

Marian Podstawka

Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu SGGW

Obciążenia finansowe a sytuacja dochodowa rolnictwa indywidualnego w Polsce w latach 1985–1993

Dokonujący się od 1989 r. proces wdrażania wolnego rynku w sektorze gospodarki żywnościowej w Polsce przebiega w wielu płaszczyznach (m.in. instytucjonalnej, własnościowej, organizacyjnej). W ostateczności prowadzi on do zmian proporcji ekonomicznych w całej gospodarce żywnościowej i poszczególnych jej segmentach.

Jeśli chodzi o rolnictwo, to cechą charakterystyczną zachodzących tu przemian restrukturyzacyjnych jest ich etapowość. W połowie 1989 r. jako pierwsze całkowicie zostały uwolnione ceny na produkty rolnicze i żywnościowe. Natomiast rynek środków produkcji w dalszym ciągu pozostawał pod kontrolą państwa. W rezultacie wprowadzenie reguł rynkowych do polskiej gospodarki spowodowało wzrost dochodów rolniczych. Z kolei w 1990 r. uwolnione zostały ceny środków produkcji, które wzrosły relatywnie szybciej niż ceny produktów rolniczych. W efekcie mieliśmy do czynienia ze spadkiem realnych dochodów z rolnictwa.

A zatem, po 1990 r. w Polsce w zasadzie mamy w odniesieniu do rolnictwa warunki gospodarki rynkowej. W tych warunkach ciągle występują zmienne relacje cen produktów rolniczych do środków produkcji oraz cen jednych produktów rolniczych do drugich. Jest to, jak wiadomo, domena wolnego rynku. Obecnie państwo bezpośrednio nie ma wpływu na kształtowanie się cen na rynku rolniczym. Te natomiast decydują o sytuacji dochodowej rolnictwa. Z kolei na tę sytuację istotny wpływ ma rolniczy system świadczeń finansowych, który jako jedyny jest kreowany w warunkach wolnego rynku przez państwo. W Polsce po wprowadzeniu gospodarki rynkowej w rolniczej polityce świadczeń finansowych, jeśli chodzi o kryteria ich wymiaru, niewiele się zmieniło. W podatku rolnym od gruntów w dalszym ciągu obowiązują te same (z 1984 r.) ekonomiczne zasady jego naliczania. Podstawą wymiaru tego świadczenia jest suma hektarów przeliczeniowych podatkowych. Wysokość podatku z 1 hektara podatkowego wynosi równowartość 2,5 q żyta, którą ustala się według cen GUS podawanych dwukrotnie w ciągu roku podatkowego. W pozostałych rolniczych świadczeniach finansowych, tj. składkach na obowiązkowe ubezpieczenia osobowe i majątkowe, nie nastąpiły także żadne zmiany dotyczące zasad ich wymiaru. Jedynie w podatku rolnym od dochodów z działów specjalnych produkcji rolniczej należy odnotować nowe rozwiązania. Do 1992 r. podatek ten

ustalany był z jednostki produkcji specjalnej na podstawie zryczałtowanych norm dochodu. Był on obliczany według progresywnej skali, której rozpiętość wynosiła od 10 do 75%. Od 1992 r. podatek ten został włączony do podatku dochodowego od osób fizycznych. Jest naliczany zgodnie z obowiązującą w tym podatku skalą. W 1995 r. dochody do 124 mln zł obciążone były podatkiem w wysokości 21%, od dochodów w granicach od 124 do 248 mln zł pobierany podatek wynosił 33%, natomiast dochody powyżej 248 mln zł opodatkowane były w wysokości 45%. Z racji nowego uregulowania nastąpiło zmniejszenie opodatkowania gospodarstw prowadzących działy specjalne produkcji rolniczej. Warto dodać, że zmniejszenie to nie wynika tylko z nowej, korzystniejszej skali podatkowej. Ma ono także swoje podłoże w dawno już nie zmienianych normach jednostkowych dochodu z rolniczej produkcji specjalnej. Obecnie obowiązują normy tego dochodu ustalone jeszcze w 1991 r.¹

