

PODATEK ROLNY JAKO INSTRUMENT POLITYKI FINANSOWEJ PAŃSTWA

MIROSLAWA KOZŁOWSKA-BURDZIAK*

W gospodarce rynkowej podstawowym regulatorem procesów gospodarczych i społecznych jest mechanizm rynkowy. Zadaniem państwa jest jednak tworzenie warunków do realizacji celów związanych z działalnością gospodarczą różnorodnych podmiotów. Niebagatelną rolę w polityce gospodarczej państwa odgrywa polityka fiskalna, także w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich. Określa się, że podstawowymi finansowymi instrumentami oddziaływania państwa na rolnictwo w gospodarce rynkowej są: podatki, obciążenia quasi-podatkowe, opłaty, dotacje do ceny kredytu (stóp procentowych) i ubezpieczenia rolnicze. Rozpatrywane łącznie instrumenty te tworzą system finansowy rolnictwa [3, s. 7]. W obecnie funkcjonującym systemie finansowym rolnictwa polskiego najczęściej kontrowersji wzbudzają dwa instrumenty: podatek rolny i ubezpieczenia społeczne. Celem niniejszego referatu jest ukazanie podstawowych mankamentów obowiązującego aktualnie w polskiej polityce gospodarczej podatku rolnego oraz analiza wpływów z podatku rolnego w województwie podlaskim na tle jego potencjału rolniczego. Informacje zawarte w niniejszym referacie mogą stanowić wstęp do ciągle aktualnej dyskusji nad kształtem nowego systemu opodatkowania rolnictwa.

1. GŁÓWNE CECHY PODATKU ROLNEGO W POLSCE

W ujęciu makroekonomicznym podatek rolny jest narzędziem wtórnego podziału dochodu narodowego między rolnikiem a społeczeństwem. Wpływa on do budżetu, a następnie przeznaczany jest na odpowiednie cele. Część podatku wraca do rolnictwa poprzez inwestycje w infrastrukturę, służby doradcze czy też np. oświatę rolniczą. Aspekt mikroekonomiczny dotyczy natomiast podatnika – właściciela bądź użytkownika gospodarstwa rolnego. Z jego punktu widzenia podatek jest składnikiem kosztów (choć w istocie płacony jest od dochodu i nie obciąża kosztów produkcji) i każdy jego wzrost traktowany jest przez podatnika jako pogorszenie warunków jego działalności [2, s. 123–124]. Przy konstruowaniu systemu podatkowego oba te aspekty powinny być brane pod uwagę. Ze

* Dr Mirosława Kozłowska-Burdziak, Uniwersytet w Białymstoku.

względu na to, że są to przeciwstawne punkty widzenia (w pierwszym wskazany byłby wzrost obciążeń podatkowych, a aspekcie mikroekonomicznym korzystniejsze są niskie świadczenia pieniężne) tworzenie właściwie funkcjonującego systemu podatkowego nie jest sprawą prostą.

Obecnie obowiązujący podatek rolny funkcjonuje od roku 1985 na podstawie ustawy z 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym [6]. Podatek obciąża osoby fizyczne i prawne, które są właścicielami lub dzierżawcami gospodarstw rolnych (właściciele ziemi o powierzchni nie przekraczającej 1 hektara fizycznego lub 1 hektara przeliczeniowego płacą podatek od nieruchomości). Podstawą opodatkowania w podatku rolnym jest powierzchnia użytków rolnych gospodarstwa rolnego wyrażona w tzw. hektarach przeliczeniowych. Liczbę hektarów przeliczeniowych ustala się mnożąc powierzchnię hektarów fizycznych przez współczynniki przeliczeniowe. Te ostatnie ustala się na podstawie następujących kryteriów:

- rodzaju użytków rolnych;
- przynależności danej miejscowości do jednego z czterech okręgów podatkowych;
- klasy jakości (bonitacyjnej) użytków.

Podatek rolny od 1 ha przeliczeniowego wynosi równowartość pieniężną 2,5 q żyta obliczoną wg średniej ceny skupu żyta za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy. Tak skonstruowany podatek miał być instrumentem wyrównywania przyrodniczo-ekonomicznych warunków gospodarowania w rolnictwie. Szczególna rola przypisywana była okręgom podatkowym, które zostały wydzielone ze względu na waloryzację rolniczej przestrzeni produkcyjnej i warunki ekonomiczne właściwe dla terenu danej gminy. W praktyce okazało się, że o opodatkowaniu rolnictwa w Polsce decydują tylko warunki glebowe gospodarstw, a wymiar podatku jest bardziej restrykcyjny w stosunku do gospodarstw położonych w I okręgu podatkowym niż miał być w założeniach [3, s. 77].

