

mgr Patrycja ŁAPIŃSKA

Uniwersytet w Białymstoku
e-mail: p.lapinska@uwb.edu.pl
ORCID: 0000-0002-8539-8403

DOI: 10.15290/oes.2024.02.116.11

DEBUDŻETYZACJA FINANSÓW PUBLICZNYCH – ANALIZA POTENCJALNYCH KORZYŚCI I RYZYK¹

Streszczenie

Cel – Celem artykułu jest wykazanie zakresu i specyfiki debudżetyzacji finansów publicznych w Polsce w latach 2012–2022 oraz wskazanie kluczowych implikacji debudżetyzacji dla systemu finansów publicznych.

Metoda badań – Dokonano ukierunkowanego przeglądu literatury, aktów prawnych oraz analiz wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w latach 2012–2022. Zastosowano analizę opisową, porównawczą i empiryczną.

Wnioski – Przeprowadzone analizy wskazują na wyraźny wzrost znaczenia debudżetyzacji w Polsce. W odpowiednich warunkach może ona stanowić ważny instrument zarządzania finansami publicznymi, ale motywowana zmianami politycznymi lub wysokimi społecznymi oczekiwaniami niesie ryzyko niewłaściwego zarządzania środkami publicznymi, wystąpienia nieprawidłowości oraz nadużyć.

Oryginalność/wartość/implikacje/rekomendacje – W badaniu przedstawiono szeroką analizę porównawczą zakresu debudżetyzacji w Polsce. Ze względu na dynamicznie zwiększającą się wielkość środków publicznych, jakimi dysponuje gospodarka pozabudżetowa, istotne jest określenie efektów tego zjawiska.

Słowa kluczowe: debudżetyzacja, gospodarka pozabudżetowa, budżet państwa, finanse publiczne

¹ Artykuł finansowany ze środków Wydziału Ekonomii i Finansów Uniwersytetu w Białymstoku. Artykuł wpłynął 30.01.2024, zaakceptowano 8.04.2024.

DEBUDGETIZATION OF PUBLIC FINANCES – ANALYSIS OF POTENTIAL BENEFITS AND RISKS

Summary

Purpose – The purpose of the article is to show the scope and specifics of debudgetization of public finances in Poland in the years 2012–2022 and to indicate the key implications of debudgetization for the public finance system.

Research method – A targeted review of literature, legal acts and analyses of the implementation of the state budget and monetary policy assumptions carried out by the Najwyższa Izba Kontroli in 2012–2022. Descriptive, comparative and empirical analysis were used.

Results – The analyses conducted indicate a clear increase in the importance of debudgetization in Poland. Under appropriate conditions, debudgetization may constitute an important instrument for managing public finances, but when debudgetization is motivated by political changes or high social expectations, it carries a risk of mismanagement of public funds, irregularities and abuses.

Originality/value/implications/recommendations – The study presents a broad comparative analysis of the scope of debudgetization in Poland. Due to the dynamically increasing amount of public funds available to the off-budget economy, it is important to determine the effects of this phenomenon.

Keywords: debudgetization, off-budget economy, state budget, public finances

JEL classification: E62, H29, H59, H61

1. Wstęp

Postępujący proces debudżetyzacji jest nieodłączną częścią współczesnych finansów publicznych. Pod pojęciem tym określa się proces przenoszenia części dochodów lub wydatków publicznych poza tradycyjny budżet państwa lub budżet jednostki samorządu terytorialnego z jednoczesnym zachowaniem ich publicznego charakteru. Proces ten można obserwować zarówno w Polsce, jak i na świecie. Niewątpliwie analiza debudżetyzacji finansów publicznych powinna uwzględniać rozważania dotyczące wynikających z niej konsekwencji. Zjawisko to wiąże się bowiem z wieloma negatywnymi następstwami, co bywa przesłanką do wydawania opinii o konieczności jego znacznego ograniczenia. Z drugiej strony w dyskusji podnoszona jest kwestia pozytywnych skutków debudżetyzacji, przekładających się na poprawę stanu finansów państwa.

W celu uskuteczniania opisywanej polityki w Polsce, w 2022 r. wyodrębniło 129 jednostek sektora finansów publicznych, w tym: państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych. Zaznaczyć należy, iż liczba tych podmiotów zwiększyła się w porównaniu z rokiem ubiegłym. Ponadto część zadań realizowana była poza sektorem finansów publicznych za pośrednictwem m.in. funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (PFR). Wskazane jednostki w praktyce służą zarządzaniu finansami publicznymi z pominięciem budżetu państwa i budżetu lokalnego. W niniejszym opracowaniu dokonano analizy zakresu debudżetyzacji finansów publicznych w Polsce poprzez systematyzację danych z lat 2012–2022. Skupiono się w szczególności na analizie debudżetyzacji systemu finansów publicznych. Ponadto artykuł ma na celu identyfikację zasadniczych implikacji debudżetyzacji finansów publicznych, zarówno o wydźwięku pejoratywnym, jak i melioratywnym. Zakłada się, że następuje wzrost znaczenia debudżetyzacji w zarządzaniu polskimi finansami publicznymi, a dekompozycja gospodarki w tym zakresie przynosi dwukierunkowe efekty.

2. Istota i podstawowe uwarunkowania debudżetyzacji finansów publicznych

Finanse publiczne to nauka o charakterze interdyscyplinarnym. Decyduje o tym różnorodność i złożoność mechanizmów, które ów nauka obejmuje. W momencie jej definiowania istotne jest uwzględnienie wszelkich aspektów dysponowania środkami publicznymi [Owsiak, 2017, s. 46–48]. Finanse publiczne należałoby rozpatrywać m.in. na tle prawnym, ekonomicznym, politycznym czy socjologicznym. Analiza wyłącznie z perspektywy jednej dyscypliny nie pozwoliłaby oddać w pełni znaczenia tego terminu. Ocena powinna obejmować zarówno obszar ekonomii pozytywnej, jak i normatywnej [Lubińska, 2010, s. 19–20].

Finanse publiczne w głównej mierze zajmują się badaniem zależności oraz reguł dotyczących przychodów i wydatków publicznych na podstawie przepisów prawa. Usystematyzowanie w postaci ustawy zasadniczej, a także szeregu innych aktów wykonawczych zapewnia przestrzeń do właściwego realizowania zadań publicznych. Istotne są ponadto wybory dokonywane przez poszczególne podmioty. Decyzje te mogą bowiem wpływać na kształt całego sektora publicznego [Buchanan, 1967, s. 217–218]. We współczesnym ujęciu finanse publiczne obejmują też mechanizmy polityczne, w tym politykę finansową, budżetową i społeczną [Gaudemet, Molinier, 2000, s. 17–21].

Sektor finansów publicznych w Polsce tworzą trzy podsektory: rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych. Obejmuje on jednostki organizacyjne, wykonujące zadania publiczne, finansowane ze środków publicznych [Poniatowicz, Dziemianowicz, 2017, s. 128].

Współcześnie narzędzia interwencjonizmu państwowego wykorzystywane są w stosunkowo szerokim zakresie. Sposób zarządzania finansami publicznymi, charakteryzujący się wysoką aktywnością państwa, ma istotne znaczenie dla dynamiki rozwoju gospodarczego [Ciborowski, 2003, s. 72].

Szczególną rolę w kontekście zarządzania finansami publicznymi odgrywa budżet publiczny. Jest to dokument finansowy określający planowane dochody i wydatki publiczne w okresie roku budżetowego. Przykładami budżetów publicznych są zarówno budżet państwa, jak i budżety jednostek samorządu terytorialnego (w polskich realiach – gmin, powiatów i województw samorządowych). Budżet centralny w Polsce przedstawiany jest w postaci ustawy budżetowej, której projekt przygotowany przez Ministra Finansów musi zostać zatwierdzony przez Sejm i Senat, a następnie podpisany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Prezydentowi nie przysługuje prawo weta, ale może on zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego o sprawdzenie zgodności tej ustawy z Konstytucją. Dopuszczalna jest nowelizacja ustawy budżetowej w trakcie roku budżetowego [Meredyk, 2007, s. 399–400].