Obliczona według tych norm podstawa wymiaru podatku jest bardzo zdewaluowana, stąd też naliczany podatek jest zaniżony. A zatem można przyjąć, że ekonomiczny mechanizm wymiaru obciążeń finansowych rolnictwa wielostronnego w Polsce po 1989 r. pozostał bez zmian. Wobec tego rozpatrzmy, jak reguły gospodarki rynkowej, w porównaniu do gospodarki centralnie sterowanej wpływają na dochody rolnicze i ich stopień obciążenia świadczeniami finansowymi.

W warunkach gospodarki centralnie sterowanej (do 1990 r.) udział łącznych obciążeń finansowych rolnictwa indywidualnego w jego produkcji czystej brutto był niski. Kształtował się on bowiem w granicach od 4,6% do 9,9%. Średnio około 1/3 tego udziału przypadała na podatek rolny. Nieco wyższy, choć także mały, w tym czasie był udział łącznych obciążeń finansowych w dochodach, które były przeznaczone na konsumpcję i inwestycje nieprodukcyjne. Natomiast z chwilą wprowadzenia w Polsce gospodarki rynkowej daje się zaobserwować znaczny absolutny i względny wzrost obciążeń finansowych dochodów gospodarstw indywidualnych. W tym czasie wskaźniki dotyczące udziału łącznych obciążeń finansowych w produkcji czystej brutto i dochodach przeznaczonych na konsumpcję i inwestycje nieprodukcyjne są znacznie wyższe. Wynoszą one odpowiednio ponad 20 i 30%. Wzrost udziału obciążeń finansowych w dochodach rolniczych po 1989 r. wynika przede wszystkim z ukształtowania się w nowych warunkach niekorzystnych dla rolnictwa relacji cen produktów rolniczych do cen na środki produkcji, co w konsekwencji przyczyniło się do spadku dochodów realnych gospodarstw indywidualnych².

¹Por. Dz.U. nr 124 z 1991 r. oraz Dz.U. nr 35 z 1995 r. Rozp. Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy w podatku dochodowym od osób fizycznych.

²Por. Z. Adamowski „Niektóre aspekty sytuacji produkcyjno-dochodowej gospodarki indywidualnej w rolnictwie polskim w okresie po wdrożeniu wolnego rynku. Artykuł w pracy pt. „Procesy dostosowawcze w rolnictwie chłopskim do gospodarki rynkowej”. Wyd. SGGW, 1994 r.

Tabela 1.

Obciążenia finansowe gospodarki indywidualnej na tle produkcji czystej brutto (wartości dodanej) [mld zł, ceny bieżące]

Lata	Produkcja czysta		Dochód rolniczy przeznaczony na konsumpcję i inwestycje nieprod. (mld zł)	Wsk. łańcuchowy	Obciążenia finansowe			Udział obciążeń finansowych		Udział podatku rolnego w prod. czystej (w %)
	mld zł	wsk. łańcuchowy			ogółem (mld zł)	wsk. łańcuchowy	w tym podatek rolny (mld zł)	w produkcji czystej (w %)	w dochodzie rol.	
1985	938,4	109,2	771,7	110,3	67,2	136,0	27,6	7,2	8,7	2,9
1986	1 093,5	116,5	865,4	112,2	96,0	142,9	39,9	8,8	11,1	3,6
1987	1 151,9	105,3	945,0	109,2	113,8	118,5	41,9	9,9	12,0	3,6
1988	2 285,3	198,4	1 986,4	210,2	137,8	121,1	50,4	6,0	6,9	2,2
1989	9 990,1	437,1	8 340,2	419,9	460,8	334,4	92,9	4,6	5,5	0,9
1990	30 699,7	307,3	20 025,5	240,1	4 085,6	886,6	1 425,0	13,3	20,4	4,6
1991	37 225,0	121,3	25 216,8	125,9	7 711,4	188,7	1 860,9	20,7	30,6	5,0
1992	56 108,0	150,7	38 078,9	151,0	11 367,1	147,4	1 737,1	20,3	29,9	3,1
1993	82 040	146,2	54 940,8	142,1	16 482,0	145,0	4 863,0	20,1	30,0	5,9