Negatywną cechą podatku rolnego podkreślaną wielokrotnie w literaturze przedmiotu jest niewielkie obciążenie podatkiem producentów rolnych. Niewielka kwota podatku nie pobudza przemian strukturalnych w rolnictwie. W przypadku wysokich obciążeń podatkowych system ulg i zwolnień zachęca do inwestowania w gospodarstwa, jednak przy niskiej kwocie podatku ulgi nie spełniają swego zadania. W ten sposób najistotniejsza z punktu widzenia polityki rolnej funkcja stymulacyjna podatku nie jest realizowana [1, s. 45–46].

Tabela 1 ukazuje zależność między wysokością podatku rolnego z 1 hektara przeliczeniowego a wysokością przeciętnego rocznego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych w przeliczeniu również na 1 ha przeliczeniowy. Wysokość dochodu jest corocznie ogłaszana przez prezesa GUS.

O niewielkim obciążeniu podatkiem rolnym może także świadczyć jego udział w dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego. W roku 1999 wpływy z podatku rolnego stanowiły zaledwie 2,77% dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, w 2000 – 2,44%. Dla porównania wpływy z opłat skarbowych były znacznie wyższe, bo wynosiły odpowiednio 7,49% i 6,74%.

Podwyższenie podatku rolnego niewątpliwie przyczyni się do lepszego pełnienia przez niego funkcji fiskalnej. Wzrosną dochody budżetowe, więcej też środków finansowych będzie mogło z powrotem trafić do rolnictwa. Ważne jest jednak, aby wzrost podatku poprzedzony był poprawą sytuacji ekonomicznej rolnictwa. Dane zawarte w tabeli 1 wskazują, że sytuacja dochodowa polskiego rolnictwa ulega dalszemu pogorszeniu. Na przestrzeni lat 1998–2000 średni dochód z pracy w przeliczeniu na hektar przeliczeniowy w wyrażeniu nominalnym obniżył się o prawie 30%. Spadek realny jest jeszcze wyższy. Trudno przypuszczać, że w takiej sytuacji wyższe podatki będą motywowały podatników do podejmowania działań zmierzających do zwiększania dochodów netto.

Tabela 1. Wysokość przeciętnego rocznego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych i wysokość podatku rolnego z 1 ha przeliczeniowego (w zł wg cen bieżących)

Lata	Średni dochód z pracy w zł	Podatek rolny w zł	Udział podatku w dochodzie (%)
998	1257	94,13	7,49
999	1016	82,85	8,15
000	884	72,78	8,23

Źródło: opracowanie własne na podstawie komunikatów i ogłoszeń Prezesa GUS.

Podpisany w 1991 roku układ o stowarzyszeniu Polski z UE, jak również dokument Agenda 2000 przyjęty przez Komisję Europejską w 1997 roku zakłada między innymi konieczność harmonizacji polskiego prawa (także prawa podatkowego) z normami obowiązującymi w Unii Europejskiej. Powszechnie obowiązującym w krajach Wspólnoty, chociaż o różnej konstrukcji, jest podatek od wartości nieruchomości. Określa się, że podatek taki zostanie wprowadzony również w polskim rolnictwie. Zastąpi on istniejące obecnie podatki: od nieruchomości (występujący dotychczas w rolnictwie stosunkowo rzadko), podatek rolny i podatek leśny. Nie są wprowadzone dotychczas znane szczegóły dotyczące stawek podatku i zasad ich obliczania, przypuszczać jednak można, że będzie on stanowił znacznie większe obciążenie finansowe dla podatnika. Będzie to wynikało przede wszystkim z opodatkowania budynków i budowli, które w gospodarstwie rolnym stanowią zasadniczą część posiadanego majątku. Biorąc pod uwagę fakt, że w polskim rolnictwie ponad 50% stanowią gospodarstwa do 5 ha, często nie uzyskujące żadnych dochodów (źródłem dochodów jest praca poza rolnictwem lub świadczenia emerytalne członków rodziny rolnika), obciążenia z tytułu posiadanych budynków będą w przypadku takich gospodarstw niemożliwe do realizacji.

