

Tomasz Wojewodziec

Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

**ZNACZENIE PODATKU ROLNEGO W DOCHODACH
BUDŻETOWYCH GMIN KARPACKICH**

*THE IMPORTANCE OF AGRICULTURAL TAX FOR BUDGETARY
INCOMES OF THE CARPATHIAN COMMUNES*

Słowa kluczowe: podatek rolny, dochody gmin, Karpaty Polskie

Key words: agricultural tax, incomes of communes, the Polish Carpathians

Synopsis. Ukształtowanie terenu istotnie wpływa na potencjał produkcyjny rolnictwa, ale również na dochody gmin z tytułu podatku rolnego. Dlatego też w opracowaniu podjęto próbę oceny i porównania znaczenia podatku rolnego w dochodach gmin. Szczególną uwagę poświęcono ocenie zróżnicowania występującego pomiędzy gminami zlokalizowanymi w Karpatach Polskich.

Wstęp

Rolnictwo, ze względu na rolę jaką odgrywa w łańcuchu powiązań społeczno-gospodarczych cieszy się w wielu krajach, w tym również i w Polsce szczególnymi przywilejami. Bardzo często prowadzona jest w stosunku do niego odrębna, łagodniejsza w porównaniu do innych gałęzi gospodarki polityka podatkowa. Podstawowym obciążeniem fiskalnym rolników w Polsce jest podatek rolny (Dz.U. z 1993 r. nr 94, poz. 431 z późn. zm.). Planowane rozwiązania w opodatkowaniu rolnictwa muszą uwzględniać wpływ proponowanych zmian na sytuację ekonomiczną rolników. Rolnicy nie należą do zdecydowanych przeciwników zmian w systemie opodatkowania rolnictwa, a swoją akceptację dla planowanych rozwiązań uzależniają od niezwiększenia wysokości ciężaru podatkowego [Wasilewski, Gruzic 2007]. Nie można jednak zapominać o znaczeniu podatku rolnego dla kształtowania budżetów samorządów gminnych. Celem opracowania była ocena udziału podatku rolnego w dochodach własnych gmin oraz przedstawienie zróżnicowania gmin karpackich ze względu na rolę jaką w ich dochodach odgrywa podatek rolny.

Uwagi metodyczne

Podatek rolny pomimo, iż nie jest ujęty w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych zaliczany jest do podatków lokalnych ze względu na fakt zasilania budżetów gmin. Rady gmin dysponują również możliwością obniżania na swoim terenie ceny żyta będącej podstawą jego naliczania, a funkcję organu podatkowego pełni organ wykonawczy samorządu gminnego (wójt, burmistrz, prezydent miasta), który może w ramach przysługujących mu uprawnień podejmować decyzje w sprawie umorzenia, odroczenia i rozłożenia na raty należności z tytułu podatku rolnego.

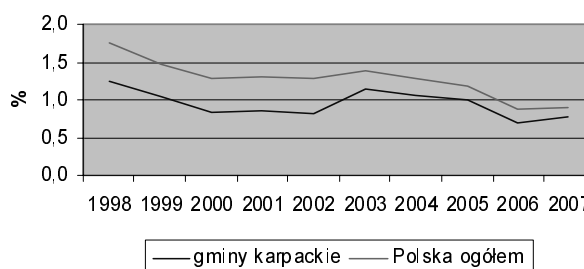
Przedmiotem podjętych analiz były dochody własne oraz dochody z tytułu podatku rolnego (według GUS) w gminach zlokalizowanych na obszarze Karpat Polskich. Zbiór gmin stanowiących zakres przestrzenny badań przyjęto za Balon i in. [1995], pomijając miasto Kraków ze względu na jego wielkość i szczególny charakter. W prezentacji wyników posłużono się wartościami wskaźników: wysokości dochodów własnych *per capita* (W), udziału dochodów z podatku rolnego w dochodach własnych (U), oraz średniej wysokości podatku rolnego z ha (P = dochody gminy z podatku rolnego/powierzchnia UR w gminie). Zakres czasowy obserwacji celowo podzielono na dwa okresy 1998-2002 oraz 2003-2007 ze względu na istotne zmiany w opodatkowaniu podatkiem rolnym jakie miały miejsce od 1 stycznia 2003 r. (Dz.U. nr 200, poz. 1680 z 2002).

