

Maksymilian ZIĘBA*

 <https://orcid.org/0009-0007-2242-1761>

DEBUDŻETYZACJA FINANSÓW PUBLICZNYCH A POZABUDŻETOWE FINANSOWANIE OBRONNOŚCI

Abstrakt

Przedmiot badań: W artykule przeprowadzono analizę trendów osłabiania ustawy budżetowej w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych.

Cel badań: Celem artykułu jest zbadanie racjonalności prowadzenia polityki fiskalnej poza budżetem państwa oraz zaproponowanie przyjęcia jednolitej systematyki finansowania obronności, zwłaszcza zakupów sprzętowych.

Metoda badawcza: Analiza planów finansowych funduszy celowych, raportów NIK oraz literatury przedmiotu, uzupełnione wnioskowaniem.

Wyniki: Skala debudżetyzacji narusza zasady budżetowe. Konieczność dynamicznego wzrostu wydatków na obronność może uzasadniać finansowanie pozabudżetowe, lecz wymaga jasnej systematyki wydatkowania środków.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, FWSZ, NIK, zasady budżetowe, obronność.

1. Wprowadzenie

Realia makroekonomiczne i sytuacja międzynarodowa zmuszają wiele państw Unii Europejskiej do wypracowywania trudnych kompromisów między dyscypliną finansów publicznych a kosztownymi założeniami polityki obronnej. Rozważane są pomysły zakładające nieujmowanie wydatków na obronę narodową w wysokości deficytu budżetu państwa. Modernizacja sił zbrojnych pozostaje jednym z priorytetów polityki rządowej. Dlatego porządkowanie, po pewnym rozprężeniu w zarządzaniu finansami publicznymi w latach 2019–2024, nie będzie dotyczyło Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Rodzi to pytanie o zasadność równoległego prowadzenia modernizacji SZ przez MON oraz pozabudżetowy Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych (FWSZ). Zmusza do oceny, czy dobrym

* Student, Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji; e-mail: UL0264009@edu.uni.lodz.pl

rozwiązaniem jest opieranie działalności funduszu na finansowaniu dłużnym. Najistotniejsze jest jednak pytanie, czy sam fundusz jest możliwym załącznikiem dynamicznego ośrodka modernizacji technicznej sił zbrojnych. Ma on potencjał znacznego przyspieszenia procesu zwiększania naszego potencjału obronnego. Mimo nadchodzących zmian w gospodarce finansowej państwa dualizm finansowania sił zbrojnych będzie najpewniej tylko wzmacniany. Pozostanie koniecznym wyjątkiem w stopniowym minimalizowaniu debudżetyzacji. Zapewni jednak dużą elastyczność w realizacji pierwotnej funkcji państwa, jaką jest bezpieczeństwo. Prowadzi to do następnego kompromisu – dostosowania zasad budżetowych do niezupełnie jawnego charakteru prowadzenia polityki obronnej.

2. Debudżetyzacja

W ostatniej dekadzie debudżetyzacja była jednym z kluczowych zjawisk kształtujących finanse publiczne. Polega ono na wyłączeniu ze stosowania pewnych zasad i procedur w gromadzeniu i wydatkowaniu środków publicznych, które mają związek z wyprowadzeniem ich poza domyślną regulację budżetu państwa¹. Prowadzi to do spadku udziału wydatków budżetowych w skali całego systemu finansów publicznych, naruszane są zasady budżetowe, a odpowiednie implementowanie funduszy celowych pozwala na wykazanie dowolnego wyniku finansowego. Brakuje też skutecznych narzędzi, by temu przeciwdziałać². Z pewnością tworzy to szereg zagrożeń dla suwerenności finansowej państwa oraz dla samej demokracji³. Dynamika zaciągania zobowiązań na realizację zadań pozabudżetowych rosła w trakcie pandemii wirusa SARS-CoV-2 w 2019 r. oraz po inwazji Federacji Rosyjskiej w Ukrainie w 2022 r.

Zasadniczo można spróbować nadać przymiot pewnej racjonalności w odstępowaniu ustawodawcy od pewnych krępujących go czasowo i technicznie reguł oraz zasad w sytuacjach kryzysowych. Podejmowanie działań w interesie publicznym stanowi zbyt szeroką problematykę, by było wystarczającym uzasadnieniem takich działań. Można je dopiero uznać, gdy ryzyko dla istnienia instytucji publicznych lub zagrożenie dla powszechnego bezpieczeństwa obywateli i państwa już wystąpiło lub prawdopodobieństwo jego wystąpienia jest wysokie. Może mieć ono wymiar ekonomiczny, militarny lub być związane z katastrofami

¹ J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów publicznych*, Temida 2, Białystok 2007, s. 19.

² G. Kuca, *Problem deprecjonowania budżetu państwa*, Państwo i Prawo 2022/10, s. 320.

³ T. Dębowska-Romanowska, *Konstytucyjna ochrona przed dezintegracją finansów publicznych*, Państwo i Prawo 2024/2, s. 3.

naturalnymi. Rozszerzanie tego katalogu zawsze może prowadzić do nadużyć. Dlatego w dobrze zorganizowanym systemie finansów publicznych trudno jest sobie wyobrazić, by takie działanie miało charakter częstszy niż incydentalny. Tymczasem Najwyższa Izba Kontroli ujęła analizę planów finansowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 r.⁴ Tworzenie funduszy obsługiwanych przez BGK pozwala na niestosowanie przepisów ustawy o finansach publicznych przy gospodarowaniu środkami oraz wyłączenie ich spod kontroli parlamentu przewidzianej dla ustawy budżetowej.

Dynamika wzrostu zadłużenia powstałego w wyniku zaciągania zobowiązań na realizację zadań, zarówno w ramach debudżetyzacji wewnętrznej, jak i zewnętrznej, od 2015 r. osiągnęła swój szczyt w roku 2024. Przyczyniła się do zastosowania środków prowadzących do przywrócenia podmiotowości ustawie budżetowej. Związane jest to również z odejściem od zastosowanej w 2020 r. klauzuli, która pozwalała państwom członkowskim UE na tymczasowe odejście od zaleceń dotyczących polityki budżetowej⁵. Została ona ostatecznie przedłużona do końca 2023 r. Wdrożone i planowane zmiany dotyczą również dostosowania ram budżetowych w związku z procesem dostosowywania się do zobowiązań KPO⁶.