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS z 1988 r. s. 299, z 1990 r. s. 351, z 1993 r. 340 i z 1995 r. s. 369.

Tabela 2.

Relacje cen żyta ważniejszych produktów rolniczych oraz cen środków produkcji rolniczej w latach 1985–1993 (wg cen bieżących)

Wyszczególnienie	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Relacja ceny żyta do:									
– pszenicy	75,4	74,2	74,3	78,5	73,6	74,9	61,5	53,2	71,8
– ziemniaków	232,5	237,2	236,9	191,9	114,9	368,9	146,3	78,8	289,9
– trzody chlewnej	11,1	11,3	11,7	11,8	9,9	14,2	4,9	6,7	10,5
– bydła rzeźnego	13,8	13,5	13,5	13,5	13,0	7,6	8,3	9,7	13,6
Relacja cen produktów rolniczych do cen towarów i usług									
	97,2	96,1	101,7	111,8	107,3	49,5	74,8	115,0	97,4

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS z 1989 r., s. 130, z 1993 r., s. 322, s. 352, i z 1994 r. s. 186.

Z przedstawionych w tabeli 3 danych wynika, że realne dochody rolnicze po wprowadzeniu gospodarki rynkowej w Polsce spadły o ok. 50% w stosunku do ich poziomu z okresu centralnie regulowanych cen. W jeszcze większym stopniu, bo do poziomu 40%, spadła ta część dochodu rolniczego, którą rolnicy przeznaczają na inwestycje. Jest to zjawisko zupełnie zrozumiałe. W warunkach dekoniunktury oraz spadku ogółu dochodów rolnicy w pierwszej kolejności ograniczają nakłady produkcyjne.

Odliczając od łącznych obciążeń rolników koszty związane z ich ubezpieczeniem społecznym, które stanowią ok. 50% tych obciążeń, uzyskamy porównywalny wskaźnik opodatkowania dochodów rolniczych przeznaczonych na spożycie z opodatkowaniem dochodów osób fizycznych. Kształtuje się on na poziomie ok. 15%, a zatem jest niższy w przypadku opodatkowania dochodów tych osób, które tylko w pierwszym przedziale skali podatkowej opodatkowane były w 1995 r. w wysokości 21%. Pomimo relatywnie łagodniejszej polityki podatkowej w stosunku do rolnictwa i tak realizuje ono po 1989 r. znacznie mniejsze dochody w porównaniu do ludności pracowniczey.

W tabeli 4 dokonano porównania wielkości dochodów „konsumpcyjnych” z produkcji rolniczej ze średnią płacą w Polsce. Dane tej tabeli upoważniają do stwierdzenia, że pod koniec lat osiemdziesiątych dochody z produkcji rolniczej przeznaczone na spożycie stanowiły ponad 80% przeciętnej płacy. Natomiast po wprowadzeniu gospodarki rynkowej dochody te stanowiły już tylko ok. 40% średniej płacy.

Tabela 3.

Dochody realne gospodarstw indywidualnych w Polsce w okresie 1986–1989 oraz 1990 i 1993 (bln zł, ceny z 1990 r.)

