



STUDENCKIE

zeszyty naukowe

**Współczesne problemy finansów publicznych
i rynków finansowych**

Pod redakcją naukową

Roberta Poskarta



S Z N 1 / 2 0 2 0

Redaktor naukowy:

Robert Poskart

Autorzy tekstów:

Joachim Wodara, Andrzej Prokop, Ewelina Śladek, Anna Kohs

Recenzenci:

Krzysztof Ćwieląg, Mariola Willmann, *Uniwersytet Opolski*

Redakcja językowa:

Kamila Byrtek (język polski), Jacek Jędrzejowski (język angielski)

Kolegium Redakcyjne:

dr hab. Edyta Szafranek - przewodnicząca

dr Agnieszka Bobrowska

dr Maja Krasucka

dr Laura Płatkowska-Prokopczyk

dr inż. Magdalena Śliwa

Rada Programowa:

prof. dr hab. Ewa Bogacka-Kisiel

dr hab. inż. Adam Czerwiński prof. UO

dr hab. Adam Drobnik prof. UE

dr hab. Krystyna Hanusik prof. UO

prof. dr hab. Sabina Kauf

dr hab. Urszula Łangowska-Szczęśniak prof. UO

dr hab. Marta Maciejasz-Świątkiewicz prof. UO

dr hab. inż. Rafał Matwiejczuk prof. UO

prof. dr hab. Janusz Słodczyk

prof. dr hab. Stanisława Sokołowska

dr hab. Iveta Vozňáková prof. UO

dr hab. Agata Zagórska prof. UO

Redakcja techniczna i skład:

Magdalena Śliwa, Maja Krasucka

Publikacja elektroniczna.

Wydawca: Wydział Ekonomiczny Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2020, szn.we.uni.opole.pl

ISBN: 978-83-7395-921-7



Spis treści

Robert Poskart

WSTĘP..... 5

Joachim Wodara

PODATEK INFLACYJNY A FINANSE PUBLICZNE. PRZYPADEK WIELKIEJ BRYTANII I STANÓW ZJEDNOCZONYCH..... 7

Andrzej Prokop

NOWELIZACJE W PODATKU OD TOWARÓW I USŁUG JAKO SPOSÓB NA USZCZELNIENIE SYSTEMU PODATKOWEGO W POLSCE.....21

Ewelina Sładek

RYNEK ZIEMI ROLNEJ A KREDYTY PREFERENCYJNE UDZIELANE PRZEZ BANKI SPÓŁDZIELCZE NA ZAKUP UŻYTKÓW ROLNYCH W POLSCE.....37

Anna Kohs

ROLA OCHOTNICZEJ STRAŻY POŻARNEJ W KRAJOWYM SYSTEMIE RATOWNICTWA I ŹRÓDŁA JEJ FINANSOWANIA. WYBRANE STUDIA PRZYPADKÓW.....52

WSTĘP

Z prawdziwą przyjemnością chciałbym przedstawić Czytelnikowi kolejną – piątą już odsłonę „Studenckich Zeszytów Naukowych” wydawanych cyklicznie na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Opolskiego. Niniejszy zeszyt poświęcony jest niezwykle aktualnej tematyce, związanej z dynamicznymi przemianami zachodzącymi w fascynującym i zarazem skomplikowanym uniwersum współczesnych finansów publicznych i rynków finansowych.

Zeszyt zawiera cztery artykuły naukowe przedstawiające wyniki badań przeprowadzonych przez studentów kierunku ekonomia w Katedrze Finansów i Rachunkowości na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Opolskiego.

Pierwszym artykułem otwierającym zeszyt jest opracowanie autorstwa Joachima Wodara pt. *Podatek inflacyjny a finanse publiczne. Przypadek Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych*. Autor w interesujący sposób przedstawia w nim bardzo obszerną analizę zagadnienia związanego z powszechnym, lecz przez większość społeczeństwa niemal niezauważalnym zjawiskiem tzw. podatku inflacyjnego i jego wpływu na stan finansów publicznych.

Drugi artykuł, autorstwa Andrzeja Prokopa, poświęcony został tematyce systemu podatkowego w Polsce. Nosi on tytuł: *Nowelizacje w podatku od towarów i usług jako sposób na uszczelnienie systemu podatkowego w Polsce*. Zawarto w nim rozważania związane z nowelizacjami ustawy o podatku od towarów i usług w latach 2015–2018 oraz ich wpływem na znaczący wzrost dochodów budżetu państwa. Temat ten jest niezwykle aktualny w kontekście zarówno obecnej kondycji finansów publicznych, jak i przyszłych perspektyw znacznego powiększania się deficytu budżetowego i tym samym zadłużenia państwa w relacji do PKB.

W trzecim artykule zawartym w niniejszym zeszycie pt. *Rynek ziemi rolnej a kredyty preferencyjne udzielane przez banki spółdzielcze na zakup użytków rolnych w Polsce* autorstwa Eweliny Śladek opisano zagadnienia związane z rynkiem ziemi rolnej w Polsce. Poruszono w nim problematykę zależności pomiędzy ceną ziemi a dostępnością i ceną źródeł finansowania jej zakupu w postaci kredytów preferencyjnych udzielanych przez sektor bankowości spółdzielczej. Przeprowadzone w opracowaniu rozważania obejmują również aspekty prawne dotyczące wpływu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na kształtowanie się sytuacji na rynku ziemi w Polsce w zakresie podaży i ceny.

Zamykający zeszyt czwarty artykuł autorstwa Anny Kohs pt. *Rola ochotniczej straży pożarnej w krajowym systemie ratownictwa i źródła jej finansowania. Wybrane studia przypadków* porusza problematykę finansowania jednostek OSP w Polsce na tle historycznych uwarunkowań sięgających

jeszcze okresu zaborów. Opracowanie to może stanowić przyczynek do dalszych, pogłębionych badań nad wspomnianą problematyką.

Wyrażam nadzieję, że artykuły zawarte w zeszycie spotkają się z życzliwym przyjęciem ze strony Czytelnika, wywołają potrzebne przemyślenia i refleksje oraz staną się inspiracją do dalszego zgłębiania przebogatego uniwersum sfery finansów publicznych i rynków finansowych świata XXI wieku.

Robert Poskart

Joachim Wodara

Ekonomia, Uniwersytet Opolski

PODATEK INFLACYJNY A FINANSE PUBLICZNE. PRZYPADEK WIELKIEJ BRYTANII I STANÓW ZJEDNOCZONYCH

USE OF INFLATION TAX AND PUBLIC FINANCES. THE CASE OF GREAT BRITAIN AND
THE UNITED STATES

Streszczenie: W artykule zbadano sposoby wykorzystania inflacji do poprawy stanu sektora finansów publicznych przy użyciu podatku inflacyjnego. Praca ma również na celu przeanalizowanie zmian budżetu państwa na przestrzeni lat. Wykorzystano dane dotyczące dochodów i wydatków budżetowych Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii w latach 1800–2018. W pracy podano definicję oraz rys historyczny budżetu państwa. Ponadto wskazano, w jaki sposób inflacja oddziałuje na dochody budżetowe, a także jak wpływa na realną wartość długu publicznego, przyczyniając się do poprawy stanu finansów publicznych. W podsumowaniu zostały zaprezentowane wyniki analiz oraz wnioski dotyczące pozytywnych efektów, jakie może przynieść podatek inflacyjny.

Słowa kluczowe: podatek inflacyjny, dług publiczny, budżet państwa

Abstract: The article studies the possibilities of using the inflation tax to improve the state of public finances. Purpose of the work was also to analyze the changes in the state budget over time. The data concerning state budget receipts and expenses for the United States and the United Kingdom in the years 1800–2018 have been used to this purpose. Definition of the state budget and its historical evolution has been presented. In addition, it has been shown how inflation affects budget revenues, and how it affects the real value of public debt, contributing to the improvement of public finances. The summary of the article presents the results of analyses and conclusions concerning the positive effects of inflation tax.

Key words: inflation tax, public debt, state budget

Kod klasyfikacji JEL: E00, E31, E51

1. Wstęp

Podatek inflacyjny od wielu lat jest wykorzystywany w dziedzinie finansów publicznych. Stopień jego wykorzystania zależy w dużej mierze od uwarunkowań prawnych i politycznych. Biorąc pod uwagę stały wzrost wydatków publicznych, rządy poszukują możliwości ich finansowania. Władze publiczne, chcąc uzyskać reelekcję i dalej rządzić krajem, zmuszone są do poszukiwania środków na sfinansowanie tych wydatków. O ile podnoszenie stawek podatkowych może wywołać niezadowolenie społeczne, o tyle użycie podatku inflacyjnego, z racji jego ukrytego sposobu działania, może umknąć uwadze wyborców i być skutecznym sposobem na poprawę stanu sektora finansów publicznych. Mimo powszechności występowania podatku inflacyjnego jest to zjawisko słabo znane, co uzasadnia wybór tematu artykułu.

Niniejsze opracowanie ma na celu przeanalizowanie zmian, jakie dokonały się w strukturze budżetu państwa od 1800 r. do 2018 r. Podjęto próbę weryfikacji hipotezy, że funkcje państwa uległy przekształceniom w kierunku większej ingerencji w życie społeczne obywateli. Celem artykułu jest

również wskazanie pozytywnego wpływu inflacji na sektor finansów publicznych oraz określenie i wyjaśnienie działania podatku inflacyjnego. Zweryfikowano również hipotezę, że rządy mogą uzyskiwać określone korzyści ze wzrostu średniego poziomu cen.

Artykuł zawiera definicję budżetu państwa oraz jego rys historyczny. Następnie przedstawiono i przeanalizowano dochody oraz wydatki budżetowe Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii w latach 1800–2018. Zbadano także zmiany strukturalne oraz ilościowe budżetu, jakie wystąpiły w badanym okresie. W dalszej części przytoczono definicję podatku inflacyjnego. Ukazano również możliwości wykorzystania inflacji do poprawy stanu finansów publicznych, a także przedstawiono przykłady wykorzystania podatku inflacyjnego.

2. Budżet państwa i jego analiza na przestrzeni lat

Z racji przyjętej na potrzeby rozważań perspektywy warto przyjrzeć się budżetowi państwa, ponieważ właśnie wprowadzenie budżetu wpłynęło na rozwój państwowości. Budżet państwowy jest ważnym elementem planów finansowych państwa i obejmuje on scentralizowane zasoby pieniężne, które stanowią materialną podstawę realizacji głównych zadań państwa [Mikos-Sitek 2017]. Obecny kształt budżetu, funkcje, jakie spełnia, a także zasady jego tworzenia są wynikiem wielowiekowych doświadczeń formowania się tej instytucji. Z racji tego, iż budżet dotyczy wielu aspektów, zarówno politycznych, gospodarczych, jak i społecznych, ma on znaczący wpływ na życie w danym kraju i jest przedmiotem walki politycznej o interesy różnych grup. Aby lepiej zrozumieć istotę budżetu, a także jego znaczenie i rolę, należy przyjrzeć się jego historii.

Krajem uchodzącym za miejsce, w którym najwcześniej wykształcił się budżet w formie poniekąd zbliżonej do jego współczesnego rozumienia, była średniowieczna Anglia, gdzie w 1215 r. Król Jan bez Ziemi wydał Wielką Kartę Swobód, na mocy której do nałożenia podatku wymagana była zgoda zgromadzenia głównych wasali królewskich. Następnie w 1273 r. wprowadzony został przez króla Anglii Edwarda I dodatkowy zapis do Wielkiej Karty Swobód, wedle którego król nie mógł nakładać podatków bez zgody baronów, prałatów oraz innych wolnych ludzi. Dodatkowo wraz z upływem czasu poprawiała się sytuacja reprezentacyjna podatników. Król Edward I w 1295 r. zwołał wzorcowy parlament, w którego skład wchodził dodatkowo przedstawiciele miast i hrabstw [Owsiak 2017]. Izba Gmin za panowania Ryszarda II zaczęła się domagać rozrachunków z powierzonych sum. Żądania te zostały spełnione jedynie poprzez ustanowienie tzw. etatów związanych z informowaniem parlamentu o nadchodzących wydatkach.

Rozwój budżetu w Anglii opierał się na nieustającej walce pomiędzy monarchą a parlamentem. Zależnie od koniunktury politycznej wspomniane wcześniej prawa były zarzucane lub do nich

powracano [Perłakowski, Zubik 2008]. W 1628 r. uchwalenie parlamentu angielskiego dotyczące prawa do wyrażania zgody na nakładane przez króla podatki dało początek wieloletniej walce pomiędzy królem Karolem I Stuartem a parlamentem. Jednakże w związku z opustoszałym skarbem państwa król był zmuszony zwołać parlament w 1640 r. Doprowadziło to do rewolucji (lata 1640–1660). Wojska parlamentu pod dowództwem Olivera Cromwella rozbiły siły królewskie, a Karol I Stuart został ścięty. Po rewolucji pozycja parlamentu wzrosła. Parlament na mocy Petition of Rights sporządzonej w 1689 r. uzyskał trwałe prawo kontrolowania podatków nakładanych przez króla oraz prawo do kontrolowania wydatków budżetowych [Owsiak 2017].

Instytucja budżetu państwa w formie najbardziej zbliżonej do współczesnej pojawiła się w Europie u schyłku XIX wieku. Upowszechnienie jej wpłynęło również na powstawanie tzw. teorii budżetowych. Formułowane ówczesnie definicje budżetu państwa opierały się na jego znaczeniu społeczno-gospodarczym oraz wskazywały cechy ekonomiczno-prawne. Często na treść definicji budżetu państwa wpływ miały aktualne potrzeby polityczne. Jednakże, w dużym uogólnieniu, z definicji z tego okresu wynikają trzy główne aspekty budżetu państwa, tj. aspekt normatywny, rachunkowy i czasowy. Aspekt normatywny związany był z formą prawną budżetu państwa i precyzował prawa związane z jego realizacją, czyli prawo poboru podatków, oraz obowiązki, czyli dokonywanie wydatków. Aspekt czasowy dotyczył określonego okresu – roku budżetowego. Aspekt rachunkowy natomiast wiązał się ze sposobem obliczeniowym budżetu [Połczyński 2007].

Współcześnie wydatki publiczne są ukierunkowane na różne cele oraz zadania. Dlatego też ważne jest, aby polityka fiskalna rządu była rozsądna, tzn. aby polityka dotycząca dochodów budżetowych, wydatków budżetowych oraz pożyczek budżetu państwa dążyła do osiągnięcia stabilności makroekonomicznej i pozwalała na realizację zaplanowanych celów polityki rządu. To właśnie budżet jest najsilniejszym instrumentem rządu do realizacji swej polityki. W krajach demokratycznych zatwierdzenie budżetu jest główną formą sprawowania władzy wykonawczej. Budżet upoważnia jego wykonawcę do pobierania dochodów i ich wydatkowania. Ogólna definicja budżetu państwa opisuje go jako rządowy dokument przedstawiający proponowane przez rząd dochody i wydatki, sporządzony na następny rok finansowy, który zazwyczaj jest uregulowany przepisami ustawy, a także zatwierdzony przez osobę aktualnie pełniącą funkcję dyrektora generalnego lub prezydenta i przedstawiony przez ministra finansów narodowi [Anyanwaokoro, Okolie 2016].

Jednym z celów opracowania jest ukazanie przekształceń budżetu, jakie dokonały się na przestrzeni lat. Aby pokazać jak zmieniała się struktura budżetu, przedstawiono dochody budżetowe (tab. 1) oraz wydatki budżetowe (tab. 2) Stanów Zjednoczonych oraz Wielkiej Brytanii. Kraje te

wybrano dlatego, że dostępność danych z tych państw pozwala ogarnąć możliwie najdłuższe spektrum czasowe. Zarówno dochody, jak i wydatki ukazane są względem PKB w celu łatwiejszego ich porównania. W tabeli 1 ujęto również liczbę ludności, jaka była w danym roku.

Jak wynika z tabeli 1, wraz z upływem czasu powiększały się poszczególne dochody budżetowe. W pierwszej połowie XIX w. w Wielkiej Brytanii, czyli kolebce budżetu i finansów publicznych, jedynymi dochodami budżetowymi były te z podatku akcyzowego, które stanowiły największy udział w strukturze dochodów w tym czasie (65,4% dochodów ogółem i 8,3% w stosunku do PKB w 1800 r.). W dalszej kolejności były wpływy z podatku od własności (18,1% dochodów ogółem i 2,3% w stosunku do PKB w 1800 r.), z podatku dochodowego oraz z innych dochodów budżetowych (16,5% dochodów ogółem i 2,1% w stosunku do PKB w 1800 r.). W tym samym czasie w Stanach Zjednoczonych dochodami budżetowymi były opłaty i prowizje oraz inne dochody budżetowe, do których zaliczyły się między innymi koncesje ze sklepów monopolowych. W Stanach Zjednoczonych podatek akcyzowy i podatek własnościowy wprowadzono dopiero w drugiej połowie XIX w. Z biegiem lat pojawiały się nowe podatki, opłaty i inne dochody budżetowe, co zostało zaprezentowane w tabeli 1. Na przykładzie badanych państw (Wielka Brytania i USA) można więc wysnuć wniosek, że wraz z upływem lat rośnie fiskalizm, przez co zwiększają się dochody budżetowe.

Analizując dane z tabeli 1, warto zauważyć, że w ostatnich stu latach w dochodach budżetowych wzrastał udział wpływów z podatków dochodowych, podobnie jak z podatków od sprzedaży. Wpływy z podatku dochodowego na przestrzeni lat 1915–2018 wzrosły w odniesieniu do PKB odpowiednio z 3,32% do 12,2% w Wielkiej Brytanii oraz z 0,13% do 11,9% w Stanach Zjednoczonych. Natomiast dochody budżetowe z podatku od sprzedaży wzrosły w tych latach w odniesieniu do PKB z 3,78% do 8% w Wielkiej Brytanii oraz z 0,18% do 2,4% w Stanach Zjednoczonych. Należy zwrócić uwagę na to, iż w całym badanym okresie rosły nie tylko dochody budżetowe, ale również populacja i produkt krajowy brutto tych państw. Jak jednak wynika z tabeli 1, w ciągu badanych 218 lat w Wielkiej Brytanii stosunek dochodów budżetowych do PKB wzrósł z 12,7% do 36,5%, czyli prawie trzykrotnie. W Stanach Zjednoczonych stosunek dochodów do PKB wzrósł ponad trzynastokrotnie, bo z 2,3% aż do 31,3%. Potwierdza to poniekąd tezę o wzrastającym fiskalizmie państwa.

Z tabeli 2 jasno wynika, że w badanym okresie rosły również wydatki. W pierwszej połowie XIX w. głównymi wydatkami budżetowymi były nakłady na obronę narodową, na funkcjonowanie instytucji państwowych, na spłatę odsetek długu publicznego, a także inne wydatki, którymi było m.in. funkcjonowanie poczty. Dodatkowo już od początków XIX w. w Wielkiej Brytanii ponoszono wydatki na edukację, jednak nie były to duże sumy, co zmieniało się z upływem czasu. Jak to zostało przedstawione

Tabela 1. Dochody budżetowe Stanów Zjednoczonych (USA) i Wielkiej Brytanii (UK) od 1800 r. w stosunku do PKB

Rok	Podatek dochodowy		Ubezpieczenie społeczne		Podatek akcyzowy		Podatek od sprzedaży		Podatek od własności		Podatek od transportu		Opłaty i prowizje		Inne		łącznie		PKB w mln		Populacja w mln					
	jako % PKB																						USD	GBP		
	USA	UK	USA	UK	USA	UK	USA	UK	USA	UK	USA	UK	USA	UK	USA	UK	USA	UK	USA	UK	USA	UK	USA	UK		
1800						8,3				2,3				2,1	0,2	2,1	2,3	12,7	480	249,6	5,3	16				
1810		3,8				14,0				2,6				1,2	0,2	0,9	1,4	21,3	706	325,4	7,2	18,3				
1820		0,1				14,4				2,5				2,1	0,5	1,0	2,7	18,0	710	323,2	9,6	20,7				
1830		0,0				9,9				1,1				2,1	0,5	0,5	2,6	11,4	1022	483	12,9	23,8				
1840		0,0				8,2				0,7				0,9	0,7	0,5	1,5	9,5	1574	546	17,1	26,6				
1850		1,0				7,7				0,8				1,5	0,4	0,5	1,9	10,0	2581	572	23,2	27,4				
1860		1,2				6,5				0,4				1,2	0,3	0,5	1,5	8,6	4387	812	31,4	28,9				
1870		1,4			1,4	4,4		1,6		0,4				2,5	1,6	1,2	5,5	9,1	7812	1064	38,6	31,3				
1880		1,3			1,1	4,0		2,1		0,2				1,8	0,6	1,6	3,5	9,1	10462	1218	50,2	34,6				
1890		1,5			0,9	3,6		2,2	2,9	0,2				1,9	1,0	1,9	6,7	9,5	15223	1442	63	37,6				
1900		2,0			1,4	3,7		2,4	3,1	0,1				1,1	1,3	1,8	6,9	10,0	20766	1885	76,2	41,2				
1910		1,6			0,8	3,2	0,1	3,3	3,3	0,0				1,6	1,6	2,2	7,5	10,4	33746	2140	92,2	45				
1920	4,6	11,5	0,01		0,5	5,1	0,1	2,0	3,0	0,0				0,9	1,5	6,2	10,8	24,9	89246	5975	106	43,1				
1930	2,7	8,1	0,2		0,5	5,9	0,8	3,8	5,5	0,0		0,6		1,8	2,3	4,3	13,9	22,7	92200	4615	123,2	45,9				
1940	2,4	7,9	2,8		1,9	5,8	1,9	3,1	4,3	0,0		0,5		1,2	2,3	2,7	16,9	20,0	102900	7183	132,2	48				
1950	9,2	15,3	2,1	3,3	2,5		1,7	12,4	2,4	0,9				1,0	1,9	7,0	20,9	38,9	300200	13308	151,3	50,1				
1960	12,1	11,1	3,6	3,5	1,7		2,2	9,5	3,0	1,2	0,5			1,6	2,2	6,1	26,8	31,3	543300	25977	179,3	52,5				
1970	12,8	14,5	5,1	4,5	1,0		2,8	11,6	3,2	1,4	0,5			2,3	2,2	7,4	29,8	39,4	1075900	51696	203,3	55,6				
1980	12,7	12,2	7,0	5,2	0,6		2,8	10,0	2,4	1,3	0,3			2,9	2,2	7,1	30,9	35,7	2862500	233184	226,5	56,3				
1990	11,5	13,3	8,4	5,9	0,3		3,0	10,7	2,6	1,7	0,3			3,8	2,3	5,2	32,2	36,7	5979600	570283	248,7	57,3				
2000	14,2	13,8	9,4	5,8	0,4	2,3	2,6	7,7	2,4	1,3	0,9	2,6		2,4	3,4	4,2	35,6	37,8	1028480	976282	282,2	58,9				
2010	9,3	12,3	9,2	6,3	0,3	1,5	2,5	8,5	3,0	1,6	0,7	2,0		2,9	3,6	4,3	31,5	36,5	1496440	1538500	309,3	62,3				
2018	11,9	12,2	7,1	6,5	0,4	1,5	2,4	8,0	2,9	1,5	0,7	2,0		2,9	3,1	4,8	31,3	36,5	2002930	2054700	327,2	65,4				

Źródło: opracowanie własne na podstawie internetowych baz danych: <https://www.ukpublicrevenue.co.uk>, <https://www.usgovernmentrevenue.com> [dostęp: 25.01.2019].