Jest jeszcze za wcześnie, by mówić o odwróceniu debudżetyzacji, ale na pewno można dostrzec dwie tendencje w skali dekady – powolne deprecjonowanie ustawy budżetowej od 2015 r., wzrost znaczenia funduszy celowych, wysoką aktywność w wykorzystywaniu rozwiązań pozabudżetowych w związku z kryzysami 2019–2020 i 2022–2023. Drugą zaś jest powolne przywracanie podmiotowości ustawie budżetowej przejawiającej się w pełniejszym zawieraniu wydatków w ustawie budżetowej na rok 2024, kosztem zwiększonego deficytu. Ma ona jednak jeden bardzo znaczący wyjątek – pozostawienie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w ramach BGK jako jednego z fundamentów finansowania modernizacji technicznej sił zbrojnych RP. Wydatki resortu Obrony Narodowej ujęte w budżecie państwa oraz wydatki FWSZ zawarte w planie finansowym na 2024 r. łącznie wyniosły 160 mld złotych⁷. W wieloletnim planie finansowym państwa na

⁴ *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku, Tom I*, Najwyższa Izba Kontroli, 2024, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29517.pdf>; stan na 22.12.2024 r.

⁵ **E. Rabiej**, *Stabilność fiskalna w warunkach kryzysu gospodarczego a konstytucyjne reguły finansowe – ujęcie prawnofinansowe*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2023/6 (76), s. 239.

⁶ *Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2024–2027*, Ministerstwo Finansów, 2024, s. 15, <https://www.gov.pl/attachment/4cea23a5-80d1-48e7-9556-ceb386ed614b>; stan na 25.12.2024 r.

⁷ *Ustawa budżetowa na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r.* (Dz.U., poz. 122 z późn. zm.), Załącznik nr 2, Wydatki budżetu państwa na rok 2024, Zestawienie zbiorcze według działów,

lata 2024–2027 podkreślono, że w ocenie Polski wszystkie wydatki na obronność mieszczą się w specjalnym traktowaniu w procedurze nadmiernego deficytu według przepisów UE. Mogą one bowiem spełniać definicję „wkładu finansowego we wspieraniu solidarności międzynarodowej i osiągnięciu celów polityki UE”⁸. Te wydatki mają osiągnąć niebagatelną wysokość 5,6% PKB w 2027 r., pozostawiając pod tym kątem daleko w tyle pozostałe państwa NATO⁹. Dlatego dysponowanie środkami publicznymi w dziedzinie, której finansowanie rośnie najdynamiczniej, musi poprzedzać rzetelna analiza korzyści i ryzyk. Kluczowe jest tu rozstrzygnięcie, dotyczące przynajmniej częściowego prowadzenia jej gospodarki finansowej poza budżetem państwa.

Zachowanie budżetowych standardów jest w dużym stopniu możliwe. Wymaga jednak jak najlepiej dopracowanej wewnętrznej systematyki grup wydatków oraz ścisłego katalogu zadań publicznych przy zdecydowaniu się na zastosowanie metod sprzyjających debudżetyzacji. Rozwiązania determinowane nadzwyczajnymi sytuacjami kryzysowymi są dzisiaj coraz bardziej akceptowalne również we względnie stabilnych warunkach. Dlatego polityka fiskalna odbiega coraz bardziej od doskonałego wzorca finansów publicznych, opartego na zasadach ogólnych stanowiących podstawę dobrej organizacji całego sektora¹⁰.

Debudżetyzacja wewnętrzna polega na zarządzaniu środkami publicznymi poza ustawą budżetową, lecz w ramach gospodarki sektora finansów publicznych. Mimo że jej skala jest jedną z przyczyn deprecjonowania ustawy budżetowej, godząc w jej zasady jedności materialnej, jawności i przejrzystości, to nadal jest to gospodarowanie środkami publicznymi w ramach sektora finansów publicznych¹¹. Jest jednak sprzeczna z zasadą zupełności i zasadą nefunduszowania. Artykuł 29 U.o.F.P nie precyzuje w wystarczający sposób istoty funduszy celowych, a te, ze względu na swoje rozmiary finansowania, są konkurencyjne dla budżetu państwa w prowadzeniu gospodarki finansowej. O ile realizowanie przez nie wieloletniego programu, związanego z pozyskiwaniem składek, i zabezpieczanie wykonania świadczeń socjalnych

Część 29; *Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych – Plan finansowy na 2024 rok*, Bank Gospodarstwa Krajowego, 2024, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/bip/Fundusze/Plany/FWSZ_Plan_na_2024_Zmiana_2.pdf; stan na 22.12.2024 r.

⁸ *Wieloletni plan finansowy państwa...*, s. 9, <https://sip-1lex-1pl-1z1u381361649.han3.lib.uni.lodz.pl/#/act/21825360/441926932/wieloletni-plan-finansowy-panstwa-na-lata-2023>; stan na 15.09.2025 r.

⁹ *Ibidem*, s. 9, 11.

¹⁰ **C. Kosikowski**, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Temida 2, Białystok 2011, s. 41.

¹¹ *Realizacja zadań finansowych z funduszu przeciwdziałania Covid-19*, Najwyższa Izba Kontroli, 2023, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,28245,vp,31071.pdf>; stan na 22.12.2024 r.

i zdrowotnych jest uzasadnione, to wydatki zaplanowane na obronność państwa nie powinny być dysponowane do oddzielnych funduszy celowych¹².

Powoływanie agencji, instytucji oraz państwowych osób prawnych, mających na celu uelastycznienie gospodarki budżetowej, odbywa się z zachowaniem względnej dyscypliny fiskalnej. Nie dopuszcza się nadmiernego rozrostu ich przychodów ani wydatków, ponieważ większość dotacji trafia do funduszy celowych. Co więcej, od 2012 r. do 2022 r. udział tych dotacji w ogólnej liczbie przekazanych środków nawet się zmniejszył, na korzyść innych form organizacyjno-prawnych¹³. Nie podważa to jednak pozycji dominującej funduszy celowych jako głównego narzędzia deprecjonowania podstawowych zasad finansów publicznych, które już na etapie powstawania tworzą dylemat umiejscowienia ich wewnątrz lub poza sektorem finansów publicznych. Ich wykładniczy wzrost w korzystaniu ze środków pozabudżetowych oraz tendencja do ich dłużnego finansowania, w celu obniżenia deficytu samej ustawy budżetowej, stanowi główny problem w zarządzeniu rosnącej debudżetyzacji.