Lata	Dochody rolnicze		
	ogółem (bln zł)	przeznaczone na spożycie (bln zł)	przeznaczone na inwestycje (bln zł)
1986	58,4	51,5	6,9
1987	51,5	44,7	6,8
1988	58,8	51,3	7,5
1989	72,0	65,3	6,7
W latach 1985–1989	60,2	53,2	7,0
1990	29,9	24,7	5,2
1991	27,9	26,1	1,8
1992	29,9	28,5	1,4
1993	29,1	27,7	1,4
W latach 1990–1993	29,3	26,4	2,8
Relacja dochodów 1990 – 1993 1985 – 1989	48,7	49,6	40,0

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS z 1993 r. s. 340 i z 1994 r.

Tabela 4.

Dochody nominalne z produkcji rolniczej w rolnictwie indywidualnym oraz płace w Polsce w latach 1985–1993

Lata	Dochód z produkcji rolniczej przeznaczony na konsumpcję i inwestycje nieprodukcyjne w przeliczeniu na 1 pracującego (w tys. zł)	Średnia płaca nominalna (w tys. zł)	Relacja dochodów rolniczych przeznaczonych na konsumpcję i inwestycje nieprodukcyjne do płacy (w %)
1985	195,4	253,9	76,9
1986	224,8	308,7	72,8
1987	253,2	373,2	67,8
1988	548,5	675,1	81,2
1989	2 344,0	2 620,2	89,5
1990	5 621,9	12 321,7	45,6
1991	7 080,4	21 911,5	32,3
1992	12 291,6	30 559,7	40,2
1993	19 440,0	45 130,0	43,0

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS z 1990 r. s. 93, s. 222; z 1993 r. s. 111, s. 200, s. 202, s.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że proces urynkowania wywołał drastyczny spadek realnych i względnych dochodów rolniczych. Z kolei dane tabeli 5 pozwalają odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób obciążenia finansowe decydowały o poziomie dochodów rolniczych w latach 1985–1993. W tabeli tej przedstawiono realną wielkość tych obciążeń w kwintalach żyta. Do przeliczenia bieżących wartości świadczeń finansowych zastosowano ceny podatkowe 1 q żyta³.

Z przedstawionych w tabeli 5 informacji wynika, że realna wielkość łącznych obciążeń finansowych gospodarstw indywidualnych ulegała wahaniom. Polityka finansowa nie przyczyniała się do łagodzenia spadku realnych dochodów rolniczych. Dane tabeli 4 i 5 pozwalają na stwierdzenie, że w sytuacji, kiedy następował spadek realnych dochodów rolniczych, to wówczas miał miejsce wzrost realnych obciążeń finansowych rolnictwa. Na podkreślenie zasługuje zróżnicowanie wymiaru realnego podatku rolnego (w kwintalach żyta). Obowiązujące kryteria naliczania tego podatku (2,5 q żyta z ha podatkowego) powinny zapewniać tę stabilność. Jednakże, po uwzględnieniu w podatku rolnym różnego rodzaju ulg, jego wymiar realny w badanych latach jest zmienny. Zmienny jest także udział podatku rolnego w strukturze świadczeń ogółem. Na uwagę zasługuje fakt, że udział ten zmniejsza się na rzecz innych świadczeń. Tym samym rola podatku rolnego, mającego przede wszystkim

³Dla 1985 r. – 1,75 tys. zł, 1986 r. – 1,9 tys. zł, 1987 r. – 2,0 tys. zł, 1988 r. – 2,4 tys. zł, 1989 r. – 4,45 tys. zł, 1990 r. – 42,8 tys. zł, 1991 r. – 57,5 tys. zł, 1992 r. – 56,9 tys. zł oraz dla 1993 r. – 185,1 tys. zł.

Tabela 5.