Tabela 2. Podział i przeznaczenie wydatków budżetowych Stanów Zjednoczonych (USA) i Wielkiej Brytanii (UK) w latach 1800–2018 jako procent PKB

Rok	Emerytury		Ochrona zdrowia		Edukacja		Obrona narodowa i obrona cywilna		Pomoc społeczna		Transport		Wydatki rządowe		Transakcje długu publicznego		Inne		Łącznie		PKB w mln			
	jako % PKB																						USD	GBP
	USA	UK	USA	UK	USA	UK	USA	UK	USA	UK	USA	UK	USA	UK	USA	UK	USA	UK	USA	UK	USA	UK	USA	UK
1800							1,27	12,82						0,36	0,71	5,41	0,33			2,31	18,59	480	249,6	
1810						0,03	0,57	15,06						1,01	0,40	7,44	0,25	0,15	1,22	23,69	706	325,4		
1820						0,03	1,44	5,38						1,24	0,72	9,62	0,58	0,19	2,73	16,46	710	323,2		
1830						0,02	0,92	3,31						0,83	0,19	6,02	0,57	0,14	1,67	10,33	1022	483		
1840						0,04	1,00	2,84						0,59	0,01	5,42	0,83	0,16	1,84	9,05	1574	546		
1850						0,07	0,74	3,09						0,58	0,15	4,98	0,84	0,37	1,74	9,09	2581	572		
1860						0,16	0,66	3,65						0,39	0,07	3,53	1,04	0,36	1,78	8,09	4387	812		
1870				0,09		0,15	1,38	2,60		0,68				0,33	1,65	3,06	1,23	1,91	4,26	8,83	7812	1064		
1880				0,11		0,60	1,04	3,17		0,57		0,07		0,34	0,92	3,14	0,96	2,73	2,91	10,76	10462	1218		
1890			0,34	0,13	0,96	0,74	1,41	2,96	0,01	0,49	0,62	0,64	0,54	0,29	0,55	2,47	1,88	2,07	6,31	9,79	15223	1442		
1900			0,28	0,30	1,10	1,36	2,04	4,32	0,11	0,57	0,75	1,19	0,62	0,25	0,51	2,22	2,12	3,06	7,52	13,28	20766	1885		
1910		0,04	0,28	0,43	1,37	2,46	1,67	3,62	0,15	1,00	1,16	2,87	0,68	0,30	0,43	2,66	2,12	3,29	7,87	16,67	33746	2140		
1915		0,03	0,36	0,49	1,89	2,06	1,73	15,44	0,17	1,07	1,66	1,71	0,74	0,32	0,52	2,14	2,67	3,02	9,74	26,27	39047	2943		
1920	0,02	1,68	0,28	0,42	1,51	1,84	5,66	12,20	0,12	0,81	1,37	1,26	0,43	0,32	1,49	6,27	1,76	2,46	12,65	27,26	89246	5975		
1930	0,09	1,22	0,56	1,01	2,47	3,33	2,29	3,41	0,37	2,30	2,21	3,48	0,62	0,26	1,43	8,96	2,58	6,78	12,62	30,74	92200	4615		
1940	0,23	0,58	0,71	1,47	2,75	2,67	2,83	9,91	2,08	2,24	2,88	2,21	0,71	0,20	1,51	5,06	4,98	5,81	18,68	30,16	102900	7183		
1945	0,29	0,40	0,44	1,42	1,43	2,35	41,49	52,01	1,01	1,71	2,04	1,40	0,49	0,20	1,52	5,77	2,76	4,49	51,47	69,75	228200	9908		
1950	0,47	2,79	0,90	2,65	3,21	4,24	8,63	6,94	1,90	3,02	1,69	2,50	0,52	0,23	1,62	4,71	4,06	9,56	23,00	36,65	300200	13308		
1960	2,54	2,87	0,97	3,36	3,57	4,06	10,49	7,58	1,59	3,63	2,26	3,03	0,53	1,24	1,72	3,99	3,69	6,26	27,35	36,02	543300	25977		
1970	2,98	3,83	2,03	4,02	5,25	5,39	9,62	6,57	1,98	5,35	2,04	3,77	0,70	1,35	1,74	4,10	3,58	8,68	29,91	43,05	1075900	51696		
1980	5,18	4,68	3,05	5,05	5,31	5,33	6,85	7,40	3,33	6,50	1,98	2,09	1,17	1,23	2,35	4,87	3,85	7,78	33,09	44,93	2862500	233184		
1990	5,19	4,20	3,75	4,30	5,10	4,31	6,97	5,87	2,74	6,43	1,73	1,19	1,00	1,21	3,91	3,30	4,44	4,96	34,83	35,78	5979600	570283		
2000	5,42	6,73	4,95	5,08	5,42	4,37	4,92	4,72	2,21	6,05	1,60	0,90	1,05	1,01	2,85	2,59	3,20	3,39	31,60	34,85	10284800	976282		
2010	6,50	7,57	7,41	7,60	6,15	5,75	7,35	4,98	4,48	7,20	1,85	1,49	1,11	1,03	2,02	1,99	2,96	6,14	39,82	43,75	14964400	1538500		
2018	6,84	7,76	7,75	7,10	5,42	4,27	5,93	3,84	2,22	5,49	1,60	1,52	0,93	0,74	2,14	2,70	2,72	5,55	35,54	38,95	20029300	2054700		

Źródło: opracowanie własne na podstawie internetowych baz danych: <https://www.ukpublicspending.co.uk>, <https://www.usgovernmentspending.com> [25.01.2019].

w tabeli 2, z biegiem lat pojawiały się nowe wydatki budżetowe, a wydatki już istniejące zwiększały się. W badanym okresie udział zarówno dochodów, jak i wydatków w stosunku do PKB również wzrastał. Analiza obu tabel (tab. 1 i 2) potwierdza, że wraz z upływem czasu przybywa zarówno dochodów jak i wydatków budżetowych. Wskazuje to na tendencję zwiększającej się roli państwa w życiu obywateli. Rządy pobierają coraz to więcej podatków, ale również coraz więcej zadań realizują.

Zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w Wielkiej Brytanii pod koniec XIX w. rządy zaczęły wydatkować środki budżetowe na wydatki społeczne, takie jak emerytury, ochrona zdrowia, edukacja, pomoc społeczna. W początkowych okresach na emerytury przeznaczano 0,02% PKB w USA oraz 0,04% PKB w Wielkiej Brytanii, obecnie jest to odpowiednio 6,84% PKB oraz 7,76% PKB. Natomiast na ochronę zdrowia przeznaczano 0,44% PKB w USA oraz 0,09% PKB w Wielkiej Brytanii, a obecnie jest to odpowiednio 7,75% PKB oraz 7,10% PKB. Wydatki na edukację wzrosły w stosunku do PKB z 0,96% do 5,42% w Stanach Zjednoczonych, a Wielkiej Brytanii z 0,03% do 4,27%. Wydatki budżetowe na pomoc socjalną wzrosły w USA z 0,01% PKB do 2,22% PKB, natomiast w Wielkiej Brytanii z 0,68% PKB do 5,48% PKB.

Z zebranych danych wynika, iż w okresach wojen oraz w okresach zagrożenia wojną państwa zwiększają swoją pozycję na arenie międzynarodowej w tym właśnie aspekcie, zwiększając wydatki na obronę narodową. Podczas I wojny światowej w 1915 r. wydatki na obronę w Wielkiej Brytanii wynosiły 15,44% PKB, natomiast podczas II wojny światowej poziom wydatków na obronę osiągnął w 1945 r. aż 52,01% PKB w Wielkiej Brytanii oraz 41,49% PKB w USA.

Zmiany strukturalne wydatków budżetowych wskazują, iż z upływem czasu i rozwojem państwa rosną wydatki społeczne. Coraz większy udział w ich strukturze mają wydatki na ochronę zdrowia, pomoc społeczną i edukację – łącznie wzrosły one z 2,31% PKB (1920 r.) do 22,23% PKB (2018 r.) w Stanach Zjednoczonych oraz z 4,75% PKB (1920 r.) do 24,62% PKB (2018 r.) w Wielkiej Brytanii. W tej sytuacji można wysnuć wniosek, iż rośnie dobrobyt społeczny, jeżeli państwo stać na tego typu wydatki. W aspekcie wydatków publicznych ważna jest nie tylko ilość wydatków publicznych, ale ich efektywność. Istotne jest, aby istniał silny związek między strukturą i poziomem wydatków publicznych a rzeczywistymi korzyściami uzyskanymi przez gospodarkę i społeczeństwo w przyszłości. Na przykład nakłady na edukację mogą przynieść lepsze lub gorsze rezultaty, zależnie np. od systemu kształcenia, a dobrze zorganizowany system ochrony zdrowia może przyczynić się do obniżenia kosztów jego utrzymania i poprawić skuteczność. Dlatego dla gospodarki krajowej ważne jest, w jaki sposób poniesione nakłady rzeczywiście będą wydatkowane [Owsiak 2017].

Obserwując wydatki publiczne w czasie, należy zwrócić uwagę na ich stały wzrost. W dziedzinie finansów publicznych utarło się przekonanie, iż ma to na tyle trwały charakter, że zostało uogólnione

w 1890 r. jako prawo stałego wzrostu wydatków publicznych sformułowane przez niemieckiego ekonomistę A. Wagnera [Gaudemet, Molinier 2000]. Zauważono, że władze publiczne wraz z rozwojem społecznym i wskutek rosnących wydatków zgłaszają zapotrzebowanie na coraz większe dochody. Wynika to z faktu, iż wzrost potrzeb publicznych jest szybszy niż potrzeb indywidualnych [Owsiak 2017]. Za główną przyczynę tej zależności P. Gaudemet uważa zmianę w zakresie działalności państwa, objawiającą się stałym zwiększaniem wydatków budżetowych (tab. 2). Dziewiętnastowieczny charakter państwa jako „stróża porządku” przekształcił się w państwo opiekuńcze. Taka ewolucja koncepcji politycznej musiała wiązać się ze wzrostem wydatków [Gaudemet, Molinier 2000].

Wzrost wydatków budżetowych może prowadzić do tego, że państwa nie są w stanie sfinansować ich z bieżących dochodów. Powoduje to sytuację powstania deficytu budżetowego. Skumulowane deficyty budżetowe powodują powstawanie długu publicznego. Analizując dług publiczny na przestrzeni lat można, zauważyć, że rządy często zaciągały pożyczki, aby poradzić sobie z nieoczekiwanymi zdarzeniami, takimi jak wojny, kryzysy finansowe czy klęski żywiołowe. Jest to stosunkowo łatwe do zrobienia, gdy poziom zadłużenia państwa jest niski. Jednakże przy dużym i rosnącym długu publicznym rząd ma mniej dostępnych opcji. W tej sytuacji państwo poszukuje możliwości ograniczenia wielkości długu publicznego, korzystając na przykład z pozytywnych dla długu skutków inflacji, która utrzymywana na odpowiednim poziomie może być uznana za ukrytego sprzymierzeńca państwa [Owsiak 2017]. Użycie podatku inflacyjnego jest o tyle korzystne, że nie wzbudza gwałtownych reakcji społeczeństwa, z racji ukrytego sposobu działania. Próby polepszenia stanu finansów publicznych przy użyciu cięć budżetowych w wydatkach lub podnoszenia podatków mogłyby wywołać niezadowolenie społeczne i być dla wprowadzającego takie cięcia rządu przeszkodą w uzyskaniu reelekcji. Dlatego rządzący poszukują innych metod poprawy stanu finansowego państwa. Jedną z takich możliwości jest właśnie użycie podatku inflacyjnego.

3. Podatek inflacyjny i sposoby jego wykorzystania

Podatek inflacyjny w dużym uproszczeniu można określić jako zysk osiągnięty przez emitenta pieniądza z tytułu jego dodruku. Dochody z tytułu renty emisyjnej, zwanej też rentą menniczą lub senioratem, mogą być odprowadzane z banku centralnego do budżetu państwa. Renta ta stanowi różnicę pomiędzy korzyścią z tytułu emisji pieniądza a jej kosztem. Jest to więc dochód banku centralnego z racji monopolu na emisję pieniądza, a dochód ten zależy od inflacji [Jabłocka, Jędrzejowicz 2015]. Wynika to przede wszystkim ze spadku wartości pieniądza. W wyniku wprowadzenia przez emitenta na rynek dodatkowego pieniądza, bez pokrycia w produktach lub usługach, obniży się siła nabywcza całej waluty. Według teorii W. Easterly, P. Mauro i K. Schmidt-Hebbel

dochód banku centralnego wzrasta wraz z inflacją w wyniku monopolu banku centralnego na emisję pieniądza. Przy pewnym krytycznym poziomie inflacji dochód ten osiąga jednak swoje maksimum, po przekroczeniu którego dochód z renty emisyjnej zaczyna się obniżać. Relacja ta przyjmuje kształt krzywej Laffera [Easterly, Mauro, Schmidt-Hebbel 1992].

Pewnym potwierdzeniem występowania zależności między inflacją w połączeniu z reżimem monetarnym a rentą emisyjną może być przykład doświadczeń Polski. Według szacunków Narodowego Banku Polskiego w latach 1993–1994, w okresie wysokiej inflacji (rocznie odpowiednio 36,96% i 32,99%), renta mennicza przekazana do budżetu państwa w formie transferu oraz pożyczek udzielonych rządowi wynosiła aż około 1,5–2% PKB. Natomiast po przyjęciu w 1998 r. strategii bezpośredniego celu inflacyjnego, wskutek obniżenia inflacji do poziomów jednocyfrowych (7,15% w 1999 r.), wysokość wpłaty z zysku banku centralnego spadała w następnych latach do relatywnie niskiego poziomu i wahała się pomiędzy 0 a 0,6% PKB [Jabłeczka, Jędrzejowicz 2015].

W kontekście korzystnego wpływu inflacji na stan finansów publicznych należy również zwrócić uwagę na to, jak inflacja wpływa na realną wartość długu publicznego. Aspekt długu realnego jest o tyle istotny, że procesy inflacyjne mogą wpłynąć na stosunkowe obniżenie wartości długu. Jeśli z upływem czasu następuje spadek wartości pieniędzy pożyczonych władzom publicznym, powstaje sytuacja, że mimo iż nominalna wartość zadłużenia, na które wpływa inflacja, nie zmienia się, to już realna wartość długu ulega obniżeniu. Na dynamikę długu inflacja oddziałuje jednak dwukanałowo. Poza tym, iż eroduje realną wartość istniejącego zadłużenia, wpływa również na wzrost poziomu wydatków obsługi długu. Z racji tego, że występuje opóźnienie przełożenia inflacji na efektywne nominalne oprocentowanie zadłużenia, wzrost inflacji korzystnie wpływa na dynamikę długu publicznego.

Analizując podatek inflacyjny, warto przyrzeć się również temu, jak inflacja oddziałuje na bazy podatkowe. Wpływy podatkowe zależą bowiem od kształtowania się baz podatkowych. Inflacja determinuje poziom dochodów budżetowych poprzez bezpośredni wpływ na nominalną wysokość niektórych agregatów makroekonomicznych, takich jak spożycie indywidualne, zyski przedsiębiorstw oraz fundusz płac. Uznaje się, że inflacja ma najbardziej bezpośredni wpływ na dochody z tytułu podatku od towarów i usług, gdyż zmiana cen usług i towarów konsumpcyjnych determinuje nominalny poziom spożycia indywidualnego, od którego naliczany jest ten podatek. Wynika z tego, iż dochody z tytułu podatku VAT najszybciej reagują na zmiany inflacyjne. W niektórych krajach podobnie to wygląda w przypadku podatku akcyzowego, jednak dotyczy to tylko tych państw, w których stawki są naliczane w sposób procentowy (podobnie do podatku VAT) [Jabłeczka, Jędrzejowicz 2015]. W Polsce wpływ inflacji na dochody z podatku akcyzowego jest marginalny, gdyż dla większości wyrobów akcyzowych obowiązuje kombinacja stawki procentowej od maksymalnej ceny detalicznej i stawki

kwotowej, lub stawki podatkowe są wyrażone tylko w kwocie przypadającej na jednostkę wyrobu. Wyjątkiem jest akcyza nakładana na samochody (wyrażona w tym przypadku w ujęciu procentowym), której podstawą opodatkowana jest ich średnia wartość rynkowa. Inflacja oddziałuje również na wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), jak również na dochody ze składek na ubezpieczenie społeczne. Poziom inflacji poprzez stopy procentowe wpływa na poziom bazy podatkowej zryczałtowanego podatku od osób fizycznych, odsetek od lokat bankowych. Niższe stopy procentowe determinują spadek oprocentowania lokat bankowych oraz obniżenie stopy oszczędności, co przekłada się bezpośrednio na dochody z podatku PIT [Jabłocka, Jędrzejowicz 2015]. Wpływ poziomu inflacji na dochody z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) jest mniejszy niż w przypadku podatku PIT. Wynika to z faktu, iż zmiany poziomu cen oddziałują również na koszty operacyjne przedsiębiorstw, a nie tylko na ich przychody. W tym przypadku empiryczne zweryfikowanie wpływu inflacji jest trudne ze względu na zasadę obliczania podstawy opodatkowania uwzględniającą np. straty z lat ubiegłych [Girouard, Andre 2005]. Analizując powiązania inflacji z podatkami, należy również zwrócić uwagę na fakt, iż w wielu krajach poprzez działanie mechanizmów waloryzacyjnych inflacja wpływa bezpośrednio na skale podatkowe oraz kwotę wolną od podatku. W wielu systemach podatkowych inflacja determinuje również poziom kwotowych stawek podatku akcyzowego poprzez coroczne mechanizmy waloryzacyjne. W Polsce kwotowe stawki akcyzy są zmieniane nieregularnie, a zmiany wynikają w dużej mierze z regulacji unijnych w związku z harmonizacją podatku akcyzowego w krajach Unii Europejskiej.

Warto również spojrzeć na dodatkową korzyść inflacji dla budżetu państwa wynikającą z powstania efektu *fiscal drag*, który polega na tym, że jeżeli podatek jest progresywny, tzn. stawka podatkowa rośnie wraz ze wzrostem podstawy opodatkowania, a progi podatkowe wyznaczone są w postaci wielkości nominalnych, to w wyniku inflacji coraz większa grupa podatników zostaje objęta wyższymi stawkami podatku. Wpływ inflacji na wielkość *fiscal drag* w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych zależy od tego, jak wzrost cen oddziałuje na tempo wzrostu funduszu płac. Dla przykładu w Polsce wieloletnie zamrożenie kwoty skali podatkowej i progów podatkowych spowodowało stopniowe objęcie wyższym opodatkowaniem coraz większej grupy podatników. W latach 2009–2013 kwota podatku należnego w ramach skali podatkowej w relacji do PKB wzrosła z 3,1% do 3,3%, mimo iż ogólna liczba podatników, którzy rozliczają się przy zastosowaniu skali podatkowej, spadła o 0,2% [Jabłocka, Jędrzejowicz 2015]. Wyższa dynamika wzrostu cen przyczynia się do wyższej dynamiki dochodów podatkowych. Efekt ten jest najsilniejszy w przypadku podatków pośrednich naliczanych przy użyciu stawki procentowej. Efekt ten również silnie oddziałuje na podatek dochodowy od osób fizycznych z uwzględnieniem skali podatkowej.

Zmiany ogólnego poziomu cen nie tylko wpływają na dochody sektora finansów publicznych, ale również na jego wydatki. Jest to szczególnie ważne w przypadku wydatków kształtowanych w sposób dyskrejonalny, czyli nieobjętych mechanizmami indeksacyjnymi. Opracowując plan budżetowy, do ustalenia wskaźników indeksacji wynagrodzeń oraz do ustalenia nominalnych limitów wydatków wykorzystuje się prognozowaną inflację. Gdy natomiast inflacja rzeczywista różni się od prognozowanej, to realny wzrost wydatków jest inny niż pierwotnie zakładano. Wyższa niż w prognozach inflacja powoduje ograniczenie możliwości sfinansowania wolumenu usług publicznych, które zaplanowano za kwotę określoną w budżecie. W przypadku odchylenia się ścieżki inflacji w dół od przewidywanej rząd może sfinansować większy wolumen usług lub zrealizować zaplanowane wydatki, wydając mniej niż planował [Jabłocka, Jędrzejowicz 2015].

Wielki kryzys w latach 30. ubiegłego wieku spowodował porzucenie przez kraje rozwinięte standardu złota, a wybuch II wojny światowej doprowadził do gwałtownego wzrostu wydatków publicznych. Spowodowało to rozpoczęcie się okresu dominacji polityki fiskalnej nad monetarną. Oznacza to, że władza, nie zważając na ograniczenia budżetowe, wyznacza poziom wydatków i dochodów podatkowych, natomiast polityka monetarna ma za zadanie zapewnienie zrównoważenia międzyokresowego niedoboru dochodów budżetowych. Przykładem może być to, że bank centralny mógł ograniczyć realny poziom zadłużenia poprzez utrzymywanie niższych (często ujemnych) stóp procentowych niż wynikających z mechanizmów rynkowych (taki manewr banku centralnego wymaga towarzyszenia sytuacji represji finansowej). W krajach rozwiniętych w latach 1945–1980 według wyliczeń [Reinhart, Sbrancia 2011] w wyniku utrzymywania zaniżonych realnych stóp procentowych oraz stosunkowo wysokiego poziomu inflacji, nastąpił znaczący spadek zadłużenia w relacji do PKB. W Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii dług publiczny obniżał się wtedy średnio o 3–4%. Potwierdzenie spadku zadłużenia w tych krajach można zauważyć na wykresie 2, gdzie wyraźnie widać spadek zadłużenia w tym okresie. Dług publiczny Wielkiej Brytanii w 1946 r. wynosił 269,8% PKB, natomiast w 1980 r. dług ten spadł do 42,77% PKB. W przypadku Stanów Zjednoczonych dług publiczny w 1946 r. wynosił 121,2% PKB, a w 1980 r. już 41,18% PKB. Dodatkowo przychody z renty menniczej stanowiły stosunkowo ważne źródło wpływów budżetowych (według szacunków Kleina i Neumanna w latach 1960–1970 ok. 5% wydatków budżetowych finansowanych było z renty emisyjnej [Jabłocka, Jędrzejowicz 2015]).

Okres, w którym rządy krajów wysokorozwiniętych czerpały wielkie korzyści wynikające z dominacji polityki fiskalnej nad polityką monetarną, zakończył się na przełomie lat 1970–1980. Impulsem do zmiany ról polityki monetarnej i fiskalnej był zbyt wysoki poziom inflacji, osiągającej dwucyfrowe wartości. Poziom inflacji w 1980 r. wynosił 13,55% w Stanach Zjednoczonych, 17,97%

w Wielkiej Brytanii i 13,56% we Francji. Wtedy to ekspansywna polityka fiskalna finansowana przez bank centralny zaczęła być postrzegana jako rozwiązanie niekorzystne długookresowo. To pozwoliło bankom centralnym zdobyć większą niezależność, a co się z tym wiąże – możliwość prowadzenia bardziej skutecznej polityki monetarnej [Jabłocka, Jędrzejowicz 2015]. W konsekwencji zaistniałej sytuacji zaobserwowano spadek inflacji w tych krajach do: 1,90% w Stanach Zjednoczonych, 3,43% w Wielkiej Brytanii i 2,54% we Francji (1986 r.). Dodatkowo W.H. Buiter pokazuje, że liberalizacja przepływów kapitałowych oraz szybki rozwój sektora finansowego spowodowały, iż zaczęły maleć krańcowe korzyści sektora finansów publicznych wynikające z utrzymywania się środowiska wysokiej inflacji [Buiter 1985].

Odnosząc się do czasów współczesnych, warto zwrócić uwagę, iż banki centralne przyjmują do zrealizowania cel inflacyjny. Zgodnie z regulacjami Europejskiego Systemu Banków Centralnych przyjmuje się za cel inflacyjny 2,5%, jednak dopuszcza się odchylenia o 1%. W związku z tym działania polityki monetarnej powinny być ukierunkowane na osiągnięcie tego celu. Utrzymywanie inflacji na niskim poziomie wywiera pozytywny efekt na długi publiczne krajów. Badania przeprowadzone przez B. Aktitoby ukazują efekty działania inflacji na dynamikę długu publicznego. Przyjmując hipotezę Fishera, oczekiwany poziom inflacji proporcjonalnie przekłada się na poziom stóp procentowych. Oznacza to, iż w długim okresie zmiany poziomu inflacji nie wpływają na realne stopy procentowe. B. Aktitoby przeprowadził obejmujące okres 5 lat symulacje dla wybranych gospodarek światowych, na podstawie których wykazał, że obniżenie inflacji do poziomu 0% przez okres 5 lat prowadziło do wzrostu długu publicznego o 4–5% PKB we Francji, Niemczech, Wielkiej Brytanii i USA, natomiast w Kanadzie o ok. 2% PKB. Dług Włoch wzrósłby o 8% PKB, natomiast Japonii o 12,5% w stosunku do PKB [Aktitoby *et al.* 2014].

Ukazując wpływ inflacji na polski dług publiczny, można posłużyć się podobnymi badaniami przeprowadzonymi przez Narodowy Bank Polski. Badania obejmowały również okres 5 lat. Jednakże w związku z efektem Mundella–Tobina, zgodnie z którym spadek inflacji powoduje spadek nominalnych stóp procentowych w stopniu mniejszym niż 1:1 z racji rosnących preferencji podmiotów rynkowych do gromadzenia środków pieniężnych, przeprowadzono badania uwzględniające zarówno pełny, jak i niepełny efekt Fishera. W ramach analizy zbadano, jak zmieniłby się poziom długu publicznego w Polsce, gdyby inflacja utrzymywała się na stałym poziomie: 1% w pierwszym wariancie i –1% w drugim. Okazało się, że gdyby inflacja utrzymywała się na poziomie 1% w ciągu 5 lat, dług publiczny na koniec okresu byłby wyższy o 0,2% PKB (przy założeniu pełnego efektu Fishera) lub o 0,8% PKB (zakładając wystąpienie niepełnego efektu Fishera). Wzrost długu publicznego byłby znacznie wyższy, gdyby utrzymywała się deflacja (–1%), dług publiczny wyniósłby wtedy odpowiednio 0,9% PKB (pełny

efekt Fishera) oraz 2,6% PKB (niepełny efekt Fishera). Badania te pokazują, jak istotny jest wpływ inflacji na stan długu publicznego, a zarazem całych finansów publicznych [Jabłocka, Jędrzejowicz 2015].