Większe kontrowersje budzi gospodarowanie środkami publicznymi poza sektorem finansów publicznych m.in. w funduszach obsługiwanych przez BGK. Od 2020 r. ta forma debudżetyzacji skokowo stymuluje wzrost zadłużenia sektora finansów publicznych. Przy użyciu metody obliczania różnicy między długiem instytucji rządowych i samorządowych (EDP) oraz państwowym długiem publicznym (PDP) możemy przedstawić wzrost zadłużenia powstałego w związku z debudżetyzacją zewnętrzną w Polsce jako 2,41% PKB w 2019 r. i aż 9,62% PKB w 2020 r.¹⁴, osiągając 11,2% PKB w III kwartale 2024 r.¹⁵ Nastąpiła tym samym marginalizacja zasady równowagi budżetowej. W 2019 r. nominalna różnica między EDP a PDP wynosiła 55,2 mld złotych, zaś w III kwartale 2024 r. aż 399 mld złotych¹⁶. Może to stanowić niebagatelne zagrożenie dla całej gospodarki finansowej państwa, jeśli ta tendencja się utrzyma. Powoduje to wzrost zadłużenia, mniejszą jawność wykonywanych operacji przez zewnętrzne podmioty dla obywateli, brak kontroli parlamentu oraz dość luźno traktowane

¹² T. Dębowska-Romanowska, *Konstytucyjna ochrona przed dezintegracją finansów publicznych*, Państwo i Prawo 2024/2, s. 11–12.

¹³ P. Łapińska, *Debudżetyzacja finansów publicznych – analiza potencjalnych korzyści i ryzyk*, Optimum. Economic Studies 2024/2 (116), s. 230.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Opracowanie własne na podstawie *Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych III kw. 2024*, Ministerstwo Finansów, 2024, <https://www.gov.pl/attachment/f5b1b4f9-8a0b-4ce8-8beb-bf2cf31ff466>; stan na 22.12.2024 r.

¹⁶ *Ibidem*.

w praktyce katalogi zadań mających być wykonywane przez fundusze. Stanowią one główne zagadnienia, wzbudzające kontrowersje w zakresie realizowania zadań publicznych zewnętrznie, poza budżetem państwa.

Koronnym przykładem jest tu założony, na mocy art. 41 ust. 1 Ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 825), Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych. Jest to następca istniejącego wcześniej funduszu celowego Modernizacji Sił Zbrojnych, utworzonego na mocy art. 11 Ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 161). Elementami odróżniającymi oba fundusze są nie tylko ich formy – FMSZ mieścił się w sektorze finansów publicznych, a FWSZ jako obsługiwany przez BGK już nie. Ponadto, różnicą jest również skala i rodzaj ich finansowania. W momencie likwidacji FMSZ, w dniu 23 kwietnia 2022 r., stan funduszu wynosił 10 mld złotych. Kwota 5 mld złotych została przekazana na rachunek FWSZ¹⁷. Tymczasem, założona wysokość wydatków FWSZ w 2023 r. wynosiła 49,7 mld złotych (wykonano 24,1 mld złotych)¹⁸, a zrealizowane do III kwartału 2024 r. wydatki określono na 18,4 mld złotych¹⁹, choć całkowicie wynoszą one 52,5 mld złotych²⁰. Plan na 2025 r. zawiera 76,2 mld złotych wydatków, głównie realizowanych przez finansowanie dłużne wynoszące 60 mld złotych²¹. Finansowanie funduszu w takiej skali pokazuje, że ostatecznie zdecydowano się na trwałe dublowanie zadań publicznych z dziedziny obronności.

Genezę procesu debudżetyzacji może być brak jednolitego katalogu zasad budżetowych. Trwa również dyskusja co do ich formy, czy są to jedynie postulaty nauki wysuwane w celu poprawy zarządzania gospodarką finansową,

¹⁷ *Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*, Najwyższa Izba Kontroli, 2023, s. 31–32, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27864.pdf>; stan na 22.12.2024 r.

¹⁸ *Sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w 2023 roku*, Bank Gospodarstwa Krajowego, 2024, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/bip/Fundusze/Informacje/FWSZ_Informacja_o_realizacji_planu_finansowego_2023.pdf; stan na 22.12.2024 r.

¹⁹ *Informacja o realizacji planu finansowego Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w III kw. 2024 roku*, Bank Gospodarstwa Krajowego, 2024, <https://www.bgk.pl/bip/fwsz-informacja-o-realizacji-planu-finansowego-za-iii-kwartal-2024-r/>; stan na 22.12.2024 r.

²⁰ *Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych. Plan...*, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/bip/Fundusze/Plany/FWSZ_Plan_na_2024_Zmiana_2.pdf; stan na 22.12.2024 r.

²¹ *Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych. Plan finansowy na rok 2025*, Bank Gospodarstwa Krajowego, 2024, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/bip/Fundusze/Plany/FWSZ_Plan_na_2025.pdf; stan na 27.12.2024 r.

czy raczej immanentne przymioty dobrego i efektywnego budżetu²². Na pewno stanowią o standardzie finansów publicznych w nowocześnie zorganizowanym państwie. Finanse publiczne są trwale z nim związane i umożliwiają realizację celów publicznych²³. Mogą być też traktowane jako kierunki wyznaczania treści budżetu oraz sposoby jego realizacji w procedurze budżetowej²⁴. Można też zająć zachowawcze stanowisko i zdefiniować ich praktyczne funkcjonowanie jako jedynie uwagi i wzorce dla ustawodawcy i wykonawców budżetu²⁵. Należy również skonfrontować zasady budżetowe formułowane przez doktrynę, które mają charakter subiektywny, z zasadami, które bezwzględnie wiążą ustawodawcę, bo mają oparcie w normach Konstytucji²⁶.

Problemy wynikające z debudżetyzacji najwyraźniej zarysowują się w braku przestrzegania zasady powszechności (zupełności), jedności, roczności, równowagi i jawności (przejrzystości). Na potrzeby analizowania problematyki pozabudżetowego finansowania potrzeb sił zbrojnych warto przyrzeć się zasadom zupełności oraz jedności. Zacząć należy od tej pierwszej, bo to zasadzie powszechności można przypisać miano kluczowej²⁷. Nie jest ona wprost wyrażona w przepisach ustrojowych i prawno-finansowych, ale jest z nich wyprowadzona²⁸. Zupełność budżetu państwa wymaga ujmowania wszystkich dochodów i wydatków w pełnych kwotach, by nie zaburzać ich rzeczywistych wielkości, kompensując wydatki dochodami. Jest to podejście podmiotowe kształtujące zakres budżetu²⁹. Pozwala to na racjonalne planowanie finansowe i umożliwia parlamentowi skuteczną kontrolę przeznaczanych środków³⁰. Zapewnia również władzy stanowiącej wpływ na ich kształtowanie³¹. Bez spełnienia tego kryterium

²² J. Szolno-Koguc, *Zasady gospodarki budżetowej w ujęciu teoretycznym*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 2005/39, s. 129–130.

²³ R. Mojak, *Konstytucyjna regulacja ustroju finansów publicznych a pozycja ustrojowa parlamentu i rządu w zakresie gospodarki finansowej państwa*, Studia Iuridica Lublinensia 2003/1 s. 45–46.

²⁴ G. Kuca, U.K. Zawadzka-Pąk, *Istota, funkcje i naruszenia budżetowej zasady powszechności*, Państwo i Prawo 2024/5, s. 25–39.

