

Kinga Gruzziel

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

PODATEK ROLNY JAKO ŹRÓDŁO DOCHODÓW WŁASNYCH GMIN WIEJSKICH W POLSCE

AGRICULTURAL TAX AS OWN REVENUES SOURCE OF RURAL MUNICIPALITIES IN POLAND

Słowa kluczowe: podatek rolny, dochody własne, gminy wiejskie

Key words: agricultural tax, own revenues, rural municipalities

Abstrakt. Przedstawiono wyniki badań dotyczących struktury dochodów własnych gmin wiejskich w Polsce. Analizowano wpływy z tytułu podatku rolnego w oraz udziału podatku rolnego w dochodach własnych gmin w ujęciu ogółem oraz w przeliczeniu na 1 ha UR. Przedstawiono zróżnicowanie dochodów własnych gmin wiejskich w ujęciu terytorialnym według Klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do celów Statystycznych (NUTS). Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdzono występowanie zależności dochodów własnych gmin determinowanej ich typem. Stwierdzono zależność pomiędzy skalą dochodów własnych a powiązaniem źródeł dochodów z czynnikiem ziemi. W latach 2009-2010 zmniejszenie dochodów własnych gmin było skutkiem niekorzystnych warunków ekonomicznych i klimatyczno-pogodowych, zwłaszcza w regionach południowym i południowo-zachodnim Polski.

Wstęp

System opodatkowania rolnictwa w Polsce jest efektem przeprowadzonej na początku lat 90. XX wieku reformy oraz przedakcesyjnych wymogów stowarzyszeniowych Unii Europejskiej (UE). Opodatkowanie rolnictwa jest jednym z podsystemów systemu podatkowego obowiązującego w Polsce, a jego specyfiką jest szczególne traktowanie rolnictwa, co wynika z charakteru produkcji rolnej. Główną konstrukcją podatkową obciążającą polskie rolnictwo jest podatek rolny mający charakter podatku majątkowego. Podatek rolny może zależeć od wielkości gruntu i jego wartości, a także może być oparty na wysokości czynszu dzierżawnego oraz koncepcji dochodu [Gomułowicz, Małecki 2013].

Podstawą wymiaru podatku rolnego jest wartość gruntu tworzącego gospodarstwo rolne. Podatek rolny jest głównym obciążeniem podatkowym ponoszonym przez gospodarstwa rolne i odprowadzany do budżetów gmin, na terenie których położone są grunty podlegające opodatkowaniu [Borszowski 2013]. Terminy płatności podatku są uzależnione proporcjonalnie od czasu trwania obowiązku podatkowego – w terminach do 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada, a jego wysokość ustala rada gminy na podstawie ceny kwintala żyta określanej zgodnie z komunikatem Prezesa GUS ogłaszanym w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” w terminie 20 dni po upływie trzeciego kwartału roku podatkowego.

Skutkiem reformy sektora finansów publicznych było stworzenie podstaw do zwiększania samodzielności finansowej Jednostek Samorządu Terytorialnego (JST) [Alińska 2006, Kosikowski 2012]. Zgodnie z art. 4 ust. 1. *Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 roku* [Dz.U. 2014, poz. 1115 t.j.], dochody własne gminy stanowią m.in.:

- wpływy z podatków m.in.: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej;
- wpływy z opłat (m.in. skarbowej, targowej, miejscowej, od posiadania psów);
- dochody z majątku gminy;
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy;

- 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami;
- dochody z tytułu udziału we wpływach od podatku dochodowego od osób fizycznych (39,34%) oraz podatku dochodowego od osób prawnych (6,71%).

Jedno z największych źródeł dochodów własnych gmin stanowi podatek od nieruchomości (31,2%) oraz udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (28,1%). Dochody z podatku rolnego szacowano na poziomie (4,3%) [Utzig 2007]. Udział podatku rolnego w dochodach własnych budżetów gmin wykazuje tendencję spadkową. W skali kraju podatek rolny w dochodach własnych budżetów gmin stanowił około 5%, jednak w gminach województw regionu wschodniego udział ten był wyższy niż w gminach regionów zachodnich [Gruzziel 2008].

Material i metodyka badań

Celem opracowania było dokonanie analizy dochodów własnych gmin w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem wpływów uzyskiwanych przez JST z tytułu podatku rolnego w latach 2007-2013. Przedstawiono wielkości dochodów własnych gmin ogółem w wartościach bezwzględnych oraz w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych (UR). Przedmiotem analizy były dochody własne gmin z wyszczególnieniem gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich. Przedstawiono wielkości dochodów gmin wiejskich tytułem podatku rolnego oraz zróżnicowanie w perspektywie czasowej.