Niewątpliwie inflacja utrzymywana na niskim poziomie przynosi korzyści dla finansów publicznych. Rzeczywisty wpływ na sektor finansów publicznych jest jednak trudny do wyrażenia w postaci liczbowej, z racji swojego wielokanałowego oddziaływania. Inflacja powoduje wzrost zarówno dochodów, jak i wydatków. Dodatkowo na budżet państwa działa również wiele innych czynników, które uniemożliwiają dokładne zbadanie, jak dany poziom inflacji wpłynął na bilans dochodów i wydatków budżetowych.

4. Podsumowanie i wnioski

W wyniku przeprowadzonych badań dotyczących zmian struktury budżetu na przestrzeni lat wykazano, że wraz z upływem czasu rosła liczba podatków – wprowadzano nowe grupy podatków. Ilościowo dochody podatkowe w stosunku do PKB również wzrastały, co świadczy o wzroście fiskalizmu.

Z analizy wydatków budżetowych wynika również, że z biegiem czasu wzrastały wydatki ponoszone przez państwo, a w budżecie wprowadzano nowe grupy wydatków. Coraz większy udział w ich strukturze zyskiwały wydatki na ochronę zdrowia, pomoc społeczną i edukację. Potwierdza to postawioną hipotezę, że funkcje państwa ulegały przekształceniom w kierunku większej ingerencji w życie społeczne obywateli, a charakter państwa jako „stróża porządku” przekształcił się w charakter państwa opiekuńczego.

W wyniku przeprowadzonych badań dotyczących sposobów korzystania przez państwa z podatku inflacyjnego wynika, że wpływ poziomu inflacji na stan finansów publicznych jest złożony. Przede wszystkim inflacja wpływa na obniżenie realnej wartości zadłużenia. Poza tym wpływa na poziom baz podatkowych i przyczynia się do zwiększenia dochodów budżetowych. Zarazem może jednak oddziaływać na wydatki budżetu państwa poprzez mechanizmy waloryzacyjne. Dodatkowo możliwa jest też wpłata z zysku banku centralnego dzięki działaniu inflacji, wywołanemu przez zwiększenie podaży pieniądza i skutkującego uzyskaniem renty emisyjnej. Potwierdza to również postawioną we wstępie hipotezę, że rządy mogą osiągać określone korzyści ze wzrostu średniego poziomu cen.

BIBLIOGRAFIA

Akitoby B., Komatsuzaki T., Binder A., 2014, *Inflation and Public Debt Reversals in the G7 Countries*, IMF Working Paper, WP/14/96, International Monetary Fund.

- Anyanwaokoro M., Okolie P., 2016, *The Role of Financial Institutions in Financing Deficit Budget of Governments*, „Journal of Economics and Finance”, Volume 7, Issue 5 Ver. I, Sep.– Oct.
- Buiter W. H., 1985, *A Guide to Public Sector Debt and Deficit*, Economic Growth Center (EGC), Yale University, Center Discussion Paper, No. 493.
- Easterly W., Mauro P., Schmidt-Hebbel K., 1992, *Money Demand and Seigniorage-Maximizing Inflation*, The World Bank, Country Economics Department.
- Gaudemet P.M., Molinier J., 2000, *Finanse Publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Girouard N., Andre Ch., 2005, *Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries*, Economics Department Working Papers, No. 434.
- Jabłocka A., Jędrzejowicz T., 2015, *Wpływ zmian inflacji na finanse publiczne i politykę finansową w Polsce*, „Materiały i Studia” nr 321, Narodowy Bank Polski, Departament Edukacji i Wydawnictw, Warszawa.
- Mikos-Sitek A., 2017, *Budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Nowak-Far A. (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Moździerz A., 2017, *The Impact of Changes in Indirect Tax Rates on Inflation in Selected EU Countries*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Vol. 4, Sectio H, Lublin.
- Owsiak S., 2017, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pełtakowski A., Zubik M., 2008, *Budżet państwa i prawo budżetowe*, Raport nr 182, Kancelaria Sejmu i Biuro Studiów i Ekspertyz, Listopad.
- Połączyński J., 2007, *Podatek od dochodów osobistych jako stabilizator dochodów publicznych w Polsce w dobie kryzysu*, [w:] *Finanse publiczne*, T. Juja (red.), Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań.
- Reinhart C. M., M. B. Sbrancia, 2011, *The Liquidation of Government Debt*, NBER Working Paper Series, Working Paper 16893, Cambridge.
- www.usgovernmentrevenue.com [dostęp: 25.01.2019].
- www.ukpublicspending.co.uk [dostęp: 25.01.2019].

Andrzej Prokop

Ekonomia, Uniwersytet Opolski

NOWELIZACJE W PODATKU OD TOWARÓW I USŁUG JAKO SPOSÓB NA USZCZELNIENIE SYSTEMU PODATKOWEGO W POLSCE

AMENDMENTS IN GOODS AND SERVICES TAX AS A METHOD FOR SEALING THE TAX SYSTEM IN POLAND

Streszczenie: Przedmiotem opracowania jest analiza skutków nowelizacji podatku od towarów i usług wprowadzonych ostatnio w Polsce. Przedstawiono wynikające z teorii potencjalne konsekwencje wdrożonych zmian. Jakkolwiek zmieniony sposób opodatkowania transakcji handlowych skutkowało znacznym wzrostem dochodów budżetu państwa, to nowelizacje przyczyniły się do wystąpienia dodatkowych obciążeń dla podatników podlegających opodatkowaniu tym podatkiem. W pracy przedstawiono wyniki badań dotyczących skutków nowelizacji podatku od towarów i usług oraz wnioski i spostrzeżenia.

Słowa kluczowe: podatek od towarów i usług, nowelizacje, dochody państwa

Abstract: The subject of this study is the analysis of recent amendments into the in goods and services tax law in Poland. Based on theoretical considerations, the potential consequences of introduced changes have been presented. Though the changed way of commercial transactions taxation contributed to significantly increased government revenues, these amendments have led to additional burdens for taxpayers subject to pay this tax. In the paper the results of research on consequences of amended tax are presented together with some conclusions and observations.

Keywords: value added tax, amendments, state income

Kod klasyfikacji JEL: E21, E25

1. Wstęp

Wprowadzone nowelizacje w podatku od towarów i usług przyczyniły się do uszczelnienia systemu podatkowego w Polsce. W celu wykazania stopnia oddziaływania tego podatku na wzrost dochodów budżetu państwa zostały przeprowadzone wieloaspektowa analiza i rozbudowana interpretacja danych. Znaczenie analizowanego problemu badawczego wynika w znacznej mierze z powszechnej opinii o zwiększeniu wpływów budżetowych z podatku od towarów i usług na skutek wprowadzonych nowelizacji. Zmiany te potencjalnie ograniczyły występowanie luki podatkowej w państwie. Przeprowadzone badania miały na celu poznanie konsekwencji gospodarczych wynikających z wprowadzonych nowelizacji w podatku od towarów i usług.

W opracowaniu przeprowadzono weryfikację hipotezy badawczej dotyczącej teoretycznego zwiększenia dochodów państwa z podatku od towarów i usług w Polsce na skutek wprowadzonych nowych rozwiązań w systemie podatkowym. Zagadnienia przedstawione w artykule były dotychczas relatywnie rzadko analizowane przez badaczy naukowych, co sprawia, że są interesującym przedmiotem badań. Ideą przeprowadzonej analizy było przedstawienie współczesnych zmian

w systemie podatkowym, ze szczególnym uwzględnieniem opodatkowania obrotu handlowego, oraz poznanie skutków wprowadzonych zmian dla budżetu państwa.

Część teoretyczna została opracowana na podstawie opublikowanych pozycji zwartych o tematyce finansowej, ze szczególnym uwzględnieniem systemu podatkowego, posłużono się też licznymi aktami prawnymi. W toku przeprowadzanych analiz wykorzystano dane pochodzące ze źródeł statystycznych opublikowanych m.in. przez Główny Urząd Statystyczny, a także skorzystano z danych zamieszczonych na państwowych stronach internetowych. Do przeprowadzenia badań wykorzystano również dane zawarte w ustawach budżetowych.

2. Charakterystyka podatku od towarów i usług

Pierwotne sposoby opodatkowania występowały praktycznie już od czasu, gdy ludzie zaczęli funkcjonować w zorganizowanych społecznościach. W starożytnych cywilizacjach podatki pełniły bardzo ważną funkcję w życiu publicznym i gospodarczym. Dzięki wykorzystaniu dochodów pochodzących z podatków realizowane były cele gospodarcze i polityczne. Wraz z upływem czasu sposoby opodatkowania podlegały licznym modyfikacjom [Dolata 1999].

Tematyka rozwoju teorii opodatkowania była rozpatrywana w wielu dziełach sławnych ekonomistów. Problematykę związaną z opodatkowaniem podejmowano niemal we wszystkich nurtach myśli ekonomicznej. Rozwojem sposobu opodatkowania zajmowali się między innymi tacy wybitni ekonomiści jak Adam Smith (1723–1790), Jean-Baptiste Say (1767–1832), David Ricardo (1772–1822) czy Adolph Wagner (1835–1917), którym zawdzięczamy bardzo istotny wkład w rozwój teorii podatku [Dolata 1999].

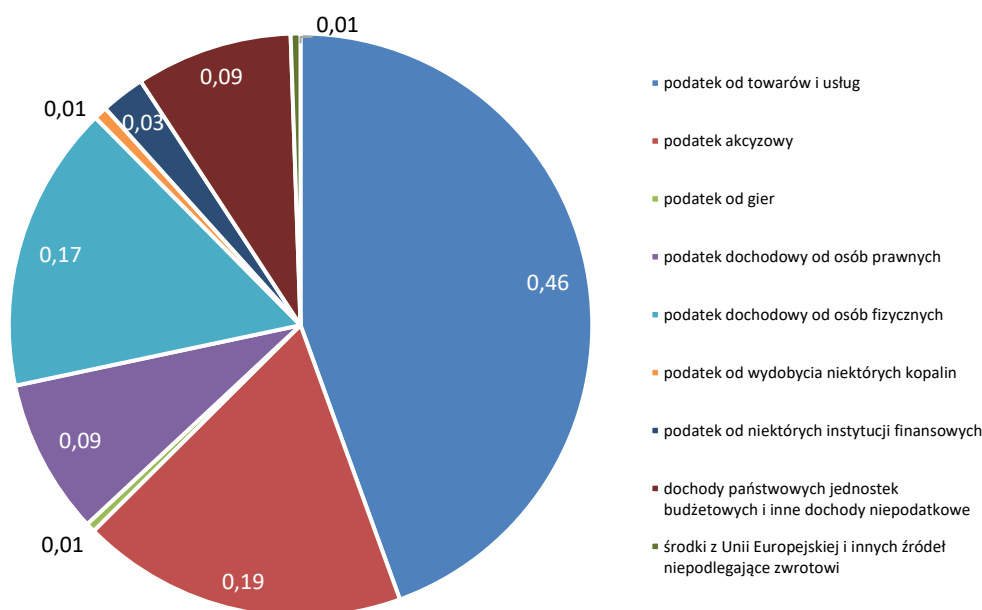
Podatek od towarów i usług jest podatkiem od wartości dodanej. Określenie to pochodzi z tłumaczenia angielskiego wyrażenia *Value Added Tax* (VAT). Podatek ten po raz pierwszy został zastosowany w 1954 r. we Francji. Podwalinami nowo wprowadzonego podatku była koncepcja niemieckiego przedsiębiorcy i ekonomisty Carla Fridricha von Siemensa. Założenia nowego sposobu opodatkowania zostały opublikowane w 1921 r. w pracy pod tytułem *Veredelte Umsatzsteuer* [Siemens 1921]. Jednakże dopiero po upływie ponad trzech dekad, czyli w 1954 r., rozwiązania te zostały rzeczywiście zastosowane. Nowa konstrukcja podatku miała być ulepszoną wersją dotychczasowego sposobu opodatkowania i miała wyeliminować kaskadowe naliczanie podatku od sprzedaży towarów i usług [Zyl 2013]. Dotychczas podatek był naliczany na każdym etapie obrotu towarami, od pełnej wartości transakcji. Nowatorskie rozwiązanie obejmowało zarówno obrót towarami, jak i świadczenie usług. W przypadku obrotu towarami opodatkowaniu powinien podlegać tylko przyrost wartości produktu dokonany przez dany podmiot gospodarczy, natomiast w przypadku

świadczenia usług powinna zostać opodatkowana jedynie integralna wartość świadczenia wykonywanego przez ściśle określony podmiot [Laure 1952]. Podatek od towarów i usług, określany również podatkiem od wartości dodanej, miał zobowiązywać każdego przedsiębiorcę do ponoszenia kosztów fiskalnych od wzrostu ceny danego dobra [Lipniewicz 2010].

W Polsce podatek od towarów i usług stosowany jest od 1993 r. Zastąpił on dotychczasowy podatek obrotowy i jest jednym z obciążeń fiskalnych w krajowym systemie opodatkowania. Jednym z warunków przystąpienia do Unii Europejskiej było dla Polski przeprowadzenie harmonizacji prawa podatkowego z obowiązującym prawem unijnym [Więckowska 2016]. Od 2019 r. przedmiotowy podatek w Polsce reguluje Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług.

3. Analiza dochodów budżetowych w Polsce

Podatek od towarów i usług stanowi główne źródło dochodów budżetu państwa. Budżet państwa jest najważniejszym planem finansowym, obejmującym wyszczególnione dochody i wydatki, które państwo zamierza zrealizować w danym roku. Podstawowym źródłem dochodów budżetowych są szeroko rozumiane podatki. Pobierane są one przymusowo oraz bezzwrotnie. Podatek od towarów i usług przynosi do budżetu państwa relatywnie największe wpływy, znacząco dominuje nad pozostałymi dochodami państwa. Następnie, w odpowiedniej kolejności, znajdują się: podatek akcyzowy, podatek od osób fizycznych oraz podatek od osób prawnych. Szacowane dochody budżetu państwa, zgodnie z ustawą budżetową na 2019 r., zostały przedstawione na wykresie 1.



Wykres 1. Szacowane dochody budżetu państwa w 2019 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 198).

Z zaprezentowanych danych wynika, że podatek od towarów i usług stanowi ponad 46% planowanych dochodów państwa. Jest to najważniejsze źródło zasilające budżet, które z kolei jest wykorzystywane na pokrycie wydatków budżetowych. Następnym co do wartości wpływem do budżetu jest podatek akcyzowy, którego udział w planowanych dochodach jest równy prawie 19%. Podatek ten jest nakładany na dobra konsumpcyjne w celu relatywnego ograniczenia ich spożycia, ale także zapewnia stosunkowo wysokie wpływy do budżetu państwa. Zarówno podatek od towarów i usług, jak i podatek akcyzowy stanowią czynnik cenotwórczy. Podatki te są integralną częścią ceny towaru, co oznacza, że konieczność doliczenia podatku powoduje podwyższenie ceny sprzedawanego dobra, a ciężar opodatkowania przerzucany jest na finalnego konsumenta.

Podatki te należą do grupy podatków pośrednich, które płacone są dopiero w momencie nabywania dóbr lub usług, a nie są bezpośrednio odprowadzane do urzędu skarbowego. Do grupy tej należą również podatek od gier oraz cło. Mają one zdecydowanie mniejszy udział w strukturze dochodów budżetu państwa. Podatek od gier stanowi nieco ponad 0,5% dochodów państwa, natomiast cło – około 1%. Razem podatki pośrednie stanowią prawie 67% wpływów do budżetu państwa. Jest to bardzo ważne źródło dochodów państwa. Ponadto, ze względu na swój ukryty w cenie towarów i usług charakter, a przez to mniejszą świadomość obywateli państwa, dochody te są w relatywnie dużym stopniu akceptowalne społecznie. Pozostałe dochody państwa stanowią około 33% wpływów do budżetu.

Z przeprowadzonej analizy szacowanego budżetu państwa na 2019 r. wynika, że podatek od towarów i usług stanowi główne źródło dochodu państwa. Można stwierdzić, że jest to kluczowy element finansowania wydatków budżetowych. Państwo w celu ograniczenia luki podatkowej w podatku od towarów i usług oraz zwiększania w dalszym ciągu poziomu wpływów do budżetu z tego najbardziej dochodowego źródła przeprowadziło w ostatnich latach liczne nowelizacje.

4. Nowelizacje w podatku od towarów i usług

Podstawowym narzędziem stosowanym w Polsce w celu uszczelnienia systemu podatkowego jest Jednolity Plik Kontrolny, czyli JPK. Jest to specjalny elektroniczny format danych pochodzących z ewidencji księgowych i podatkowych, a także dowodów księgowych, które są przekazywane organom podatkowym i organom kontroli skarbowej przez podatników. Format ten jest ujednoczony na terytorium całego państwa polskiego. Dane przekazywane za pomocą JPK mają przyczynić się do szybszego ich analizowania przez administrację podatkową oraz skarbową. Informacje pochodzące z elektronicznego formatu danych są wykorzystywane do wykonywania czynności sprawdzających, kontroli podatkowych oraz postępowania podatkowego na podstawie Ordynacji podatkowej, a także

do kontroli skarbowych przeprowadzonych na podstawie ustawy o kontroli skarbowej [Dmowska 2016]. Obowiązek eksportowania zbioru danych wynikających z księgowych systemów informatycznych został ustanowiony na mocy ustawy o zmianie ustawy – Ordynacji podatkowej [Ustawa z dnia 10 września 2015 r...]. Przepisy te weszły w życie z dniem 1 lipca 2016 r. zgodnie z art. 193a Ordynacji podatkowej [Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r...].

Głównym celem wprowadzenia JPK jest stworzenie nowego instrumentu, który ma usprawnić kontrolę podatników prowadzących księgi podatkowe z wykorzystaniem programów komputerowych. Obowiązkowa wymiana elektronicznych danych ma również wpłynąć na uszczelnienie systemu podatkowego poprzez ograniczenie oszustw podatkowych oraz wyłudzeń VAT, a to w konsekwencji ma doprowadzić do poprawy ściągальności przez państwo należnych podatków [Zubrzycki 2016].

Dzięki zastosowaniu JPK możliwe jest względne wyeliminowanie fikcyjnych faktur, a także transakcji z udziałem firm „słupów”. Zgromadzona baza danych umożliwi wytypowanie podatników podejrzanych o wyłudzenia w VAT. Poprzez zastosowanie tzw. kontroli krzyżowej możliwe jest sprawdzenie, czy faktury, które podlegają odliczeniu podatku od wartości dodanej, zostały również uwzględnione u innej jednostki po stronie należnego podatku VAT [Dmowska 2016].

Drugim narzędziem zastosowanym w Polsce w celu zwiększenia dochodów budżetowych, w dużym stopniu z podatku od towarów i usług, jest centralizacja rozliczeń dokonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Nowelizacja ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. i na jej mocy gmina i jej jednostki organizacyjne stanowią wspólnie jeden podmiot podatkowy [Ustawa z dnia 5 września 2016 r...].

Dotychczas jednostki organizacyjne, których wartość sprzedaży nie przekraczała wyznaczonego ustawowo progu, nie musiały rejestrować się jako podatnik VAT, a tym samym przestrzegać w praktyce przepisów wynikających z ustawy o podatku od towarów i usług. Każdy podmiot gospodarczy, który w roku poprzedzającym nie przekroczył rocznego limitu obrotu netto ze sprzedaży w wysokości 200 tysięcy zł, może skorzystać ze szczególnych procedur dotyczących drobnych przedsiębiorców oraz uzyskać zwolnienie z opodatkowania [Ustawa z dnia 11 marca 2004 r...]. Do momentu centralizacji rozliczeń VAT tylko ok. 10% jednostek organizacyjnych samorządów było czynnymi podatnikami VAT. Większość jednostek nie miała zatem bezpośredniego związku z rozliczaniem się z podatku od towarów i usług. W wyniku scentralizowania sposobu rozliczania się z podatku od towarów i usług zdecydowana większość jednostek organizacyjnych utraciła prawo do zwolnienia z ewidencji podatku VAT. Potencjalnie powinno to przyczynić się do zwiększenia efektywności poboru tego podatku.

Kolejnym sposobem zastosowanym w Polsce w celu ograniczenia wyłudzeń w podatku od towarów i usług jest narzędzie doprecyzowujące odliczanie podatku naliczonego wynikającego

z zakupów dóbr przeznaczonych zarówno na czynności podlegające opodatkowaniu, jak i na czynności zwolnione lub niepodlegające opodatkowaniu. Podatnik VAT może skorzystać z pełnego prawa do odliczenia VAT jedynie w sytuacji, gdy zakupione przez niego towary i usługi są wykorzystywane wyłącznie do wykonywania czynności opodatkowanych. W momencie gdy jednostka realizuje poza czynnościami opodatkowanymi także czynności zwolnione lub niepodlegające opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, wyznaczenie kwoty podlegającej odliczeniu może zostać określone jedynie za pomocą wprowadzonych narzędzi, czyli współczynnika oraz prewspółczynnika [Borowski, Namysłowski, Sajnaj 2016]. Tabela 1 przedstawia sytuacje, w których należy zastosować konkretny wskaźnik.

Tabela 1. Odliczenie podatku naliczonego po 1 stycznia 2016 r.

Wydatki ponoszone na działalność opodatkowaną oraz zwolnioną od podatku	Wydatki służące działalności opodatkowanej oraz niepodlegającej opodatkowaniu	Wydatki służące działalności opodatkowanej, nieopodatkowanej oraz zwolnionej z podatku VAT
Współczynnik	Prewspółczynnik	Współczynnik oraz prewspółczynnik

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Gierszewska, P. Barnik, 2016, *VAT w jednostkach samorządu terytorialnego. Centralizacja wraz z pierwszą korektą prewspółczynnika*, [w:] E. Sokołowska-Strug (red.), *VAT w jednostkach sektora finansów publicznych*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa, s. 135.

Zgodnie z tabelą 1 współczynnik należy zastosować w celu odliczenia podatku podczas wykonywania czynności podlegających opodatkowaniu, a także zwolnionych z opodatkowania [Borowski, Namysłowski, Sajnaj 2016]. Natomiast prewspółczynnik stosuje się w sytuacji, gdy podmiot gospodarczy przeznacza zakupione towary lub usługi na prowadzenie działalności podlegającej opodatkowaniu oraz niepodlegającej VAT [Borowski, Namysłowski, Sajnaj 2016]. W sytuacji, gdy podmiot przeznacza zakupione towary lub materiały na działalność podlegającą opodatkowaniu, zwolnioną i niepodlegającą VAT, musi zastosować zarówno prewspółczynnik, jak i współczynnik VAT, zgodnie z wymienioną kolejnością [Borowski, Namysłowski, Sajnaj 2016].

Wprowadzone przepisy sprecyzowały sposób odliczania podatku oraz ściśle określiły sposób wyznaczania prewspółczynnika oraz współczynnika struktury sprzedaży. Dzięki tym wskaźnikom podatnik jest w stanie wyznaczyć przypadające kwoty podatku dotyczące czynności opodatkowanych, które może odliczyć od podatku należnego dla urzędu skarbowego. Dla budżetu państwa powinno to przynieść również znaczącą korzyść, ponieważ podatnicy są zobligowani do rzetelnego dokonywania odliczeń przypadających na zakupy przeznaczone bezpośrednio na działalność podlegającą

opodatkowaniu. Wprowadzone zmiany powinny zmniejszyć skalę nadużyć podatkowych dotyczących podatku od towarów i usług.