Obciążenia finansowe gospodarstw indywidualnych w przeliczeniu na mln ton żyta

Lata	Obciążenia finansowe (w mln ton żyta)		
	ogółem	w tym podatek rolny	udział podatku rolnego w %
1985	3 840,0	1 577,1	41,1
1986	5 052,6	2 100,0	41,6
1987	5 690,0	2 095,0	36,8
1988	5 741,6	2 100,0	36,6
1989	10 575,0	2 087,6	19,7
1990	9 483,3	3 284,4	34,6
1991	13 423,8	3 201,0	23,8
1992	19 824,6	3 025,8	29,6
1993	8 771,4	2 599,3	29,6

wyrównywać warunki gospodarowania w rolnictwie, zmniejsza się. Ten stan zorganizowania finansów rolniczych wymaga generalnych zmian. Zmiany te powinny w perspektywie doprowadzić do wprowadzenia w rolnictwie w Polsce podatku od nieruchomości rolniczych, podatku od dochodów rolniczych. Zmianie muszą ulec także zasady finansowania rolniczych ubezpieczeń społecznych. Funkcjonowanie ich na dotychczasowych zasadach jest nie do przyjęcia w przyszłości. Wysokość emerytury oraz renty rolniczej powinna zależeć głównie od sumy wpłaconych składek. Świadczenia te w przyszłości nie mogą być finansowane w dotychczasowej wysokości (94%) z budżetu państwa⁴. Jednak, jak wskazuje doświadczenie krajów Unii Europejskiej, całkowite finansowanie ubezpieczeń społecznych rolników ze składek nie jest możliwe. Wynika to z zaobserwowanej ekonomicznej prawidłowości, że w miarę rozwoju gospodarczego obserwuje się niedowartościowanie produktów rolniczych. W Polsce przed drugą wojną światową w warunkach gospodarki rynkowej za 1 kg żywca wieprzowego płacono 1,10 zł, a za 1 kg kiełbasy trzeba było zapłacić 1,80 zł. Wówczas relacje tych cen kształtowały się jak 1:1,6. W 1995 r. po wprowadzeniu tychże samych reguł gospodarki 1 kg żywca wieprzowego osiągnął cenę sprzed 2 lat (25 tys. zł). Natomiast jeśli chodzi o ceny detaliczne wyrobów mięsnych, to w ostatnich latach obserwujemy systematyczny ich wzrost. W rezultacie współcześnie relacje ceny żywca do ceny wyrobów zmieniły się na niekorzyść rolnictwa. Wynoszą one jak 1:3 (25 tys. zł – 1 kg żywca oraz 75 tys. zł – 1 kg kiełbasy).

Na zakończenie należy wskazać na występowanie wielu sprzeczności w dotychczasowych przepisach dotyczących opodatkowania rolnictwa. Wynikają one

⁴Ten duży udział zaangażowania budżetu państwa w finansowanie emerytur i rent rolniczych częściowo wynika z nadmiernego ich opodatkowania. Gdyby zmniejszyć stopę podatkową od tych świadczeń, wówczas mniejszy byłby udział budżetu w ich finansowaniu.

głównie z zachodzących przemian związanych z restrukturyzacją podmiotów gospodarczych w Polsce. W wyniku tego procesu powstają nowe ich formy organizacyjne i własnościowe. Dotychczasowe przepisy, tj. ustawa o podatku rolnym z 1984 r., ustawa o podatkach i opłatach lokalnych z 1990 r. i przepisy o podatku leśnym z 1991 r., tworzone były niezależnie od siebie w różnych warunkach społeczno-ekonomicznych. W związku z tym przepisy tych ustaw są nieprzystające do siebie. Aktualny stan prawny dotyczący opodatkowania gruntów powoduje trudności w ich stosowaniu zarówno ze strony podatników, jak i organów podatkowych. Często prowadzi to do podwójnego opodatkowania tych samych gruntów różnymi podatkami. Natomiast inne grunty nie podlegają opodatkowaniu, co ma istotne znaczenie dla dochodów gmin i finansowania wzrastającej liczby ich zadań. Stąd też zachodzi potrzeba nowelizacji przepisów dotyczących opodatkowania gruntów w celu dostosowania ich do powstających nowych sytuacji i utworzenia społecznego systemu opodatkowania wszystkich nieruchomości.