Badanie obejmowało gminy sklasyfikowane według kryterium Klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do celów Statystycznych (NUTS). Wspólna klasyfikacja NUTS została wprowadzona w celu gromadzenia, opracowania i wykorzystania na obszarze UE porównywalnych danych dla potrzeb statystyk regionalnych oraz kształtowania polityk i prowadzenia analiz społeczno-gospodarczych regionów. Poszczególne regiony obejmują terytorium województw:

- centralny – łódzkie, mazowieckie,
 - południowy – małopolskie, śląskie,
 - wschodni – lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie,
 - północno-zachodni – lubuskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie,
 - południowo-zachodni – dolnośląskie, opolskie,
 - północny – kujawsko-pomorskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie.
- W opracowaniu poddano weryfikacji tezę, że udział wpływów tytułem podatku rolnego w dochodach własnych gmin cechuje się zróżnicowaniem w ujęciu regionalnym.

Wykorzystano następujące metody badawcze: metodę porównawczo-opisową i analizę szeregów czasowych. W opracowaniu wykorzystano dane liczbowe pochodzące z Banku Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego oraz zawarte w sprawozdaniach z wykonania budżetów gmin za lata 2007-2013, publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Wyniki badań

Dochody własne gmin ogółem w latach 2007-2013 kształtowały się od 26,5 mld w 2007 roku do 38,5 mld w 2013 roku (tab. 1). Tylko w 2009 roku dochody własne zmniejszyły się w relacji do roku poprzedniego o kwotę 700 mln zł. W pozostałych latach dynamika zmian kształtowała się pomiędzy 4,2% w 2007 roku a 2% w latach 2012 i 2013. Zmniejszenie dochodów własnych w 2009 roku odnotowano we wszystkich typach gmin, co można tłumaczyć wpływem kryzysu finansowego na budżety JST. Największy wzrost dochodów własnych w gminach wiejskich stwierdzono w 2013 roku – od 9,1 mld zł w 2007 roku do 14,3 mld zł. Najmniejszą wielkość dochodów własnych w latach 2007-2013 odnotowano w gminach miejskich. Można zatem wnioskować zależność pomiędzy charakterem gminy i prowadzonej na jej terenie działalności a skalą dochodów własnych.

Poziom dochodów własnych gmin w Polsce w przeliczeniu na ha UR kształtował się od 1,4 tys. zł w 2007 roku do 2,1 tys. zł w 2013 roku (tab. 2). Wartości dochodów własnych gmin ogółem były niższe od dochodów własnych gmin miejsko-wiejskich, a różnice w poszczególnych latach wynosiły od 233,8 zł/ha UR w 2007 roku do 407,7 zł/ha UR w 2013 roku. Naj-

Tabela 1. Dochody własne gmin w latach 2007-2013
 Table 1. Own revenue of communes in the years 2007-2013

Gminy/Communes	Dochody [mld zł]/Revenue [bln PLN]						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ogółem/Total	26,5	30,7	30,0	32,3	34,5	36,5	38,5
Miejskie/Urban	8,4	9,6	9,2	9,7	10,2	10,5	10,8
Miejsko-wiejskie/Urban-rural	9,0	10,5	10,3	11,1	12,0	12,7	13,5
Wiejskie/Rural	9,1	10,6	10,5	11,4	12,3	13,3	14,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie BDL
 Source: own calculations based on BDL

Tabela 2. Dochody własne gmin w przeliczeniu na ha UR w latach 2007-2013
 Table 2. Own revenue of communes per ha of arable land in the years 2007-2013

Gminy/Communes	Dochody [tys. zł]/Revenue [thous. PLN]						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ogółem/Total	1,4	1,7	1,6	1,7	1,9	2,0	2,1
Miejskie/Urban	6,7	7,6	7,3	7,7	8,1	8,4	8,6
Miejsko-wiejskie/Urban-rural	1,7	1,9	1,9	2,1	2,2	2,4	2,5
Wiejskie/Rural	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,2

Źródło: jak w tab. 1
 Source: see tab. 1

większe kwoty dochodów własnych gmin w przeliczeniu na 1 ha UR stwierdzono w gminach miejskich w 2013 roku – od 6,7 tys. zł/ha UR w 2007 roku, do 8,6 tys. zł/ha UR (tab. 2). W gminach wiejskich wielkość dochodów własnych w 2013 roku w przeliczeniu na 1 ha UR kształtowała się od 727,7 zł w 2007 roku do 1207,5 zł. Wielkość dochodów gmin wiejskich była około ośmiokrotnie mniejsza niż dochody gmin miejskich. Można wnioskować, że stopień uprzemysłowienia gminy i mniejsze powiązanie źródeł dochodów gminy z czynnikiem ziemi wpływa na zwiększenie dochodów własnych.