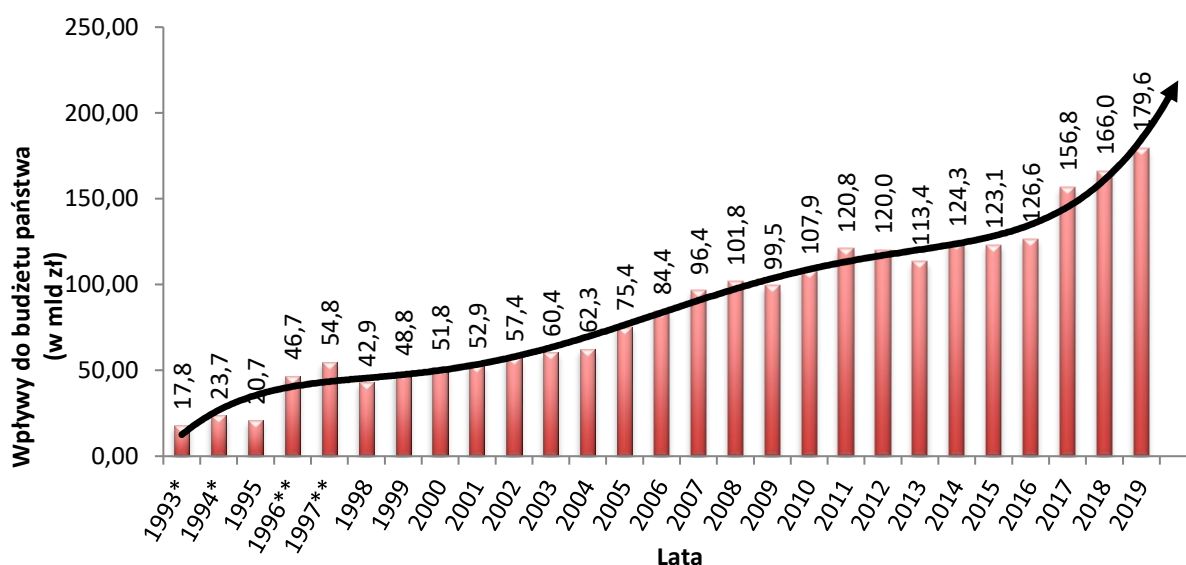
W celu zapobiegania wyłudzeniom podatkowym wprowadzono również w obrocie towarów i usług mechanizm odwrotnego obciążenia. Zastosowanie tego mechanizmu polega na przełożeniu obowiązku zapłaty podatku od towarów i usług ze sprzedawcy na nabywcę, czyli na podatnika, który dokonuje nabycia towarów lub usług wymienionych w załącznikach nr 11 i nr 14 do ustawy o podatku od towarów i usług. Poprzez odwrotne obciążenie następuje tzw. samoopodatkowanie. Ze względu na przeniesienie obowiązku podatkowego na nabywcę towarów bądź usługobiorcę to prawo do odliczenia podatku od towarów i usług przysługuje podatnikowi dokonującemu zakupu [Zubrzycki 2018]. Wprowadzony mechanizm odwrotnego obciążenia ma przyczynić się do poprawy wydajności podatku od towarów i usług. Poprzez przeniesienie obowiązku odprowadzenia podatku przez podatnika z dostaw niektórych towarów lub świadczenia określonych usług na ich nabywcę powinien zmniejszyć się zakres wyłudzeń VAT. Ma to doprowadzić do rzetelnego odprowadzania przez podatników podatku z najbardziej narażonych na wyłudzenia grup towarów i usług.

Najnowszą analizowaną nowelizacją w podatku od towarów i usług jest wprowadzenie mechanizmu podzielonej płatności. Rozwiązanie to polega na podziale strumienia pieniężnego wynikającego z wykonanego przelewu bankowego za zakupione towary lub usługi na dwie części. Pierwsza część, stanowiąca kwotę netto, wynikająca z transakcji dokonanej przez nabywcę, jest przekazywana na rachunek rozliczeniowy sprzedawcy. Z kolei kwota podatku od towarów i usług przypadająca na daną transakcję trafia na specjalny rachunek bankowy sprzedawcy, o ograniczonej dostępności środków. Rachunek taki przyjmuje nazwę „Rachunku VAT”. Zgromadzone na tym koncie pieniądze podmiot gospodarczy może przeznaczyć jedynie na rozliczenie VAT albo wykorzystać do transakcji pomiędzy podatnikiem a organem skarbowym [Fornalik 2019].

Dzięki zastosowaniu mechanizmu podzielonej płatności występuje znaczące ograniczenie możliwości wyłudzenia podatku od towarów i usług przez podatników. Ponadto organy podatkowe mają możliwość monitorowania, a nawet blokowania środków zgromadzonych na wydzielonym rachunku VAT. W dużym stopniu ogranicza to możliwość unikania przez podatników zapłaty do urzędu skarbowego podatku, który został przekazany dostawcy przez kontrahentów. Mechanizm ten poprawia przejrzystość rozliczeń podatkowych oraz ogranicza proces wyprowadzania pieniędzy za granicę państwa [Bartosiewicz 2018].

5. Analiza dochodów budżetu państwa z podatku od towarów i usług

Podatek od towarów i usług wraz z upływem lat jego funkcjonowania w systemie podatkowym przynosi coraz to większy wzrost dochodów budżetu państwa. Na wykresie 2 zostały przedstawione wpływy do budżetu z podatku od towarów i usług. Dochody te wzrastały niemalże w całym analizowanym okresie. W analizie zostały ujęte dane od momentu wprowadzenia podatku od towarów i usług w Polsce, czyli od 1993 r., aż do szacowanych na potrzeby niniejszego opracowania dochodów z 2019 r. (wykres 2). Analiza ma na celu zobrazowanie wzrostu dochodów budżetowych państwa z podatku od towarów i usług oraz porównanie poszczególnych lat w całym analizowanym okresie.



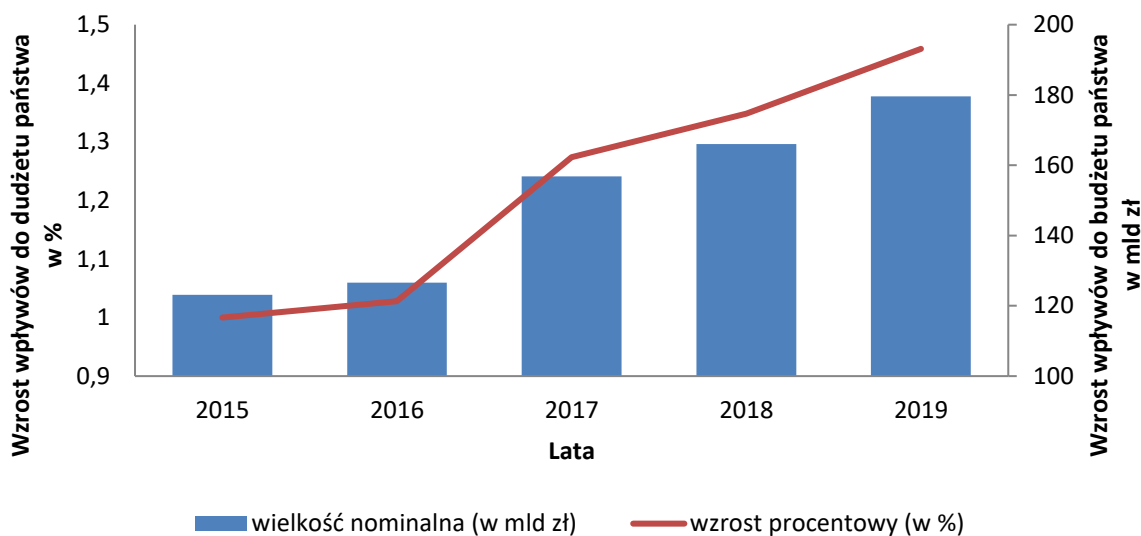
* Uwzględniono denominację z 1995 r.

** Wpływy z podatku od towarów i usług łącznie z pozostałymi podatkami pośrednimi.

Wykres 2. Wpływy do budżetu państwa z podatku od towarów i usług (w mld zł – ceny bieżące)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustaw budżetowych na lata 1993–1997, Małych Roczników Statystycznych Polski na lata 1998–2017, Ustaw budżetowych na lata 2018–2019.

Można przyjąć, że w całym okresie nastąpił dynamiczny wzrost dochodów z przedmiotowego podatku. Natomiast w latach 2016–2019 wzrost ten był wyjątkowo zauważalny, przez co państwo mogło zrealizować więcej wydatków budżetowych, między innymi na cele społeczne. Bardziej szczegółową analizę dochodów budżetowych z podatku od towarów i usług przypadającą na okres zintensyfikowanych nowelizacji, które wystąpiły w latach 2015–2019, przedstawia wykres 3.



Wykres 3. Wpływy do budżetu państwa dochodów z podatku od towarów i usług w stosunku do roku bazowego 2015 (w % i w mld zł – ceny bieżące)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Małych Roczników Statystycznych Polski na lata 2015–2017 i Ustawy budżetowej na lata 2018–2019.

Na wykresie 3 został przedstawiony stosunek wpływów do budżetu państwa z podatku od towarów i usług w poszczególnych latach od 2015 r. Rok ten jest rokiem bazowym w analizowanym okresie. Przeprowadzając analizę wykresu 3, można łatwo zauważyć, że dochody budżetowe państwa wynikające z poboru podatku od towarów i usług w ciągu pięciu lat zwiększyły się prawie o 50%. Jest to bardzo znaczący wzrost dochodów budżetu państwa w tak krótkim okresie.

Największa dynamika zmian wystąpiła jednak na przełomie 2016 i 2017 r. Zgodnie z raportem opublikowanym przez Najwyższą Izbę Skarbową wpływy z podatku od towarów i usług w tym okresie wzrosły o 24%. Stanowiło to dodatkowe 30 mld zł w budżecie państwa. Nastąpiło to na skutek obniżenia poziomu luki podatkowej w podatku od towarów i usług [www.nik.gov.pl]. Z raportu opublikowanego przez Polski Instytut Ekonomiczny (PIE) wynika, że luka w podatku VAT w 2015 r. wynosiła 23,9% potencjalnych wpływów z podatku od towarów i usług. Stanowiło to wartość szacowaną na kwotę 50,4 mld zł. Wycenę tę przeprowadzili niezależni eksperci finansowi należący do globalnego przedsiębiorstwa Pricewaterhouse Coopers (PwC). Z raportu PIE wynika, że w 2017 r. udało się zmniejszyć lukę w podatku VAT do poziomu 14% potencjalnych dochodów państwa z podatku od towarów i usług [Wieteska 2018]. Z kolei na początku marca 2019 r. Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE) opublikowało komunikat, w którym stwierdzono, że luka w VAT w Polsce obniżyła się w 2018 r. do poziomu 7,2%, co stanowi kwotę 13,8 mld zł [www.case-research.eu]. To oznacza, że w ciągu trzech lat luka w podatku od towarów i usług potencjalnie zmniejszyła się o 36,6 mld zł.

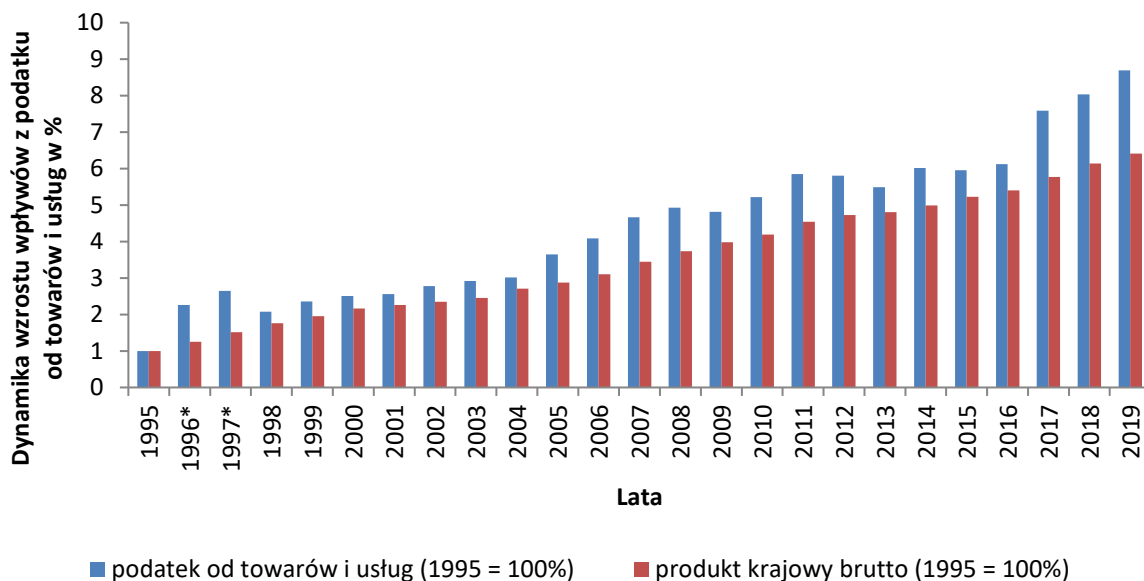
Na dynamiczny wzrost dochodów budżetu państwa na przełomie 2016 i 2017 r. miało wpływ wiele czynników. Dominującym jednak bodźcem było wprowadzenie Jednolitego Pliku Kontrolnego (JPK). Pierwsze podmioty gospodarcze, które zostały zobligowane do przesyłania JPK, to duzi przedsiębiorcy, czyli jednostki, które zatrudniały średniorocznie 250 lub więcej pracowników bądź osiągały obroty netto powyżej 50 mln euro. Podmioty te miały obowiązek przesyłania JPK już od 1 lipca 2016 r. Właśnie te podmioty gospodarcze mają największe znaczenie na rynku w skali dokonywanych obrotów handlowych. Zdyscyplinowanie tej grupy jednostek przyczyniło się do znaczącego wzrostu dochodów budżetowych z podatku od towarów i usług. Z kolei od 1 stycznia 2017 r. obowiązek przekazywania JPK został nałożony na średnich i małych przedsiębiorców. Natomiast najmniejsze jednostki gospodarcze, czyli mikroprzedsiębiorcy, zostały do tego zobligowane dopiero od 1 stycznia 2018 r. Wprowadzenie obowiązku przekazywania JPK przez dużych przedsiębiorców spowodowało bardzo dynamiczny wzrost dochodów budżetu państwa w 2016 r. Stopniowe rozłożenie w czasie konieczności spełniania tego obowiązku dla podmiotów gospodarczych, które musiały rozpocząć stosownie tych przepisów, przyczyniło się do kontynuacji wzrostu dochodów z podatku od towarów i usług. Do wzrostu odnotowanych dochodów budżetowych w 2017 r. przyczyniła się także centralizacja rozliczeń jednostek budżetowych samorządu terytorialnego. Każda jednostka samorządu terytorialnego została zobowiązana do podjęcia rozliczania z podatku od towaru i usług wraz ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi najpóźniej od dnia 1 stycznia 2017 r. [Ustawa z dnia 5 września 2016 r...]. Po przeprowadzeniu procesu centralizacji gminnych jednostek organizacyjnych gmina jako podatnik od towarów i usług jest zobligowana do odprowadzania podatku od wszystkich jednostek samorządowych, bez względu na wysokość dochodów netto osiąganych przez poszczególne podmioty. W tym celu gmina musi sporządzić zbiorczą deklarację VAT-7. Przyczyniło się to do wzrostu dochodów budżetowych państwa, co można zauważyć na wykresie 3 [www.rp.pl].

Z dniem 1 stycznia 2016 r. został wprowadzony również prewspółczynnik jako sposób wyznaczania kwoty wynikającej z zakupów podlegających odliczeniu podatku naliczonego od podatku należnego wynikającego ze sprzedaży towarów i usług. Dotychczas nie było przepisów prawa, które określałyby zasady odliczania podatku od towarów i usług w sytuacji, gdy zakup ten był związany z działalnością mieszaną, czyli opodatkowaną oraz niepodlegającą opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Prowadziło to do zbyt wysokiego i nieuzasadnionego odliczania podatku przez przedsiębiorców. Na skutek tego Skarb Państwa tracił potencjalne dochody. Natomiast zgodnie z obecnym prawem podatek VAT może być odliczany tylko wobec działalności podlegającej opodatkowaniu. Wprowadzenie prewspółczynnika zwiększyło wpływy do budżetu państwa [www.gazetaprawna.pl].

Z kolei mechanizm odwróconego obciążenia został wprowadzony w Polsce na podstawie ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług ustawy – Prawo o miarach [Ustawa z dnia 18 marca 2011 r...]. W początkowych latach mechanizm ten nie przyniósł jednak oczekiwanych wzrostów dochodu budżetu państwa. Znaczący wzrost dochodów budżetowych został zauważony z początkiem 2015 r., gdy nałożono na podmioty gospodarcze obowiązek stosowania odwróconego obciążenia również wobec nabywców wyrobów elektronicznych o łącznej wartości powyżej 20 tysięcy zł, a także od 1 stycznia 2017 r. również wobec nabywców usług budowlanych. Przyczyniło się to do wzrostu dochodów budżetowych państwa z podatku od towarów i usług. Czynności te były bardzo podatne na wyłudzenia podatkowe. Zobligowanie nabywców poszczególnych towarów i usług do odprowadzenia podatku przyczyniło się do ograniczenia luki podatkowej. Była ona spowodowana niewykazywaniem newralgicznych transakcji w deklaracjach podatkowych oraz w konsekwencji brakiem odprowadzania podatku do urzędu skarbowego.

Ostatnią analizowaną nowelizacją w podatku od towarów i usług jest mechanizm podzielonej płatności. Został on wprowadzony w lipcu 2018 r., jednak jego stosowanie było dobrowolne. Obowiązek stosowania tego mechanizmu nastąpił od początku 2020 r. dla niektórych branż szczególnie narażonych na wyłudzenia w podatku od towarów i usług. Środki zgromadzone na specjalnym rachunku VAT podatnik może przeznaczyć wyłącznie na rozliczenia podatkowe. Stosowanie tego mechanizmu przyczynia się do zabezpieczenia środków pieniężnych przeznaczonych na zapłacenie należności wobec urzędu skarbowego, co skutkuje relatywnym wzrostem ściągальności podatku od towarów i usług, a w konsekwencji wzrostem dochodów budżetu państwa [www.ksiegowosc.infor.pl].

Wszystkie przeanalizowane nowelizacje w podatku od towarów i usług przyczyniają się do poprawy wydajności uzyskiwanych dochodów państwa. Nowe przepisy prawne przysłużyły się do prawie 50% wzrostu dochodów budżetu państwa z podatku od towarów i usług, jeżeli porównać szacowane dochody na 2019 r. względem dochodów zrealizowanych w 2015 r. W celu zbadania zależności pomiędzy wzrostem gospodarczym a zwiększeniem wpływów do budżetu państwa z podatku od towarów i usług przeprowadzono analizę porównawczą wskaźnika PKB w zestawieniu z dochodami budżetowymi z przedmiotowego podatku. Na wykresie 4 została przedstawiona dynamika wzrostu poszczególnych wartości z całego analizowanego okresu w odniesieniu do roku bazowego 1995 r. Można zauważyć relatywnie stabilny wzrost gospodarczy w całym analizowanym okresie. Od początku wprowadzenia podatku od towarów i usług utrzymywał się dodatni trend zmian PKB, nie wystąpiły w analizowanym okresie znaczące odchylenia.



* Uwzględniono denominację z 1995 r.

Wykres 4. Dynamika wzrostu wpływów do budżetu państwa dochodów z podatku od towarów i usług w zestawieniu ze wzrostem Produktu Krajowego Brutto w stosunku do roku bazowego 1995 (w %)

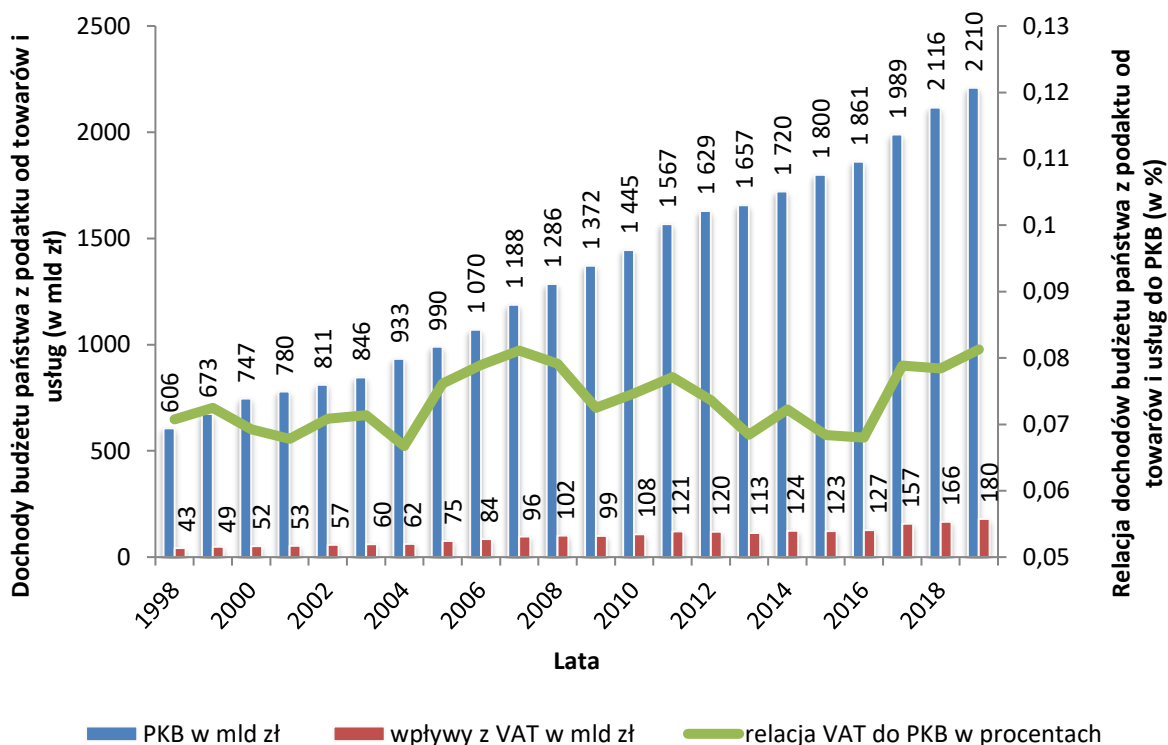
Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/ www.money.pl/gielda/fitch-podniosl-prognozy-pkb-dla-polski-do-4-w-2019-r-i-3-5-i-2020-r-6361478448769153a.html [dostęp: 26.04.2019].

Nieco inaczej natomiast wyglądała sytuacja w przypadku analizowanego podatku. Trend również był dodatni, jednak odchylenia były bardziej dynamiczne. Większe tempo wzrostu dochodów z podatku od towarów i usług nastąpiło po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Może to wynikać z dopasowania przepisów krajowych do obowiązujących we Wspólnocie, zwiększenia rynku zbytu oraz z łatwiejszego dostępu do importowanych dóbr, które następnie były sprzedawane, a od transakcji tych był odprowadzany podatek. Od 2011 r. zauważalna jest stagnacja dochodów z tytułu VAT mimo występującego w kolejnych latach przyrostu PKB w Polsce. Może to wskazywać na rozwój „szarej strefy” w zakresie wyłudzeń podatku od towarów i usług, w szczególności w obszarze handlu: elektroniką, złotem czy paliwami. Powstała z tego tytułu luka w podatku VAT stanowiła zagrożenie dla stabilności budżetu państwa ze względu na duży uszczerbek po stronie wpływów budżetowych. Podwyższenie podstawowej stawki VAT na 23% w 2011 r. przyczyniło się do skokowego, ale jednorazowego zwiększenia wpływów z tytułu podatku VAT.

Bardzo dynamiczny wzrost dochodów budżetowych nastąpił w latach 2016–2019. Wtedy też zostały wprowadzone analizowane nowelizacje w podatku od towarów i usług. Jednak pomimo dynamicznego wzrostu dochodów z podatku od towarów i usług PKB utrzymywał się na relatywnie stabilnym poziomie. Na podstawie wykresu 4 nie można stwierdzić, że sam tylko wzrost gospodarczy

miął w analizowanym okresie decydujący wpływ na przyrost dochodów budżetowych państwa z podatku od towarów i usług.

Zaprezentowane założenia przedstawia także wykres 5, na którym zostały zobrazowane wartościowo wielkości wpływów z podatku od towarów i usług w analizowanym okresie w porównaniu z Produktem Krajowym Brutto. Ponadto na wykresie 5 została wyznaczona linia, która pokazuje procentową relację wpływów z podatku od towarów i usług do PKB.



Wykres 5. Relacja dochodów budżetu państwa z podatku od towarów i usług do wartości Produktu Krajowego Brutto w latach 1998–2019 (w % i mld zł – ceny bieżące)

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/ www.money.pl/gielda/fitch-podniosl-prognozy-pkb-dla-polski-do-4-w-2019-r-i-3-5-i-2020-r-6361478448769153a.html [dostęp: 26.04.2019].

Analizując wykres 5, można zauważyć, że w początkowych latach funkcjonowania podatku od towarów i usług w Polsce, relacja tego podatku do wielkości PKB zmniejszała się. W 2004 r. relacja ta osiągnęła minimalny poziom, przekraczając granicę 7%. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej nastąpiła dynamiczna zmiana trendu. W 2007 r. dochody budżetu państwa z podatku od towarów i usług stanowiły już 8% PKB. W 2007 r. wystąpił światowy kryzys finansowy, który przyczynił się do obniżenia poziomu tej relacji. Spadek ten utrzymywał się aż do 2016 r. i osiągnął praktycznie minimalny poziom z 2004 r. W 2016 r. natomiast zaczęto wprowadzać zintensyfikowane nowelizacje w podatku od towarów i usług, które przyczyniły się do wzrostu ściągальności owego podatku. Zgodnie z ustawą

budżetową na 2019 r. relacja podatku od towarów i usług do PKB miała osiągnąć w przybliżeniu 8%.

