$

- podleganie tym samym obostrzeniom co inne wydatki budżetowe w zakresie planowania, gromadzenia i wydatkowania;
 - przewencyjny charakter;
 - szacowanie według kryteriów prawdopodobieństwa wykorzystania co do czasu i skali;
 - ilościowy charakter ilościowo-jakościowy, warunkujący osiągnięty potencjał obronny państwa.
- Ponadto niniejszy artykuł, mimo nie zakładanego takiego celu, stał się kolejnym przypomnieniem, że również w przypadku budżetu obronnego państwa, w tym budżetu wojskowego, bliższe prawdy wydaje się podejście popytowe niż podażowe.

Streszczenie

Budżet państwa jest pochodną realizowanej przez sprawujących władzę polityki gospodarczej, społecznej, zagranicznej ale i obronnej. Budżet obronny państwa natomiast jest wyrazem kompromisowego godzenia finansowania potrzeby bezpieczeństwa, a szczególnie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, z innymi potrzebami publicznymi, zarówno sensu stricte jak i sensu largo. W artykule przedstawiono miejsce potrzeby bezpieczeństwa w polityce państwa poprzez pryzmat budżetu obronnego. Jednocześnie dodatkowym celem artykułu jest rozwianie wątpliwości i jednoznaczne rozróżnienie często stosowanych zamiennie w literaturze pojęć budżet obronny i budżet wojskowy.

Artykuł ponadto prezentuje rozkład finansowania potrzeby bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, z uwzględnieniem finansowania wydatków wojskowych na przestrzeni ostatnich lat, przy czym prezentowane informacje dotyczą wydatków rzeczywistych, a nie definiowanych na etapie planowania budżetowego.

Abstract

The state budget is derived from realized by those in power for economic, social, but foreign and defense policy. Defense budget while the state is an expression of a compromise to reconcile the need for security funding, especially external security of the country with other public needs, both in the strict sense and broad sense. The article presents a place of safety needs in state policy through the prism of the defense budget. Simultaneously, an additional goal of this article is to dispel doubts and clear distinction is often used interchangeably in the literature and concepts of defense budget military budget.

Article also presents the distribution of funding for the external security of the country with regard to the financing of military spending in recent years, and presented information on actual

expenditure, not defined at the stage of budget planning.

Literatura

1. Decyzja nr 291/MON Minister Obrony Narodowej z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie zasad i trybu zawierania w resorcie obrony narodowej umów, których przedmiotem jest uzbrojenie lub sprzęt wojskowy (Dz. U. MON z 2006 r. nr 14 poz.179),
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa,
3. *Minister finansów Jacek Rostowski chce radykalnie zmienić zasady finansowania polskiej armii*, gazetaprawna.pl, 17.09.2010 r.,
4. *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, T. 5, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996,
5. Osiatyński J., *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006,
6. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004,
7. *Resort finansów pracuje nad nową koncepcją finansowania modernizacji wojska*, gazetaprawna.pl, 13.07.2010 r.
8. Stiglitz J. E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.2004,
9. Wernik A., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2007,
10. www.mf.gov.pl,
11. www.stat.gov.pl,
12. www.mon.gov.pl
13. Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (tekst pierwotny: Dz. U. 2001 r. Nr 76 poz. 804) (tekst jednolity: Dz. U. 2009 r. Nr 67 poz. 570),
14. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. nr 157 poz. 1240 z późn. zm.),
15. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2004 r. Nr 19 poz. 177 z późn. zm.),
16. Żyżyński J., *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.