

SPECUSTAWY REMEDIUM NA FINANSOWANIE DUŻYCH PROGRAMÓW MON [ANALIZA]

Ministerstwo Obrony Narodowej odsuwa w czasie kolejne duże programy modernizacyjne. Zakup skomplikowanych systemów uzbrojenia wiąże się bowiem ze znacznymi kosztami idącymi w miliardy złotych. To sprawia, że MON jest zmuszony dokonywać trudnych wyborów mimo potencjalnie dużego budżetu i rosnących wydatków na zbrojenia. Szansą na sfinansowanie potrzeb sprzętowych resortu mogą być programy wieloletnie finansowane spoza budżetu MON ustanawiane w drodze tzw. specustaw.

Budżet MON szybko rośnie, ale potrzeby armii jeszcze szybciej

Dzięki nowelizacji ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej 15 września 2017 r. wydatki na obronność będą stopniowo zwiększane. W latach 2018 i 2019 będą wynosiły 2 proc. PKB i z każdym kolejnym rokiem będą wyższe. W 2030 r. i w latach następnych Rzeczpospolita przeznaczy na finansowanie potrzeb obronnych już 2,5 proc. PKB. Sejm zmienił też metodologię. Wartość PKB w stosunku do wydatków obronnych ustala się obecnie w oparciu o wartość określoną w założeniach projektu budżetu państwa na dany rok i dotyczy tego samego roku, na który są planowane wydatki, a nie jak wcześniej, poprzedniego roku. Przekłada się to na dodatkowy wzrost środków w kasie resortu obrony narodowej. W 2018 r. MON otrzyma 41,1 mld zł (w 2017 r. 37,2 mld zł), z czego wydatki majątkowe pochłoną 10,8 mld zł. Zgodnie z ustawą muszą wynosić bowiem co najmniej 20 proc. budżetu obronnego. Ponadto ustawa przewiduje w latach 2014-2023 dodatkowe fundusze na sfinansowanie wyposażenia Sił Zbrojnych w środki obrony przeciwrakietowej i przeciwlotniczej w ramach systemu obrony powietrznej.

Na pierwszy rzut oka wzrost wydatków na obronność powinien zapewnić kierownictwu MON oraz Inspektoratowi Uzbrojenia większy komfort w prowadzeniu sprawnej modernizacji technicznej Sił Zbrojnych. Mimo że Polska wstąpiła do NATO w 1999 r. i zobowiązała się do unowocześnienia armii z uwagi na interoperacyjność działania z innymi armiami NATO, żołnierze w większości nadal eksploatują leciwy sprzęt wojskowy pamiętający czasy Układu Warszawskiego. Skala potrzeb jest jednak tak duża, że stawia pod znakiem zapytania możliwość realnej poprawy zdolności operacyjnych polskiej armii w horyzoncie czasowym sięgającym najbliższej dekady z uwagi na brak wystarczających funduszy.

Program Wisła obejmujący zakup przeciwlotniczych i przeciwrakietowych zestawów raketowych średniego zasięgu Patriot pochłonie zapewne ponad 30 mld zł. Sama I faza tego programu kosztuje polskich podatników 4,75 mld dol., czyli około 20 mld zł. Trudno powiedzieć, ile będzie kosztować negocjowana obecnie II faza. Zestawy raketowe krótkiego zasięgu Narew z pewnością pochłoną ponad 10 mld zł, ale program notuje już ponad 4 lata opóźnienia i nie wiadomo kiedy dojdzie do podpisania kontraktu z wybranym wykonawcą. Inny kosztowny program odsuwany w czasie to pozyskanie trzech okrętów podwodnych nowego typu Orka, który może szacunkowo uszczuplić budżet

MON o 10 mld zł. Kolejny duży program modernizacyjny w planach MON polega na zakupie dywizjonowego modułu ogniowego wieloprowadnicowych wyrzutni raketowych Homar zdolnych razić przeciwnika na dystansie 300 km. Zawarcie kontraktu jest planowane jeszcze w 2018 r., mimo że miało to nastąpić w 2017 r. Homar może również szacunkowo kosztować około 10 mld zł.