2. WPLYWY Z TYTUŁU PODATKU ROLNEGO W WOJEWÓDZTWIE PODLASKIM W LATACH 1999–2000

Analiza wpływów z podatku rolnego w województwie podlaskim powinna być poprzedzona ogólną charakterystyką tegoż województwa, a szczególnie stanu jego rolnictwa. W tym celu wykorzystane zostaną dane z roku 2000. Ponieważ dane

dotyczą tylko jednego roku, szczególnie w przypadku produkcji rolnej, nie mogą być podstawą do formułowania daleko idących wniosków. W tym wypadku uwzględniając pozostałe województwa mogą być wykorzystane do porównań. I tak:

- pod względem powierzchni ogólnej (20 180 km²) województwo podlaskie zajmuje 6 miejsce w kraju (po mazowieckim, wielkopolskim, lubelskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim);
- użytki rolne w województwie podlaskim stanowią 1204,6 tys. ha, co plasuje je również na 6 miejscu;
- pod względem liczby pracujących w rolnictwie i leśnictwie (46,5% ogólnej liczby zatrudnionych) województwo podlaskie wyprzedzane jest jedynie przez lubelskie, świętokrzyskie i podkarpackie;
- województwo podlaskie posiada najniższy w kraju wskaźnik udziału gruntów ornych w powierzchni użytków rolnych (66,5%, w Polsce średnio 76,4%). Świadczy to o znacznym udziale użytków zielonych a tym samym przesądza o strukturze produkcji rolniczej;
- gospodarstwa indywidualne użytkują w woj. podlaskim 94,7% UR, co plasuje je na pierwszym miejscu w kraju, nieznacznie wyprzedzając woj. mazowieckie i łódzkie;
- mimo nie najlepszych warunków przyrodniczych do produkcji rolnej (wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej liczony metodą IUNiG wynosi około 55 punktów przy średniej dla kraju 66,6 punktów) w województwie podlaskim zaledwie 7,3% gruntów ornych w roku 2000 nie było obsianych. Pod względem wykorzystania gruntów ornych stawia to województwo na 5 miejscu w kraju;
- w strukturze zasiewów zboża podstawowe (bez mieszanek zbożowych) stanowią 43,6% – jest to wskaźnik najniższy w kraju; pod względem udziału ziemniaków (10,3%) województwo zajmuje 8 miejsce, natomiast buraków cukrowych (0,7%) przedostatnie.

Interesująco przedstawiają się też wskaźniki charakteryzujące wyniki produkcyjne osiągnięte w rolnictwie Podlasia w roku 2000.

1. Plony zbóż podstawowych (bez mieszanek zbożowych) wyniosły zaledwie 15,8 dt/1 ha. Daje to województwu ostatnie miejsce w kraju (przy średniej dla Polski 25,6 dt/ha). Należy wyraźnie podkreślić, że szczególnie wysokość plonów zaledwie z 1 roku może w znacznej mierze być uzależniona od niekorzystnych zjawisk atmosferycznych. W tym przypadku powodem niskich plonów roślin zbożowych była susza, która głównie dotknęła województwo podlaskie. Plon ziemniaków w wysokości 194 dt/ha nie odbiegał od średniej krajowej.

2. Wysokość plonów zaważyła na zbiorach roślin uprawnych. Zbiory zbóż wyniosły w podlaskim 511,9 tys. ton, co daje mu przedostatnie miejsce w kraju, zbiory ziemniaków – 1479,1 tys. ton, siódme miejsce w kraju.

3. Bardziej odporna na warunki atmosferyczne jest produkcja zwierzęca. Województwo podlaskie w 2000 roku charakteryzowało się najwyższą obsadą bydła na 100 ha UR – 55,4 szt., przy średniej krajowej 33,0 szt.

Wysokie także było pogłowie krów mlecznych – 30 szt./100 ha (przy średniej dla Polski 16,8).

Pod względem obsady trzody chlewnej (78,7 szt./100 ha) województwo zajmowało 6 miejsce w kraju.

4. Wyniki produkcji zwierzęcej jednoznacznie wskazują na specjalizację gospodarstw rolniczych Podlasia. W roku 2000 produkcja mleka w przeliczeniu na 1 ha UR wyniosła tu 1025 litrów (w Polsce średnio 627), co daje pierwsze miejsce w skali pozostałych województw. Produkcja żywca rzeźnego w wysokości 152 kg/ha plasuje województwo na ósmym miejscu.