W ocenie dynamiki wysokości poszczególnych kategorii dochodów uwzględniono wpływ zmiany wartości pieniądza w czasie korygując uzyskane wyniki o wskaźniki wzrostu cen publikowane przez GUS przyjmując: 1999 – 1,073; 2000 – 1,101, 2001 – 1,055; 2002 – 1,019; 2003 – 1,008; 2004 – 1,035; 2005 – 1,021; 2006 – 1,010; 2007 – 1,025 [www.stat.gov.pl].

Wpływ cen żyta na dynamikę dochodów gmin

Podatek naliczany jest bez progresji, a stawka obliczana jest według średniej ceny skupu żyta w trzech pierwszych kwartałach roku poprzedzającego rok podatkowy ogłaszanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Monitorze Polskim. Powoduje to znaczne wahania w wymiarze podatku rolnego w poszczególnych latach. I tak dla przykładu w wyniku niskich cen żyta w 1999 roku podatek rolny za 1 ha UR wchodzących w skład gospodarstwa rolnego kształtował się w 2000 roku na poziomie 72,78 zł (2,5 q x 29,11 zł/q). Natomiast wysokie ceny zbóż w 2007 roku spowodowały gwałtowny wzrost obciążeń podatkowych w 2008 roku, kiedy to wymiar podatku za jeden hektar przeliczeniowy osiągnął 145,73 zł (2,5q x 58,29 zł/q).

Podatek rolny pozostaje wciąż istotnym źródłem dochodów gmin, choć znaczenie jego z roku na rok zmniejsza się (rys. 1). Na zmianę znaczenia dochodów gmin z tytułu podatku rolnego oprócz wysokości dochodów uzyskiwanych z tego źródła wpływa również dynamika innych kategorii dochodów, tj. subwencji, dotacji i pozostałych dochodów własnych. W analizowanym okresie 1998-2007 udział dochodów gmin z tytułu podatku rolnego w dochodach ogółem systematycznie zmniejsza się. Pomimo, iż dochody gmin z podatku rolnego w 2007 roku były wyższe niż w 1998 o 39,6%, to w ujęciu realnym nastąpił ich niewielki spadek (-0,3%).



Rysunek 1. Udział dochodów z tytułu podatku rolnego w dochodach ogółem gmin

Źródło: opracowanie własne.

Zróżnicowanie dochodów gmin z tytułu podatku rolnego

Tradycyjnie dochody z omawianego podatku mają większe znaczenie dla gmin wiejskich niż miejskich. Następuje tutaj sumowanie efektów przynajmniej dwóch ważnych czynników:

- gminy wiejskie ze względu na swój charakter mają na ogół większy udział użytkowników rolnych w powierzchni ogółem,
- gminy wiejskie są na ogół mniej zamożne przez co dysponują mniejszymi dochodami, a w szczególności dochodami własnymi.

owane jest gminom w formie subwencji. Gminy karpackie charakteryzuje bardzo duże zróżnicowanie pod względem potencjału gospodarczego, a co za tym idzie również i zamożności. W latach 2003-2007 średnia wartość wskaźnika obrazującego wysokość dochodów własnych gmin karpackich wyniosła niespełna 610 zł na jednego mieszkańca¹ przy wskaźniku zmienności przekraczającym 54%. Do gmin najbiedniejszych można zaliczyć: Szerzyny (231 zł/os.), Korzenną (250 zł/os.), Spytkowice k/Nowego Targu (255 zł/os.). Dochody własne *per capita* najbogatszych gmin na badanym terenie osiągały wielkości nawet ośmiokrotnie wyższe: Zakopane (1731 zł/os.), Cisna (1756 zł/os.), Ustroń 1798 zł/os oraz Solina (2109 zł/os.).

Jeszcze większe zróżnicowanie wśród badanych obiektów stwierdzono w przypadku wskaźnika udziału dochodów gmin z podatku rolnego w dochodach własnych. W tym przypadku wskaźnik zmienności przekro-

Tabela 1. Przeciętny udział dochodów gmin z tytułu podatku rolnego w dochodach własnych [%]*

Wyszczególnienie	Przeciętny udział dochodów w latach	
	1998-2002	2003-2007
Polska ogółem		
Gminy ogółem	3,0	2,1
Gminy miejskie	0,1	0,1
Gminy miejsko-wiejskie	5,7	4,1
Gminy wiejskie	11,3	8,1
Gminy karpackie		
Gminy ogółem	2,6	2,3
Gminy miejskie	0,2	0,3
Gminy miejsko-wiejskie	3,0	2,7
Gminy wiejskie	5,4	4,8