Budżet państwa jako narzędzie realizacji określonej polityki i kierowania finansami publicznymi stanowi podstawę gospodarki budżetowej. Zgodnie z doktryną powinien on zostać sporządzony z uwzględnieniem tzw. zasad budżetowych. Ich przykładami są [Wójcicki, 2021, s. 41–43]:

- zasada zupełności (powszechności), polegająca na obowiązku ujęcia w budżecie wszystkich dochodów i wydatków państwa dotyczących danego roku budżetowego,
- zasada jedności formalnej, wymagająca skonsolidowanego zestawienia wszystkich dochodów i wydatków w jednym budżecie,
- zasada jedności materialnej, która zastrzega brak możliwości funduszowania, czyli przypisywania dochodów do określonych celów,
- zasada jawności, nakładająca obowiązek publikowania budżetu państwa i budżetów samorządowych oraz sprawozdań z ich wykonania,
- zasada przejrzystości, wymagająca usystematyzowania środków publicznych tak, aby można było wskazać źródła dochodów, kierunki wydatków i organy upoważnione do ich dokonywania,
- zasada równowagi, oparta na postulacie równoważenia w planowaniu dochodów i wydatków budżetowych,
- zasada jednoroczności, określająca budżet państwa jako 12-miesięczny plan finansowy (w Polsce rok budżetowy pokrywa się z rokiem kalendarzowym).

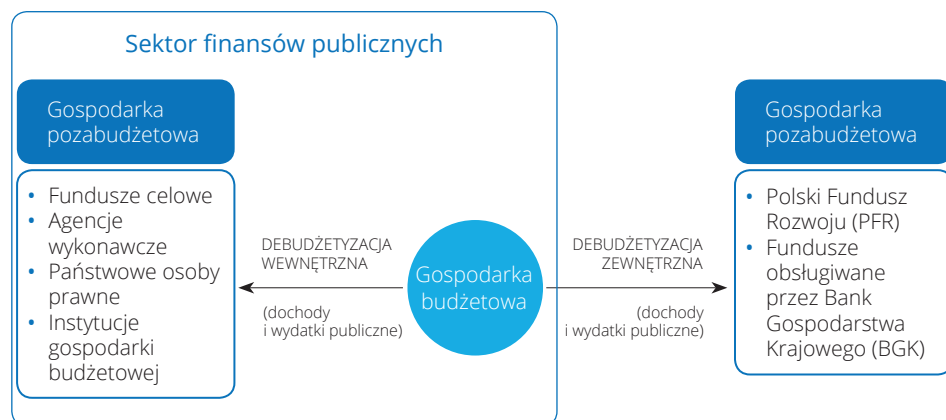
Przygotowany budżet państwa nie zawsze jest zupełnie zgodny z wymienionymi zasadami. W przypadku niektórych reguł przewidziane są wyjątki od ich stosowania, co sprawia, że nie są one bezwzględnie egzekwowane. Rygor budżetowy nie jest obligatoryjny także w przypadku środków podlegających debudżetyzacji.

Działalność każdego państwa to rozbudowana struktura, która wiąże się z podejmowaniem szeregu kluczowych decyzji. Istotne jest ustalenie zakresu działań publicznych, analiza skutków tych działań, ocena alternatywnych wariantów oraz zrozumienie mechanizmów politycznych wpływających na poszczególne decyzje [Stiglitz, 2013, s. 19–21]. Wówczas można podjąć rozważania, czy rzeczywiście organizacja określonych zadań w ramach budżetu państwa tudzież budżetów jednostek samorządu terytorialnego jest najbardziej efektywna, czy istnieją korzystniejsze rozwiązania. Kształt budżetu zależny jest od ustalonych celów oraz zakresu obowiązków [Premchand, 1983, s. 62]. Nierozstrzygnięty pozostaje dylemat co do optymalnego stopnia zaangażowania jednostek gospodarki pozabudżetowej w realizację zadań publicznych [Szołno-Koguc, 2022, s. 552].

Przy próbie dokładnego określenia terminu „debudżetyzacja” pojawiają się pewne trudności definicyjne, wynikające z braku precyzyjnego wyjaśnienia tego pojęcia na gruncie prawa polskiego. Na podstawie pojęć pokrewnych możliwe jest jednak wskazanie, iż skoro budżetyzacja sprowadza się do ujmowania dochodów i wydatków publicznych w budżecie państwa lub budżecie jednostek samorządu terytorialnego, to debudżetyzacja oznaczać będzie „usunięcie z budżetu”, przesunięcie określonych dochodów oraz wydatków publicznych poza gospodarkę budżetową. Innymi słowy, debudżetyzację można potraktować jako przeniesienie zadań i środków finansowych, należących wcześniej do państwa/jednostki samorządu terytorialnego na inną osobę prawną [Mekhantar, 2003, s. 17]. Niekiedy w definicji debudżetyzacji uwzględnia się także możliwość przesunięcia odpowiedzialności za wykonanie danego zadania budżetowego na podmiot prywatny [Bouvier, Esclassan, Lassale, 2013, s. 272]. Należy przy tym zaznaczyć, że nie został określony rodzaj wydatków, które są predestynowane do funkcjonowania w ramach budżetu lub poza nim. W głównej mierze zależy to od decyzji politycznych [Bigaut, 1995, s. 66–67].

Jak już wcześniej wskazano, debudżetyzacja wiąże się z odstępianiem od egzekwowania zasad budżetowych w odniesieniu do funduszy publicznych, będących od tego momentu częścią gospodarki pozabudżetowej. Między innymi z tego powodu debudżetyzacja od dawna była stosowana przez rządy państw. Początkowo za jej pomocą finansowano działania militarne. Po pewnym czasie praktyka ta straciła pierwotne znaczenie i zaczęła być dość powszechnie wykorzystywana do realizacji innych zadań [Bouvier, Esclassan, Lassale, 2013, s. 272].

Debudżetyzacja finansów publicznych w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

Analiza zjawiska polegającego na zarządzaniu finansami publicznymi z pominięciem budżetu państwa i budżetu samorządowego sprowadza się przede wszystkim do badania działalności form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych, składających się na tzw. gospodarkę pozabudżetową. Do form tych zalicza się państwowe fundusze celowe, agencje wykonawcze, państwowe osoby prawne oraz instytucje gospodarki budżetowej. Jednostki pozabudżetowe to instytucje zaangażowane w transakcje pozabudżetowe, mogące korzystać z rachunków pozabudżetowych, posiadające własne struktury zarządzania oraz często status prawny niezależny od instytucji rządowych i samorządowych [Allen, Radev, s. 4].

Debudżetyzację można podzielić na wewnętrzną i zewnętrzną. Transfer środków publicznych poza budżet centralny tudzież samorządowy, przy zachowaniu limitów sektora finansów publicznych, określa się mianem wewnętrznej debudżetyzacji. W szerszym zakresie, gdy środki znajdują się całkowicie poza sektorem finansów publicznych, ale nadal służą realizacji zadań publicznych, ma ona charakter zewnętrzny [Tyniewicki, Koziół, 2021, s. 63].

Istotne jest także rozróżnienie pojęć debudżetyzacja i decentralizacja. Dru-gie z nich odnosi się bowiem do przekazania określonych zadań oraz środków, wcześniej zarezerwowanych dla władzy centralnej, jednostkom samorządu terytorialnego, przy czym pozostają one nadal częścią gospodarki budżetowej. Następuje jedynie przesunięcie dochodów i wydatków z budżetu państwa do budżetu samorządowego [Stankiewicz, 2007, s. 29]. Oznacza to, że debudżetyzacja

zawsze wyraża się w zmniejszeniu dochodów i/lub wydatków państwa, ale samo ich zmniejszenie nie oznacza, że mamy do czynienia z debudżetyzacją finansów publicznych [Stankiewicz, 2007, s. 29].