²⁵ R. Kowalczyk, *Aktualność zasad budżetowych w ustawie o finansach publicznych*, Finanse Komunalne 2012/10, s. 30.

²⁶ E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse publiczne w Konstytucji (refleksje po 25 latach obowiązywania regulacji dotyczących budżetów publicznych)*, Państwo i Prawo 2022/10, s. 306–319.

²⁷ J. Szolno-Koguc, *Zasady...*, s. 131.

²⁸ G. Kuca, U.K. Zawadzka-Pąk, *Istota...*, s. 25–39.

²⁹ *Ibidem*, s. 26.

³⁰ J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja...*, s. 48–49.

³¹ R. Kowalczyk, *Aktualność...*, s. 30–35.

zupełności bezstronna analiza ekonomiczna kondycji finansowej państwa byłaby po prostu niemożliwa. Dlatego jest ona w pełni realizowana w sposobie finansowania metodą brutto. Jest ona ponadto wzmocniona zasadą nefunduszowania, której niewypełnianie jest sednem debudżetyzacji. Jest to wbrew regule, zgodnie z którą ogół wpływów jest przeznaczany na całość wydatków wedle jednakowych procedur postępowania³². W przypadku funduszy celowych albo tych obsługiwanych zewnątrznie następuje różnicowanie tych środków. Rygorystyczna implementacja tej zasady jest o tyle trudniejsza, im więcej zadań publicznych musi państwo realizować. Na pewno wyklucza ona całkowite umiejscowienie finansowania danej dziedziny poza budżetem, co prowadzi w praktyce do dublowania realizacji tych samych zadań publicznych w ramach oraz poza ustawą budżetową. Nie bez znaczenia pozostaje tutaj również czynnik polityczny, który często wpływa na ograniczanie wpływów budżetowych, przy jednoczesnym zachowaniu wysokiej dynamiki wydatkowej³³. Stąd wynika potrzeba rozwiązań bardziej elastycznych, poza całkowitą kontrolą parlamentu. Podsumowując, wyczerpujące stosowanie tak rozbudowanej i niewolnej od kontrowersji zasady, mimo że fundamentalnej, na pewno nie jest możliwe w warunkach kryzysowych³⁴. Wynika to z tego, że natychmiastowa reakcja państwa często wymaga nieprzewidzianego i szybkiego transferu finansowego. Elastyczny fundusz jest tutaj o wiele bardziej pożądanym narzędziem niż operowanie wśród ograniczeń budżetu państwa. Jednak w normalnych uwarunkowaniach ekonomicznych, społecznych i politycznych nie powinno się ulegać tej drodze na skróty.

Zasada jedności rozumiana jest w sposób dwojaki – jedności formalnej i materialnej budżetu. Sama jej nazwa wydaje się wykluczać stosowanie debudżetyzacji. Polega ona na ujmowaniu wszystkich dochodów i wydatków w budżecie w jednolitym planie finansowym. Dominuje w niej podejście całościowe w obejmowaniu wszystkich przepływów finansowych. Podobnie jak w zasadzie zupełności postuluje, by nie uszczegóławiać dochodów, które zasiliłyby poszczególne wydatki, i zaleca stosowanie jednakowych zasad w zarządzaniu wszystkimi środkami³⁵. Jedność formalna wymaga zastosowania jednego aktu prawnego, w ramach którego prowadzi się gospodarkę budżetową. Jedność materialna polega na braku powiązania wydatkowania dochodów z konkretnymi dochodami w ramach tego aktu, bez wzajemnego kompensowania się.

³² J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja...*, s. 49.

³³ J. Szolno-Koguc, *Zasady...*, s. 133.

³⁴ G. Kuca, U.K. Zawadzka-Pąk, *Istota...*, s. 2, 5–39.

³⁵ J. Szolno-Koguc, *Zasady...*, s. 134.

3. Bank Gospodarstwa Krajowego jako główne narzędzie debudżetyzacji zewnętrznej

Bank Gospodarstwa Krajowego odgrywa kluczową rolę w procesie debudżetyzacji oraz finansowaniu sił zbrojnych. To właśnie on ma uprawnienia do obsługi rachunków bankowych, w tym właśnie funduszy rządowych, i jest obecnie nieodłącznym narzędziem w kreowaniu polityki fiskalnej państwa. Utworzony normatywnie bank jest określany jako jedyny bank państwowy szczególnego rodzaju, z wyłączoną możliwością upadłości i nie jest objęty gwarancją depozytów Bankowego Funduszu Gwarancyjnego³⁶. Wyjątkowy charakter tworzenia funduszy poza budżetem i ich obsługiwanie przez BGK okazał się niekonsekwentny i znaczna już redystrybucja środków publicznych jest przez BGK obsługiwana³⁷. Za pozytywne należy jednak uznać pewną konsolidację tych zadań w samym BGK, bo poza Bankiem Rozwoju nie tworzy się kolejnych banków państwowych, mogących komplikować ten proces.

W 2025 r. BGK wspiera realizowanie zadań publicznych, obsługując programy rządowe oraz aż 20 funduszy (połowa z 40 funduszy wymienionych w ustawie budżetowej na rok 2024), które różnią się doraźnym bądź strategicznym charakterem, oraz realizowanymi zadaniami z zakresu polityki gospodarczej, społecznej i obronnej. Największy z nich stanowi Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, którego zasadność dalszego funkcjonowania jest silnie podważana, oraz FWSZ. BGK regularnie publikuje w BIP plany finansowe poszczególnych funduszy, wraz ze zmianami, oraz informacje o ich realizacji. Brak precyzji ustawodawcy w zakresie elementów planowania finansowego pozwala BGK na pewną swobodę³⁸. Stwarza to ryzyko wykorzystania funduszy do politycznych, doraźnych celów³⁹.

Powyższe zadania bank realizuje na podstawie ustaw oraz umów z ministerstwami. Cele grupy BGK obejmują wykonywanie działalności zleconej, inwestycyjnej oraz bankowej⁴⁰. Obsługiwanie połowy państwowych funduszy celowych

³⁶ **P. Mączka**, *Uprawnienia i obowiązki Banku Gospodarstwa Krajowego w przedmiocie obsługi budżetowej jednostek sektora finansów publicznych*, Financial Law Working Papers 2023/3, s. 55.

³⁷ *Ibidem*, s. 56–57.

³⁸ **B. Kucia-Guściora**, *Zmiany w charakterze prawnym funduszy celowych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2007/XVII/1, s. 16.

³⁹ *Ibidem*, s. 17.