Przeprowadzona analiza wskazuje na znaczną poprawę wydajności poboru podatku od towarów i usług na skutek nowelizacji wprowadzonych w latach 2015–2019. Przyczyniło się to do wzrostu dochodów budżetu państwa oraz zwiększenie możliwości wydatkowania środków pieniężnych przez państwo.

6. Podsumowanie i wnioski

Głównym celem artykułu było zbadanie konsekwencji wprowadzonych nowelizacji w podatku od towarów i usług dla budżetu państwa. Dokonano identyfikacji wdrożonych zmian w przedmiotowym podatku oraz przeprowadzono analizę wzrostu dochodów budżetu państwa z tytułu uszczelnienia systemu podatkowego.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że podatek od towarów i usług stanowi prawie połowę dochodów budżetu państwa w Polsce, a zatem jest to podstawowe źródło finansowania krajowych wydatków budżetowych, między innymi przeznaczonych na cele społeczne i socjalne. Występujące wyłudzenia podatkowe, w szczególności dotyczące podatku od towarów i usług, mogły znacząco ograniczyć możliwości finansowe państwa. W celu zapobiegania oszustwom podatkowym zostały wprowadzone istotne nowelizacje w podatku od towarów i usług. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, wprowadzone w Polsce innowacyjne rozwiązania pozwoliły zmniejszyć lukę w podatku od towarów i usług w latach 2015–2018 o 36,6 mld zł. W 2015 r. luka podatkowa stanowiła 23,9% potencjalnych wpływów z przedmiotowego podatku, natomiast w 2018 r. udało się ją ograniczyć do poziomu 7,2%.

Wprowadzone nowelizacje w podatku od towarów i usług przyczyniły się do znaczącego wzrostu dochodów budżetowych w Polsce. Porównując szacowane wpływy z przedmiotowego podatku zawarte w ustawie budżetowej na 2019 r. z dochodami osiągniętymi w 2015 r., zakłada się osiągnięcie około 45% wzrostu dochodów budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług. Jest to wartość relatywnie wysoka, która przekłada się na wzrost rocznego dochodu państwa o około 50 mld zł (porównanie 2019 r. z 2015 r.).

Na podstawie przeprowadzonych analiz potwierdzona została postawiona we wstępie hipoteza. Bardzo ważnym wnioskiem jest to, że wprowadzone nowelizacje w podatku od towarów i usług oraz uszczelnienie systemu podatkowego przyczyniły się do wzrostu dochodów budżetowych państwa. Istniejąca wcześniej relatywnie wysoka luka podatkowa znacząco ograniczała możliwości realizacji wydatków budżetowych. Na skutek wprowadzonych zmian w przedmiotowym podatku nastąpiła istotna redukcja wyłudzeń podatkowych. Wskazane jest kontynuowanie dalszych badań w celu

poszukiwania nowych rozwiązań, umożliwiających eliminację oszustw podatkowych oraz wspierających uczciwych podatników.

BIBLIOGRAFIA

Bartosiewicz A., 2018, *Split payment – podzielona płatność. Pytania i odpowiedzi*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa.

Centralizacja VAT w jednostkach sektora finansów publicznych, 2016, Borowski M., Namysłowski R., Sajnaj B. (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, wyd. II, Warszawa.

JPK Ewidencja VAT od 1 stycznia 2017. Instrukcja wdrożenia dla MSP i JST, 2016, Dmowska J. (red.), Wyd. III, Wydawnictwo INFOR PL, Warszawa.

Dolata S., 1999, *Podstawy wiedzy o podatkach i polskim systemie podatkowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.

Fornalik J., Przybylski M., 2019, *Mechanizm podzielonej płatności w pytaniach i odpowiedziach*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.

Laure M., 1952, *La taxe sur la valeur ajoutée*, Recueil Sirey, Paryż.

Lipniewicz R., 2010, *Docelowy system VAT w Unii Europejskiej. Harmonizacja opodatkowania transakcji wewnątrzspółnotowych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Siemens C. F., 1921, *Veredelte Umsatzsteuer*, Siemensstadt.

VAT w jednostkach samorządu terytorialnego. Centralizacja wraz z pierwszą korektą prewpółczynnik, 2016, Sokołowska-Strug E. (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

VAT – Zmniejszenie luki VAT w Polsce w latach 2016–2017, 2018, Wieteska M. (red.), Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

Więckowska A., 2016, *Harmonizacja VAT w Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.

Zubrzycki J., 2016, *Jednolity Plik Kontrolny. Praktyczne Vademecum Podatnika*, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Wrocław.

Zubrzycki J., 2018, *Leksykon VAT*, t. 1, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Wrocław.

Zyl S.P., 2013, *The Collection of Value Added Tax on Online Cross-Border Trade In Digital Goods*, University of South Africa.

Mały Rocznik Statystyczny Polski 1998, GUS, Warszawa 1998.

Mały Rocznik Statystyczny Polski 1999, GUS, Warszawa 1999.

Mały Rocznik Statystyczny Polski 2000, GUS, Warszawa 2000.

Mały Rocznik Statystyczny Polski 2001, GUS, Warszawa 2001.

Mały Rocznik Statystyczny Polski 2002, GUS, Warszawa 2002.

Mały Rocznik Statystyczny Polski 2003, GUS, Warszawa 2003.

Mały Rocznik Statystyczny Polski 2004, GUS, Warszawa 2004.

Mały Rocznik Statystyczny Polski 2005, GUS, Warszawa 2005.

Mały Rocznik Statystyczny Polski 2006, GUS, Warszawa 2006.

Mały Rocznik Statystyczny Polski 2007, GUS, Warszawa 2007.

Mały Rocznik Statystyczny Polski 2008, GUS, Warszawa 2008.

Mały Rocznik Statystyczny Polski 2009, GUS, Warszawa 2009.

Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, GUS, Warszawa 2010.
Mały Rocznik Statystyczny Polski 2011, GUS, Warszawa 2011.
Mały Rocznik Statystyczny Polski 2012, GUS, Warszawa 2012.
Mały Rocznik Statystyczny Polski 2013, GUS, Warszawa 2013.
Mały Rocznik Statystyczny Polski 2014, GUS, Warszawa 2014.
Mały Rocznik Statystyczny Polski 2015, GUS, Warszawa 2015.
Mały Rocznik Statystyczny Polski 2016, GUS, Warszawa 2016.
Mały Rocznik Statystyczny Polski 2017, GUS, Warszawa 2017.

Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r., poz. 1649.

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz. U. z 2018 r., poz. 2174.

Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach, Dz. U. z 2011 r., nr 64, poz. 332.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. – Ordynacja Podatkowa, Dz. U. z 2018 r., poz. 800.

Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego, Dz. U. Z 2016 r., poz. 1454.

Ustawa budżetowa na rok 1993 z dnia 12 lutego 1993 r., Dz.U. z 1993 r., nr 14, poz. 64.

Ustawa budżetowa na rok 1994 z dnia 25 marca 1994 r., Dz.U. z 1994 r., nr 52, poz. 209.

Ustawa budżetowa na rok 1995 z dnia 30 grudnia 1994 r., Dz.U. z 1995 r., nr 27, poz. 141.

Ustawa budżetowa na rok 1996 z dnia 1 lutego 1996 r., Dz.U. z 1996 r., nr 19, poz. 87.

Ustawa budżetowa na rok 1997 z dnia 21 lutego 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 19, poz. 106.

Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r., Dz.U. z 2018 r., poz. 291.

Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r., Dz.U. z 2019 r., poz. 198.

www.case-research.eu/pl/case-luka-w-vat-spadla-do-72-w-2018-roku-100878 [dostęp: 08.06.2019].

www.gazetaprawna.pl/amp/822315,kolejne-zmiany-ustawy-maja-zapobiec-wyludzeniom-w-vat.html [dostęp: 24.04.2019].

www.ksiegowosc.infor.pl/podatki/vat/split-payment/2943914,Split-payment-zmiany-od-stycznia-2020-r.html [dostęp: 24.04.2019].

www.money.pl/gielda/fitch-podniosl-prognozy-pkb-dla-polski-do-4-w-2019-r-i-3-5-i-2020-r-6361478448769153a.html [dostęp: 26.04.2019].

www.nik.gov.pl/aktualnosci/gospodarka/wyzsze-dochody-z-vat.html [dostęp: 19.04.2019].

www.rp.pl/artukul/1026126-Plusy-i-minusy-centralizacji-rozliczen-VAT-w-samorzadach.html [dostęp: 23.04.2019].

www.stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/ [dostęp: 26.04.2019].

Ewelina Sładek

Ekonomia, Uniwersytet Opolski

RYNEK ZIEMI ROLNEJ A KREDYTY PREFERENCYJNE UDZIELANE PRZEZ BANKI SPÓŁDZIELCZE NA ZAKUP UŻYTKÓW ROLNYCH W POLSCE

AGRICULTURAL LAND MARKET AND PREFERENTIAL LOANS GRANTED BY COOPERATIVE BANKS
FOR THE PURCHASE OF AGRICULTURAL LAND IN POLAND

Streszczenie: W artykule zaprezentowano problematykę rynku ziemi rolnej oraz kredytu preferencyjnego jako źródła finansowania zakupu ziemi w gospodarstwie rolnym. Głównym celem było zbadanie, czy istnieje zależność pomiędzy liczbą i wartością kredytów preferencyjnych udzielonych przez banki spółdzielcze na zakup użytków rolnych a ceną ziemi rolnej. W procedurze badawczej zastosowano metodę statystyczną w ujęciu ilościowym, dzięki której możliwe było uzyskanie współczynników korelacji liniowej Bravaisa–Pearsona. Na podstawie przeprowadzonej analizy wskazano, że liczba i wartość udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych nie są ściśle skorelowane z ceną ziemi rolnej. Zdaniem autorki struktura portfela tych kredytów determinowana jest przede wszystkim czynnikami o charakterze popytowym – motywami rolników przy podejmowaniu decyzji o zaciągnięciu kredytu, oraz podażowym – ograniczonymi zasobami ziemi.

Słowa kluczowe: rolnictwo, rynek ziemi rolnej, użytki rolne, kredyt preferencyjny

Abstract: The article presents the problems of the agricultural land market and preferential credit as a source of financing the purchase of land on a farm. The main purpose was to check whether there is a relationship between the number and value of preferential loans granted by cooperative banks for the purchase of agricultural land and the price of agricultural land. The quantitative method was used in the research procedure, thanks to which it was possible to obtain Bravais-Pearson linear correlation coefficients. Based on the analysis carried out, it has been stated that the number and value of preferential loans granted for the purchase of agricultural land is not closely correlated with the price of agricultural land. According to the author, the structure of the portfolio of these loans is primarily determined by demand factors – motives of farmers when making decisions on credit, and supply ones – limited land resources.

Keywords: agriculture, agricultural land market, farmland, preferential credit

Kod klasyfikacji JEL: D44, D47

1. Wstęp

Na rynku ziemi rolnej podejmowane są liczne działania w zakresie uregulowań obrotu gruntami rolnymi. Działania te mają na celu przede wszystkim ograniczenie nabywania ziemi przez takie podmioty krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze. Ceny ziemi kształtujące się na wolnych rynkach są niezbędnym warunkiem racjonalnej gospodarki. Są one jednak bardzo zróżnicowane z powodu odmiennej jakości i urodzajności poszczególnych gleb, dostępu do rynku zbytu czy stanu środowiska naturalnego. Od wielu lat problemem jest zjawisko gwałtownego wzrostu cen, co spowodowane jest m.in. faktem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, intensyfikacją i wyższą dochodowością produkcji rolnej, a przede wszystkim unijnymi dopłatami i innymi formami wsparcia realizowanymi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Wzrastające ceny ziemi mają wpływ na prowadzoną działalność

rolniczą. Rolnicy, szukając kapitału na finansowanie swojej działalności, chętnie korzystają z kredytów preferencyjnych współfinansowanych ze środków Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Bardzo ważną rolę w kredytowaniu rolnictwa w Polsce odgrywa kredyt preferencyjny na zakup użytków rolnych z dopłatami ARiMR do oprocentowania.

Celem artykułu jest zbadanie, czy istnieje zależność pomiędzy liczbą i wartością udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych a cenami ziemi rolnej. W ramach prowadzonych badań poszukuje się odpowiedzi na następujące pytania:

- Jaki był efekt wprowadzenia ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i jak te zmiany wpłynęły na cenę ziemi rolnej i rynkowy obrót gruntami rolnymi?
- W jakim stopniu nowe zasady obrotu ziemią wpłynęły na liczbę i wartość kredytów preferencyjnych udzielonych przez banki spółdzielcze na zakup użytków rolnych?
- Czy istnieje zależność pomiędzy liczbą i wartością udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych a cenami ziemi rolnej?

W odniesieniu do sformułowanych problemów badawczych przyjęto następujące hipotezy badawcze:

- Wprowadzenie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa spowodowało spadek ceny ziemi rolnej.
- Wprowadzenie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa spowodowało zmniejszenie skali obrotu gruntami rolnymi.
- Nowe zasady obrotu ziemią przyczyniły się do zwiększenia liczby i wartości kredytów preferencyjnych udzielonych przez banki spółdzielcze na zakup użytków rolnych.
- Liczba i wartość udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych jest ściśle związana (wysoko skorelowana) z cenami ziemi rolnej.

W procedurze badawczej zastosowano metodę statystyczną w ujęciu ilościowym, dzięki której możliwe było uzyskanie współczynników korelacji, czyli współzależności dwóch lub większej liczby zmiennych. W tym celu wykorzystano dane statystyczne udostępnione m.in. przez Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego oraz sprawozdań z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za lata 2007–2017.

2. Rezultaty badań

2.1. Nowe zasady obrotu ziemią rolną

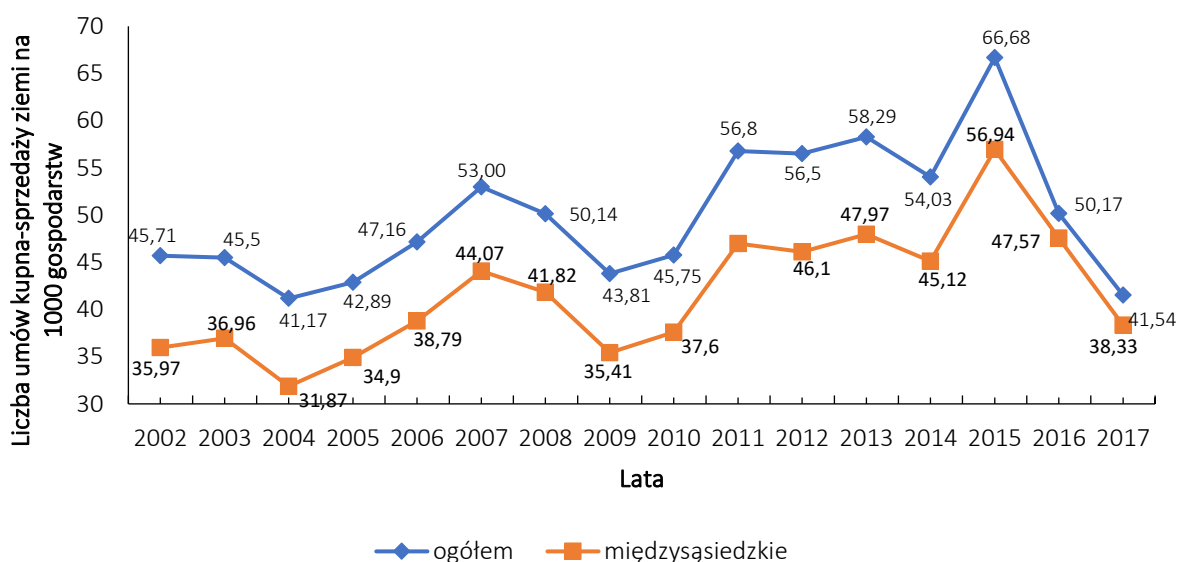
Z dniem 14 kwietnia 2016 r. weszła w życie nowa ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, której zasadniczym celem jest wzmocnienie ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupywaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze [Druk sejmowy nr 293... 2016]. Na podstawie tej ustawy wstrzymano sprzedaż nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) na okres 5 lat. Wprowadzona ustawa dokonała licznych zmian w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego, ustanowiła nowe regulacje ograniczające swobodę w prywatnym obrocie ziemią rolną. Obecnie tylko rolnicy indywidualni mogą nabyć ziemię, jeśli spełniają określone wymogi wynikające z ustawy, przy czym powierzchnia nabywanego gruntu rolnego liczona wraz z nieruchomościami rolnymi stanowiącymi jego własność nie może przekroczyć 300 ha użytków rolnych. Możliwy jest jednak wolny obrót działkami o powierzchni nieprzekraczającej 0,3 ha. Działki większe – do 0,5 ha – osoba niebędąca rolnikiem kupi jedynie wtedy, gdy na działce znajdują się budynki mieszkalne oraz budynki, budowle i urządzenia niewykorzystywane obecnie do produkcji rolniczej. Swobodny obrót gruntami prywatnymi dotyczy również nieruchomości rolnych będących drogami wewnętrznymi.

Nabywca gruntu zobowiązany jest jednak do przestrzegania określonych warunków. Po pierwsze, jest zobowiązany prowadzić gospodarstwo rolne przez co najmniej 10 lat od dnia nabycia gruntu, a jeśli dotyczy to osoby fizycznej, to do osobistego prowadzenia działalności [Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży... 2016]. Po drugie, w okresie tym nie ma prawa sprzedać gruntu, wydzierżawić innemu podmiotowi, chyba że zaistnieją ku temu uzasadnione przesłanki. Bez przeszkód jednak rolnicy indywidualni będą mogli sprzedać nieruchomość rolną osobom bliskim, jednostkom samorządu terytorialnego, Skarbowi Państwa oraz kościołom i związkom wyznaniowych.

2.2. Obrót gruntami rolnymi

Od 1990 r. obrót nieruchomościami rolnymi w Polsce odbywa się w formie obrotu rynkowego i nierynkowego. W odniesieniu do pierwszej formy sprzedaż ziemi dokonywana jest na podstawie umów kupna-sprzedaży, natomiast w przypadku obrotu nierynkowego przenoszenie praw do nieruchomości następuje przede wszystkim w obrębie rodziny w wyniku darowizn, spadków czy umów o dożywocie [Pyrgies 2018]. W ramach obrotu rynkowego wymienia się dodatkowo dwa segmenty, do których należy rynek prywatny, inaczej określany jako rynek międzysąsiedzki, oraz rynek z udziałem sektora publicznego, dotyczący obrotu gruntami państwowymi znajdującymi się w ZWRSP. Obrót

prywatny obejmuje transakcje zawierane pomiędzy rolnikami, natomiast obrót z udziałem Skarbu Państwa to głównie sprzedaż nieruchomości rolnych ZWRSP prowadzona od 1 sierpnia 2017 r. przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (wcześniej ANR – Agencja Nieruchomości Rolnych) [Maśniak 2008]. Na wykresie 1 zaprezentowano wielkość transakcji kupna-sprzedaży w rynkowym obrocie ziemią rolną w latach 2002–2017.

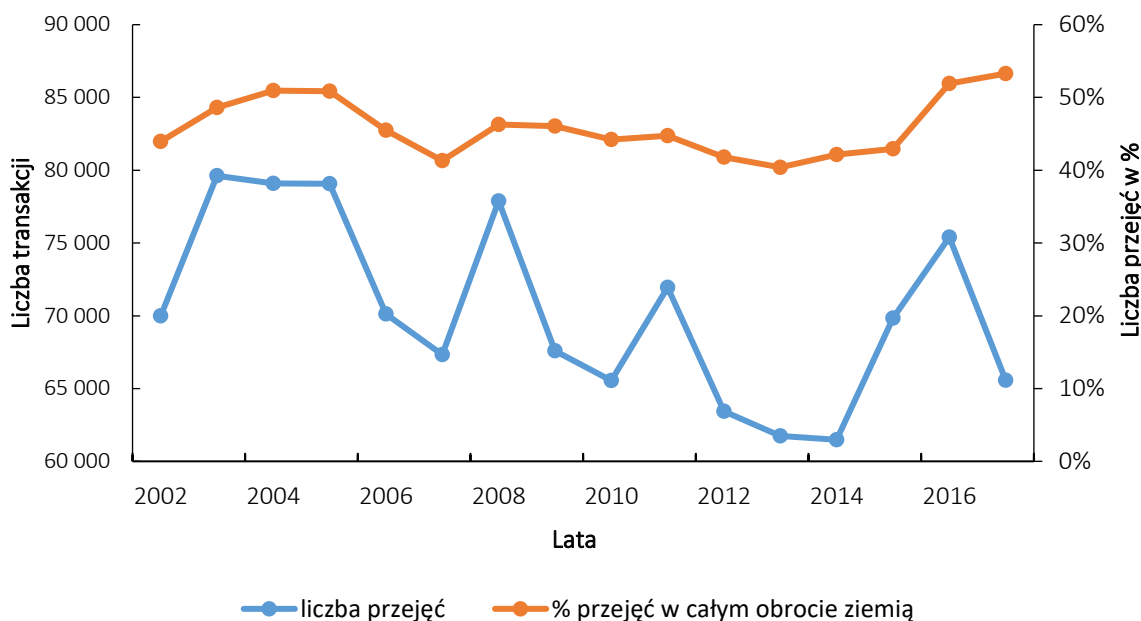


Wykres 1. Transakcje kupna-sprzedaży w rynkowym obrocie ziemią rolną w latach 2002–2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości i GUS.

Wprowadzenie nowych przepisów prawnych dotyczących ograniczeń w nabywaniu ziemi rolnej spowodowało silne zmiany w obrocie rynkowym. W 2016 r. liczba zawartych notarialnie umów kupna-sprzedaży ziemi wyniosła 70 tys. i zmniejszyła się o 24,7% w porównaniu do poprzedniego roku. W 2017 r. utrzymywała się tendencja spadkowa obrotu nieruchomościami rolnymi. Liczba aktów notarialnych kupna-sprzedaży wyniosła tylko 57,5 tys. i zmniejszyła się o 17,6% w stosunku do 2016 r.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przygotowało projekt nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, który miał na celu złagodzić dotychczasowe przepisy. Zmiany weszły w życie w 2019 r. Zgodnie z nowymi regulacjami ziemią rolną o powierzchni do 1 ha będzie mogła nabyć każda osoba, a nie tylko rolnik indywidualny. Nabywca gruntów rolnych będzie również zobowiązany do prowadzenia gospodarstwa przez 5 lat, a nie jak dotąd przez 10 lat [Zmiany w obrocie ziemią... 2019]. Dzięki wprowadzonym zmianom więcej osób będzie zainteresowanych nabyciem ziemi, co spowoduje zarówno przyspieszenie tempa wzrostu cen, jak i zwiększenia skali transakcji w rynkowym obrocie gruntami rolnymi. Wykres 2 ukazuje wielkość nierynkowego obrotu ziemią w latach 2002–2017.



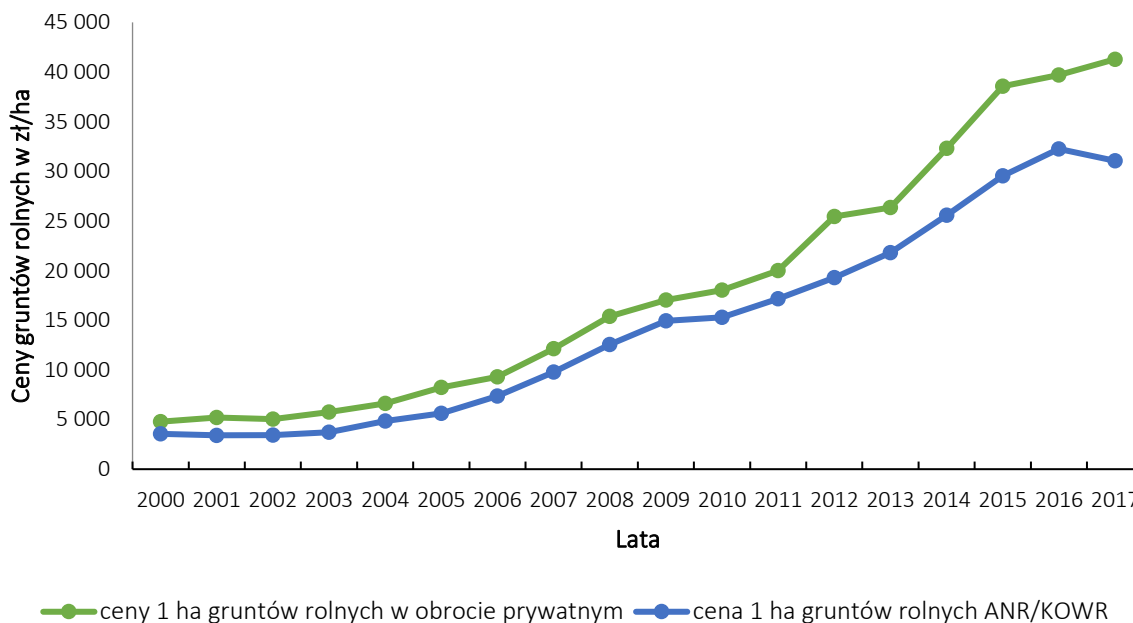
Wykres 2. Nierynkowy obrót ziemią rolną w latach 2002–2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości i GUS.

