

Warszawa, dnia 5 lipca 2002 r.

Opinia na temat wykonania budżetu państwa w 2001 roku w cz. 29 – Obrona narodowa

Dochody

Dochody w cz. 29 wykonano w kwocie 119.520 tys. zł, wyższej od planowanej ponad dwukrotnie. Wynikało to głównie ze znacznie wyższych niż planowane wpływów w dziale – „obrona narodowa” (zwłaszcza w rodzajach wojsk, centralnym wsparciu i pozostałych jednostkach wojskowych) oraz w dziale „obowiązkowe ubezpieczenia społeczne”. W pewnym zakresie przekroczenie dochodów spowodowane było czynnikami niezależnymi od dysponenta – czynniki „zawinione” NIK szacuje na kwotę 31 mln tys. zł (jest to mniej niż połowa nadwyżki).

Stwierdzając ten fakt należy również zauważyć, że - jak wynika z krytycznego (autokrytycznego) opisu wykonania dochodów w materiale resortowym – dysponent podejmuje działania mające na celu poprawę planowania dochodów (co w znacznym stopniu wiąże się ze zmianami zachowań dysponentów niższych stopni).

Wydatki

Wydatki MON wykonano w kwocie 14.032,2 mln zł – czyli o 5,4% niższej od planu według ustawy budżetowej i 6,4% niższej od planu po zmianach. Kwotowo oznacza to wykonanie niższe od planu po zmianach o 951,9 mln złotych i niemal pokrywa się z kwotą dokonanej przez Radę Ministrów w październiku 2001 r. blokady. Dokonano również blokad w rezerwach celowych przeznaczonych na cele wojskowe na kwotę 152,4 mln zł. Wydatki MON wzrosły nominalnie w stosunku do wykonania w roku poprzednim o 6% (realnie o 0,5%). Utrzymano więc realny poziom finansowania Sił Zbrojnych, nie pozwalający jednak na realizację wszystkich poczynionych założeń.

Zmiany klasyfikacyjne (w przypadku MON – dość liczne) sprawiają, że porównanie z poprzednim okresem na podstawie przedstawionych materiałów nie zawsze jest możliwe, dlatego ograniczymy się poniżej jedynie do zasygnalizowania ogólnych tendencji:

- 1) **Zdecydowanym priorytetem były wydatki osobowe.** Znaczny przyrost wydatków na wynagrodzenia (o 11,2%) wynikał przede wszystkim z podniesienia mnożnika dla żołnierzy zawodowych (z 1,88 do 2,05). Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w cz. 29 wzrosło o 12,9%, co wynikało głównie ze wzrostu uposażeń żołnierzy zawodowych (o 14,9%, a realnie – o 8,9%¹). Środki na wynagrodzenia zostały wykorzystane prawie w 100 % w stosunku do planu po zmianach. W tej grupie znacznie poniżej planu wykonano jedynie wydatki na uposażenia i świadczenia wypłacane przez okres roku żołnierzom zwalnianym ze służby (wykorzystano zaledwie połowę środków w stosunku do planu pierwotnego i 70,6% w stosunku do planu po zmianach)². Wynikało to, podobnie jak w poprzednim roku, z niezrealizowania założeń co do skali odejść ze służby. W dwóch działach (obrona narodowa oraz szkolnictwo wyższe) doszło do przekroczenia limitów zatrudnienia żołnierzy zawodowych (odpowiednio o 536 i 88). Wysoka dynamika (wzrost o 14,7%) cechuje również wydatki na wypłatę świadczeń (głównie emerytur) w dziale obowiązkowe ubezpieczenia społeczne

¹ Zob. NIK, „Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2001 r., część 29 – Obrona narodowa”, str. 38-39.

² W stosunku do planu pierwotnego znacznie mniejsze były również wydatki na pozostałe należności żołnierzy i funkcjonariuszy (§ 406) - zmniejszono je o 69,7 mln zł (o zbliżoną kwotę zwiększono natomiast wydatki na uposażenia). Jednak w stosunku do planu po zmianach wykonanie było tu tylko nieznacznie niższe od planu.