O zdolnościach produkcyjnych rolnictwa świadczy także wyposażenie gospodarstw w środki trwałe i obrotowe. Typowymi wskaźnikami służącymi ocenie tego wyposażenia są: zużycie nawozów mineralnych i pasz treściwych oraz wyposażenie w ciągniki rolnicze. W województwie podlaskim wskaźniki te kształtują się znacznie poniżej średniej krajowej. Pod względem zużycia rolniczych środków produkcji pochodzących z zakupu województwo znajduje się na 10 i 11 miejscu w kraju.

Mimo niekorzystnych uwarunkowań przyrodniczo-glebowych, wyposażenia w środki techniczne i struktury zatrudnienia, można stwierdzić, że województwo podlaskie dysponuje znacznym potencjałem produkcyjnym w zakresie rozwoju rolnictwa. Udział rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa w wartości dodanej brutto wyniósł w 2000 roku w województwie podlaskim 8,2% (średnio w Polsce – 4,1%), co daje Podlasia drugie miejsce w kraju. Istotne są również wpływy w dochodach własnych jednostek samorządowych z tytułu podatku rolnego (tabela 2).

Tabela 2. Udział podatku rolnego w dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	Województwo podlaskie				Średnio w kraju			
	1999		2000		1999		2000	
	tys. zł	%	tys. zł	%	mln zł	%	mln zł	%
Dochody własne ogółem								
w tym:	579 380,7	100,0	615 411,9	100,0	27 576,2	100,0	29 552,0	100,0
podatek rolny								
opłata skarbową	29 161,9	5,03	26 991,5	4,39	764,6	2,77	720,8	2,44
podatek od nieruchomości	32 975,3	5,69	31 794,1	5,17	2064,3	7,49	1993,9	6,74
	141 146,1	24,36	156 826,4	25,48	5943,9	21,55	6644,1	22,48

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w [4].

Pomimo spadku w roku 2000 udziału podatku rolnego w dochodach samorządowych w województwie podlaskim jest on prawie dwukrotnie wyższy niż średnio w kraju. Wyższy jednak udział opłat skarbowych podanych w tabeli dowodzi, że wpływy z podatku rolnego generalnie nie są wysokie. Interesująca jest analiza gmin typowo wiejskich, w których podatek rolny powinien być zasadniczym źródłem dochodów własnych gmin. Udział podatku rolnego i od nieruchomości w gminach wiejskich województwa podlaskiego przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Podatek rolny i podatek od nieruchomości jako źródło dochodów budżetowych gmin wiejskich województwa podlaskiego w 2000 roku

Gminy wiejskie powiatu	Dochody własne ogółem (tys. zł)	Podatek rolny		Podatek od nieruchomości	
		tys. zł	%	tys. zł	%
Augustowskiego	8 915,4	1 294,2	14,52	1 550,2	17,39
Białostockiego	21 188,4	1 518,6	7,17	6 029,4	28,46
Bielskiego	11 554,0	2 905,2	25,14	1 621,1	14,03
Grajewskiego	4 081,1	570,5	13,98	705,7	17,29
Hajnowskiego	13 683,7	1 316,6	9,62	4 025,3	29,42
Kolneńskiego	4 949,9	677,5	13,69	753,3	15,22
Łomżyńskiego	9 714,6	1 437,3	14,80	2 798,8	28,81
Monieckiego	4 816,0	1 016,9	21,12	857,2	17,80
Sejneńskiego	5 032,9	799,6	15,89	978,7	19,45
Siemiatyckiego	10 138,2	1 537,5	15,17	2 827,9	27,89
Sokołskiego	9 516,2	1 884,3	19,80	2 273,0	23,89
Suwalskiego	12 678,6	1 749,8	13,80	3 053,2	24,08
Wysokomazowieckiego	18 152,1	2 649,0	14,59	2 427,8	13,37
Zambrowskiego	7 267,7	1 346,7	18,53	1 560,3	21,47

Źródło: [5].

W przypadku gmin wiejskich każdego z powiatów, udział podatku rolnego w ich dochodach jest oczywiście znacznie wyższy niż średnio w województwie, co wynika z charakteru tych gmin. Zastanawiający jest jednak fakt, że w większości powiatów wpływy z tytułu podatku od nieruchomości na obszarach typowo wiejskich są wyższe niż wpływy z podatku rolnego, co potwierdza tezę o niewielkim obciążeniu gospodarstw podatkiem rolnym.