W polskim rolnictwie, w którym dominują rodzinne gospodarstwa rolne, zasadniczy wpływ na strukturę własności mają jej zmiany dokonywane w formie aktów nierynkowych. Z racji, że ponad 90% gruntów rolnych znajduje się w użytkowaniu gospodarstw indywidualnych, relacje zachodzące między rynkowym a nierynkowym obrotem gruntami rolnymi odgrywają istotną rolę w aspekcie przemian struktury agrarnej [Sikorska 2018]. W 2017 r. zawarto 65,6 tys. umów notarialnych dotyczących nierynkowego obrotu ziemią rolną i w stosunku do 2016 r. było ich mniej o 13,0%. Wprawdzie skala transakcji uległa zmniejszeniu, jednak w całym obrocie ziemią udział nierynkowych form przeniesienia własności zwiększył się w stosunku do poprzedniego roku o 2,6%, co było spowodowane zmniejszeniem liczby transakcji kupna-sprzedaży ziemi w rynkowym obrocie ziemią. W 2016 r. udział umów nierynkowych w aktach notarialnych dotyczących przejęć w całym obrocie ziemią wzrósł aż o 20,9% w stosunku do 2015 r. Przyczyną wzrostu omawianego udziału było wprowadzenie w życie nowych regulacji prawnych z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP. Podkreślić należy, że zapisy nowej ustawy nie nakładają ograniczeń w zakresie przekazywania nieruchomości rolnych na rzecz osób bliskich. Projekt nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego zakłada również rozszerzenie katalogu osób bliskich o rodzeństwo rodziców oraz pasierbów [Projekt obrót ziemią ... 2018].

2.3. Dynamika cen gruntów rolnych

Przestrzeń jest dobrem rzadkim i ograniczonym, dlatego powinno się nią racjonalnie gospodarować. Ograniczoność przestrzeni ma istotny wpływ na kształtowanie się cen ziemi rolnej. Obszary wiejskie są szczególnie ważne, gdyż przestają spełniać jedynie funkcje produkcji rolniczej na rzecz nowych funkcji pozarolniczych i pozaprodukcyjnych [Wilkin 2010]. O wzrastającym znaczeniu ziemi pośrednio świadczą zmiany jej ceny w ostatnich latach. Ziemia rolna drożeje we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Z opublikowanych przez Eurostat danych wynika, że krajem o najwyższej średniej cenie ziemi rolniczej była Holandia, gdzie w 2016 r. za hektar ziemi trzeba było zapłacić 57,9 tys. euro. Najniższa średnia cena była w Rumunii – ok. 2,0 tys. euro. Natomiast przeciętna cena hektara ziemi w Polsce wynosiła w tym samym roku 9,1 tys. euro i wśród krajów europejskich kształtowała się na średnim poziomie w okresie objętym na potrzeby opracowania badania.



Wykres 3. Ceny gruntów rolnych w obrocie prywatnym i uzyskiwanych przez ANR/KOWR w latach 2010–2017 (w zł/ha)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości i GUS.

Bezpośrednio po wejściu w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wzrost cen ziemi rolnej wyraźnie spowolnił. W II kwartale 2016 r. średnia cena za 1 ha gruntów rolnych na rynku prywatnym wynosiła 39,4 tys. zł, czyli więcej o zaledwie 1,1% niż w I kwartale 2016 r. Było to również o 1,3% mniej w porównaniu do IV kwartału 2015 r. W ujęciu rocznym średnia cena ziemi rolnej na rynku prywatnym wyniosła wówczas 39,7 tys. zł i była wyższa o 2,9% w porównaniu do 2015 r. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że było to najmniejsze tempo

wzrostu w całym badanym okresie. Natomiast przeciętna cena 1 ha gruntu rolnego z Zasobu w 2016 r. była wyższa o 9,2% niż w 2015 r. W 2017 r. odnotowano również wzrost cen sprzedaży gruntów rolnych w obrocie prywatnym – w porównaniu z 2016 r. wyniósł 4,0%. Jednocześnie wśród cen uzyskanych przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR) nastąpił spadek o 3,7%. Jak wyjaśnił KOWR, wiązało się to z tym, iż sprzedawane były zazwyczaj mniejsze działki o słabej jakości ziemi, a za podstawową formę zagospodarowania gruntów rolnych uznano dzierżawę. Według danych opublikowanych przez GUS przeciętna cena gruntów rolnych w I kwartale 2018 r. wynosiła 43,1 tys. zł, co oznacza, że była wyższa o 1,5% niż w IV kwartale 2017 r. Z kolei w II kwartale 2018 r. tempo wzrostu cen w stosunku do wcześniejszego kwartału zwiększyło się i kształtowało się na poziomie 2,7%. Do niskiego tempa wzrostu w 2018 r. przyczyniła się również pogarszająca opłacalność produkcji rolnej, wywołana przede wszystkim spadkiem ceny mleka i mięsa wieprzowego oraz niesprzyjającymi warunkami klimatycznymi. Zaprezentowane dane statystyczne dotyczące cen ziemi rolnej z okresu przed wprowadzeniem w życie ustawy oraz z okresu jej obowiązywania wskazują, że nastąpiło znaczące wyhamowanie wzrostu cen gruntów rolnych. Jest to potężna zmiana, gdyż jeszcze kilka lat temu odnotowano kilkunastoprocentowe podwyżki cen. Obecnie dynamika podwyżek zmniejszyła się do kilku procent. Taki stan rzeczy należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia stabilności rynku ziemi rolnej w Polsce, na którym wycena gruntów jest bardzo często wyznaczana przez opłacalność produkcji rolniczej.

2.4. Wpływ zasad obrotu ziemią i jej ceny na liczbę i wartość udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych

W celu weryfikacji problemu badawczego przeprowadzono analizę korelacji Bravaisa–Pearsona, mającą na celu sprawdzenie, czy istnieje zależność pomiędzy liczbą i wartością udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych a ceną ziemi rolnej.

Współczynnik korelacji liniowej Bravaisa–Pearsona ma postać [Roeske-Słomka 2016]:

$$r = \frac{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{S_x S_y} \quad (1)$$

gdzie:

n – liczba obserwacji,

S_x , S_y – odchylenia standardowe zmiennych, odpowiednio X oraz Y,

\bar{x} , \bar{y} – średnie arytmetyczne zmiennych, odpowiednio X oraz Y.

Badania rozpoczęto od określenia stopnia zależności między ceną ziemi rolnej a liczbą udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych. Jako zmienną X oznaczono cenę ziemi rolnej, a jako Y liczbę udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych.

Tabela 1. Cena ziemi rolnej (x_i) i liczba udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych (y_i)

Lata	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cena ziemi rolnej (w zł/ha)	12 134	15 388	17 042	18 037	20 004	25 442	26 339	32 317	38 579	39 631	41 287
Udzielone kredyty (w szt.)	5 227	4 719	5 564	5 792	6 562	5 368	6 305	1 432	2 402	2 647	2 446

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za rok 2017.

Na podstawie danych zawartych w tabeli 1 obliczono współczynnik korelacji:

$$r = \frac{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{S_x S_y} = -0,7699 \quad (2)$$

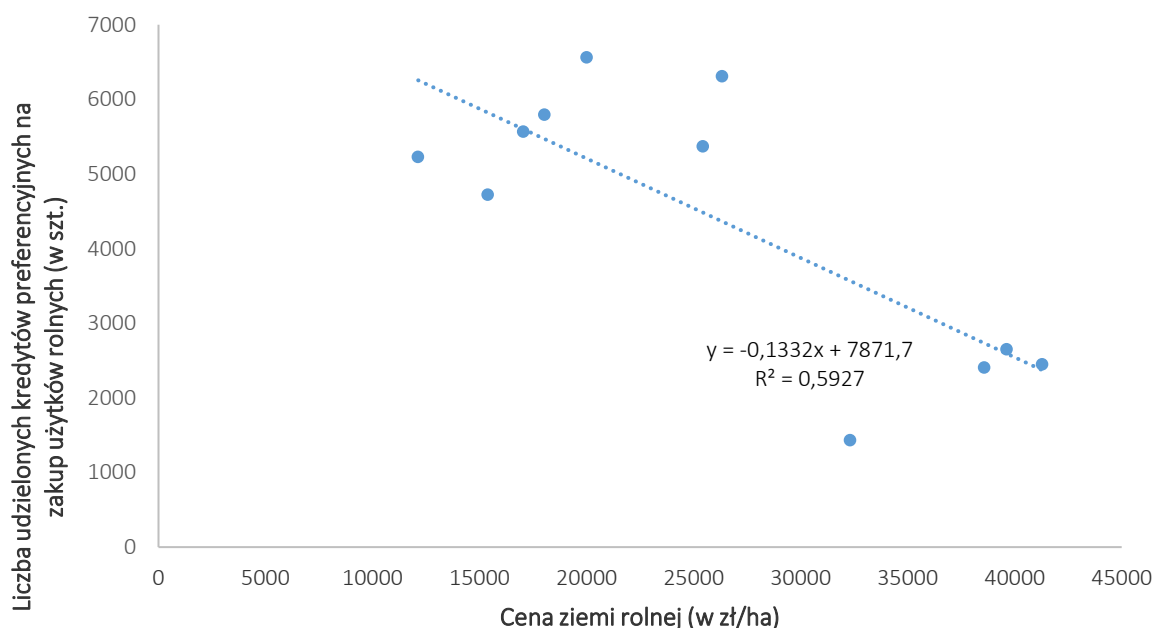


Diagram 1. Zależność liczby udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych od ceny ziemi rolnej w latach 2007–2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości i GUS.

Zależność między ceną ziemi rolnej a liczbą udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych jest ujemna, a to oznacza, że wraz ze wzrostem ceny ziemi rolnej następuje spadek liczby udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych. Wartość współczynnika na

poziomie $-0,7699$ świadczy o tym, że zależność pomiędzy zmiennymi jest wysoka (znaczną). Na diagramie 1 zaprezentowano graficzne ujęcie badanej korelacji.

Naturalnie cena ziemi rolnej nie jest jedyną determinantą wpływającą na liczbę udzielonych kredytów. Można wskazać wiele innych czynników, które ją kształtują. Stąd powstaje pytanie o zakres objaśnionej zmienności przez przyjętą do badania zmienną objaśniającą. Można go wyznaczyć poprzez tzw. współczynnik determinacji, będący kwadratem współczynnika korelacji:

$$d = r^2 = (-0,7699)^2 = 0,5927 \quad (3)$$

Uzyskany wynik oznacza, że przyjęta do badania zmienna niezależna (cena ziemi rolnej) wyjaśnia niespełna 60% całkowitej zmienności zmiennej objaśnianej (liczba udzielonych kredytów na zakup użytków rolnych). Pozostałe czynniki, nieuwzględnione w badaniu, wyjaśniają około 40% liczby udzielonych kredytów. W dalszej części artykułu zbadano zależność korelacyjną między ceną ziemi rolnej a wartością udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych.

Tabela 2. Cena ziemi rolnej (x_i) i wartość udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych (y_i)

Lata	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cena ziemi rolnej (w zł/ha)	12 134	15 388	17 042	18 037	20 004	25 442	26 339	32 317	38 579	39 631	41 287
Wartość udzielonych kredytów (w mln zł)	498	524	706	803	1030	862	941	250	471	505	480

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za rok 2017.

Jako zmienną X oznaczono, podobnie jak we wcześniejszym badaniu, cenę ziemi, a jako Y wartość udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych. W odniesieniu do danych zaprezentowanych w tabeli 2 współczynnik korelacji Bravaisa–Pearsona wyniósł:

$$r = \frac{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{S_x S_y} = -0,3917 \quad (4)$$

W tym przypadku zależność między ceną ziemi rolnej a wartością udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych jest także ujemna, co oznacza, że wraz ze wzrostem ceny ziemi rolnej następuje spadek wartości udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych. Wartość tego współczynnika na poziomie $-0,3917$ świadczy o niskiej korelacji między zmiennymi. Na diagramie 2 ukazano graficzne ujęcie badanej korelacji.

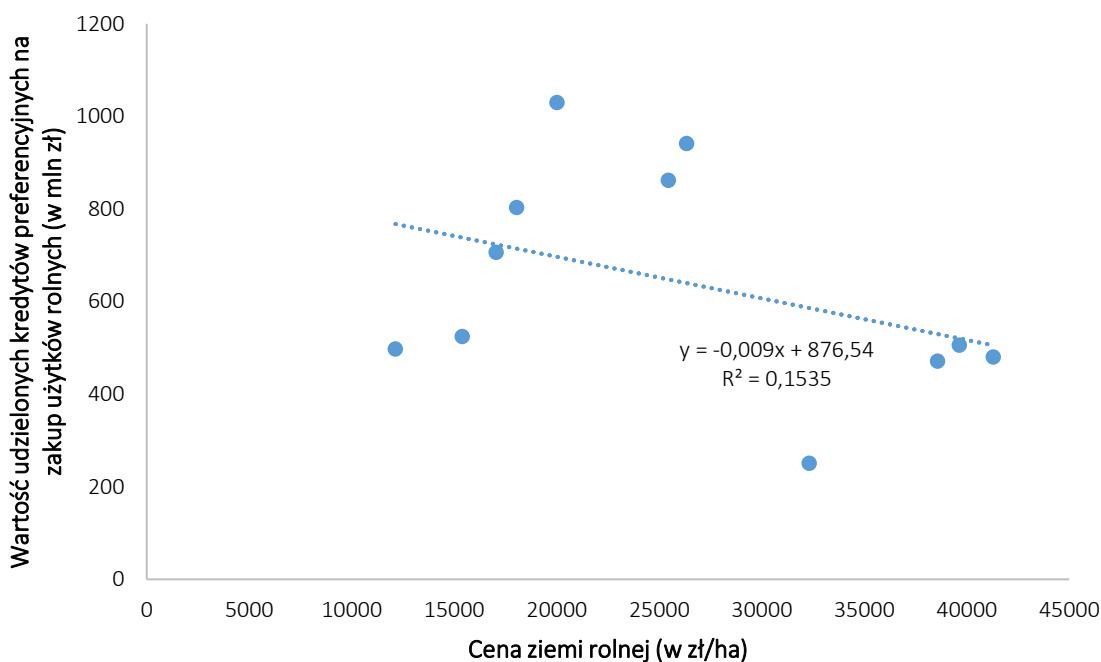


Diagram 2. Zależność wartości udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych od ceny ziemi rolnej w latach 2007–2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie: danych Ministerstwa Sprawiedliwości i GUS.

Ponieważ

$$d = r^2 = (-0,3917)^2 = 0,1535 \quad (5)$$

to można stwierdzić, że przyjęta do badania zmienna niezależna (cena ziemi rolnej) wyjaśnia zaledwie 15% całkowitej zmienności zmiennej objaśnianej (wartość udzielonych kredytów na zakup użytków rolnych). Dość niski poziom wartości współczynnika determinacji wskazuje na większe oddziaływanie innych czynników na wartość udzielonych kredytów.

Na podstawie przeprowadzonej analizy wskazano, że cena ziemi rolnej jest wysoce skorelowana z liczbą udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych, nisko zaś z ich wartością. Należy w tym miejscu szczególnie mocno podkreślić, że do przedstawionych zależności powinno się podchodzić z rozwagą i dużą ostrożnością, ponieważ istnienie zależności między dwiema zmiennymi nie oznacza samo przez się, że jedna zmienna jest przyczyną drugiej zmiennej. Co więcej, statystyczne stwierdzenie, że dwie zmienne są ze sobą skorelowane, nie oznacza, że są one związane w bezpośredni i łatwy do wytłumaczenia sposób [Aczel 2000]. Należy również zauważyć, że w przypadku małych zbiorowości współczynnik korelacji powinien być bardzo wysoki (zbliżony do jedności), aby daną zależność traktować jako istotną ze statystycznego punktu widzenia.

Zdaniem autora artykułu na wielkość i wartość udzielonych kredytów w większym stopniu niż cena ziemi rolnej oddziaływały inne czynniki, w szczególności te o charakterze popytowym

i podaźowym. Po stronie popytowej istotnym czynnikiem są motywy, jakimi kierują się rolnicy przy podejmowaniu decyzji o zaciągnięciu kredytu na zakup użytków rolnych. Z badań z 2009 r. przeprowadzonych przez J. Kalinowskiego wynika, że w grupie badanych rolników województwa dolnośląskiego decydujące znaczenie o podjęciu decyzji o zaciągnięciu kredytu miały korzystne warunki kredytowania (27,6% wypowiedzi), przede wszystkim niskie oprocentowanie, długi okres kredytowania i karencja w spłacie kredytu. Długotrwały cykl produkcji i jej kapitałochłonność, a także niska rentowność polskiego rolnictwa w porównaniu do innych działów gospodarki, wymagają preferencyjnych warunków finansowania ze źródeł zewnętrznych, mających na celu wsparcie gospodarstw rolnych. Kolejnym bardzo istotnym motywem była chęć powiększenia areалу gospodarstwa rolnego (27,6%) oraz poprawy sytuacji dochodowej (17,2%). Innym ważnym powodem była dla rolników możliwość modernizacji i rozwoju gospodarstwa (10,3%). Wśród pozostałych czynników, których znaczenie było niewielkie, wymienia się: brak własnego kapitału (3,4%), lepsze wykorzystanie sprzętu i poprawa wydajności pracy (3,4%), poprawa organizacji pracy oraz usprawnienie procesów produkcyjnych (3,4%), korzystna cena i położenie gruntów (1,7%), rozwój produkcji roślinnej (1,7%) [Kalinowski 2009]. Na liczbę kredytów i ich wartość w znacznym stopniu oddziałuje ograniczona pomoc krajowa, w ramach której ARiMR przeznacza określoną pulę środków pieniężnych. Na platformie aplikacyjnej Agencja każdego roku wyznacza współpracującym bankom limit akcji kredytowej oraz środki na dopłaty do oprocentowania kredytów preferencyjnych, które nie mogą zostać przekroczone. Popyt na kredyt jest determinowany również przez rosnące zainteresowanie kupnem ziemi ze strony nabywców spoza rolnictwa, co często wyklucza rolników z możliwości nabycia ziemi.

Natomiast po stronie podaźowej liczba i wartość kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych determinowane są przede wszystkim przez ograniczone zasoby ziemi. W kontekście wcześniejszych rozważań dotyczących obrotu gruntami rolnymi warto podkreślić, że ludzie niechętnie wyzbywają się ziemi, traktując ją jako atrakcyjną formę lokaty wolnych środków pieniężnych. Wspomnieć w tym miejscu należy, że największy udział w strukturze obrotu ziemią rolną mają nierynkowe formy obrotu ziemią, tzw. rodzinne przejęcia, które stanowiły w 2017 r. aż 53,3% transakcji. Pozbawia to wielu potencjalnych nabywców możliwości zakupu ziemi. Natomiast w odniesieniu do rynku z udziałem Skarbu Państwa, gdzie obrót nieruchomościami ZWRSP prowadzony jest przez KOWR, obserwuje się systematyczne kurczenie powierzchni ziemi użytkowanej rolniczo. Według stanu na 31 grudnia 2017 r. do rozdysponowania pozostaje 214,3 tys. ha.

W końcowej części badań podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, jaki był wpływ nowych zasad obrotu ziemią na liczbę i wartość udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych. W poniższej tabeli podano zestawienie akcji kredytowej w latach 2015–2017.

Tabela 3. Liczba i wartość udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych w latach 2015–2016

Rok	Liczba kredytów	Wartość kredytów (w mln zł)
2015	2402	471,30
2016	2647	505,30
2017	2446	479,90

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za rok 2017.

Po wejściu w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw nastąpił wzrost zarówno liczby, jak i wartości udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych, odpowiednio o 10,2% i 7,2%. Z kolei już w 2017 r. zaobserwowano odwrotne zjawisko – liczba udzielonych kredytów zmniejszyła się o 7,6%, zaś ich wartość o 5,0%. Można było domniemywać, że nowa ustawa ograniczająca kupno ziemi rolnej dla nabywców spoza branży rolniczej zapewni rolnikom lepszy dostęp i zachęci ich do jej kupna. Tym bardziej, że mogą finansować zakup gruntów rolnych z wykorzystaniem kredytu preferencyjnego z dopłatami ARiMR, co mogło przyczynić się do wzrostu akcji kredytowej. Jak się jednak okazało, jedynie w roku 2016 r. odnotowano tendencję wzrostową, a już w kolejnym spadkową, do poziomu bliskiego temu w 2015 r. Na podstawie takich zmian można przypuszczać, że siła oddziaływania nowych legislacji jest znacznie słabsza w porównaniu do zaprezentowanych wcześniej czynników popytowych i podażowych. Podkreślić również należy, iż upłynęło jeszcze zbyt mało czasu od wprowadzenia nowych przepisów, dlatego nie sposób jednoznacznie określić ich wpływu na liczbę i wartość omawianych kredytów.

3. Podsumowanie i wnioski

Największym problemem na rynku ziemi rolnej było wykupywanie gruntów rolnych przez spekulantów i obcokrajowców, co doprowadziło do utraty przez Polskę prawa własności części obszarów rolnych, ale również skutkowało dynamicznym wzrostem cen ziemi. W związku z tym nabywanie gruntów – zwłaszcza przez mniej zamożnych rolników – stawało się coraz trudniejsze, bowiem uniemożliwiała im to powiększanie swoich gospodarstw rolnych.

Sytuacja zmieniła się po wprowadzeniu ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zgodnie z którą nabywcą

nieruchomości rolnych może być tylko rolnik indywidualny. Co prawda nie spełniły się oczekiwania dotyczące drastycznego spadku cen, jednak tempo ich wzrostu uległo znacznemu zmniejszeniu, do kilku procent rocznie. Dynamika wzrostu cen na rynku prywatnym w 2016 r. wyniosła 2,9% i było to najmniejsze tempo wzrostu w latach 2000–2017. Dla porównania w 2015 r. wyniosło ono ponad 19%. Jak oceniają eksperci, należy się spodziewać dalszego wzrostu wartości sprzedaży gruntów rolnych ze względu na rosnące ceny w krajach zachodnioeuropejskich, m.in. w Niemczech, gdzie są one ponad dwukrotnie wyższe niż w naszym kraju. Powyższe informacje pozwalają więc na sfalsyfikowanie pierwszej hipotezy badawczej, że nowe zasady obrotu ziemią rolną spowodowały spadek cen ziemi rolnej.

Dalsza analiza przeprowadzona w niniejszym artykule dotyczyła obrotu ziemią rolną w Polsce. W strukturze transakcji w rynkowym obrocie ziemią niezmiennie dominują transakcje zawierane na rynku prywatnym. Po wejściu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP ich udział zwiększył się z 82% do 94% na rzecz zmniejszenia udziału transakcji z udziałem osób prawnych. W 2016 r. nastąpiło zmniejszenie liczby zawartych umów w rynkowym obrocie ziemią aż o 24,7%, a w 2017 r. o 17,6%. Natomiast ingerencja wprowadzonej ustawy na nierynkowe formy przeniesienia własności, czyli przejęcia ziemi w wyniku darowizn, spadków i działów rodzinnych, była zdecydowanie mniejsza niż w obrocie rynkowym. W 2017 r. nastąpił spadek zawartych umów nierynkowych o 13,0%. Jednak pomimo spadku transakcji udział omawianej formy w całym obrocie ziemią rolną wzrastał od 2016 r., by w 2017 r. osiągnąć rekordowy wynik na poziomie 53,3%. Zatem w tym przypadku należy przyjąć postawioną hipotezę badawczą, zgodnie z którą nowa ustawa regulująca obrót ziemią rolną spowodowała zmniejszenie skali transakcji obrotu gruntami rolnymi.