(co wynika z waloryzacji i wzrostu liczby świadczeniobiorców) oraz wydatki na zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne i wychowawcze (wzrost o 18,3%) w dziale opieka społeczna. Te ostatnie jednak (zasiłki) niewiele ważą w strukturze wydatków.

2) **Pozostałe wydatki bieżące** ograniczono już na etapie planowania, a w trakcie roku były one przedmiotem dalszych cięć. Poniżej planowanych wykonano m.in. wydatki na zakup usług remontowych (o 111 mln zł, mniej o 12%), zakup usług pozostałych (o 96 mln zł, mniej o 15%) oraz materiałów i wyposażenia (o 69 mln zł, mniej o 7%). Odbiło się to na poziomie zabezpieczenia logistycznego wojsk, m.in. ograniczono w stosunku do poprzedniego okresu:

- wydatki na zakup materiałów pędnych i smarów (wydzielone na ten cel środki w kwocie 176 mln zł były niższe o 30% niż w 2000 r.);
- wydatki na zakup środków bojowych (135 mln zł, mniej o 25% od poziomu środków w roku 2000).

Jak wynika z powyższego cięcia dotknęły najbardziej newralgicznych obszarów Sił Zbrojnych – związanych z poziomem szkolenia (te – jak wynika z materiału resortowego, str. 8 – ograniczono) oraz stanem zapasów (tu wciąż ma miejsce wykorzystanie zapasów wojennych do realizacji zadań bieżących – zob. str. 9 materiału resortowego). W zakresie służby mundurowej nastąpiło zwiększenie wydatków (o 6,3%), jednak dysponent sygnalizuje również w tym obszarze niepełne pokrycie potrzeb – zaspokajanych częściowo z zapasów wojennych (zob. str. 8 materiału resortowego).

3) **Wydatki majątkowe** w stosunku do planu po zmianach wykonano w kwocie niższej o 511,6 mln zł (27,8%). Ich poziom – 1.326,5 mln zł - był nieznacznie tylko niższy od wydatków wykonanych w roku 2000 (1.361,5 mln zł, jeśli nie liczyć wydatków niewygasających, których w rzeczywistości nie zrealizowano). Udział wydatków majątkowych w wydatkach części 29 (wynoszący 9,5%) był w związku z tym o 2,8 pkt proc. niższy od zakładanego w planie po zmianach. Jest on również niższy niż w 2000 r., kiedy to wynosił 10,4% (bez wydatków niewygasających). Większa część wydatków majątkowych dotyczy zakupów sprzętu i uzbrojenia wojskowego – wykonano je w kwocie niższej o 30% od planowanej (zob. str. 30 materiału resortowego). Jednocześnie nie zrealizowano założeń co do spodziewanego poziomu środków na zakupy z Agencji Mienia Wojskowego – wykorzystano z tego źródła kwotę 57,5 mln zł, a więc około $\frac{1}{3}$ zakładanych wielkości (zob. załącznik 6 w materiale resortowym). Oznacza to,

że w pierwszym roku realizacji programu modernizacji tendencje w tym obszarze są odwrotne od pożądaných - wyznaczanych przez ustawę o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych (...) w latach 2001 - 2006. Z drugiej strony należy stwierdzić, że jakkolwiek miały tu miejsce najgłębsze cięcia (wymuszone trudną sytuacją budżetową), to jednak wydatki ponoszone z budżetu na modernizację techniczną wykonano na poziomie nieco wyższym, niż w 2000 roku – w ich ramach znacznie wzrosły wydatki na prace badawczo rozwojowe (drastycznie ograniczone w roku poprzednim), zaś wydatki na zakup sprzętu i uzbrojenia oscylują wokół poziomu z 2000 r. (w zależności od przyjętej podstawy - zaliczenia lub nie do w 2000 r. wydatków niewygasających, które nie zostały zrealizowane w rzeczywistości)³.

Podsumowując, w 2001 r. w związku z ograniczeniami budżetowymi zrealizowano tylko częściowo przyjęte założenia – głównie w obszarze wydatków osobowych (wynagrodzeń, emerytur). Wydatki te są w znacznej mierze sztywne (przynajmniej w krótkim okresie), stąd taki kierunek wydatkowania wynikał bardziej z konieczności niż z wyboru. W ten sposób jednak utrwaliła się niekorzystna struktura wydatków wojskowych, silnie zdominowana przez wydatki osobowe.