Zarówno budżetyzacja, jak i debudżetyzacja to zjawiska wieloaspektowe, będące przedmiotem zainteresowania różnych dziedzin naukowych. Złożoność wskazanych procesów odzwierciedla się w mnogości determinujących je czynników. Motywy debudżetyzacji nie ograniczają się jedynie do wymiaru ekonomicznego. Wywodzą się także ze sfery politycznej czy psychologiczno-społecznej.

Ujęcie w budżecie określonych dochodów tudzież wydatków publicznych bądź ich przesunięcie poza budżet odpowiednio zwiększa lub ogranicza uprawnienia oraz obowiązki Parlamentu. Budżet państwa pozostaje realnym, efektywnym instrumentem zarządzania finansami publicznymi. Z uwagi na to chęć zmniejszenia wpływu Sejmu i Senatu na dysponowanie środkami publicznymi może stanowić przyczynę debudżetyzacji [Stankiewicz, 2007, s. 33–34].

Wśród motywów debudżetyzacji wskazuje się także zasady budżetowe, którym podlegają dochody i wydatki ujęte w budżecie państwa i budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Względem funduszy publicznych pozostających poza gospodarką budżetową wskazane reguły mają charakter fakultatywny.

Przyczynę debudżetyzacji może ponadto stanowić konieczność poprawy efektywności działania gospodarki budżetowej. Istnieje prawdopodobieństwo, że wyodrębnienie określonych zadań poza jej obszar stworzy warunki do wypracowania dodatkowych środków przez nowo powstałe jednostki. Istotne są także kwestie organizacyjne. W niektórych przypadkach debudżetyzacja może usprawnić zarządzanie poszczególnymi dochodami i wydatkami publicznymi.

Przeniesienie określonych zadań oraz środków publicznych do sfery pozabudżetowej wiąże się również z postrzeganiem przez społeczeństwo pewnych sektorów jako szczególnie ważne (służba zdrowia, edukacja itp.). Ogólnospołeczne przekonanie o istocie danej działalności może wpłynąć na zwiększoną społeczną ofiarność, w przypadku której debudżetyzacja umożliwi sprawniejsze funkcjonowanie [Stankiewicz, 2007, s. 35].

3. Kluczowe implikacje debudżetyzacji finansów publicznych

Debudżetyzacja finansów publicznych nie jest jednoznacznie oceniana. Obserwowane implikacje wywołują dyskusję na temat jej zasadności. Wyodrębnienie części dochodów czy wydatków z budżetu państwa i budżetu samorządowego determinowane jest m.in. osiągnięciem poprawy w zakresie realizacji określonych

zadań publicznych. Zbyt wysokie ryzyko wystąpienia negatywnych konsekwencji może jednak rozstrzygnąć o braku słuszności takiego działania. Racjonalność debudżetyzacji należy zatem osądzić na podstawie wielokierunkowej analizy jej potencjalnych skutków.

Z uwagi na to, że debudżetyzacja jest zjawiskiem złożonym, ograniczone są możliwości przewidywania i mierzenia rezultatów, które za sobą niesie. Mimo to za zasadne uważa się dokonanie kalkulacji i podjęcie próby określenia przewagi pozytywnych bądź negatywnych następstw debudżetyzacji finansów publicznych.

W celu wskazania korzyści należy odnieść się do przyczyn badanego zjawiska, zakładając wstępnie, że wszelkie działania polegające na przesunięciu środków publicznych poza gospodarkę budżetową motywowane są dążeniem do poprawy stanu finansów państwa.

Argumentem za debudżetyzacją będzie swego rodzaju „rozluźnienie” dyscypliny, jakiej podlega gospodarka budżetowa. Brak konieczności spełniania szeregu wymogów może przyczynić się do sprawniejszego, bardziej efektywnego funkcjonowania poszczególnych jednostek, a w konsekwencji być powodem lepszego wyniku finansowego całego sektora.

Debudżetyzacja łączy się również z odejściem od jednoroczności planowania, w wyniku czego realizacja zadań charakteryzuje się większą ciągłością i stabilnością. Organizowanie gospodarki finansowej w długim okresie pozwala na bardziej racjonalne zarządzanie środkami. Długofalowe planowanie zwiększa też prawdopodobieństwo kompletnego zaspokojenia potrzeb finansowych tychże jednostek. Szczególnie istotne wydaje się to w odniesieniu do obszarów uznawanych przez państwo za kluczowe, np. ochrony zdrowia czy edukacji.

Wyodrębnienie odpowiednich form organizacyjno-prawnych poza gospodarką budżetową może być także impulsem do ich rozwoju. Niewykluczone, że konieczność konkutowania z podmiotami prywatnymi zmobilizuje je do zwiększenia jakości świadczonych usług. W takim przypadku korzyści z podwyższenia standardów odniosą nie tylko poszczególne jednostki, lecz także cała gospodarka [Stankiewicz, 2007, s. 39–40]. Rozważyć jednak należy, czy we wszystkich sektorach reakcja na tego typu działania będzie jednakowa, a debudżetyzacja równie uzasadniona.

Racjonalność debudżetyzacji można co więcej rozpatrywać z uwagi na kwestie organizacyjne. Istnieje szansa, że właściwe przeniesienie kompetencji doprowadzi do usprawnienia w zakresie zarządzania określonymi jednostkami. W konsekwencji mogą zostać wypracowane dodatkowe środki publiczne.

Rozważania na temat debudżetyzacji powinny również uwzględniać aspekty psychologiczno-socjologiczne. Poszczególne zadania państwa postrzegane są jako

bardziej lub mniej istotne społecznie. W przypadku obszarów, które według opinii publicznej mają zasadnicze znaczenie, debudżetyzacja jest uzasadniona. Może ona bowiem przyczynić się do zwiększenia funduszy w wyniku ofiarności społeczeństwa [Stankiewicz, 2007, s. 40].

Pomimo wstępnego założenia, iż debudżetyzacja, co do zasady, motywowana jest dążeniem do poprawy stanu finansów publicznych, należy przyjąć, że nieodpowiednio zastosowana może skutkować jego pogorszeniem. Wobec środków publicznych rozporządzanych poza gospodarką budżetową nie wymaga się przestrzegania zasad budżetowych. Wywołuje to szereg negatywnych konsekwencji.

Trudności w sprawowaniu kontroli nad instrumentami debudżetyzacji finansów publicznych niewątpliwie mogą stanowić zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania państwa. Nadzór nad wydatkowaniem środków publicznych istotny jest zarówno z punktu widzenia władzy wykonawczej, jak i społeczeństwa obywatelskiego.

Debudżetyzacja ma także istotne znaczenie pod względem prawnym i politycznym. W jej następstwie część uprawnień zostaje przeniesiona na inne podmioty, a tym samym ograniczana jest rola Parlamentu w zakresie dysponowania środkami publicznymi. Ponadto tworzenie nadmiernej liczby form organizacyjno-prawnych może generować zbyteczne, nieuzasadnione stanowiska, obsadzone ze względu na powiązania polityczne.

Zasadność debudżetyzacji podważana jest również z uwagi na charakterystyczne łączenie określonych środków publicznych z osiągnięciem danego celu. W konsekwencji pewne obszary mogą posiadać nadmiar funduszy, kiedy inne zadania pozostają niezrealizowane ze względu na ich brak. Wprowadza to swego rodzaju stan „zawieszenia” i uniemożliwia optymalne zarządzanie finansami publicznymi.