⁴⁰ *Sprawozdanie Zarządu z działalności Grupy Banku Gospodarstwa Krajowego w 2021 roku*, s. 18, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Sprawozdanie_finansowe/2021-skonsolidowane/SSD_BGK_2021-12-31_PL.xhtml; stan na 13.01.2025 r.

przez BGK wskazuje na rozmycie dotychczasowych standardów zarządzania finansami publicznymi wraz ze wzmożoną legislacyjną aktywnością w tym zakresie⁴¹. Również oceny działalności funduszy przez NIK są różne. Dlatego poddawać ocenie można tylko pojedyncze fundusze. Ważne jest zastrzeżenie, że obserwowany rozrost gospodarki pozabudżetowej w ramach BGK jest jedną z największych składowych wpływających na nadmierność zjawiska debudżetyzacji. Ten kierunek zarządzania finansami publicznymi zdecydowanie należy ocenić negatywnie.

4. Problematyka finansowania potrzeb sił zbrojnych

FWSZ to dynamicznie rozwijający się fundusz pozabudżetowy, prowadzony przez BGK, pełniący kluczową rolę w modernizacji sił zbrojnych. Posiada cechy funduszu celowego opisanego w ustawie o finansach publicznych. Jego pozabudżetowa autonomiczność wynika z realizowania ważnych dla bezpieczeństwa państwa celów⁴². Rola BGK polega na opracowaniu planu finansowego funduszu oraz sprawozdania z jego realizacji, zarządzaniu jego płynnością finansową i zadłużeniem oraz administrowaniu rachunkami funduszu. Opierając się na planie finansowym funduszu na rok 2025, należy wyróżnić dwa główne źródła finansowania. Stanowi je finansowanie dłużne oraz przekazywane środki przez Ministra Obrony Narodowej z budżetu państwa. Uzyskane w ten sposób 74,5 mld złotych wypełnia wpływy funduszu w około 97%⁴³.

Pozostałe źródła mają raczej marginalne znaczenie w skali całego planu finansowego. Warto je wymienić, ponieważ wskazują na kierunek działania ustawodawcy mający na celu zarysowanie jak najszerszego katalogu źródeł finansowania pozabudżetowego funduszu, mimo że obecnie nie zasilają one funduszu w znacznym stopniu. Są to środki uzyskane z tytułu udzielonego wsparcia wojskom obcym i udostępniania im poligonów, środki ze sprzedaży mienia ruchomego oraz dóbr niematerialnych o charakterze majątkowym

⁴¹ B. Kucia-Guściora, M. Münnich, *Państwowe fundusze celowe. Rozwój czy zmierzch instytucji? Próba oceny*, w: M. Bogucka-Felczak, I. Nowak, J. Olesiak (red.), *Instytucje prawa finansowego a wartości konstytucyjne: księga dedykowana Profesor Teresie Dębowskiej-Romanowskiej*, Łódź, 2025, s. 365.

⁴² K. Wojewoda-Buraczyńska, *Źródła finansowania Sił Zbrojnych RP – wybrane zagadnienia*, Wiedza Obronna 2024/289/4, s. 133.

⁴³ *Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych. Plan finansowy na rok 2025*, Bank Gospodarstwa Krajowego, 2024, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/bip/Fundusze/Plany/FWSZ_Plan_na_2025.pdf; stan na 27.12.2024 r.

Skarbu Państwa, odsetki, środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, zwroty podatków, odszkodowania, kary umowne, zaliczki, darowizny, spadki i zapisy⁴⁴. Należy wyróżnić artykuł 47 Ustawy o obronie Ojczyzny, który gwarantuje 35% kwoty przychodów uzyskiwanych w zamian za zbycie akcji lub udziałów spółek przemysłowego potencjału obronnego⁴⁵. Potencjalnie można to uznać za jedną z solidnych podstaw działalności funduszu, jednak nie w najbliższej perspektywie. Obecnie nacisk ze strony Ministerstwa Aktywów Państwowych położony jest na rozwijanie i inwestowanie w krajowy przemysł zbrojeniowy, nie wydają się w najbliższym czasie możliwe większe transakcje sprzedaży pakietu akcji krajowego przemysłu obronnego należących do Skarbu Państwa. Spowodowane jest to obranym kierunkiem MON-u, który zakłada jak najdalej posuniętą tzw. „polonizację” produkowanego sprzętu wojskowego⁴⁶. Polega ona na całkowitej lub częściowej produkcji sprzętu zakupionego za granicą siłami krajowego przemysłu obronnego. Nie wyklucza to jednak, że w przyszłości, gdy te podmioty będą bardziej konkurencyjne i samowystarczalne technologicznie, do takich transakcji sprzedaży, mających wymiernie zasilić FWSZ, dojdzie. Według Stockholm International Peace Research Institute Polska Grupa Zbrojeniowa awansowała z 73 na 64 miejsce w rankingu największych producentów uzbrojenia w 2023 r.⁴⁷ Spółki przemysłowego potencjału obronnego, państwowe osoby prawne i inne podmioty wymienione w art. 51 powyższej ustawy mogą ponadto nabywać sprzęt wojskowy w celu przekazania go Siłom Zbrojnym w leasing. Jednak *ratio legis* takiego zapisu dotyczy raczej specjalistycznej i punktowej modernizacji Sił Zbrojnych.

Jednym z elementów wydatków przeznaczonych w budżecie na obronę narodową jest fundusz centralnych planów rzeczowych, na które składają się głównie plany modernizacji technicznej, zakupów środków materiałowych oraz inwestycji budowlanych. FWSZ nie precyzuje wydatkowania swoich środków takimi planami⁴⁸. Możemy podejść do modernizacji technicznej w sposób elastyczny, co wynika z konieczności szybkiego wzmocnienia zdolności obronnych.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 825), art. 47.

⁴⁶ Wśród działań mających stymulować rozwój krajowego przemysłu obronnego można na przykład przytoczyć Uchwałę Rady Ministrów z dnia 25.06.2024 r. w sprawie dokapitalizowania spółek wchodzących w skład konsorcjum PGZ Narew.

⁴⁷ *The SIPRI Top 100 arms-producing and military services companies in the world, 2023*, <https://www.sipri.org/visualizations/2024/sipri-top-100-arms-producing-and-military-services-companies-world-2023>; stan na 13.02.2025 r.

⁴⁸ M. Gębska, *Finansowanie celów militarnych w Polsce – wybrane aspekty teoretyczne w kontekście ustawy o obronie ojczyzny oraz praktyka*, Problemy Techniki Uzbrojenia 2023/52, s. 199.