Z pozostałych elementów wymagają zasygnalizowania następujące kwestie:

- wydatki centrali (w dz. administracja publiczna) zwiększyły się o 9,4%;
- dotacja dla Wojskowej Agencji Mieszkaniowej zmniejszyła się o 8,9% - zmniejszenie dotyczyło zarówno części przeznaczanej na wypłatę świadczeń dla żołnierzy, jak i części inwestycyjnej, przeznaczanej na budownictwo mieszkaniowe. Na budownictwo mieszkaniowe jednak oprócz wydatków z budżetu (wykonanych w kwocie 61,5 mln zł, niższych od wykonania 2000 o

³ Wydatki na modernizację techniczną wzrosły o 2,8% z uwzględnieniem wydatków niewygasających i o 10,9% z wyłączeniem tych wydatków (w wydatkach roku 2000 r.). Wydatki na prace badawczo – rozwojowe i wdrożenia wzrosły o 36%, zaś wydatki na zakup sprzętu i uzbrojenia zmniejszyły się tylko nieznacznie (o 1,1%) lub zwiększyły o 7,7% - w zależności od włączenia lub wyłączenia z podstawy porównań wydatków niewygasających. Wyliczenia dokonano na podstawie „Informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa (...) część 29 – Obrona narodowa” NIK za 2000 i 2001 rok (str. odpowiednio 57 i 43).

17,6%) wykorzystano również kwotę 31,9 mln zł z Agencji Mienia Wojskowego (zob. załącznik 16 w materiale resortowym);

- dotacje dla wyższych uczelni wojskowych zrealizowane zostały w 100% i zwiększyły się w porównaniu z 2000r. o 5,3%⁴ - łącznie jest to kwota ponad ćwierć miliarda złotych. Ewolucja w pozostałej, wartej mniej więcej tyle samo części działu szkolnictwo wyższe jest trudna do ustalenia;
- skala tzw. „gospodarki pozabudżetowej” w MON w zakresie przychodów nieco się zmniejszyła dzięki likwidacji większości środków specjalnych (zob. załącznik 13 w materiale resortowym). Wydatki jednak (bez wpłat do budżetu) pozostały na zbliżonym do 2000 r. poziomie, głównie ze względu na znaczną dynamikę wydatków zakładów budżetowych;
- na koniec roku powstały zobowiązania wymagalne w kwocie 90,3 mln zł (ponad ośmiokrotnie wyższej niż w 2000 r.). Było to skutkiem zaistniałych w 2001 r. ograniczeń budżetowych.

Podsumowanie:

- podobnie jak w latach ubiegłych nastąpiło znaczne niedoszacowanie planu dochodów, częściowo z przyczyn leżących po stronie dysponenta. Podejmowane są jednak z jego strony działania zapobiegawcze;
- znaczne cięcia wydatków odbiły się głównie na wydatkach majątkowych oraz wydatkach na szkolenie i utrzymanie wojsk. Korzystnie natomiast ukształtowały się wydatki osobowe;
- niepokojący jest fakt zarysowujących się zagrożeń dla programu modernizacji – mają one charakter organizacyjno – legislacyjny (w przypadku zwolnień żołnierzy zawodowych) i finansowy (w przypadku modernizacji technicznej);
- w 2001 r. nastąpiła znaczna poprawa gospodarki finansowej MON – co wyraża się m.in. w pierwszym od kilku lat podwyższeniu przez NIK oceny resortu obrony (ocena pozytywna z „istotnymi nieprawidłowościami” została zastąpiona oceną pozytywną z „nieznacznymi uchybieniami”). W szczególności podjęto działania

⁴ Dane wg „Informacji...” NIK dotyczących wyników kontroli w cz. 29 za 2000 i 2001 r., str. odpowiednio 44 i 36.

mające na celu usprawnienie procesu planowania i realizacji zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego, czyli w obszarze stwarzającym w przeszłości najpoważniejsze problemy.

Opracował:

Paweł Zołoteńki