W tabeli 3 przedstawiono udział podatku rolnego w strukturze dochodów własnych gmin w latach 2007-2013. Udział podatku rolnego w strukturze dochodów własnych gmin ogółem kształtował się na poziomie od 3% w latach 2007-2011 do 4,2% w latach 2012 i 2013. W gminach miejskich miał on charakter marginalny (od 0,2% do 0,3%). Udział wpływów z podatku rolnego miał większe znaczenie w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich. W gminach wiejskich kształtował się on na poziomie od 5,5% w 2011 roku do 7,5% w 2009 roku. Zmniejszenie udziału podatku rolnego w strukturze dochodów własnych, które odnotowano w poszczególnych kategoriach gmin było skutkiem niekorzystnych warunków pogodowych oraz zwiększonej skali ulg i zwolnień podatkowych związanych z powodzią w 2010 roku.

Tabela 3. Udział podatku rolnego w dochodach własnych gmin w latach 2007-2013
 Table 3. The share of agricultural tax in revenue of communes in the years 2007-2013

Gminy/Communes	Udział podatku rolnego/Share of agricultural tax [%]						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ogółem/Total	3,4	3,9	4,0	3,0	3,0	4,2	4,2
Miejskie/Urban	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3
Miejsko-wiejskie/Urban-rural	3,3	3,8	3,9	2,9	2,9	4,1	4,2
Wiejskie/Rural	6,6	7,4	7,5	5,6	5,5	7,3	7,3

Źródło: jak w tab. 1
 Source: see tab. 1

Tabela 4. Wpływy z podatku rolnego gmin wiejskich na 1 ha UR w latach 2007-2013
 Table 4. Revenue from the agricultural tax rural communes per 1 ha AL in the years 2007-2013

Region położenia gmin/ Region of commune location	Wpływy z podatku rolnego [zł/ha]/ Revenue from the agricultural tax [PLN/ha]						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Centralny/Centraln	40,3	51,3	50,9	42,3	45,0	60,6	64,5
Południowy/Southern	54,4	75,2	74,3	53,7	57,6	90,5	94,6
Wschodni/Eastern	50,4	61,7	61,6	53,0	56,0	73,6	78,2
Północno-zachodni/North-western	48,3	64,5	66,6	53,1	56,0	83,1	91,4
Południowo-zachodni/South-western	77,6	110,6	107,4	80,5	88,0	144,2	156,4
Północny/Northern	55,8	74,7	76,7	60,9	66,1	97,4	106,7

Źródło: jak w tab. 1

Source: see tab. 1

Kwoty podatku rolnego w przeliczeniu na 1 ha UR w ujęciu terytorialnym obrazują zróżnicowanie wartości użytkowej gruntów stanowiących podstawę tej konstrukcji podatkowej oraz warunków klimatyczno-glebowych. Wpływy z podatku rolnego w relacji do roku poprzedniego we wszystkich regionach zwiększyły się w 2008 roku oraz w latach 2011-2013. W 2009 roku wpływy z podatku rolnego w relacji do roku poprzedniego zwiększyły się tylko w regionach północno-zachodnim i zachodnim Polski, odpowiednio o 2,1 p.p. i 2 p.p. W 2010 roku zmniejszenie wpływów z podatku rolnego w przeliczeniu na ha UR odnotowano we wszystkich regionach. Najmniejszy spadek o 8,6 p.p. stwierdzono w regionach północno-zachodnim i północnym Polski. Największe zmniejszenie dochodów z podatku rolnego o 26,9 p.p. oraz o 20,6 p.p. wystąpiło w gminach regionów południowo-zachodniego i południowego, które w największym stopniu odczuły skutki powodzi.