To tylko wybrane programy, bo w planach jest m.in. program Kruk zakładający pozyskanie śmigłowców uderzeniowych za kilka miliardów złotych oraz program Harpia, w ramach którego MON chce pozyskać nowe samoloty wielozadaniowe. Mają zastąpić przestarzałe samoloty myśliwsko-bombowe Su-22 oraz starzejące się maszyny MiG-29. Armia ma też liczne potrzeby w zakresie bezałogowych systemów latających, bojowych wozów piechoty, czołgów czy śmigłowców wielozadaniowych, nie wspominając o konieczności zakupu następców leciwych radzieckich gąsienicowych amfibii PTS-M. Te wiekowe pojazdy znane szerzej z ratowania powodzian nadal są w służbie, mimo że zaprojektowano je w ZSRR jeszcze w latach 60. i można je oglądać również w muzeach. MON nadal kupuje do nich m.in. gumowe nakładki na gąsienice. Liczne potrzeby wojska powodują, że kierownictwo MON będzie zapewne musiało znaleźć dodatkowe środki na modernizację techniczną.

Programy wieloletnie mogą być remedium na brak środków na zakup nowego uzbrojenia

Przepisy ustawy o finansach publicznych przewidują instytucję tzw. programów wieloletnich. Są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji rządowych strategii, w tym w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Gdy rząd ustanawia taki program, jest zobligowany do wskazania jego wykonawcy. Program wieloletni zwykle jest ustanawiany w formie specjalnej ustawy, potocznie zwanej „specustawą”. Zapewnia mu stabilne finansowanie w ramach limitów wydatków wskazanych w ustawie budżetowej na dany rok. Innym możliwym rozwiązaniem jest przyjęcie przez Radę Ministrów specjalnej uchwały.

Przykładem takiego programu była ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. *o ustanowieniu programu wieloletniego "Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe" i zapewnieniu warunków jego realizacji*, która wygasła 31 grudnia 2008 r. Ustawa określała cel programu oraz elementy, które się na niego składały. Miała zapewnić środki na zakup określonej liczby samolotów, zestawów logistycznych, lotniczych środków bojowych, szkolenie personelu, przygotowanie infrastruktury lotniskowej i system ubezpieczenia lotów oraz sfinansowanie wydatków związanych z wyborem maszyn. W latach 2002-2010 wydatki budżetu państwa na realizację programu nie mogły przekraczać rocznie 0,05 proc. PKB (w 2018 r. taki wskaźnik przekładałby się na kwotę 1,0275 mld zł). Na sfinansowanie realizacji poszczególnych etapów programu rząd mógł udzielać wykonawcy zaliczek, stosownie do wysokości wydatków zaplanowanych na dany rok. Ustawa regulowała też coroczny maksymalny przyrost długu publicznego, który został ustalony w dolarach na 3,8 mld dol. Ponadto nakładała na szefa MON obowiązki w postaci określenia szczegółowego planu zadaniowo-finansowego oraz składania Radzie Ministrów corocznego sprawozdania z realizacji programu.

Czytaj też: [Wydłużenie okresu planowania to wsparcie dla modernizacji armii \[KOMENTARZ\]](#)

Przykładem programu wieloletniego tylko przyjętego w formie uchwały Rady Ministrów był program pn.: „Zabezpieczenie transportu powietrznego najważniejszych osób w państwie (VIP)”. Finansowanie tego przedsięwzięcia miało być realizowane przez coroczne zwiększenie limitu wydatków obronnych ponad minimalny poziom określony ustawie z 25 maja 2001 r. *o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* do wysokości 1,7 mld zł w latach 2016-2021. W praktyce MON wydał na zakup pięciu samolotów blisko 3,1 mld zł, w tym 527,1 mln zł z

budżetu obronnego, co wytknęła w czerwcu 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa w 2017 r. Program obejmuje opis ogólnych przyczyn jego wprowadzenia, diagnozę sytuacji transportowania najważniejszych osób w państwie, cele i założenia, ujęcie w katalogu budżetu zadaniowego oraz system realizacji.