Kolejnym argumentem przeciw debudżetyzacji jest ryzyko niewłaściwego dysponowania środkami publicznymi z uwagi na ograniczenie obowiązku sprawozdawczego oraz konieczności publikowania zestawień przychodów i wydatków jednostek gospodarki pozabudżetowej. Niejawność, a tym samym brak społecznej świadomości w tym obszarze, niesie ryzyko długotrwałego działania na niekorzyść państwa.

Ponadto kluczowym problemem jest zadłużenie narastające w wyniku tzw. debudżetyzacji zewnętrznej, które w Polsce nie jest objęte konstytucyjnym limitem długu publicznego.

Reasumując, jednoznaczne określenie debudżetyzacji jako zjawiska korzystnego bądź nie stwarza trudności. W praktyce w wielu przypadkach debudżetyzacja motywowana jest zmianami politycznymi, co zazwyczaj wywołuje negatywne konsekwencje. Jednakże wskazanie, czy przesunięcie części dochodów i/lub wy-

datków poza gospodarke budżetową jest słuszne, należy każdorazowo poprzedzić dogłębną analizą możliwych implikacji. Racjonalność debudżetyzacji zależy m.in. od specyfiki poszczególnych zadań publicznych, sytuacji gospodarczej oraz politycznej, a także czynników społecznych. Należy przy tym zaznaczyć, że wskazane uwarunkowania charakteryzuje zmienność w czasie.

4. Zakres debudżetyzacji finansów publicznych w Polsce w latach 2012–2022

W 2022 r. w Polsce funkcjonowało 39 państwowych funduszy celowych, 10 agencji wykonawczych, 11 instytucji gospodarki budżetowej oraz 69 państwowych osób prawnych [Analiza wykonania..., 2023, s. 259]. Jednostki te można uszeregować ze względu na ich znaczenie w procesie realizacji zadań publicznych. Według aktualnych danych najistotniejsze wydają się państwowe fundusze celowe, z uwagi na najszerszy zakres działalności.

W 2022 r. liczba podmiotów sektora finansów publicznych realizujących zadania poza budżetem państwa i budżetem jednostek samorządu terytorialnego wzrosła w porównaniu z rokiem ubiegłym [Analiza wykonania..., 2023, s. 259]. Łącznie w 2022 r. osiągnęły one przychody na poziomie niemal 460 mld zł i poniosły koszty w wysokości prawie 474 mld zł (por. tabela 1). Oznacza to, iż w 2022 r. dla wskazanej grupy podmiotów odnotowano deficyt wynoszący ok. 14 mld zł. Ogólny ujemny wynik spowodowany był w szczególności sytuacją państwowych funduszy celowych, w tym Funduszu Solidarnościowego (deficyt na poziomie 14,8 mld zł), Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych (deficyt na poziomie 10,1 mld zł) i Funduszu Pracy (deficyt na poziomie 6 mld zł) [Analiza wykonania..., 2023, s. 259].

TABELA 1

Zestawienie przychodów i kosztów państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych w Polsce w 2022 r. (w mld zł)

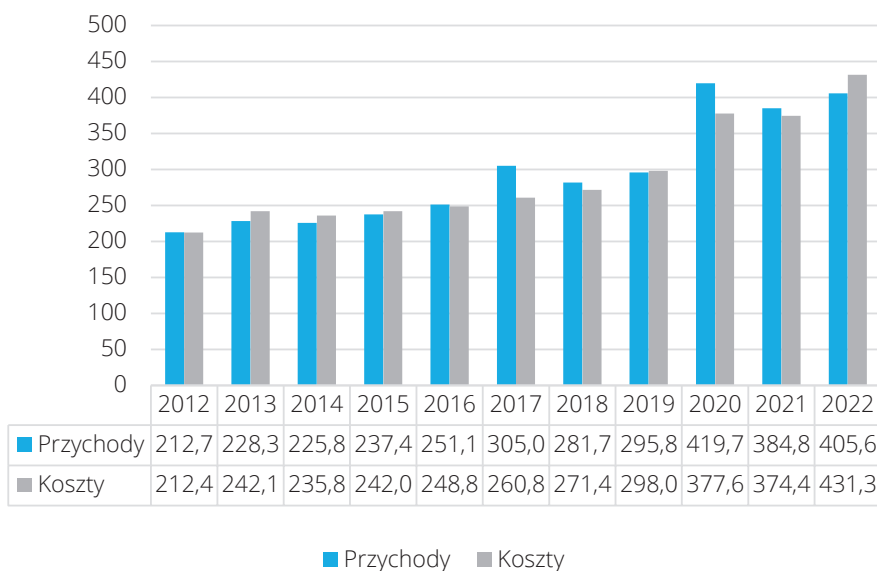
Fundusze celowe		Agencje wykonawcze		Instytucje gospodarki budżetowej		Państwowe osoby prawne	
Przychody	Koszty	Przychody	Koszty	Przychody	Koszty	Przychody	Koszty
405,63	431,34	27,06	21,42	2,56	2,50	24,36	18,39

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Analiza wykonania..., 2023].

Państwowe fundusze celowe obok innych form organizacyjnych stanowią część sektora finansów publicznych [Ustawa o finansach publicznych, 2009, art. 9]. Są to jednostki nieposiadające osobowości prawnej, tworzone na podstawie odrębnej ustawy, których przychody pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych celów państwowych [Ustawa o finansach publicznych, 2009, art. 29, ust. 1–3]. Zgodnie z danymi prezentowanymi na wykresie 1, w latach 2012–2022 odnotowano wzrost ich znaczenia dla realizacji zadań publicznych. Przychody państwowych funduszy celowych w Polsce w 2022 r. wyniosły 405,63 mld zł, co oznacza ich zwiększenie o 5,4% w porównaniu do roku 2021 oraz o niemal 91% w odniesieniu do roku 2012. Koszty wskazanych jednostek w 2022 r. oszacowano natomiast na 431,34 mld zł, co stanowi wzrost o 15% w stosunku do roku 2021 oraz o 103% w odniesieniu do roku 2012. Porównanie zadeklarowanych wielkości na koniec 2022 r. ujawniło deficyt liczony jako różnica pomiędzy przychodami a kosztami wszystkich państwowych funduszy celowych w danym roku w łącznej kwocie około 25,71 mld zł [Analiza wykonania..., 2023, s. 265].

WYKRES 1

Przychody i koszty państwowych funduszy celowych w Polsce
w latach 2012–2022 (w mld zł)

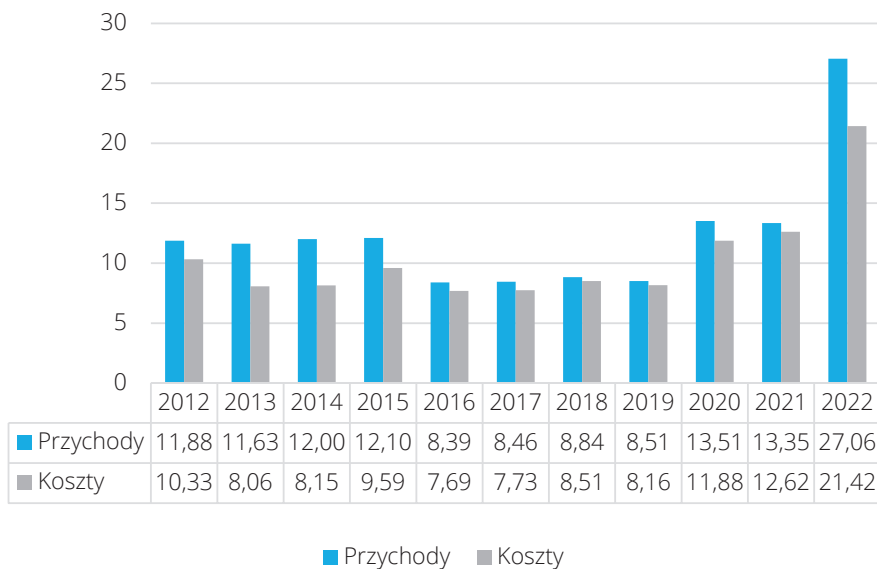


Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Analiza wykonania..., 2013–2023].