W założeniach polityki rolnej w całym okresie po II wojnie światowej wielokrotnie podkreśla się, że jedną z najistotniejszych barier rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich jest niedorozwój infrastruktury technicznej. Wyższe podatki mogłyby niewątpliwie umożliwić budowę dróg, zaopatrzenie wsi w wodę, budowę kanalizacji czy telefonizację obszarów wiejskich. Podatnicy natomiast, widząc na co są przeznaczane ich podatki, łatwiej by to zaakceptowali. Wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości, a szczególnie od wartości budynków i budowli w rolnictwie, powinno jednak następować stopniowo i być poprzedzone poprawą sytuacji dochodowej ludności wiejskiej (wskutek np. rozwoju przedsiębiorczości, poprawy efektywności gospodarowania w rolnictwie, rozwoju instytucji obsługujących wieś i rolnictwo w zakresie skupu produktów rolnych). W przeciwnym razie większość gospodarstw rolnych nie będzie w stanie wywiązać się z ustalonego podatku. Zasadniczy potencjał rolnictwa województwa podlaskiego tkwi w produkcji mleka i bydła opasowego. Te działalności produkcyjne wymagają znacznego zaplecza technicznego w postaci odpowiednio wyposażonych budynków inwentarskich, co z kolei wpływa na ich wartość, a w konsekwencji na wysokość przyszłego podatku ad valorem. Jednak większość gospodarstw województwa podlaskiego nie ma możliwości sprostania już określonym wymagom produkcji mleka. Są one w znacznie

gorszej sytuacji dochodowej, mimo że posiadają często duże zaplecze jeśli chodzi o budynki. Można przypuszczać, że przyszły podatek od nieruchomości te gospodarstwa obciąży najbardziej.

3. WNIOSKI KOŃCOWE

W niniejszym referacie zostały zasygnalizowane jedynie niektóre problemy związane z istniejącym obecnie i przyszłym podatkiem w rolnictwie. Posłużyć one mogą do wyciągnięcia następujących wniosków:

1. Reforma systemu podatkowego w rolnictwie polskim jest koniecznością nie tylko ze względu na integrację z Unią Europejską, lecz również wymogi gospodarki rynkowej.
2. Wiążący się ze zmianą systemu podatkowego wzrost obciążeń producentów rolnych i innych mieszkańców wsi będzie przez nich z pewnością łatwiej zaakceptowany, jeśli służyć będzie rozwojowi obszarów, na których mieszkają (np. widoczna będzie poprawa infrastruktury technicznej).
3. Ze względu na trudną sytuację dochodową rolnictwa, reforma systemu podatkowego powinna być stopniowa. Poprzedzać ją powinny zmiany strukturalne w rolnictwie, które pozytywnie wpłyną na warunki życia i pracy mieszkańców wsi. Zmiany te mogą być związane z rezygnacją rolników z prowadzenia gospodarstw rolniczych w zamian za tzw. renty strukturalne lub też z powstaniem rynku nieruchomości rolnych. Podatnicy nie mogący podjąć obowiązków podatkowych powinni mieć możliwość sprzedaży swoich gospodarstw. Obecnie rezygnacja z prowadzenia gospodarstwa jest ograniczona niewielkim zainteresowaniem potencjalnych nabywców.
4. Reforma systemu podatkowego w polskim rolnictwie nie powinna nastąpić wcześniej, tzn. zanim nie stworzy się możliwości takich zmian strukturalnych. Może się okazać, że będzie to możliwe dopiero po integracji z UE.

LITERATURA

1. Dziemianowicz R.I., *Wpływ podatków na zmiany strukturalne w rolnictwie*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2001, nr 4(12).
2. Kożuch B., *Polityka finansowa rolnictwa*, [w:] Kożuch B., *Polska polityka rolna 1944–1994 – wybrane zagadnienia*, Filia UW w Białymstoku, Białystok 1994.
3. Podstawka M., *Opodatkowanie rolnictwa i perspektywy jego zmian w Polsce*, SGGW, Warszawa 1995.
4. Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, GUS, Warszawa 2001.
5. Rocznik statystyczny województwa podlaskiego, 2001.
6. Ustawa z dn. 15.11.1984 roku o podatku rolnym, Dz.U. Nr 94, poz. 431 z późniejszymi zmianami.
7. Witek T., *Waloryzacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski według gmin*, IUNG, Puławy 1994.