* w ujęciu realnym (według cen stałych).
Źródło: opracowanie własne.

czył 96%, średni udział dochodów z podatku rolnego w dochodach własnych – 4,86%. Bardzo małe znaczenie mają dochody z podatku rolnego w przypadku relatywnie bogatych gmin miejskich oraz gmin górskich o dobrze rozwiniętej bazie rekreacyjno-turystycznej, gdzie jakość gleb i ukształtowanie terenu marginalizują znaczenie rolnictwa. W gminach Zakopane, Limanowa, Szczyrk, Wisła udział dochodów z tytułu podatku rolnego w dochodach własnych nie przekroczył 0,1%. Natomiast w przypadku gmin wiejskich o relatywnie dużym znaczeniu rolnictwa dla lokalnej społeczności – co wynika m.in. ze sprzyjających warunków glebowych i ograniczonego popytu na pracę poza rolnictwem – znaczenie podatku rolnego w dochodach gmin wzrasta. Gminami o bardzo wysokim udziale dochodów z podatku rolnego w dochodach własnych w latach 2003-2007 okazały się: Wielopole Skrzyńskie (17,7%), Dynów (17,8%), Roźwienica (21,5).

W wyniku przeprowadzonych procedur obliczeniowych przy wykorzystaniu średniej wartości wskaźników W oraz U dokonano podziału gmin karpackich na cztery grupy. Grupę A utworzyły gminy: Dębowiec, Kalwaria Zebrzydowska, Krasiczyn, Lanckorona, Markowa, Rokietnica i Żurawica. Gminy tej grupy charakteryzowały się realnymi dochodami własnymi *per capita* na poziomie od 622 do 808 zł rocznie i udziałem dochodów z podatku rolnego w dochodach własnych w granicach 5,5-11,4%.

Grupę C tworzą gminy mniej zamożne o niskiej wartości wskaźnika obrazującego wysokość dochodów własnych *per capita* ($W < W_{\text{śr}}$) i relatywnie dużym znaczeniu dochodów z tytułu podatku rolnego dla dochodów gmin ($U > U_{\text{śr}}$). Grupę tą tworzą przede wszystkim gminy Pogórze Dynowsko-Przemyskiego, Pogórze Ciężkowicko-Strzyżowskiego oraz zlokalizowane na obszarze Dółów Jasielsko-Sanockich (rys. 2). Gminy o relatywnie niskich dochodach własnych i jednocześnie niższym od średniej udziale dochodów z podatku rolnego w dochodach własnych utworzyły grupę D. W jej skład weszły przede wszystkim gminy Pogórze Zachodniobeskidzkiego oraz część gmin Podhala i Beskidu Niskiego. Skład grupy B determinowany jest w znacznym stopniu poziomem rozwoju gospodarczego gmin. Grupę tą tworzą jednostki o relatywnie wysokim wskaźniku wysokości dochodów własnych *per capita* i stosunkowo niewielkim udziale dochodów z podatku rolnego w dochodach własnych. Dlatego też w skład tej grupy weszły głównie gminy Pogórze Zachodniobeskidzkiego, gminy bieszczadzkie oraz bardzo dobrze rozwinięte gospodarczo górskie gminy o dużym potencjale turystycznym.

Obserwowane zróżnicowanie gmin ze względu na znaczenie dochodów uzyskiwanych z tytułu podatku rolnego wynika przede wszystkim z:

- posiadanej bazy podatkowej (jakość gleb, ukształtowanie terenu),
- zamożności gmin (mierzonej m.in. wysokością dochodów własnych),
- przyjętych rozwiązań prawnych (ulga góraska, zwolnienie dla gleb klas Vi VI),
- polityki podatkowej gmin (m.in. korzystanie z możliwości obniżania średniej ceny żyta stanowiącej podstawę do naliczania podatku).