Agencje wykonawcze tworzone na podstawie odrębnych ustaw dla realizacji zadań państwa działają na podstawie przepisów Ustawy o finansach publicznych, ustawy tworzącej daną agencję wykonawczą oraz zgodnie ze statutem tejże agencji [Ustawa o finansach publicznych, 2009, art. 18–20]. Podobnie jak w przypadku państwowych funduszy celowych, w 2022 r. nastąpił znaczący wzrost przychodów i wydatków agencji wykonawczych w Polsce w porównaniu do roku 2021 (por. wykres 2). Według danych Najwyższej Izby Kontroli w 2022 r. przychody agencji wykonawczych wyniosły 27,06 mld zł, czyli o około 103% więcej niż rok wcześniej i prawie o 128% więcej niż w 2012 r. Z kolei koszty polskich agencji wykonawczych w 2022 r. oszacowano na 21,42 mld zł, co stanowi wzrost o niemal 70% w stosunku do 2021 r. i o ponad 107% w porównaniu do 2012 r. [Analiza wykonania..., 2023, s. 289].

WYKRES 2

Przychody i koszty agencji wykonawczych w Polsce w latach 2012–2022 (w mld zł)



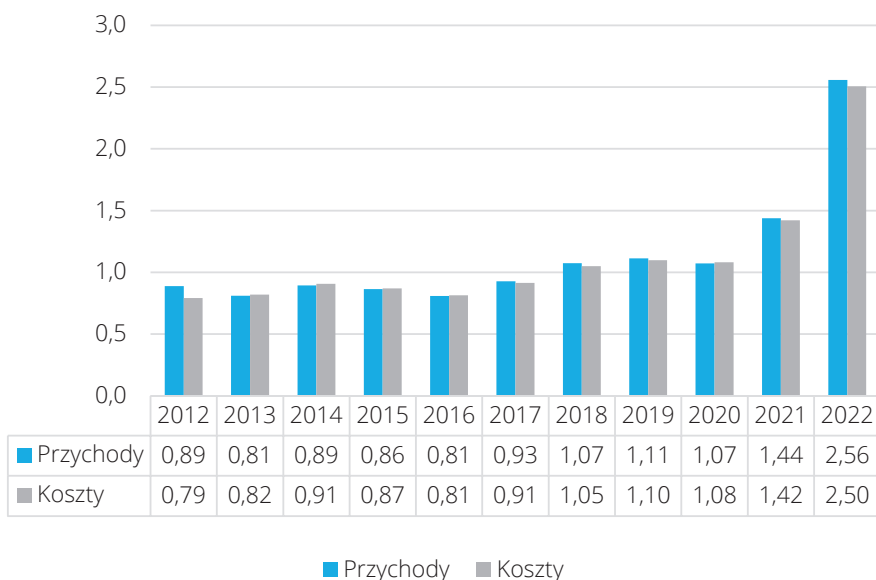
Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Analiza wykonania..., 2013–2023].

Instytucje gospodarki budżetowej to jednostki sektora finansów publicznych, realizujące określone zadania publiczne. Posiadają one osobowość prawną. Powierzone czynności wykonują odpłatnie, pokrywając koszty prowadzonej działalności z uzyskanych przychodów [Analiza wykonania..., 2023, s. 296]. W 2022 r., w porównaniu do roku ubiegłego, nastąpił znaczny wzrost środków, jakimi dysponowały

instytucje gospodarki budżetowej w Polsce (por. wykres 3). Zaznaczyć przy tym należy, że w 2022 r. funkcjonowało o jedną tego typu jednostkę mniej niż rok wcześniej [Analiza wykonania..., 2023, s. 296]. W analizie za 2022 r. przychody instytucji gospodarki budżetowej oszacowano na 2,56 mld zł, a wydatki na 2,5 mld zł. W odniesieniu do roku 2012 przychody i koszty zwiększyły się odpowiednio o 188% i 216%. W 2022 r. działalność instytucji gospodarki budżetowej wygenerowała około 6 mld zł nadwyżki przychodów nad kosztami.

WYKRES 3

Przychody i koszty instytucji gospodarki budżetowej w Polsce
w latach 2012–2022 (w mld zł)



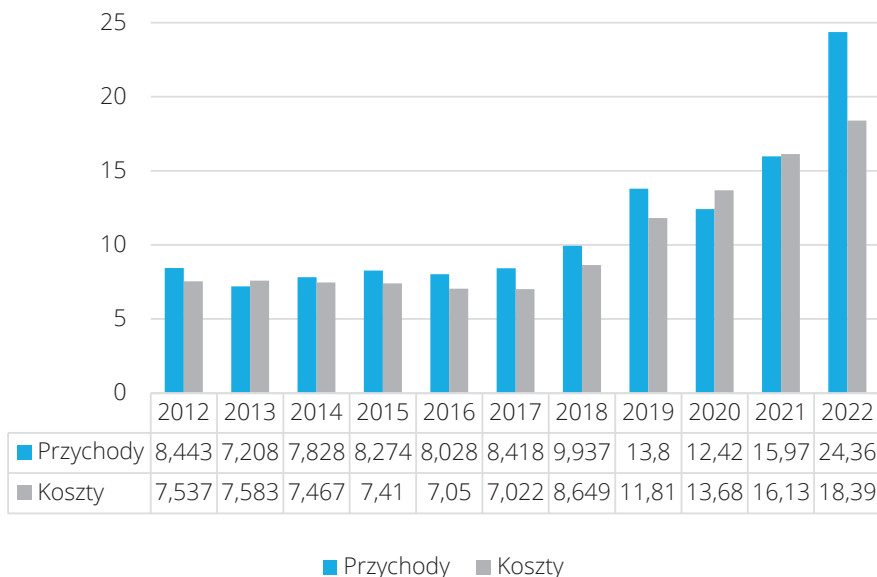
Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Analiza wykonania..., 2013–2023].

Ostatnia z analizowanych form organizacyjno-prawnych, tj. państwowe osoby prawne, tworzone są na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych. Zgodnie z Ustawą o finansach publicznych nie zaliczamy do nich przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego [Ustawa o finansach publicznych, 2009, art. 9 ust. 1 pkt. 14]. W 2022 r. przychody państwowych osób prawnych wyniosły 24,36 mld zł, a koszty 18,39 mld zł. Oznacza to, podobnie jak w przypadku pozostałych omawianych form organizacyjno-prawnych, istotny wzrost w porównaniu do 2021 r. (por. wykres 4). Natomiast w całym analizowa-

nym okresie, tj. w latach 2012–2022, prezentowane na wykresie dane wskazują na zwiększenie przychodów o 189% i kosztów o 144%. Wynik na koniec 2022 r. to około 5,97 mld zł nadwyżki osiągniętych przychodów nad poniesionymi kosztami.

WYKRES 4

Przychody i koszty państwowych osób prawnych w Polsce
w latach 2012–2022 (w mld zł)



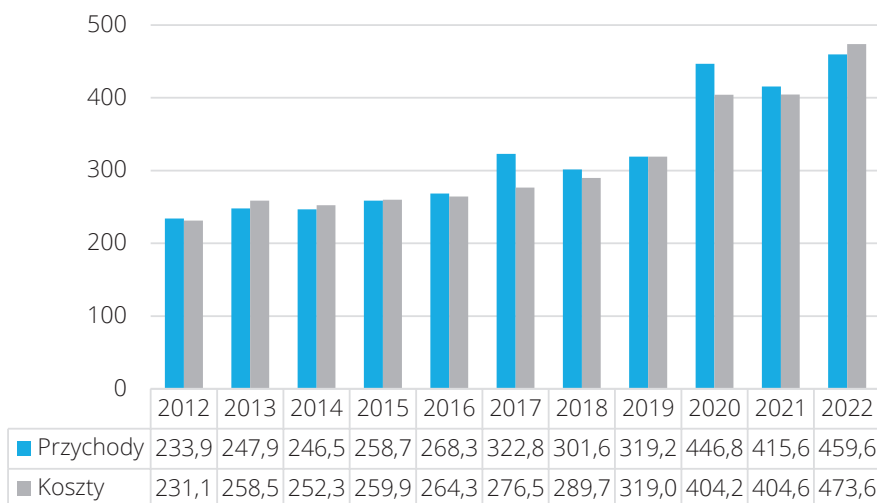
Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Analiza wykonania..., 2013–2023].