Prawdziwy wzrost zdolności operacyjnych sił zbrojnych będzie miarą efektywności finansowania. Skuteczność realizacji zamówienia może czasem przeważać nad aspektami technicznymi. MON nie musi wyjaśniać niewykonania planu finansowego funduszu. Paradoksalnie, działanie „bez planu” powinno być kwintesencją funduszu, który w perspektywie kilku–kilkunastu lat ma być remedium na zaspokojenie czasami kilkudziesięcioletnich opóźnień w realizacji potrzeb sprzętowych. By to unaocznić, w latach 2014–2021 zdublowane wydatki FMSZ oraz budżetu resortu obrony na modernizację techniczną wyniosły 95 mld złotych⁴⁹. Ten 8-letni wysiłek jest jedynie około 20 mld większy niż zaplanowane na 2025 r. 76 mld złotych wydatków w planie finansowym FWSZ⁵⁰. Istnieje ryzyko, że fundusz napotka trudności z pozyskiwaniem środków, ponieważ gospodarka funduszu opierała się dotychczas na finansowaniu dłużnym w ramach umów kredytowych, a nie na wpływach ze skarbowych papierów wartościowych, które w 2024 r. wniosły 0 złotych⁵¹. W najbliższych latach ten stan prawdopodobnie się utrzyma, bezpośrednie finansowanie z budżetu trafi głównie do budżetu resortu obrony. Fundusz musi w przyszłości bardziej zbilansować proporcję pozyskiwania finansowania zwrotnego, obecnie przeważającego, do bezzwrotnego⁵².

Fundusz takich rozmiarów musi mieć zapewnione bardziej stabilne finansowanie. Jednym z rozwiązań mogą tu być większe transfery z budżetu resortu obrony w dłuższej perspektywie mogącego ograniczyć swoje wydatki na modernizację sił zbrojnych na pewnych polach, co zmniejszyłoby też rozmiar dublowania tego zadania budżetowo oraz poza nim. Jednak nie da się tego przeprowadzić bez odpowiedniej systematyki wydatków. Dobrym rozróżnieniem mógłby okazać się podział na wydatki rozwijające nowe obronne zdolności, które mógłby realizować budżet resortu, natomiast tymi, których skala znacznie obciążałaby budżet, czyli wydatkami na gruntowną zmianę struktury wyposażonych już komponentów sił zbrojnych, mógłby zajmować się fundusz⁵³. Innymi słowy, rozróżnienie na zakupy, które bardziej punktowo rozwijają nasze obecne bądź tworzą zgoła nowe zdolności obronne oraz na solidną wartość dodaną dla

⁴⁹ *Ibidem*, s. 198.

⁵⁰ *Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych. Plan...* https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/bip/Fundusze/Plany/FWSZ_Plan_na_2025.pdf; stan na 13.02.2025 r.

⁵¹ *Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych. Informacja o Realizacji Planu Finansowego na 2024 r., 2025*, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/bip/Fundusze/Informacje/FWSZ_Informacja_o_realizacji_planu_finansowego_2024.pdf; stan na 13.02.2025 r.

⁵² **K. Wojewoda-Buraczyńska**, *Źródła...*, s.140.

⁵³ Trudno tutaj nie wyróżnić zakupów bezzalogowych statków powietrznych.

sił zbrojnych, która gruntownie przekształca ich trzon⁵⁴. Pomocniczym rozróżnieniem może być też podział na zamówienia w krajowym oraz zagranicznym przemyśle zbrojeniowym. W nadchodzącej dekadzie jednak trudno będzie osiągnąć między tymi źródłami balans. Przyjęta systematyka realizowania zamówień przez fundusz oraz resort obrony czyniłaby możliwym wstępne zagwarantowanie jawności finansów publicznych. Pełna jawność oczywiście jest wykluczona ze względów bezpieczeństwa publicznego. Pozwalałyby jednak na zorientowanie się w uporządkowanych celach tych podmiotów. Realizowanie wymieszanych i włączanych doraźnie elementów w oba plany finansowe mogłoby utrudniać zarządzanie nimi. Należy się wystrzegać umarzania wierzytelności Skarbu Państwa mogącego godzić w wiarygodność ekonomiczną państwa. Wierzytelności powstałe z tytułu udzielonych gwarancji, po odpowiednim wniosku ministra właściwego do spraw finansów publicznych do Rady Ministrów, mogą zostać umorzone⁵⁵.

Pewien sceptycyzm co do istnienia funduszu w ramach BGK może wzbudzać również przezeń zarządzany Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Stworzenie z niego finansowego rezerwuaru dla poszczególnych resortów, mogących swobodnie sięgać po znajdujące się w nim środki, na wzór tego drugiego, jest mało prawdopodobne. Nie zaistniał bowiem dotąd precedens wykorzystywania środków przeznaczonych na fundusze związanych z bezpieczeństwem narodowym na inne cele. Ponadto, realizowanie polityki zakupowej sprzętu wojskowego w takiej skali oznaczać będzie trwałe obciążenie zobowiązaniami dłużnymi. W wypadku braku ich realizacji cały żmudny wysiłek, związany z ich pozyskiwaniem na polu dyplomacji, badań technicznych i przygotowaniu odpowiedniej infrastruktury może być bezpowrotnie stracony. Materia realizowanych przez fundusz zadań po prostu z natury wyklucza ingerencję podmiotów niezwiązanych z bezpieczeństwem, chcących pozyskać jego środki.

Plan finansowy funduszu zatwierdza Minister Obrony Narodowej, jak również zawiera z BGK umowę dotyczącą obsługi funduszu. Katalog realizowanych działań nie może zatem wybiegać poza zadania związane z obroną narodową. Istnienie „roboczego” funduszu w zakresie modernizacji SZ racjonalizują zwiększające się wydatki samego budżetu resortu obrony narodowej na inne cele. Składa się na nie budowa infrastruktury wojskowej. Dodatkowo rosną obciążenia

⁵⁴ Na przykład przebrojenie wojsk zmechanizowanych w nowe bojowe wozy piechoty to nieoficjalnie, według doniesień prasowych, szacowany koszt od 50 do 70 mld złotych, <https://forsal.pl/kraj/bezpieczenstwo/artykuly/9723836,umowa-na-bwp-borsuk-na-dniach-zobaczmy-uwierzymy-obiecano-ja-wielo.html>; stan na 25.02.2025 r.

⁵⁵ M. Gębska, *Finansowanie...*, s. 197.

związane z wypłatami wynagrodzeń dla rosnącej liczby żołnierzy, cywilnych pracowników resortu oraz wynikające z utrzymania wojskowego systemu emerytalno-rentowego. Stałe koszty funkcjonowania całego systemu sił zbrojnych będą się zwiększały równie szybko, co ich potrzeby modernizacyjne. Ponadto, utrzymanie i eksploatacja zakupionego przez FWSZ sprzętu będą obciążać budżet resortu. Podsumowując, kumulowanie wszystkich środków w budżecie przeznaczonych na obronę narodową może spotkać się z trudnością sprawnego realizowania zadań modernizacyjnych SZ. Powodem tego stanu rzeczy są rosnące koszty stałe funkcjonowania całego systemu obronności. Dlatego wydzielony specjalnie do tego fundusz może zapewnić realizację założeń polityki unowocześniania SZ, bo nie będzie on obciążony innymi wydatkami.