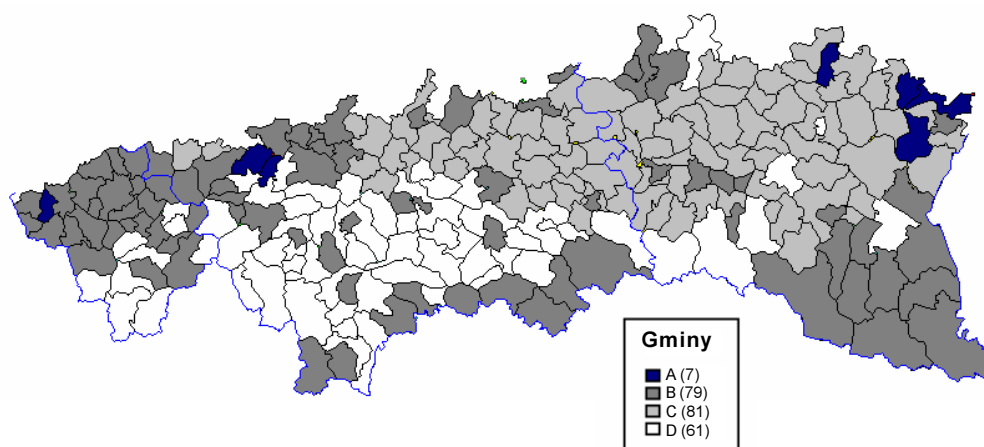
Gminy zlokalizowane na obszarach górskich Tatr, Podhala i w Beskidach Zachodnich dysponują na ogół glebami słabej jakości, co przy uwzględnieniu ulgi górskiej, oraz zwolnień ustawowych znacznie zawęża bazę podatkową omawianego podatku. W miarę przesuwania się z południa na północ przeciętna wysokość podatku rolnego z 1 ha UR wzrasta. Mimo wyższej średniej wartości tego wskaźnika w gminach Pogórze Zachodniobeskidzkiego, znaczenie dochodów z tego podatku jest w tych gminach mniejsze niż w przypadku pozostałych gmin Pogórze, o czym świadczy niższa wartość wskaźnika obrazującego udział podatku rolnego w dochodach własnych (tab. 2). Wynika to przede wszystkim ze znacznego zróżnicowania dochodów własnych pomiędzy gmi-

Tabela 2. Podział gmin karpackich ze względu na znaczenie dochodów z tytułu podatku rolnego w latach 2003-2007

Wyszczególnienie		Udział dochodów z tytułu podatku rolnego w dochodach własnych (U) [%]	
		U > 4,86	U < 4,86
Roczne dochody własne gmin <i>per capita</i> * (W) [zł/os.]	W > 610	Grupa A 7 gmin	Grupa B 79 gmin
	W < 610	Grupa C 81 gmin	Grupa D 61 gmin

* realnie w cenach z 2007 roku.
Źródło: opracowanie własne.

¹ W cenach stałych z 2007 r.



Rysunek 2. Znaczenie dochodów z tytułu podatku rolnego dla gmin karpackich

Źródło: opracowanie własne

Tabela 3. Znaczenie dochodów z podatku rolnego dla gmin karpackich

Wyszczególnienie	Udział podatku rolnego w dochodach własnych [%]*		Przeciętne dochody gmin z podatku rolnego [zł/ha UR]			
	1998-2002	2003-2007	1998	2002	2003	2007
Gminy karpackie						
Pogórze Zachodniobeskidzkie	3,0	2,7	61,4	60,9	86,5	92,8
Pogórze Ciężkowicko-Strzyżowskie	5,9	5,3	46,7	47,0	64,3	67,6
Pogórze Dynowsko-Przemyskie	8,1	6,6	61,6	53,6	68,8	74,4
Doły Jasielsko-Sanockie	3,6	3,3	49,7	43,9	67,5	73,4
Beskid Zachodnie	0,5	0,5	12,5	11,7	22,3	22,0
Beskid Niski	1,8	1,9	15,4	15,1	23,4	27,7
Bieszczady	2,4	1,8	14,7	14,1	17,2	18,4
Tatry i Podhale	0,4	0,4	5,1	4,9	8,6	9,6
Polska						
Gminy ogółem	3,0	2,1	44,0	44,7	48,0	51,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie [www.stat.gov.pl].

tytułu podatku rolnego miał fakt wprowadzenia wyższej stawki (5 q żyta) dla gruntów rolnych nie wchodzących w skład gospodarstwa niż sam fakt objęcia tych gruntów podatkiem rolnym. Powyższy autor szacuje również, iż zmniejszenie wpływów z tego podatku na skutek władztwa podatkowego organów gmin wyniosło w 2005 r. ok. 4,8%. Brak jest natomiast szczegółowych opracowań naukowych na temat skutków polityki podatkowej prowadzonej przez organy gmin. Badania Ziobro i Wojewodzica [2002] wykazywały, iż poddane badaniom gminy powiatów: proszowickiego i wadowickiego, utraciły na skutek obniżania stawek podatków lokalnych w okresie 1996-1999 ok. 10% dochodów własnych.