Na podstawie przeprowadzonych obserwacji wykazano, że w 2016 r. nastąpił wzrost liczby udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych o 10,2% oraz ich wartości o 7,2%. Natomiast już w 2017 r. odnotowano ich spadek odpowiednio o 7,6% i 5,0%. Obecnie nie można jednoznacznie określić wpływu nowej ustawy o obrocie ziemią na liczbę i wartość udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych, ponieważ upłynęło jeszcze zbyt mało czasu od wprowadzenia nowych przepisów. Dlatego w tym wypadku należy stwierdzić, że postawiona hipoteza badawcza mówiąca o tym, że w wyniku wprowadzenia nowej ustawy nastąpił wzrost liczby i wartości udzielonych kredytów została niewystarczająco zweryfikowana. W związku z tym warto byłoby dokonać analogicznej analizy za kilka lat i sprawdzić, jak kształtowała się struktura portfela tych kredytów po dłuższym okresie obowiązywania tej ustawy.

W wyniku przeprowadzonej analizy wyników badań stwierdzono, że liczba i wartość udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych nie jest ściśle skorelowana z ceną ziemi rolnej.

Należy zatem odrzucić ostatnią z postawionych hipotez badawczych. Warto w tym miejscu sformułować kilka istotnych wniosków:

- W przypadku małych zbiorowości współczynnik korelacji Pearsona powinien przyjmować bardzo wysokie wartości (zbliżone do jedności), wówczas można uznać, że dwie zmienne są wysoko ze sobą skorelowane.
- Liczba i wielkość udzielonych kredytów preferencyjnych na zakup użytków rolnych determinowana jest przede wszystkim czynnikami o charakterze popytowym: motywami rolników przy podejmowaniu decyzji o kredyt, ograniczona pomoc państwa, popyt na grunty rolne ze strony osób niezwiązanych z rolnictwem, oraz czynnikami o charakterze podażowym: ograniczone zasoby ziemi rolnej, niechęć do wyzbywania się ziemi, kurczenie się powierzchni Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.
- Bardzo ważne znaczenie ma także wymiana pokoleniowa, która jest jednym z ważniejszych wyzwań sektora rolnego. W dzisiejszych czasach młodzi ludzie niechętnie wiążą swoje życie z rolnictwem z racji braku odpowiedniej infrastruktury na polskiej wsi, jak również z powodu niewystarczającego wsparcia dla nowych gospodarstw rolnych. Coraz częściej więc następuje migracja młodych ludzi do miast w poszukiwaniu wykształcenia czy lepiej płatnej pracy. Dlatego konieczne jest tworzenie odpowiednich instrumentów zachęcających młodzież do przejmowania roli po rodzicach oraz do zamieszkiwania obszarów wiejskich.

BIBLIOGRAFIA

Aczel A.D., 2000, *Statystyka w zarządzaniu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Druk sejmowy nr 293 – Rządowy projekt ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (4 marca 2016 r.), <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/9D241C1002D44B10C1257F6F004743F5/%24File/293.pdf> [dostęp: 29.09.2016].

Kalinowski J., 2019, *Oddziaływania doradcze w indywidualnych gospodarstwach rolnych korzystających z preferencyjnych kredytów inwestycyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław.

Maśniak J., 2008, *Formy obrotu ziemią rolniczą w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 72, s. 213–222.

Projekt: obrót ziemią będzie nieco zliberalizowany, 2018, <http://www.farmer.pl/prawo/przepisy-i-regulacje/projekt-obrot-ziemia-bedzie-nieco-zliberalizowany,82418.html> [dostęp: 28.11.2018].

Pyrgies J., 2018, *Rynek ziemi rolniczej w Polsce*, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warszawa.

Roeske-Słomka I., 2016, *Statystyka opisowa*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań.

Rynek ziemi rolniczej stan i perspektywy, nr 21, 2018, Sikorska A. (red.), Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.

Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 2016 r., poz. 585.

Wilkin J., 2010, *Ziemia rolnicza – dobro wielofunkcyjne*, „Wieś i Rolnictwo”, t. 162, nr 1.

Zmiany w obrocie ziemią rolną mają być gotowe w 2019 roku. Co i kiedy zmieni się w obrocie gruntami?, 2019, <https://pomorska.pl/zmiany-w-obrocie-ziemia-rolna-maja-byc-gotowe-w-2019-roku-co-i-kiedy-zmieni-sie-w-obrocie-gruntami/ar/13700312>, [dostęp: 02.01.2019].

Anna Kohs

Ekonomia, Uniwersytet Opolski

ROLA OCHOTNICZEJ STRAŻY POŻARNEJ W KRAJOWYM SYSTEMIE RATOWNICTWA I ŹRÓDŁA JEJ FINANSOWANIA. WYBRANE STUDIA PRZYPADKÓW

THE ROLE OF VOLUNTEER FIREFIGHTERS IN NATIONAL RESCUE SYSTEM THE FUNDING SOURCES. SELECTED CASE STUDIES

Streszczenie: W artykule przedstawiono strukturę dochodów wybranych jednostek ochotniczej straży pożarnej, działających na terenach województw opolskiego, podlaskiego i małopolskiego. Województwa te, m.in. z przyczyn natury historycznej, charakteryzują się odmiennym poziomem rozwoju gospodarczego. Analiza przeprowadzona na podstawie pozyskanych danych i informacji pozwala stwierdzić, że największe dochody i wydatki osiągnęła jednostka położona na terenie dawnego zaboru austriackiego. Jednostka z województwa opolskiego jest lepiej wyposażona niż jednostka z województwa podlaskiego, lecz jej dochody i wydatki są niższe. Różnice te mogą wynikać z faktu, że jednostki ochotniczej straży pożarnej położone na wschodzie Polski wspierana jest środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej. Wspólnym wyróżnikiem analizowanych jednostek ochotniczej straży pożarnej jest fakt obecności w ich strukturach aktywnie działających Młodzieżowych Drużyn Pożarniczych.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, ochotnicza straż pożarna, źródła finansowania

Abstract: In the article the impact of historical conditions on the current financial situation of Volunteer Fire Brigades has been presented. The analysis done basing on obtained data and information allows to conclude that the largest income and expenditure was achieved by an entity located on the territory of the former Austrian Partition. The unit from the Opolskie Voivodeship is better equipped than the unit from the Podlasie Voivodship, but its income and expenses are lower. These differences may result from the fact that the Volunteer Fire Brigade located in the East of Poland is supported by funds from the European Union. A common feature of the analyzed units of the Volunteer Fire Brigade is that the Youth Fire Brigade is actively involved in them.

Keywords: safety, Volunteer Fire Brigade, funding source

KOD JEL: H0, H41

1. Wstęp

Ochotnicza straż pożarna jest organizacją pozarządową, która działa na podstawie przepisów ustawy Prawo o stowarzyszeniach [Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r.] oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej [Ustawa z 24 sierpnia 1991 r.]. Współpracuje ona z jednostkami Państwowej Straży Pożarnej oraz instytucjami i podmiotami, które dbają o zapewnienie bezpieczeństwa obywateli. Problem zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom nagłaśniany jest w przypadku pojawiających się zagrożeń czy katastrof. Zakres działań prowadzonych przez poszczególne jednostki ochotniczej straży pożarnej uzależniony jest od posiadanych środków pieniężnych oraz wyposażenia, a także jego stanu. Zdarzają się takie sytuacje, że kilka jednostek łączy swoje siły, gdyż nie są one w stanie samodzielnie pomóc poszkodowanym.

Analiza działalności wybranych jednostek ochotniczej straży pożarnej, położonych na terenach województw: opolskiego, podlaskiego i małopolskiego, pozwoli zbadać strukturę ich dochodów.

Województwa te, m.in. z przyczyn natury historycznej, charakteryzują się odmiennym poziomem rozwoju gospodarczego, szeroko pojętą kulturą materialną oraz poziomem rozwoju infrastruktury, wpływającym na funkcjonowanie większości podmiotów znajdujących się na danym obszarze.

2. Ewolucja pożarnictwa

Bezpieczeństwo pożarnicze ma długą historię. Zgodnie z mitologią ogień jest żywiołem, który towarzyszy człowiekowi od momentu, kiedy Prometeusz ukraść go bogom z Olimpu. Ogień był dla ludzi wielkim dobrodziejstwem, ponieważ służył do oświetlania jaskiń oraz przyrządzania posiłków. Z pewnością od tego właśnie czasu na ziemi pojawiały się pożary, które początkowo mogły być wynikiem nieumiejętnego używania tego żywiołu.

Pożary były bardzo częstym zjawiskiem. Wynikało to w głównej mierze z tego, że zabudowania osadnicze ludności na dzisiejszych ziemiach polskich już od czasów pradawnych były wykonywane z drewna, a dodatkowo położone bardzo blisko siebie. Szkody wyrządzone przez tę niszczycielską siłę były ogromne. Pierwsze przepisy dotyczące ochrony pożarowej w państwie polskim pojawiły się w 1347 r. i zwane były „Walkirjami” [<http://www.osppustyny.pl>]. W 1548 r. z inicjatywy królowej Bony wprowadzono rozporządzenie, które obligowało mieszczan do posiadania w domu sprzętu gaśniczego. W kolejnych latach wprowadzano dalsze nakazy i zakazy. Jednakże pomimo wielu prób ciągłego rozszerzania zakresu obowiązków miejscowej ludności, zabudowania nie były należycie strzeżone, a akcje ratownicze trwały bardzo długo. Przyczyny takiego obrotu spraw upatrywano w tym, że ludność nie była właściwie przeszkolona i przygotowana do niesienia pomocy innym. Walki podczas insurekcji kościuszkowskiej oraz w dobie wojen napoleońskich wstrzymały reformowanie systemu pożarnictwa.

Ochrona przeciwpożarowa na ziemiach pod zaborami nie rozwijała się równomiernie. W zaborze pruskim była ona całkowicie podporządkowana policji pruskiej. Wprowadzane regulacje uzależnione były od potrzeb i możliwości, jakimi dysponowały gminy. Z związku z silną germanizacją udział Polaków w ochronie przeciwpożarowej był ograniczony. Obawiano się również, że w takim stowarzyszeniu Polacy mogą rozpocząć walki o własną państwowość. W połowie XIX wieku powstały pierwsze profesjonalne straże pożarne, których członkami byli wyłącznie Niemcy. Polacy natomiast zostali członkami pierwszej ochotniczej straży pożarnej założonej w 1845 r., która funkcjonowała pod nazwą Ochotnicze Towarzystwo Ratunkowe [<http://kultura-bezpieczenstwa.pl>].

Ustawa o ochotniczych strażach pożarnych uchwalona została w 1786 r. w Galicji. Zatrudniano gminnych stróżów, których zadaniem było informowanie lokalnej społeczności o występującym zagrożeniu. Przez pewien czas panowała tam bardzo trudna sytuacja, ponieważ austriackie władze zakazały organizowania ochotniczych straży pożarnych. Jednakże w związku z tym, że zagrożenie

pożarowe występowało często, a straty były ogromne, w 1864 r. wydano zgodę na ochronę przeciwpożarową. W 1875 r. do życia powołano Krajowy Związek Ochotniczych Straży Pożarnych, który organizował kursy pożarnicze. Ich celem było podniesienie wiedzy strażaków, co przyczynić się miało do poprawienia płynności działań ratowniczych [<http://www.straz.gov.pl>].

W zaborze rosyjskim wydano wiele aktów prawnych dotyczących ochrony przeciwpożarowej. W 1810 r. wydane zostały „Przepisy o sposobie zapobiegania pożarom oraz działaniu policji i mieszkańców przy gaszeniu ognia”. Strażacy nie zajmowali się wyłącznie ratowaniem zagrożonego mienia, szukali później przyczyny wystąpienia tego zagrożenia [<http://kultura-bezpieczenstwa.pl>]. Ochotnicy nie mogli posługiwać się językiem polskim. Za złamanie tego przepisu otrzymywali kary cielesne (50–200 uderzeń różgami) lub nawet karę pozbawienia wolności do lat trzech. Pierwsza ochotnicza straż pożarna w zaborze rosyjskim powstała w Kaliszu w 1864 r.

W dniach 8–9 września 1921 r. zorganizowano Pierwszy Państwowy Zjazd Straży Pożarnych w Warszawie. Powołano na nim Główny Związek Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej. Do momentu wybuchu II wojny światowej podejmowano wiele prób ujednoczenia przepisów na terenie RP. W okresie międzywojennym również kobiety miały możliwość niesienia pomocy w ramach Żeńskich Służb Samarytańsko-Pożarniczych (ŻSSP). Niosły one pomoc poszkodowanym i uczestniczyły w gaszeniu pożarów, upowszechniały zasady higieny, a także wychowanie fizyczne wśród kobiet. Z chwilą wybuchu II wojny światowej rozwój działalności jednostek OSP został ponownie wstrzymany. Wielu strażaków zasiliło korpus podoficerów Wojska Polskiego. Zadaniem kolejnych było grzebanie znalezionych zwłok na cmentarzu. Za podejmowane działania niektórzy ochotnicy tracili życie, inni byli aresztowani. Jednostki położone na ziemiach zajętych przez wojsko Rzeszy zostały wyposażone w nowoczesny sprzęt. Niemieckie władze wprowadziły również zasady obowiązujące na terenie Rzeszy, w tym normy: sprzętu, musztry, wyszkolenia bojowego, instrukcji i szkolenia oraz służby wewnętrznej. W 1944 r. w zarekwirowanym klasztorze ojców franciszkanów pod Gostyniem utworzono Wojewódzką Szkołę Pożarniczą, w której kształcono polskich ochotników na dowódców straży. Na wschodzie władze rosyjskie wprowadziły w pożarnictwie reguły i zasady obowiązujące w ZSRR. W związku z tym, że ludność była masowo wysiedlana lub aresztowana, niektórzy strażacy próbowali uciec spod okupacji radzieckiej. Jednakże nie wszystkim się to udało. Wielu z nich straciło wtedy życie. Sprzęt, który posiadały jednostki położone na wschodzie Polski, został zarekwirowany przez władze radzieckie. Sytuacja finansowa jednostek położonych na terenie zaboru austriackiego nie była dobra. Ochotnicy zbierali uszkodzony sprzęt pożarniczy składowany na złomowiskach i naprawiali go we własnym zakresie, ponieważ nie mieli wyposażenia niezbędnego do skutecznego przeprowadzania działań ratowniczych. Na tamtym obszarze obserwowany był wzrost liczby

ochotników, ponieważ osoby posiadające legitymację strażacką nie były wywożone na teren Rzeszy ani zmuszane do ciężkiej pracy [Pilawski 1991].

W listopadzie 1945 r. reaktywowany został Związek Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej. Następnie 4 lutego 1950 r. uchwalona została ustawa o ochronie przeciwpożarowej, w której wyszczególnione zostały państwowe organy zajmujące się ochroną przeciwpożarową. W 1956 r. powołano Związek Ochotniczych Straży Pożarnych, który działa aż do dziś. Ustawy z 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej oraz o Państwowej Straży Pożarnej zapoczątkowały nowy etap dziejów pożarnictwa. Zadania straży nie polegają już tylko na gaszeniu pożarów i ratowaniu zagrożonego mienia.

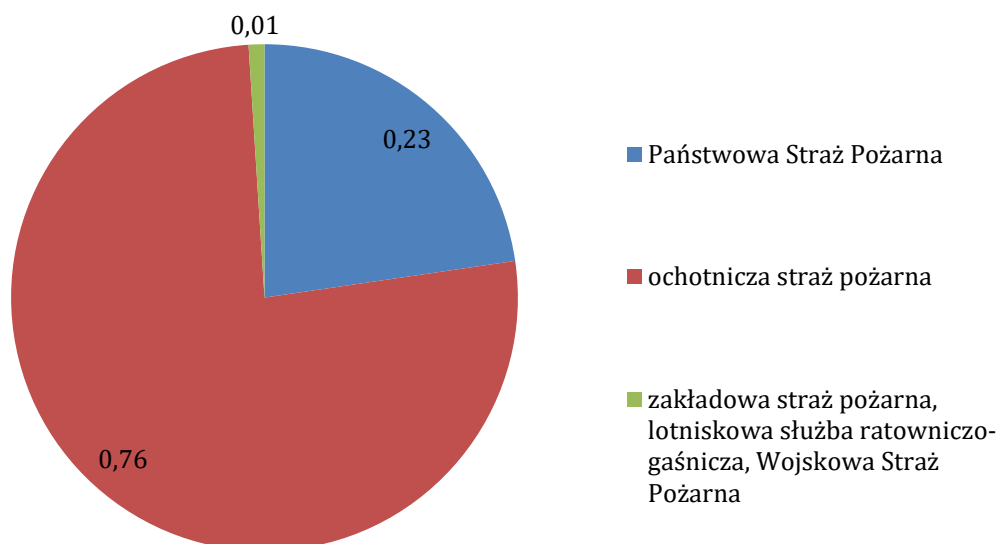
Wydarzenia, które miały miejsce w Polsce u schyłku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, zapoczątkowały nie tylko zmiany polityczne, ale także długo oczekiwane przekształcenie struktury organizacyjnej PSP. Były one także związane z nowym podziałem administracyjno-terytorialnym, który zaczął obowiązywać z dniem 1 stycznia 1999 r. Istotny wpływ na strukturę organizacyjną PSP i właściwe jej funkcjonowanie ma podział administracyjny danego kraju. Państwowa Straż Pożarna jest w Polsce instytucją odpowiedzialną za realizację polityki bezpieczeństwa administracji rządowej we wszystkich jednostkach terytorialnych, ponieważ posiada wiedzę, potencjał i zasoby, które umożliwiają zapewnienie bezpieczeństwa pożarniczego obywatelom. Niosą one również pomoc w przypadku miejscowych zagrożeń oraz klęsk żywiołowych [Nowocień 2012].

3. Ochotnicza straż pożarna

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG) to „integralna część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmująca, w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń” [Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r., art. 2]. Utworzono go w 1995 r., aby stworzyć zharmonizowany i jednorodny układ, który koncentrował będzie powiązane podmioty ratownicze by sprawnie i skutecznie mogły prowadzić one działania [<https://www.straz.gov.pl>]. Trzonem tego systemu są jednostki ratowniczo-gaśnicze Państwowej Straży Pożarnej oraz jednostki ochotniczych straży pożarnych. Biorąc pod uwagę jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do KSRG, największą część w 2017 r. stanowiły jednostki OSP liczące 101 468 członków spełniających określone wymagania, natomiast funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej było 29 792.

Ochotnicza straż pożarna jest „jednostką umundurowaną, wyposażoną w specjalistyczny sprzęt, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami” [Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r.]. Pełni ona istotną rolę w systemie ratownictwa.

W związku z dość gęstym rozlokowaniem przestrzennym jednostek OSP to właśnie ci ochotnicy jako pierwsi przyjeżdżają na miejsce zdarzenia i udzielają niezbędnej pomocy.



Wykres 1. Procentowy udział jednostek ochrony przeciwpożarowej w KSRG – stan na 2017 r.

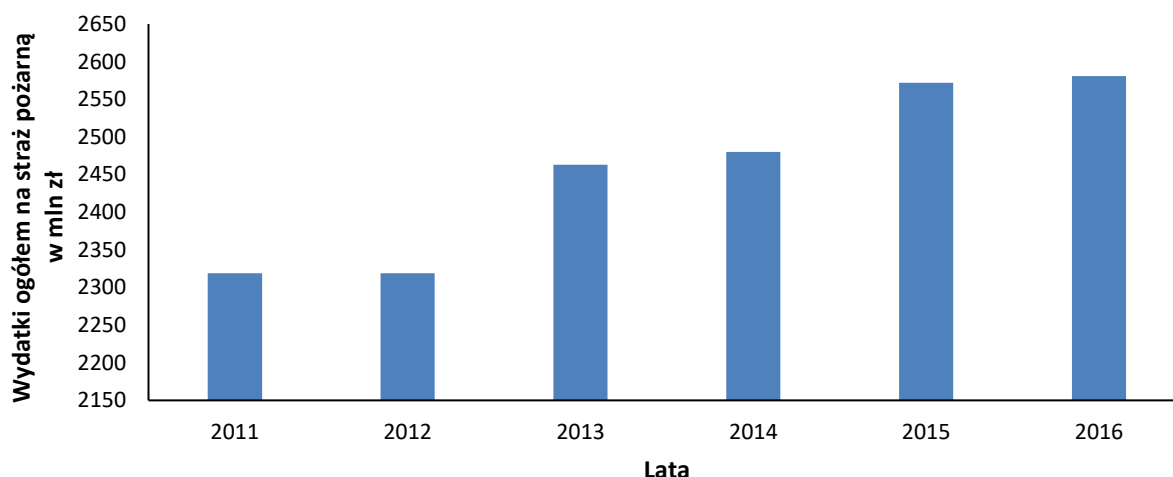
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Biuletyn informacyjny Państwowej Straży Pożarnej za rok 2017, Oficyna Wydawniczo-Poligraficzna ADAM, Warszawa 2018, s. 36.

OSP to jednakże nie tylko ochrona przeciwpożarowa. Na terenach wiejskich ochotnicze straże pożarne pełnią funkcje kulturalne i oświatowe, promują też aktywność fizyczną. Strażacy zachęcają również dzieci i młodzież do wstępowania w ich szeregi, aby w przyszłości młodzi ludzie godnie zastępowali swoich poprzedników. Organizowane są różnego rodzaju zbiórki, podczas których mogą oni poznać sprzęt strażacki i zasady udzielania pierwszej pomocy, a także nabyć umiejętność współpracy w grupie. To nie jedyna forma aktywności kierowana do młodych pasjonatów pożarnictwa. Mają oni możliwość uczestniczenia w międzynarodowych obozach, które są dla nich okazją do poznania innych zwyczajów i kultur, a także zweryfikowania swoich umiejętności językowych.

4. Finansowanie ochotniczej straży pożarnej

Wielkość wydatków ponoszonych na funkcjonowanie straży pożarnej w Polsce w latach 2011–2016 przedstawiono na wykresie 2. Jak można zauważyć, w analizowanym okresie wydatki na straż pożarną wzrosły niemal dwukrotnie. Może być to spowodowane zwiększaniem obowiązków, które nakładane są na jednostki straży pożarnej. Kiedyś były to działania polegające głównie na walce z ogniem oraz zapobieganiu powstawania pożarów. Dziś strażacy dodatkowo zajmują się działaniami ratowniczymi podczas różnych wypadków drogowych, chemicznych, ekologicznych, związanych

z ratownictwem wodnym oraz udzielają pierwszej pomocy. W latach 70. czy 80. ubiegłego wieku samochód traktowany był jako produkt luksusowy i tylko nieliczni go posiadali. Obecnie prawie każdy, kto ma prawo jazdy, jest właścicielem auta. Wzrost liczby pojazdów silnikowych na naszych drogach wiąże się również ze wzrostem liczby wypadków, do których kierowane są służby ratunkowe, co również przyczynia się do wzrostu wydatków na bezpieczeństwo.

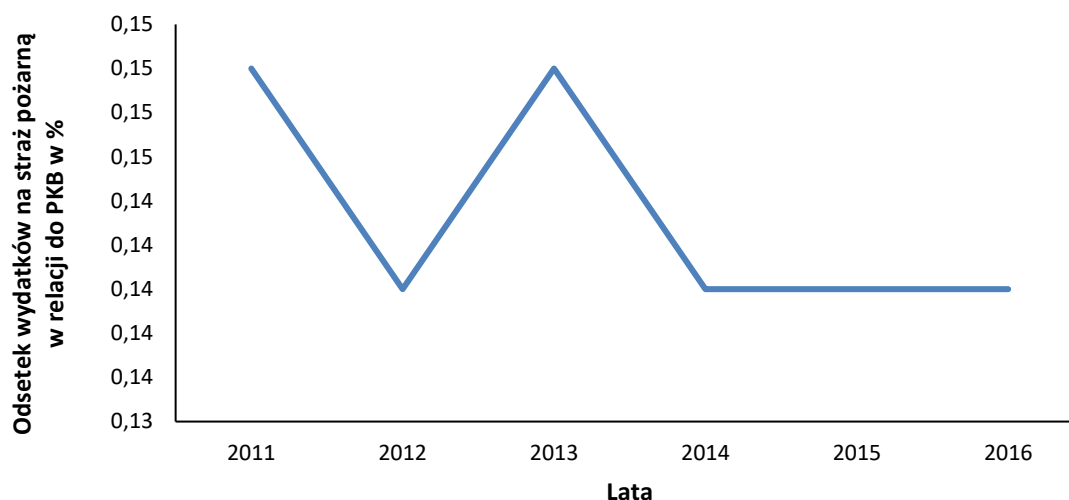


Wykres 2. Wydatki ogółem (z różnych źródeł: dotacje pieniężne z JST, składki członkowskie, darowizny i zbiórki, dotacje pieniężne KSRG, inne) na straż pożarną w Polsce w latach 2011–2016 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.mapawydatkow.pl/2011>, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 [dostęp: 31.05.2018 r.] oraz Rachunki kwartalne Produktu Krajowego Brutto w latach 2012–2016, informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa 2017.