W ujęciu zbiorczym, w 2022 r. analizowane jednostki gospodarki pozabudżetowej uzyskały łączne przychody w wysokości 459,60 mld zł i poniosły koszty na poziomie 473,66 mld zł (por. wykres 5). Na przestrzeni lat 2012–2022 zauważalny jest więc wyraźny wzrost debudżetyzacji w Polsce, wyrażający się w zwiększeniu liczby owych jednostek, a także zwielokrotnieniu środków publicznych, jakimi one dysponują.

Istotnym źródłem finansowania zadań państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych w Polsce są dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej. Ich udział w przychodach poszczególnych jednostek w 2022 r. wynosił odpowiednio 15,73%, 35,80%, 34,53% i 10,37% (por. tabela 2). W 2022 r. udzielono dotacji na łączną kwotę 76,89 mld zł, czyli o 9,19 mld zł większej niż w 2021 r. i o 13,45 mld zł większej w porównaniu do roku 2012.

WYKRES 5

Łączne przychody i łączne koszty państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych w Polsce w latach 2012–2022 (w mld zł)



■ Przychody ■ Koszty

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Analiza wykonania..., 2013–2023].

TABELA 2

Udział dotacji* w przychodach państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych w Polsce w latach 2012–2022

Rok	Fundusze celowe		Agencje wykonawcze		Instytucje gospodarki budżetowej		Państwowe osoby prawne	
	dotacje (mld zł)	udział (%)**	dotacje (mld zł)	udział (%)**	dotacje (mld zł)	udział (%)**	dotacje (mld zł)	udział (%)**
2012	56,63	26,62	6,44	54,20	0,15	16,59	0,22	2,56
2013	55,20	24,17	5,74	49,31	0,14	17,85	0,25	3,40
2014	48,86	21,64	5,89	49,10	0,14	15,33	0,28	3,53
2015	60,69	25,56	6,95	57,49	0,13	14,70	0,30	3,60

Rok	Fundusze celowe		Agencje wykonawcze		Instytucje gospodarki budżetowej		Państwowe osoby prawne	
	dotacje (mld zł)	udział (%)**	dotacje (mld zł)	udział (%)**	dotacje (mld zł)	udział (%)**	dotacje (mld zł)	udział (%)**
2016	63,83	25,42	5,49	65,44	0,11	13,96	0,27	3,30
2017	60,95	19,98	5,75	67,97	0,11	11,37	0,30	3,60
2018	55,37	19,65	6,45	73,01	0,15	14,14	1,17	11,76
2019	59,35	20,06	5,93	69,71	0,17	15,01	1,52	11,00
2020	60,19	14,34	8,41	62,28	0,22	20,62	1,25	10,09
2021	58,66	15,24	7,00	52,42	0,40	27,85	1,64	10,29
2022	63,79	15,73	9,69	35,80	0,88	34,53	2,53	10,37

* dotacje z budżetu państwa oraz środków z Unii Europejskiej

** udział w przychodach (%)

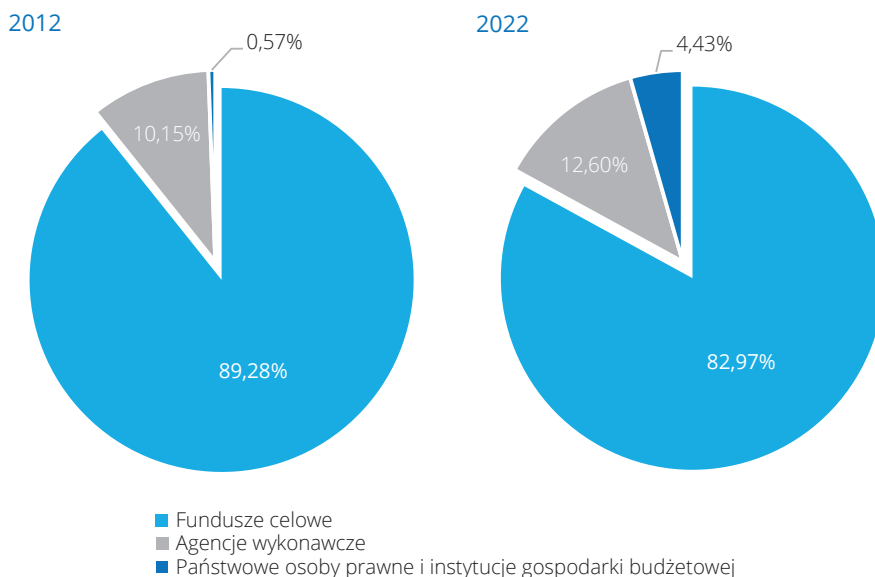
Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Analiza wykonania..., 2013–2023].

Dokonując analizy struktury rozdysponowania dotacji z budżetu państwa i budżetu środków z Unii Europejskiej pomiędzy państwowe fundusze celowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej oraz państwowe osoby prawne, wywnioskujemy, że zdecydowaną ich część przyznano funduszom celowym. Porównując rok 2022 do roku 2012, można dostrzec tendencję do zmniejszania się udziału funduszy celowych w całkowitej kwocie udzielonych dotacji na rzecz pozostałych form organizacyjno-prawnych.

Na podstawie analizy danych liczbowych jednoznacznie stwierdza się wzrost znaczenia jednostek będących częścią gospodarki pozabudżetowej. Rozbudowany zakres zadań wymaga zaangażowania stosunkowo dużych środków pieniężnych. Przedstawione informacje wskazują, iż oprócz przychodów uzyskanych w ramach działalności istotne dla funkcjonowania państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych w Polsce są dotacje z budżetu państwa tudzież środków Unii Europejskiej. Realizacja zadań publicznych przez wskazane jednostki stanowi formę debudżetyzacji, której zakres w Polsce widocznie się rozszerza.

SCHEMAT 2

Porównanie struktury rozdysponowania udzielonych dotacji* w roku 2012 i 2022



* dotacje z budżetu państwa oraz środków z Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Analiza wykonania..., 2013–2023].

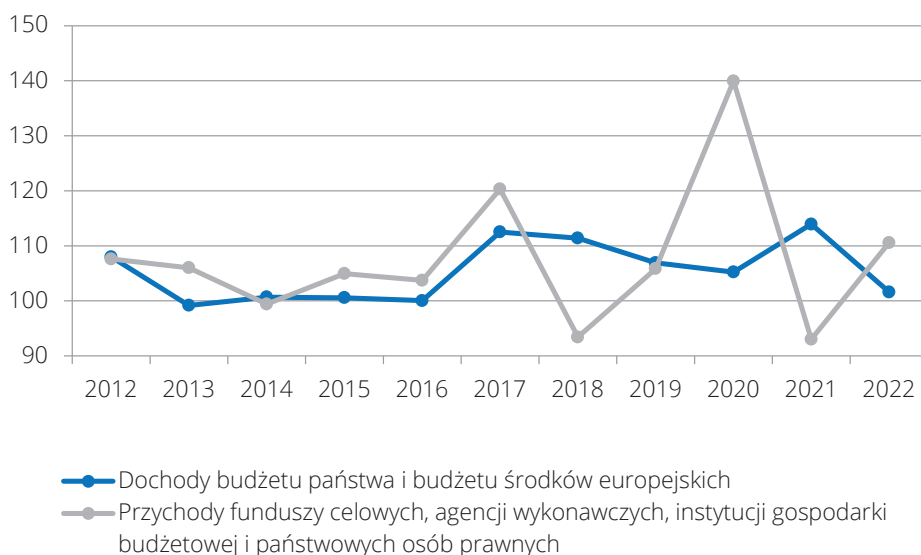
Jednocześnie dynamika dochodów budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w Polsce w ostatnich latach była mniejsza w porównaniu z dynamiką przychodów badanych jednostek gospodarki pozabudżetowej w tym samym okresie (por. wykres 6). Zwiększenie przychodów funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych w Polsce, w tym pochodzących z dotacji z budżetu państwa oraz środków z Unii Europejskiej, wpływa na ograniczenie środków finansowych do dyspozycji w ramach gospodarki budżetowej.