5. Podsumowanie

Debudżetyzacja w połowie drugiej dekady XXI w. początkowo wynikała ze swobodnego podejścia do przestrzegania dyscypliny finansowej przez ustawodawcę. Wystarczyło kilka lat, by otrzymała silny bodziec do dalszego wzrostu poprzez zaspokajanie potrzeb ochrony zdrowia wywołanych pandemią COVID-19. Następnie inwazja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę spowodowała znaczne obciążenie całego aparatu państwa. Postawiło go przed głównym wyzwaniem wojny na wschodzie, jakim jest przemodelowanie całej architektury krajowego bezpieczeństwa. Odporności państwa na zewnętrzne zagrożenia nie zbuduje się w kilka lat, dlatego w długiej perspektywie będzie wymagała znacznych nakładów finansowych. Duża część z nich, prawdopodobnie, będzie dysponowana poza budżetem państwa. Można stwierdzić, że przyczyną rozwoju debudżetyzacji były nadzwyczajne wydarzenia, które rzuciły państwu największe wyzwanie na przestrzeni ostatnich 30 lat. Skala zadań publicznych, które muszą być sfinansowane, jest rekordowa. Dlatego ustawodawca coraz bardziej przyzwyczaja się do elastycznych form prowadzenia gospodarki budżetowej. Niestety, regułą może stać się korzystanie z instrumentów debudżetyzacji przy choćby najmniejszym kryzysie albo zwykłym, czasowym zwiększeniu się wydatków na danym polu. Rosnące potrzeby, nawet te nieprzewidziane w danym roku budżetowym, nie mogą stanowić uzasadnienia dla pozbawiania ustawy budżetowej jej immanentnych cech. Na pewno widać wyraźnie, że możliwości debudżetyzacji wewnętrznej nie są wystarczające dla ustawodawcy. Dlatego nastąpił wyraźny wzrost zadłużenia związany z debudżetyzacją zewnętrzną w ostatnich latach. Umacnia to pozycję BGK w całym systemie finansowym państwa z powodu liczby i rozmiarów

funduszy przezeń obsługiwanych. Właśnie z racji finansowych rozmiarów można uznać, że tworzy równoległy *quasi*-budżet obok zwykłej ustawy budżetowej. Niestety często nie stosuje się do nich zasad budżetowych, uznanych cech i dyrektyw dobrej gospodarki finansowej. Stanowi to główny problem w dwutorowym podejściu do finansowania rozbudowy bezpieczeństwa systemu państwa.

Niewątpliwie szybsze tempo realizacji i dopuszczalne marginalizowanie zasady jawności (umowy dot. zakupów są zwykle objęte klauzulą tajności) równoważą zbyt daleko posuniętą arbitralność decyzyjną przy zakupach sprzętowych. Ta arbitralność pozostaje największym zagrożeniem pozabudżetowego finansowania celów militarnych, ze względu na zewnętrzny lobbying. Mimo wysiłków krajowy przemysł zbrojeniowy nie jest, i w najbliższej przyszłości nie będzie, w stanie w znacznej części pokrywać zapotrzebowania sił zbrojnych. Dlatego ważne jest wykształcenie odporności na wywieranie wpływu przez rządy innych państw, który jest elementem aktywnej dyplomacji oraz samych przedsiębiorstw, nieporównywalnie silniejszych od Polskiej Grupy Zbrojeniowej. Dochodzimy tu do pewnego paradoksu, ponieważ zapotrzebowanie sił zbrojnych jest tak duże, że to czas realizacji (najlepiej nieskrępowany nadmiernymi procedurami administracyjnymi) determinuje skalę efektywności realizacji danego zamówienia. Z drugiej strony zaś potrzebujemy procedur, sposobu usystematyzowania zakupów resortu oraz FWSZ i rozwiązań prawnych chroniących przed nadmierną zewnętrzną ingerencją. Inaczej nawet rekordowe środki finansowe nie zrealizują skutecznie obranego celu. Mimo wszystko dualizm finansowania potrzeb sił zbrojnych ma tę zaletę, że dobrze wykorzystany może stanowić najkrótszą drogę do trwałego zwielokrotnienia zdolności obronnych.

Należy uznać zasadność trwałego wpisania FWSZ w system finansowania modernizacji sił zbrojnych. Dobrze wykorzystany może znacznie usprawnić proces budowania zdolności obronnych. Po pierwsze, co oczywiste, jest to dodatkowa ekspozycja potrzeb składających się na obronę narodową dla centralnego rozdzielania środków. Po drugie, można go wykorzystać do szybszego, względem budżetu resortu, prowadzenia polityki zakupowej sprzętu wojskowego. Debudżetyzacja finansowania obronności może zapewnić pozytywny wymiar wyboru dla planowania polityki obronnej. Resort obciążony jest wieloma wydatkami, nie wszystkie z nich mają wymierny skutek zwiększania zdolności obronnych, co jest w zupełności normalne. Jego budżet nadal stanowi kręgosłup systemu, ponad dwustu tysięcy żołnierzy i pracowników cywilnych. Dlatego FWSZ nieobciążony pobocznymi zadaniami ma szansę stać się wydzielonym motorem modernizacji technicznej sił zbrojnych. Ważne jest pełniejsze niż obecnie uściślenie pełnionych zadań przez FWSZ. Wymaga ono przyjęcia rozwiązania, które jasno rozdzieli

poszczególne obszary modernizacji pomiędzy fundusz a budżet resortu. Równie ważne jest zapewnienie finansowania innego niż dłużne dla funduszu. Skuteczna realizacja kilku, a nawet kilkunastoletnich kontraktów z podmiotami zagranicznymi musi mieć bardziej wiarygodne zabezpieczenie finansowe. Utrwalający się kompromis społeczny i polityczny, dotyczący zgody co do zwielokrotnienia nakładów na obronność, wymaga kontynuowania tej, niewolnej od kontrowersji, drogi dwuźródłowego finansowania obrony narodowej. Solidne efekty szybko przeprowadzonego procesu modernizacji sił zbrojnych są zależne od uznania ich pozabudżetowego finansowania. Najważniejsze jest jednak, by powstał w przyszłości przepis wymagający od BGK przedstawiania treści planu finansowego funduszu w określony sposób. Stanowiłoby to główny krok zapewniający przejrzystość finansową oraz pozwoliłoby na większy organizacyjny komfort w trakcie planowania zakupów sprzętu wojskowego.