Z punktu widzenia formalnoprawnego ustawa ma wyższą rangę niż uchwała Rady Ministrów. Jest jednym ze źródeł prawa powszechnie obowiązującego, podczas gdy uchwała Rady Ministrów ma jedynie charakter wewnętrzny i obowiązuje tylko jednostki organizacyjnie podległe Radzie Ministrów. Potencjalnie trafniejszym rozwiązaniem legislacyjnym w stosunku do finansowania potrzeb Sił Zbrojnych w formie planów wieloletnich jest zatem ustawa. Jest przyjmowana przez parlament i podpisywana przez Prezydenta RP. To pozwala na przeprowadzenie szerokiej debaty na jej temat przez wszystkie siły polityczne, które znalazły się w Sejmie i Senacie. Niewątpliwie główne programy modernizacyjne powinny być przedmiotem szerokiego konsensusu, ponieważ ich realizacja wymaga wielu lat i nie powinna być zagrożona przy okazji zmiany rządu, który miałby inne priorytety. Ustanowienie programu modernizacyjnego przy pomocy specustawy stanowi też pozytywny sygnał wobec wykonawcy, którym może być formalnie rząd innego państwa. Nadaje bowiem większej rangi takiemu przedsięwzięciu.

MON musi znaleźć dodatkowe środki na wybrane programy modernizacyjne

Przy obecnych rozwiązaniach prawnych resort obrony narodowej nie jest w stanie sfinansować wszystkich istotnych programów modernizacyjnych. Będzie zatem zmuszony szukać dodatkowych środków w wysokości zależnej od sytuacji budżetowej. Przyjęcie jednej lub kilku specustaw ustanawiających konkretne programy wieloletnie może stanowić jeden ze sposobów na ich znalezienie oraz zwiększyć kontrolę parlamentu nad poczynaniami MON i ich terminowością. Takie rozwiązanie jest rozważane przez MON, o czym wspominał minister [Mariusz Błaszczak w wywiadzie dla Defence24.pl](#). Towarzyszy temu projekt zmiany ustawy *o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych RP* datowany na 6 lipca 2018 r., który zakłada wydłużenie okresu obowiązywania szczegółowych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych RP z 10 do 15 lat. Ma zostać przyjęty jeszcze w tym roku. To pozwoli skorelować planowanie obronne z prowadzeniem programów uzbrojenia.

Czytaj też: [Plan działania na rzecz mobilności wojskowej – jak Unia Europejska chce otworzyć granice dla czołgów \[ANALIZA\]](#)

W 2018 r. rząd zaplanował deficyt na poziomie 41,5 mld zł, co oznacza, że będzie musiał pożyczyć na rynku kwotę nieco przewyższającą cały budżet MON. W tym kontekście warto pamiętać np. o rosnących zobowiązaniach Skarbu Państwa wobec emerytów i rencistów. W kwietniu 2018 r. GUS opublikował wyliczenia, zgodnie z którymi łączna wartość nabytych uprawnień emerytalno-rentowych wyniosła w Polsce na początku 2015 r. niemal 4,6 bln zł (255 proc. w relacji do PKB), a na koniec 2015 roku – blisko 4,9 bln zł (276 proc. w relacji do PKB). Według danych GUS większość uprawnień emerytalno-rentowych stanowią uprawnienia z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych (ZUS). Wyniosły one na koniec 2015 r. nieco ponad 4 bln zł (255,5 proc. PKB), tj. blisko 82 proc. wartości wszystkich uprawnień. Podane dane zostały opracowane przed obniżeniem wieku emerytalnego przez obecny rząd, co powoduje, że podane wartości zobowiązań Skarbu Państwa będą jeszcze rosły w nadchodzących latach. Może to znacząco pogorszyć bieżącą sytuację budżetu państwa, zwiększyć potrzeby pożyczkowe Polski i przełożyć się na obniżenie szans na uchwalenie specustaw obejmujących programy wieloletnie w dziedzinie obronności z uwagi na brak wystarczających środków.