Poza omówionymi formami organizacyjno-prawnymi sektora finansów publicznych, w obliczu pandemii COVID-19 oraz trwającej wojny w Ukrainie, rządy państw Unii Europejskiej, w tym rząd Polski, zaczęły wspierać się nowymi sposobami finansowania z tzw. funduszy pozabudżetowych [Wójcik, 2023, s. 2]. Instrumenty te pozostają nie tylko poza budżetem publicznym, ale w ogóle poza sektorem publicznym. Konsekwencją takiego działania jest zadłużenie pozabudżetowe, które w Polsce na koniec 2022 r. wyniosło aż 11% PKB [Wójcik, 2023, s. 2].

Polskie władze tego typu praktyki realizują głównie za pośrednictwem funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) (w szczególności Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Pomocy czy Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych) i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (PFR). Zaznaczyć należy, że proces wyłączenia poszczególnych zobowiązań publicznoprawnych poza sektor finansów publicznych rozpoczął się w Polsce na długo przed pandemią wirusa COVID-19, bo już w latach 90. XX wieku [Tyniewicki, Kozieł, 2021, s. 60].

WYKRES 6

Dynamika dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz przychodów jednostek gospodarki pozabudżetowej w Polsce w latach 2012–2022 (rok poprzedni = 100)



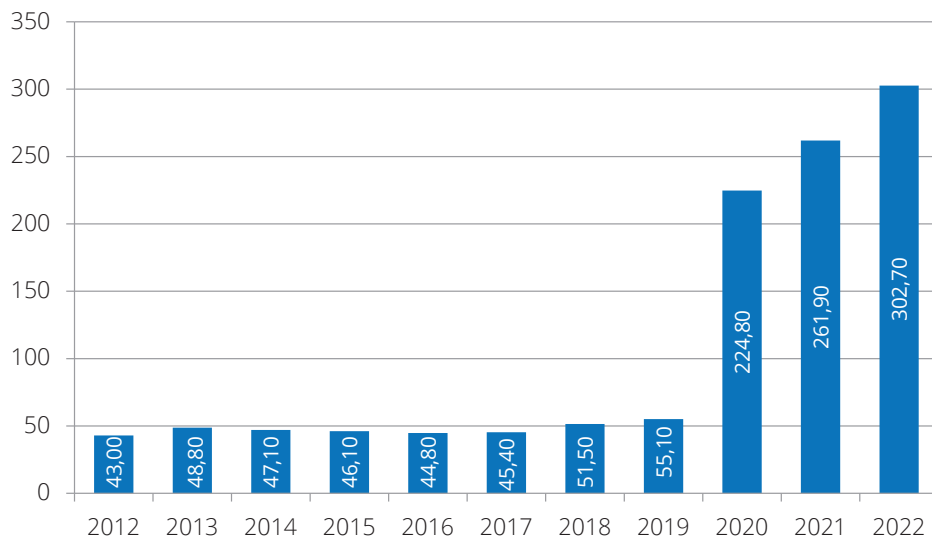
Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Analiza wykonania..., 2013–2023].

Zadłużenie powstałe w wyniku tzw. debudżetyzacji zewnętrznej nie jest objęte konstytucyjnym limitem długu publicznego określonym w art. 216 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł ten stanowi, że sposób obliczania państwowego długu publicznego (PDP) określa ustawa [Konstytucja RP, 1997, art. 216 ust. 5]. W PDP ujmuje się zadłużenie wyłącznie tych podmiotów, które zostały wymienione w art. 9 ustawy o finansach publicznych. Wśród nich nie znalazły się banki państwowe ani spółki celowe Skarbu Państwa, takie jak PFR. W związku z tym zadłużenie tych jednostek, nawet jeśli zaciągane jest na reali-

zając zadań publicznych i pokrywanie wydatków, które zazwyczaj ujmowane są w budżecie państwa, nie jest zaliczane do PDP [*Zarządzanie długiem...*, 2020, s. 19–20]. Z kolei według metodologii unijnej zadłużenie powstałe w wyniku tzw. debudżetyzacji zewnętrznej stanowi element długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP) [*Analiza wykonania...*, 2023, s. 314]. Obowiązek obliczania długu według metodologii unijnej wynika z rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską [*Zarządzanie długiem...*, 2020, s. 20].

WYKRES 7

Zadłużenie powstałe w wyniku debudżetyzacji zewnętrznej w Polsce*
w latach 2012–2022 (w mld zł)



* Obliczone jako różnica między długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP) oraz państwowym długiem publicznym (PDP) wg danych Ministerstwa Finansów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Zadłużenie sektora finansów publicznych...*].

Zadłużenie powstałe w wyniku tzw. debudżetyzacji zewnętrznej w Polsce w latach 2012–2019 oscylowało w granicach od 43 do 55,1 mld zł (por. wykres 7). Znaczny wzrost odnotowano w 2020 r., wówczas dług ten wyniósł aż 224,80 mld zł. W kolejnych latach obserwowano narastanie zadłużenia pozabudżetowego. Tylko w ciągu 2 lat wzrosło ono o niemal 35%. W 2022 r. zadłużenie powstałe w wyniku tzw. debudżetyzacji zewnętrznej w Polsce oszacowano na 302,7 mld zł.

Obsługa zobowiązań zaciągniętych przez BGK i PFR, mimo że Skarb Państwa gwarantuje ich spłatę, kosztuje więcej niż obsługa zadłużenia zaciągniętego bezpośrednio przez Skarb Państwa [Serowaniec, 2023, s. 70]. Konieczna jest zatem wieloaspektowa racjonalizacja wydatków publicznych, obejmująca kwestie czysto finansowe, a także problemy z zakresu zadań publicznych i konstrukcji prawnych dotyczących ustroju społeczno-gospodarczego [Wantoch-Rekowski, 2023, s. 346].

TABELA 3

Zadłużenie powstałe w wyniku debudżetyzacji zewnętrznej w Polsce*
w latach 2012–2022 jako % PKB

Rok	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
% PKB	2,67	2,99	2,77	2,56	2,42	2,29	2,42	2,41	9,62	9,95	9,87

* obliczone jako różnica między długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych (EDP) oraz państwowym długiem publicznym (PDP) wg danych Ministerstwa Finansów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego.

W 2022 r. Produkt Krajowy Brutto (PKB) w Polsce wyniósł 3 067 mld zł [*Biuletyn...*, GUS, tabl. 2], a zadłużenie powstałe w wyniku debudżetyzacji zewnętrznej oszacowano na prawie 10% PKB (por. tabela 3). W kraju widoczny był znaczny, niepokojący wzrost zadłużenia pozabudżetowego.