Nieustannie podnoszone są wymagania dotyczące wykształcenia strażaków biorących udział w akcjach ratowniczych. Obowiązkowe kursy, które uprawniają do niesienia pomocy, również wymagają poniesienia pewnych nakładów pieniężnych. Sprzęt używany przy akcjach podlega amortyzacji i zużyciu, a zakup nowego to kolejne wydatki.

Wykres 3 pokazuje, że wydatki na straż pożarną na przestrzeni analizowanych lat wynoszą między 0,14% a 0,15% wartości PKB. Wysoki poziom w 2011 r. może wynikać ze wzrostu wydatków, które ponoszone były w związku z powodzią, mającą miejsce w 2010 r. Dodatkowo nastąpił również wzrost wydatków ponoszonych na zwiększanie świadomości społeczeństwa związanego z powszechnie występującymi pożarami. W 2012 r. w ustawie budżetowej przyjęto wzrost uposażenia dla tej służby mundurowej [<http://www.biuletyn.bdo.pl...>]. Spadek liczby pożarów, który występował od 2012 r., przełożył się na zmniejszenie wydatków na straż pożarną.



Wykres 3. Odsetek wydatków na straż pożarną w stosunku do PKB w latach 2011–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.mapawydatkow.pl/>2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 [dostęp: 31.05.2018 r.] oraz Rachunki kwartalne Produktu Krajowego Brutto w latach 2012–2016, informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa 2017.

Na podstawie art. 29 ustawy o ochronie przeciwpożarowej jednostka ochrony przeciwpożarowej może pozyskać środki przeznaczone na jej funkcjonowanie z: budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, dochodów instytucji ubezpieczeniowych ubezpieczających osoby prawne i fizyczne, środków własnych podmiotów, o których mowa w art. 17, które uzyskały zgodę ministra właściwego do spraw wewnętrznych na utworzenie jednostki ochrony przeciwpożarowej [Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r.]. Przepis ten jednak nie wskazuje na to, że istnieją jakieś ograniczenia w zakresie źródeł finansowania. Tabela 1 stanowi zestawienie możliwych źródeł finansowania jednostek ochotniczych straży pożarnych.

Tabela 1. Możliwe źródła finansowania OSP

1.	budżet jednostek samorządu terytorialnego
2.	dotacje celowe budżetu państwa
3.	składki członkowskie
4.	darowizny
5.	dochody z działalności gospodarczej
6.	wpłaty z tytułu 1% podatku dochodowego od osób fizycznych
7.	wpłaty z tytułu członkostwa w KSRG (MSWiA)
8.	ofiarność publiczna
9.	środki przekazywane przez zakłady ubezpieczeń
10.	środki przekazywane z Narodowego Funduszu Środowiska i Gospodarki Wodnej przeznaczone na zakup samochodów pożarniczych (na podstawie umowy z OSP)

Źródło: opracowanie własne.

Najważniejszym źródłem finansowania są budżety jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności gminy, na terenie których dana OSP na swoją siedzibę. Wysokość pozostałych

uzależniona jest od wielu czynników, m.in. ofiarności publicznej czy ustalonej na zebraniu sprawozdawczym wysokości składek członkowskich. Im więcej tych źródeł bądź im wyższa wartość tychże źródeł, tym większe możliwości ma dana jednostka – ma ona wtedy przy właściwym zarządzaniu posiadanym kapitałem szansę na lepsze funkcjonowanie i operowanie nowocześniejszym sprzętem.

5. Zestawienie dochodów i wydatków analizowanych jednostek ochotniczej straży pożarnej

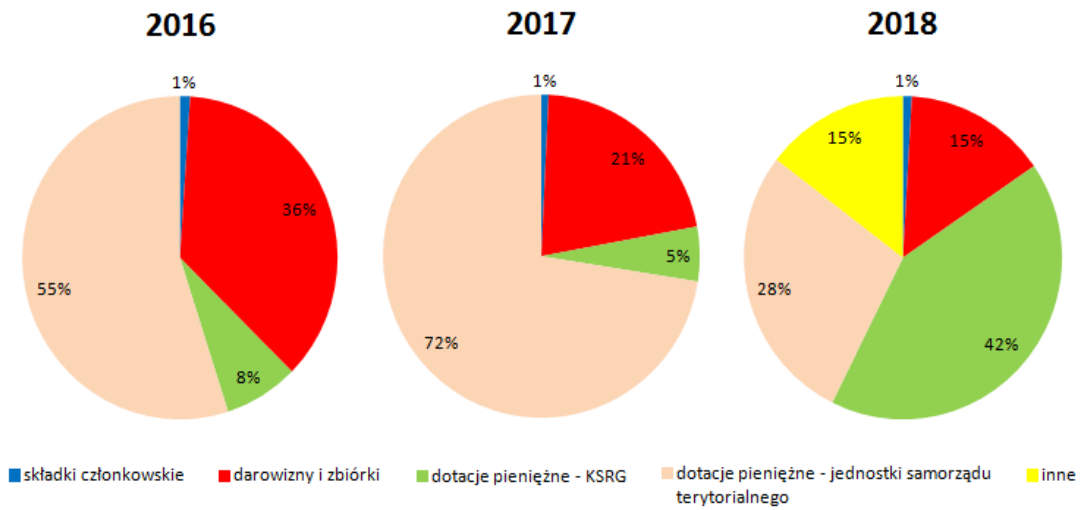
Wartość dochodów, jaką uzyskiwały jednostki położone na terenie obecnych województw: podlaskiego, opolskiego, małopolskiego, przedstawia tabela 2. Największe dochody w badanym okresie przyniosła jednostka położona na terenie województwa małopolskiego. Główną przyczyną tego zjawiska jest jej położenie oraz wynikająca z tego częstotliwość udziału w akcjach ratowniczo-gaśniczych. Pewien wpływ na obecną sytuację może mieć również długa tradycja istnienia jednostki, wynikająca z uwarunkowań historycznych. Była to pierwsza jednostka założona na terenie obecnego województwa małopolskiego, która rozwijała się pomimo różnych zawirowań historycznych. Spośród analizowanych jednostek ma ona również największą liczbę członków.

Tabela 2. Dochody wybranych jednostek OSP

Z terenu województwa	Rok		
	2015	2016	2017
podlaskiego	59 146,00	86 724,00	92 133,00
opolskiego	18 387,48	17 648,71	15 876,64
małopolskiego	100 386,66	51 031,34	95 324,65

Źródło: opracowanie własne.

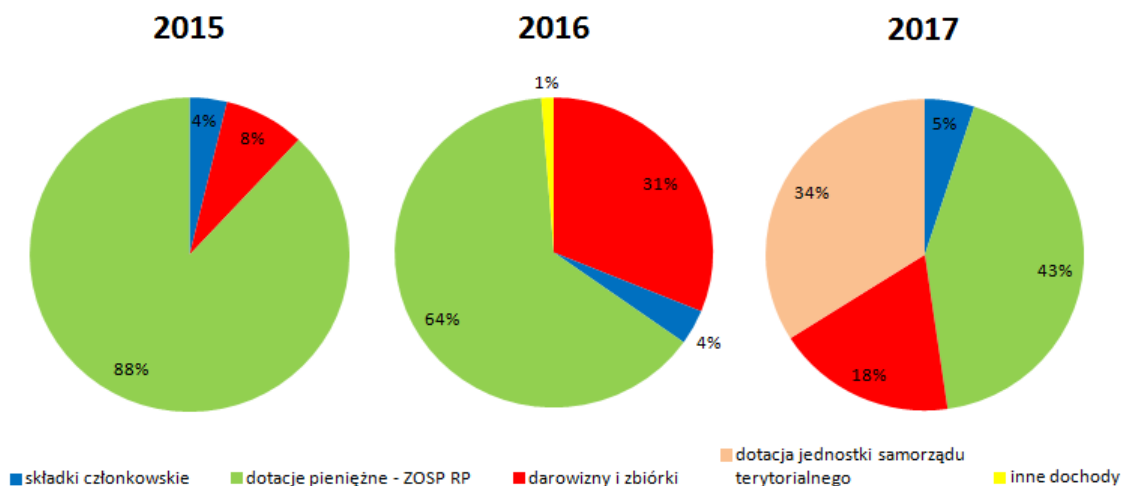
Wykres 5 przedstawia, jak zmieniała się struktura dochodów osiągniętych w ciągu tych 3 lat. Udział składek członkowskich pozostaje na stałym poziomie i wynosi 1%. Początkowo udział dotacji pieniężnych pochodzących z jednostek samorządu terytorialnego kształtował się na poziomie wynoszącym ponad 50% i wzrósł w 2017 r. do 72%. Natomiast w 2018 r. udział ten spadł do 28%, a jego wartość kwotowa kształtowała się na poziomie zbliżonym do poziomu w 2016 r. Taka zmiana spowodowana jest ogólnym wzrostem dochodów tej jednostki. O ponad połowę spadł udział darowizn i zbiórek. Pojawiły się także inne dochody, jakimi były wpłaty mieszkańców na cele statutowe, stanowiące 15% uzyskanego dochodu. Wzrost dotacji pieniężnych z KSRG widoczny jest we wzroście jego udziału w strukturze z 8% do 42%.



Wykres 5. Struktura dochodów osiągniętych w latach 2016–2018 przez jednostkę położoną na terenie województwa podlaskiego

Źródło: opracowanie na podstawie danych pochodzących z jednostki.

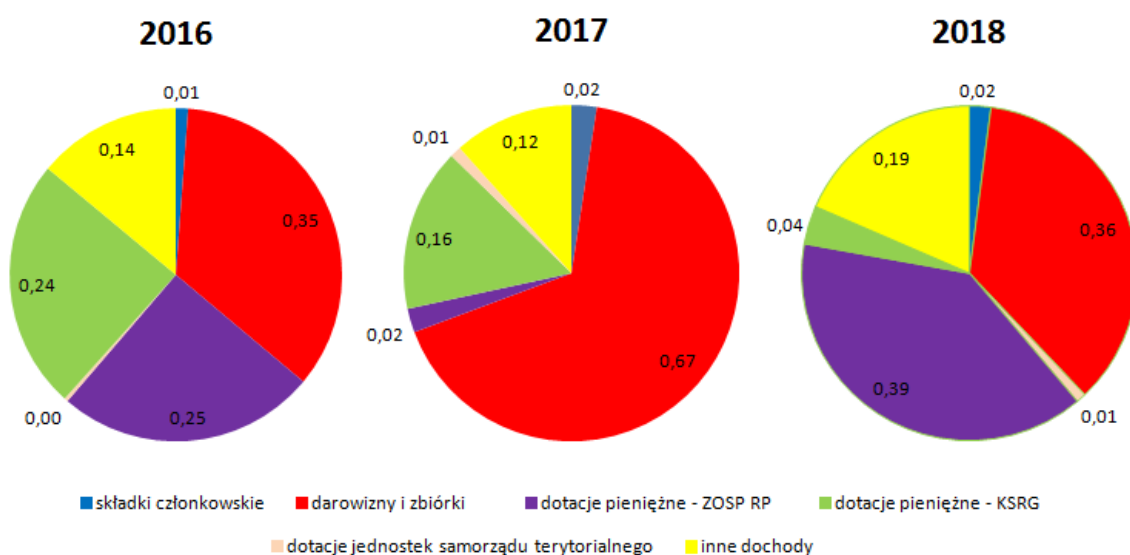
Wykres 6 przedstawia, jak zmieniała się struktura dochodów w latach 2015–2017 dla jednostki położonej na terenie województwa opolskiego. Pozwala nam to lepiej zaobserwować, jak zmienił udział dotacji pieniężnych pochodzących ze Związku Ochotniczych Straży Pożarnych w ogóle dochodów osiągniętych przez jednostkę. Jest to spadek o ponad połowę. W obserwowanych latach nastąpił wzrost udziału darowizn i zbiórek, co może być skutkiem popularyzowania przekazywania 1% podatku dochodowego na daną jednostkę.



Wykres 6. Struktura dochodów osiągniętych w latach 2015–2017 przez jednostkę położoną na terenie województwa opolskiego

Źródło: opracowanie na podstawie danych pochodzących z jednostki.

Wykres 7 obrazuje, jak zmieniała się struktura osiąganych dochodów jednostki położonej na terenie województwa małopolskiego. Największą część w badanym okresie stanowią darowizny i zbiórki. Ich wartość kształtuje się na względnie stałym poziomie sięgającym 34 437 zł. Jednakże spadek ogółu dochodów sprawia, że w 2017 r. stanowią one 67% wszystkich dochodów. Spadek dotacji pochodzących z Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego ma swoje odzwierciedlenie w zmianie z 24% do zaledwie 4% ogółu uzyskiwanych dochodów. Zmiany dotyczące dotacji pieniężnych pochodzących ze Związku Ochotniczych Straży Pożarnych wynikają z organizowania obozów. W 2017 r. jednostka nie podjęła się takiego wyzwania. Prawdopodobnie to ona uczestniczyła w obozie formacyjnym w Niemczech, dlatego też dotacja ta nie wynosi ponad 25%, lecz jedynie 0,02% ogółu dochodów. Na względnie stałym poziomie w strukturze dochodów kształtują się te uzyskiwane ze składek członkowskich i wynoszą 2%. Dotacje pochodzące z jednostek samorządu terytorialnego wynoszą 1%. Inne dochody stanowiły średnio 15% uzyskiwanych dochodów.



Wykres 7. Struktura dochodów osiągniętych w latach 2015–2017 przez jednostkę położoną na terenie województwa małopolskiego

Źródło: opracowanie na podstawie danych pochodzących z jednostki.

Jeszcze kilka lat temu sytuacja finansowa jednostki z województwa podlaskiego nie była taka dobra. Zaskakujący wydaje się fakt, że dochody jednostki położonej na terenie województwa podlaskiego są wyższe od jednostki z województwa opolskiego. Prawdopodobnie wynika to z tego, że również Unia Europejska wspiera rozwój jednostki położonej na wschodzie Polski. Może być to również skutkiem działań państwa zmierzających do zniwelowania różnic w poziomie rozwoju i wyposażenia jednostek OSP. Pomimo tego, że dochody osiągnięte przez jednostkę z Podlasia są wyższe od jednostki z Opolszczyzny, to jest ona gorzej wyposażona oraz ma mniejszą remizę.

Trudno jest porównywać strukturę dochodów wybranych trzech jednostek, ponieważ nie są sprecyzowane zasady określające, jakie dochody należy przyporządkować do konkretnych grup. Osoby odpowiedzialne za sporządzenie sprawozdań finansowych przydzielają je według własnego uznania. Warto to uregulować, aby takie zestawienie było możliwe i dawało rzetelne wyniki. Dwie spośród analizowanych jednostek, a mianowicie jednostka z województwa podlaskiego i województwa małopolskiego, włączone są do KSRG. Obie wstąpiły do niego już w 1995 r. – roku jego założenia. Spowodowane było to ich położeniem przy ruchliwych i ważnych szlakach komunikacyjnych. Jednostka z województwa opolskiego nie jest włączona do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, ale podejmuje stosowne kroki, aby do niego wstąpić. Pomimo różnic w wielkości dochodów i wydatków cechą wspólną dla tych trzech jednostek OSP jest działanie przy nich jednostek Młodzieżowych Drużyn Pożarniczych. MDP położona na terenie dawnego zaboru austriackiego działała już w dwadzieścia lat temu, na terenie zaboru pruskiego funkcjonuje od sześciu lat, a na terenie zaboru rosyjskiego od czterech lat.

Praca z Młodzieżową Drużyną Pożarniczą nie polega wyłącznie na przygotowywaniu się do zawodów sportowo-pożarniczych, ale regularnie prowadzone są działania mające na celu zachęcenie młodych osób do wstąpienia w szeregi OSP. Z dotychczasowych obserwacji prezesów tych jednostek wynika, że zdecydowana większość członków Młodzieżowej Drużyny Pożarniczej po ukończeniu 18 lat i odbyciu stosownych kursów i szkoleń wstępuje w szeregi ochotniczej straży pożarnej oraz bierze udział w akcjach ratowniczo-gaśniczych. Młodzieżowa Drużyna Pożarnicza z województwa opolskiego została już kilka razy wyróżniona za jej działania. Również starania drużyny położonej na terenie byłej Galicji zostały docenione w konkursach o zasięgu krajowym.

W województwie opolskim i małopolskim zauważyć można pewne tradycje rodzinne w niesieniu pomocy potrzebującym. Zdarza się, że do akcji wyjeżdżają ojcowie ze swoimi dziećmi. W województwie podlaskim idea niesienia pomocy nie jest tak rozwinięta jak w przypadku dwóch wcześniej wymienionych województw. Z pewnością wynika to z uwarunkowań historycznych oraz związanej z tym obywatelskiej odpowiedzialności. Jednostki położone na wschodzie dopiero teraz próbują rozpocząć współpracę z jednostkami położonymi za zachodnią granicą Polski. Analizowana jednostka pomimo tego, że organizowała już obozy międzynarodowe, nie nawiązała trwałej współpracy z drużyną zagraniczną. Taka kooperacja z pewnością umożliwiłaby jej wymianę doświadczeń, która może wpłynąć na rozwój jednostki, a także zapoznanie się ze sprzętem, na jakim pracują strażacy z zagranicy podczas akcji. Znajomości zawarte ze strażakami z Niemiec – bo najczęściej z nimi strażacy z Polski mają podpisane umowy partnerskie – pozwalają również na nabycie nowego sprzętu. A to wyposażenie, które u naszych zachodnich sąsiadów uważane jest za zużyte, traktowane jest w Polsce jako nowe

i eksploatowane następnie przez wiele lat. Różnego rodzaju wymiany międzynarodowe wspierane są m.in. przez Polsko-Niemiecką Współpracę Młodzieży (PNWM), dzięki której możliwe jest organizowanie obozów dla młodych strażaków.

Przeprowadzona analiza pozwala zauważyć, że władze trzech wybranych jednostek starają się zaszczepić miłość do pożarnictwa wśród najmłodszych oraz zachęcić ich do niesienia bezinteresownej pomocy potrzebującym. Takie długofalowe działanie może przyczynić się do zniwelowania różnic, a także do tego, że liczba jednostek ochotniczej straży pożarnej nie będzie malała, lecz wzrastała.

6. Podsumowanie i wnioski

W historii naszego kraju stan pokoju był kilkakrotnie naruszany. Nasi przodkowie żyli przez sto dwadzieścia trzy lata pod zaborami, inni walczyli o wolność podczas wojen. Uwarunkowania historyczne pomimo swego, mogłoby się wydawać, bardzo odległego oddziaływania, wpłynęły jednak na obecną sytuację oraz potrzeby finansowe jednostek ochotniczej straży pożarnej położonych na terenach województw: opolskiego, podlaskiego i małopolskiego. Na terenach województwa małopolskiego (dawnej Galicji) zainicjowano najwcześniej powstanie straży pożarnej, czego przejawem była ustawa o OSP obowiązująca już od 1786 r. W kolejnych latach na terenie innych zaborów uchwalano przepisy dotyczące ochrony przeciwpożarowej oraz wyposażenia jednostek. Stopniowy rozwój pożarnictwa trwał aż do 1939 r. Jednostki położone na ziemiach zajętych przez wojsko Rzeszy wyposażane były w innowacyjny sprzęt, a na terenach zajętych przez ZSRR ograbiane z posiadanego sprzętu. Obecnie najbardziej rozwinięta jest jednostka z województwa małopolskiego, która w okresie wojennym nie była aż tak represjonowana przez obce władze. Pomimo działań państwa polskiego podejmowanych już od końca 1944 r., mających na celu ujednoczenie standardów pożarnictwa i wyposażenia jednostek w całym kraju, nadal występują pewne różnice. Niektóre z nich wydają się być pochodną uwarunkowań historycznych.

Współcześnie najistotniejszymi czynnikami systemu finansowania OSP są dotacje pieniężne pochodzące z jednostek samorządu terytorialnego, ze Związku Ochotniczych Straży Pożarnych i Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, a także wpływy z tytułu 1% podatku dochodowego od osób fizycznych. Na zakres działalności jednostek ochotniczej straży pożarnej wpływają także w znaczącym stopniu otrzymywane darowizny i prowadzone zbiórki.

Różnice w wielkości dochodów i wydatków jednostki z województwa opolskiego i podlaskiego mogą być skutkiem działań państwa mających na celu ujednoczenie rozwoju i wyposażenia remiz OSP. Jednak aby te występujące dysproporcje zniwelować, niezbędne są nie tylko środki pieniężne, ale i osoby, które będą chciały działać i korzystać z tych otrzymywanych dotacji.

BIBLIOGRAFIA

Biuletyn informacyjny Państwowej Straży Pożarnej za rok 2017, 2018, Oficyna Wydawniczo-Poligraficzna ADAM, Warszawa.

Nowocień P., 2012, *Zmiany organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej w obliczu reform administracji publicznej oraz współpraca na rzecz ochrony przeciwpożarowej*, „Społeczeństwo i Edukacja. Międzynarodowe Studia Humanistyczne”, nr 1, s. 495–522.

Pilawski W., 1991, *Organizacja ochrony przeciwpożarowej na ziemiach polskich w latach 1939–1945*, „Muzealny Rocznik Pożarniczy”, t. 2, s. 23–41.

Rachunki kwartalne Produktu Krajowego Brutto w latach 2012–2016. Informacje i opracowania statystyczne, 2017, GUS, Warszawa.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. 1989, nr 20, poz. 104.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. 1991, nr 81, poz. 351.

<http://kultura-bezpieczenstwa.pl/wp-content/uploads/2015/07/9popis153-172.pdf>[dostęp:30.05.2018 r.].

http://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/w_okresie_zaborow [dostęp: 30.05.2018 r.].

<http://www.osppustyny.pl/16,historia-historia-pozarnictwa.htm> [dostęp: 26.05.2018 r.].

<http://www.mapawydawkow.pl/2011,2012,2013,2014,2015,2016> [dostęp: 31.05.2018 r.].

<http://www.biuletyn.bdo.pl/biuletyn/finanse-publiczne/bdo-finansepubliczne/Jednostki-finansowpublicznych/wzrost-uposazen-sluzb-mundurowych4032.html> [dostęp: 12.06.2018 r.].

https://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/krajowy_system_ratowniczo_gasniczy [dostęp: 23.10.2019 r.].



STUDENCKIE
zeszyty naukowe

zachęcamy do rozwijania
Twojego *dorobku naukowego*

PUBLIKUJ ARTYKUŁ
Z KAŻDEJ
DZIEDZINY NAUK
TO
ZYSKASZ

Student, absolwent:

- uczestnictwo w dyskusji naukowej – wymianie myśli i twórczych rozwiązań naukowych,
- zwieńczenie pracy i zaangażowania na różnych polach aktywności studenckiej,
- profesjonalny debiut dla osób rozpoczynających działalność naukowo-badawczą,
- zdobycie umiejętności związanych z procedurą wydawniczą,
- rozwój kariery zawodowej,
- realizacja celów rozwoju naukowego i zawodowego w sposób niestandardowy,
- wzbogacenie swojego życiorysu i dorobku naukowego,
- zdobycie cennych punktów przy wnioskowaniu o stypendium Rektora lub Prezydenta Miasta.

Nauczyciel akademicki:

- rozwój dorobku naukowego poprzez udział w redagowaniu i recenzowaniu SZN WEUO – funkcja Redaktora lub Recenzenta Naukowego Zeszytu,
- rozwój i potwierdzenie umiejętności dydaktycznych poprzez upowszechnianie wyników badań naukowych studentów i doktorantów,
- skuteczne osiągnięcie efektów kształcenia w zakresie kształtowania umiejętności badawczych studentów, także poza standardowymi zajęciami dydaktycznymi
- możliwość rozwoju interdyscyplinarnych badań i zacieśniania współpracy w środowisku naukowym.



UNIWERSYTET OPOLSKI
WYDZIAŁ EKONOMICZNY



REDAKCJA:

- 📍 Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Opolski
ul. Ozimska 46a, 45-058 Opole
- @ mkrasucka@uni.opole.pl
- ☎ (77) 40 16 897
- 💻 szn.we.uni.opole.pl
- 📘 facebook.com/wydzialekonomiczny

szn.we.uni.opole.pl

Studenckie Zeszyty Naukowe mają charakter **Serii Wydawniczej** i są wydawane w formie elektronicznej.

Publikacja artykułów jest **nieodpłatna** - Autor nie ponosi żadnych kosztów związanych z publikowaniem artykułu.