Bibliografia

Opracowania

- Dębowska-Romanowska T.**, *Konstytucyjna ochrona przed dezintegracją finansów publicznych*, Państwo i Prawo 2024/2, s. 3–18.
- Gębska M.**, *Finansowanie celów militarnych w Polsce – wybrane aspekty teoretyczne w kontekście ustawy o obronie ojczyzny oraz praktyka*, Problemy Techniki Uzbrojenia 2023/52, s. 193–205.
- Kornberger-Sokołowska E.**, *Finanse publiczne w Konstytucji (refleksje po 25 latach obowiązywania regulacji dotyczących budżetów publicznych)*, Państwo i Prawo 2022/10, s. 306–319.
- Kosikowski C.**, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Temida 2, Białystok 2011.
- Kowalczyk R.**, *Aktualność zasad budżetowych w ustawie o finansach publicznych*, Finanse Komunalne 2012/10, s. 30–35.
- Kuca G.**, *Problem deprecjonowania budżetu państwa*, Państwo i Prawo 2022/10, s. 320–332.
- Kuca G., Zawadzka-Pąg U.K.**, *Istota, funkcje i naruszenia budżetowej zasady powszechności*, Państwo i Prawo 2024/5, s. 25–39.
- Kucia-Guściora B.**, *Zmiany w charakterze prawnym funduszy celowych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2007/XVII/1, s. 119–126.
- Kucia-Guściora B., Münnich M.**, w: M. Bogucka-Felczak, I. Nowak, J. Olesiak (red.), *Instytucje prawa finansowego a wartości konstytucyjne: księga dedykowana Profesor Teresie Dębowskiej-Romanowskiej*, Łódź 2025, s. 347–373.
- Łapińska P.**, *Debudyetyzacja finansów publicznych – analiza potencjalnych korzyści i ryzyk*, Optimum. Economic Studies 2024/2 (116), s. 211–233.
- Mączka P.**, *Uprawnienia i obowiązki Banku Gospodarstwa Krajowego w przedmiocie obsługi budżetowej jednostek sektora finansów publicznych*, Financial Law Working Papers 2023/3, s. 49–59.
- Mojak R.**, *Konstytucyjna regulacja ustroju finansów publicznych a pozycja ustrojowa parlamentu i rządu w zakresie gospodarki finansowej państwa*, Studia Iuridica Lublinensia 2003/1, s. 45–59.

- Rabiej E.**, *Stabilność fiskalna w warunkach kryzysu gospodarczego a konstytucyjne reguły finansowe – ujęcie prawnofinansowe*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2023/6 (76), s. 229–245.
- Stankiewicz J.**, *Debudżetyzacja Finansów Publicznych*, Temida 2, Białystok 2007.
- Szolno-Koguc J.**, *Zasady gospodarki budżetowej w ujęciu teoretycznym*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 2005/39, s. 129–144.
- The SIPRI Top 100 arms-producing and military services companies in the world*, 2023, <https://www.sipri.org/visualizations/2024/sipri-top-100-arms-producing-and-military-services-companies-world-2023>; stan na 13.02.2025 r.
- Umowa na BWP Borsuk na dniach? Zobaczmy, uwierzmy. Obiecano ją wielokrotnie*, <https://forsal.pl/kraj/bezpieczenstwo/artykuly/9723836,umowa-na-bwp-borsuk-na-dniach-zobaczmy-uwierzmy-obiecano-ja-wielo.html>; stan na 25.02.2025 r.
- Wojewoda-Buraczyńska K.**, *Źródła finansowania Sił Zbrojnych RP – wybrane zagadnienia*, Wiedza Obronna 2024/289/4, s. 127–143.

Strony internetowe

- Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku, Tom 1*, Najwyższa Izba Kontroli, 2024, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29517.pdf>; stan na 22.12.2024 r.
- Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych. Informacja o Realizacji Planu Finansowego na 2024 r.*, 2025, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/bip/Fundusze/Informacje/FWSZ_Informacja_o_realizacji_planu_finansowego_2024.pdf; stan na 13.02.2025 r.
- Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych – Plan finansowy na 2024 rok*, Bank Gospodarstwa Krajowego, 2024, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/bip/Fundusze/Plany/FWSZ_Plan_na_2024_Zmiana_2.pdf; stan na 22.12.2024 r.
- Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych. Plan finansowy na rok 2025*, Bank Gospodarstwa Krajowego, 2024, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/bip/Fundusze/Plany/FWSZ_Plan_na_2025.pdf; stan na 27.12.2024 r.
- Realizacja zadań finansowych z funduszu przeciwdziałania Covid-19*, Najwyższa Izba Kontroli, 2023, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,28245,vp,31071.pdf>; stan na 22.12.2024 r.
- Sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w 2023 roku*, Bank Gospodarstwa Krajowego, 2024, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/bip/Fundusze/Informacje/FWSZ_Informacja_o_realizacji_planu_finansowego_2023.pdf; stan na 22.12.2024 r.
- Sprawozdanie Zarządu z działalności Grupy Banku Gospodarstwa Krajowego w 2021 roku*, Bank Gospodarstwa Krajowego, 2021, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Sprawozdanie_finansowe/2021-skonsolidowane/SSD_BGK_2021-12-31_PL.xhtml; stan na 13.01.2025 r.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 25.06.2024 roku w sprawie dokapitalizowania spółek wchodzących w skład konsorcjum PGZ Narew*.
- Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2024–2027*, Ministerstwo Finansów, 2024, <https://www.gov.pl/attachment/4cea23a5-80d1-48e7-9556-ceb386ed614b>; stan na 25.12.2024 r.
- Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*, Najwyższa Izba Kontroli, 2023, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27864.pdf>; stan na 22.12.2024 r.
- Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych III kw. 2024*, Ministerstwo Finansów, 2024, <https://www.gov.pl/attachment/f5b1b4f9-8a0b-4ce8-8beb-bf2cf31ff466>; stan na 22.12.2024 r.

Maksymilian ZIĘBA

THE OFF-BUDGET FINANCING OF PUBLIC FINANCES AND DEFENCE EXPENDITURES

Abstract

Background: This article analyzes the trend of diminishing the significance of the Budget Act in Poland, with particular emphasis on the Armed Forces Support Fund (FWSZ).

Research purpose: The aim of the article is to examine the rationale behind conducting fiscal policy outside the state budget and to propose the adoption of a unified system for defense financing, especially in terms of armament procurement.

Methods: The study is based on an analysis of financial plans of special-purpose funds, reports by the Supreme Audit Office (NIK), and relevant literature, supplemented by logical inference.

Conclusions: The scale of the off-budgetisation of public finances in Poland is significant enough to contradict the fundamental principles of budgeting. The growing need for defense funding may justify the use of extra-budgetary mechanisms to accelerate the development of defense capabilities. However, the legislature must adopt a clear paradigm for the classification and allocation of funds to specific defense-related purposes.

Keywords: public finance, FWSZ, NIK, budgetary principles, defence.