W odniesieniu do potencjalnych implikacji wyróżnionych w rozdziale 3. niniejszego artykułu wnioskuje się, że o ile debudżetyzacja wewnętrzna może być w niektórych przypadkach uzasadniona, o tyle jej zewnętrzna forma najczęściej wykorzystywana jest do swego rodzaju manipulacji politycznej. Określone wydatki nie są faktycznie eliminowane, a jedynie pomijane w budżecie ogólnym i pokrywane poza sferą finansów publicznych. Przyczynia się to do pogłębiania nieświadomości społecznej w zakresie faktycznej sytuacji gospodarczej państwa. Szczególnie niekorzystne jest działanie władz polegające na stosowaniu debudżetyzacji do zamaskowania deficytu budżetowego i długu publicznego.

Rosnąca wartość zadłużenia rządowego i samorządowego oraz kosztów jego obsługi to coraz większy problem wielu państw, w tym Polski. W konsekwencji szerzą się praktyki polegające na realizacji zadań publicznych poza sektorem finansów publicznych. Takie działania, dokonywane nieracjonalnie i bez rozważań, uznać trzeba, z całą pewnością, za zagrożenie dla stabilności finansów państwa.

5. Podsumowanie

Finanse publiczne są dziedziną interdyscyplinarną, obejmującą aspekty prawne, ekonomiczne, polityczne i socjologiczne. Właściwa analiza wymaga uwzględnienia tych wszystkich perspektyw, co podkreśla złożoność i znaczenie zarządzania środkami publicznymi.

Budżet publiczny, zarówno na poziomie centralnym, jak i samorządowym, powinien być kluczowym narzędziem w zarządzaniu finansami publicznymi. Stosowanie zasad budżetowych, takich jak kompletność, jedność, jawność, przejrzystość i równowaga, jest fundamentalne dla prawidłowego funkcjonowania państwa i jego instytucji.

Ocena racjonalności debudżetyzacji wymaga odrębnej kalkulacji w odniesieniu do każdego tego typu działania. W teorii wyodrębnienie części dochodów i/lub wydatków z gospodarki budżetowej może wiązać się z implikacjami o wydźwięku zarówno pejoratywnym, jak i melioratywnym.

Debudżetyzacja w odpowiednich warunkach może stanowić ważny instrument zarządzania finansami publicznymi, umożliwiając długoterminowe planowanie i inwestycje, które nie są ograniczone rocznym budżetem. Niestety, może ona być też motywowana zmianami politycznymi lub wysokimi społecznymi oczekiwaniami oraz związaną z tym chęcią władzy publicznej do „wyprowadzenia” środków publicznych poza mechanizmy kontroli parlamentarnej/kontroli organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. W tym kontekście istnieje wysokie ryzyko niewłaściwego zarządzania środkami publicznymi, braku przejrzystości i trudności w monitorowaniu wydatków publicznych, co w rezultacie może prowadzić do różnych nieprawidłowości oraz nadużyć.

Przeprowadzone analizy empiryczne wskazują na wyraźny wzrost znaczenia państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych w realizacji zadań publicznych w Polsce. Świadczą o tym zarówno zwiększająca się liczba pozabudżetowych form organizacyjno-prawnych w polskim systemie finansów publicznych, jak i dynamicznie zwiększająca się wielkość środków publicznych, jakimi one dysponują.

Porównanie danych na przestrzeni lat 2012–2022 ujawniło wzrost w zakresie stosowania narzędzi tzw. debudżetyzacji zewnętrznej w Polsce. Ich wykorzystanie przyczyniło się do powiększenia długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jednocześnie narastanie powstałego w ten sposób zadłużenia, zgodnie z metodologią krajową, nie zostało uwzględnione w wielkości państwowego długu publicznego. Taka praktyka niesie ryzyko ograniczenia wiedzy społeczeństwa na temat faktycznego stanu gospodarki.

Literatura

- Allen R., Radev D., 2006, *Managing and Controlling Extra-budgetary Funds*, IMF Working Paper, WP/06/286.
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2012 roku, Najwyższa Izba Kontroli, 2013, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,5061.pdf> [data dostępu: 24.01.2024].
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku, Najwyższa Izba Kontroli, 2014, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6907.pdf> [data dostępu: 24.01.2024].
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2014 roku, Najwyższa Izba Kontroli, 2015, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8696.pdf> [data dostępu: 24.01.2024].
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2015 roku, Najwyższa Izba Kontroli, 2016, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11415.pdf> [data dostępu: 24.01.2024].
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016 roku, Najwyższa Izba Kontroli, 2017, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14230.pdf> [data dostępu: 24.01.2024].
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 roku, Najwyższa Izba Kontroli, 2018, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17136.pdf> [data dostępu: 24.01.2024].
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 roku, Najwyższa Izba Kontroli, 2019, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20794.pdf> [data dostępu: 24.01.2024].
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 roku, Najwyższa Izba Kontroli, 2020, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,22414.pdf> [data dostępu: 24.01.2024].
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku, Najwyższa Izba Kontroli, 2021, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf> [data dostępu: 24.01.2024].
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 roku, Najwyższa Izba Kontroli, 2022, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,26023.pdf> [data dostępu: 24.01.2024].
- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku, Najwyższa Izba Kontroli, 2023, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27852.pdf> [data dostępu: 24.01.2024].
- Bigaut Ch., 1995, *Finances publiques. Droit budgetaire*, Le budget de l'État, Paris.
- Biuletyn statystyczny Nr 11/2023*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/informacje-o-sytuacji-spoleczno-gospodarczej/biuletyn-statystyczny-nr-112023,4,144.html> [data dostępu: 18.02.2024].
- Bouvier M., Esclassan M.-Ch., Lassale J.-P., 2013, *Finances publiques*, 12^e éd., LDGJ, Paris.

- Buchanan J.M., 1967, *Public Finance in Democratic Process: fiscal institutions and individual choice*, University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- Ciborowski R.W., 2003, *Finanse publiczne i polityka fiskalna*, [w:] *Teoria ekonomii. [T. II] Makroekonomia. Podręcznik akademicki*, Meredyk K. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Gaudemet P.M., Molinier J., 2000, *Finanse publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., tj. Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Lubińska T., 2010, *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa.
- Mekhantar J., 2003, *Finances publiques. Le budget de l'État*, 4^e éd., Paris.
- Meredyk K., 2007, *Ekonomia ogólna*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Owsiak S., 2017, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, PWN, Warszawa.
- Poniatowicz M., Dziemianowicz R., 2017, *Efektywne zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego – postulaty doktryny ekonomicznej i instrumenty*, „Problemy Zarządzania”, vol. 15, nr 2, s. 126–146.
- Premchand A., 1983, *Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Serowaniec M., 2023, *The Debudgetisation of Public Finances in Poland After Covid-19 and the War in Ukraine*, „Politics and Governance”, vol. 11, nr 4, s. 62–72.
- Stankiewicz J., 2007, *Debudżetyzacja finansów państwa*, Temida 2, Białystok.
- Stiglitz J.E., 2013, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Szołno-Koguc J., 2022, *The COVID-19 pandemic and debudgetisation of polish public finances*, „Studies in Logic, Grammar and Rhetoric”, nr 67(80), s. 547–569.
- Tyniewicki M., Kozieł M., 2021, *Current Problems of Financial Law in Poland and in the Czech Republic Including Effects of the COVID-19 Pandemic*, „Białystok Legal Studies”, vol. 26, nr 4, s. 53–71.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.
- Wantoch-Rekowski J., 2023, *Constitutional mechanisms for stabilising state public finances: Selected aspects*, „Studia Prawnoustrojowe”, nr 59, s. 343–355.
- Wójcicki W., 2021, *Zrozumieć finanse publiczne*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, Biała Podlaska.
- Wójcik I., 2023, *Fundusze pozabudżetowe coraz częściej finansują wydatki publiczne*, „Tygodnik Gospodarczy PIE”, nr 11.
- Zadłużenie sektora finansów publicznych*, Ministerstwo Finansów, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych> [data dostępu: 18.02.2024].
- Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych*, Najwyższa Izba Kontroli, 2020, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,23149,vp,25856.pdf> [data dostępu: 18.02.2024].