W tabeli 5 przedstawiono zróżnicowanie udziału podatku rolnego w strukturze dochodów własnych gmin wiejskich w poszczególnych regionach. Największy udział podatku rolnego na poziomie od 8,3% w 2001 roku do 10,9% w 2009 roku stwierdzono w regionie wschodnim obejmującym tereny województw lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego i świętokrzyskiego. Nieznacznie niższe wielkości stwierdzono w gminach regionu północnego (kujawsko-pomorskie, pomorskie i warmińsko-mazurskie) od 6,9% w 2010 roku do 9,7% w 2009 roku. Najmniejszy udział podatku rolnego w strukturze dochodów własnych odnotowano w gminach regionu południowego obejmującego województwa małopolskie i śląskie, które cechuje słabsza wartość użytkowa gruntów i korzystanie z ulgi i zwolnień podatkowych. Udział podatku rolnego w dochodach własnych gmin regionu południowego kształtował się od 2,7% w 2010 roku do 4% w latach 2008-2009.

Tabela 5. Udział podatku rolnego w dochodach własnych gmin wiejskich w latach 2007-2013
 Tabel 5. The share of agricultural tax revenue of communes in the years 2007-2013

Region położenia gmin/Region communes location	Udział podatku rolnego/Share of agricultural tax [%]						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Centralny/Centraln	5,6	6,1	6,1	4,7	4,8	5,9	5,8
Południowy/Southern	3,3	4,0	4,0	2,7	2,6	3,9	3,8
Wschodni/Eastern	10,6	10,8	10,9	8,5	8,3	10,3	10,3
Północno-zachodni/North-western	5,5	6,4	6,6	4,8	4,6	6,4	6,6
Południowo-zachodni/South-western	6,6	8,5	8,4	5,8	6,0	8,9	8,8
Północny/Northern	8,2	9,4	9,7	6,9	6,8	9,5	9,6

Źródło: jak w tab. 1

Source: see tab. 1

Wnioski

1. Wpływy z tytułu podatku rolnego i ich udziału w dochodach własnych gmin terminuje typ gminy. Podatek rolny w dochodach własnych gmin miejskich miał marginalny udział, co można tłumaczyć większą skalą uprzemysłowienia i mniejszym powiązaniem źródeł dochodów własnych z czynnikiem ziemi.
2. Wielkość dochodów własnych ogółem we wszystkich typach gmin była mniejsza w 2009 roku, a zjawisko to możemy tłumaczyć skutkami kryzysu finansowego i jego wpływu na sektor samorządowy. Ograniczenie dochodów własnych gmin wiejskich, zwłaszcza w regionach południowym i południowo-zachodnim, było skutkiem powodzi w 2010 roku i korzystania przez rolników w kolejnych latach z ulg i zwolnień podatkowych.

Literatura

- Borszowski P. 2013: *Podatek rolny i leśny, Komentarz*, Wydanie I, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis. Warszawa, 35-42.
- Gomułowicz A., Małecki J. 2013: *Podatki i prawo podatkowe*, Wydanie VII, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa, 615.
- Alińska A. 2006: *Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego – skala źródła finansowania*, [w:] B. Samojlik (red.), *Kierunki zmian w sektorze finansów publicznych w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa, 11.
- Gruziel K. 2008: *Stan i kierunki zmian w opodatkowaniu gospodarstw rolniczych*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa, 94.
- Kosikowski C. 2012: *Wieloaspektowość kryzysu finansów publicznych w Polsce*, Państwo i społeczeństwo. nr 3/2012, Oficyna wydawnicza AFM, Kraków, 182.
- Utzig M. 2007: *Podatek rolny jako źródło dochodów własnych gmin*, Zesz. Nauk. SGGW, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 62(2007), 22.

Summary

The paper presents results of research on own income rural communes in Poland. The analysis proceeds by way of the agricultural tax and the share of agricultural tax in their income in terms of total and per hectare of arable land. Shows the diversity of own revenue rural communes in terms of territorial according to the Classification of Territorial Units for Statistics (NUTS). The analysis showed an association of own revenues of communes to their type. The relationship between the level of revenue of their own, and link between sources of income from the land factor: In 2009-2010, a reduction of own revenues of communes was the result of adverse economic conditions and climate and weather especially in the southern region and south-western region.

Adres do korespondencji:
dr inż. Kinga Gruziel
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Warszawie
ul. Nowoursynowska 166
02-787 Warszawa
tel. (22) 593 40 32
e-mail: kinga_gruziel@sggw.pl