nami tych regionów. Zmiana cen żyta oraz zmiany obowiązujących przepisów o podatku rolnym na przełomie 2002 i 2003 r. spowodowały, iż dochody gmin karpackich z podatku rolnego wzrosły o ponad 37%. W skali całego kraju wzrost dochodów szacować należy na ok. 10%. Jest to głównie efekt włączenia do podatku rolnego gruntów objętych do 2002 r. podatkiem od nieruchomości. Jak wskazuje Dziemianowicz [2007] większy wpływ na wzrost dochodów z

Podsumowanie

Dochody gmin z tytułu podatku rolnego systematycznie rosną. Mimo znacznego wzrostu ceny żyta w badanym okresie oraz objęcia tym podatkiem użytków rolnych nie wchodzących w skład gospodarstwa rolnego znaczenie dochodów z podatku rolnego systematycznie spada, co wynika z większej dynamiki dochodów z pozostałych źródeł.

Występują znaczne dysproporcje w znaczeniu dochodów z podatku rolnego pomiędzy gminami karpackimi. Wpływ na taki stan rzeczy mają zarówno posiadane zasoby ziemi rolniczej, jak również konstrukcja systemu podatkowego, która uwzględnia ukształtowanie terenu oraz jakość i lokalizację ziemi.

Planując zmiany w opodatkowaniu rolnictwa należy uwzględnić zarówno interesy rolników, jak i gmin. W przypadku zamiany podatku rolnego na podatek dochodowy należy rozważyć możliwość zwiększenia udziałów gmin w dochodach państwa z tytułu podatku dochodowego. Wprowadzić należy również mechanizmy uwzględniające odmienną sytuację gmin o charakterze rolniczym, które dysponują znacznymi zasobami ziemi rolniczej i jednocześnie niskimi dochodami własnymi (w tym dochodami z tytułu podatków dochodowych). Nieuwzględnienie specyfiki obszarów górskich oraz gmin uzależnionych od rolnictwa spowoduje dalsze powiększanie się dysproporcji w ich rozwoju.

Literatura

- Balon** i inni KTO ? 1995: Regiony fizyczno-geograficzne. [W:] Karpaty Polskie, Przyroda, człowiek i jego działalność. (red. Warszńska J.). Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, s. 117-130.
- Diemianowicz R.** 2007: Podatki obciążające rolnictwo i ich wpływ na rozwój lokalny. *Zesz. Nauk. SERiA*, t. IX, z. 2, s. 86-91.
- Dz.U. nr 200, poz. 1680 z 2002 r.
- Wasilewski M., Gruzic K.** 2007: Podatek dochodowy w opinii rolników. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 2, Warszawa, s. 126.
- Ziobro E., Wojewodzie T.** 2003: Porównanie sytuacji finansowej gmin położonych w powiatach o różnym potencjale gospodarczym. [W:] *Ekonomiczno-społeczne instrumenty wspierania przekształceń rolnictwa i obszarów wiejskich* (red. Łęczycki K., Piechowicz B.). Wyd. Akademii Podlaskiej, Siedlce, s. 159-166.
- [www.stat.gov.pl]

Summary

The article aimed to assess the share of the agricultural tax in communes' own incomes and presentation of the Carpathian communes' diversification according to the role which agricultural tax plays in their incomes.

Communes' incomes from the agricultural tax are growing systematically. Despite a considerable increase in rye prices during the investigated period of time and including in this tax arable lands which do not form a part of agricultural farms, the importance of incomes from the agricultural tax has been decreasing systematically, which results from a greater dynamics of incomes derived from the other sources.

While planning changes in the agricultural tax system, mechanisms considering a different situation in agricultural communes and in those situated in the mountain areas should be considered. Disregarding their specificity will cause further growth of the disproportions in the income level and therefore in the development level between the rich and poor communes.

Adres do korespondencji:

dr inż. Tomasz Wojewodzie
 Uniwersytet Rolniczy w Krakowie
 Katedra Ekonomiki i Organizacji Rolnictwa
 Al. Mickiewicza 21
 31-120 Kraków
 tel. (0 12) 662 43 55
 e-mail: rrtwojew@cyf-kr.edu.pl