Zgodnie z ustawą z 1984 r., lasy wchodziły w skład gospodarstwa rolnego i były opodatkowane podatkiem rolnym. Z chwilą wprowadzenia w 1992 r. podatku leśnego lasy i grunty leśne zostały opodatkowane odrębnym podatkiem. Obecnie mamy taką sytuację, iż zgodnie z przepisami ustawy o podatku rolnym lasy i grunty leśne o powierzchni 1 ha lub 1 ha podatkowego stanowią gospodarstwa rolne i podlegają opodatkowaniu podatkiem rolnym. Natomiast w myśl ustawy o lasach grunty te podlegają opodatkowaniu podatkiem leśnym. W tej sytuacji należy wprowadzić takie rozwiązanie, zgodnie z którym powierzchnie lasu i gruntów leśnych opodatkowane będą podatkiem leśnym. Natomiast o zaliczeniu nieruchomości do gospodarstwa rolnego dla celów podatku rolnego będzie decydowała ogólna powierzchnia użytków rolnych oraz gruntów pod stawami i pod zabudowaniami. Powierzchnię tę traktowaną jako gospodarstwo rolne należy podnieść z 1 ha do 2 ha. Zgodnie z istniejącymi rozwiązaniami w krajach Unii Europejskiej proponuję, aby obowiązek podatkowy ciążył tylko na właścicielu. Dotychczas dotyczył on także dzierżawcy. Uregulowanie to odnosiłoby się do wszystkich właścicieli gospodarstw rolnych – zarówno osób fizycznych, jak i prawnych. Wyjątek stanowiłyby grunty Skarbu Państwa i grunty, w stosunku do których obowiązek podatkowy spoczywałby na posiadaczu tych gruntów, tj. na jednostkach organizacyjnych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa i Lasów Państwowych. Kolejna propozycja dotyczy ustalania wymiaru podatku rolnego jeden raz w roku. Dotychczasowe dwukrotne ustalanie tego podatku jest mocno krytykowane przez rolników i organy samorządowe, ponieważ wymiar podatku za II półrocze ustalany jest według ceny żyta z II kwartału. Jest to cena najwyższa w roku ze względu na niską podaż żyta w tym czasie. Poza tym jednorazowy wymiar podatku usprawni pracę urzędów gmin w zakresie planowania ich dochodów i wydatków. Następnie proponuję wprowadzić nowe uregulowanie dotyczące opodatkowania gruntów, tzw. różniczan. Zgodnie z nim właściwym organem w sprawach podatku rolnego powinna być ta gmina, na terenie której

położone są grunty. Obecnie w przypadku ich położeniu na terenie dwóch i więcej gmin cały podatek rolny wpływa do budżetu tej gminy, na terenie której mieszka podatnik. Odnosi się to także do ulg inwestycyjnych. Proponuje się, aby ulga ta realizowana była, tzn. została zrefundowana z budżetu państwa w podatku rolnym, z gruntów położonych na terenie gminy, w której dokonano inwestycji.

Dotychczasowe zwolnienie z podatku gruntów klas V i VI oraz pozostałych klas gruntów z racji zaprzestania produkcji rolniczej jest powszechnie krytykowane przez rolników. W związku z tym proponuje się znieść tego rodzaju zwolnienia. Tym samym podatek rolny realizowałby ideę sprawiedliwości podatkowej, a rolnicy nie traktowaliby zwolnienia z podatku rolnego gruntów najlepszej jakości jako swoistej „premi” dla tych, którzy ich nie uprawiają.

Przedstawione propozycje zmian opodatkowania rolnictwa w Polsce mają charakter doraźny. Już dziś należy zintensyfikować wysiłki nad stworzeniem podstaw do wprowadzenia podatku katastralnego od gruntów i budynków oraz podatku dochodowego. Generalną zasadą tego podatku powinno być opodatkowanie wartości nieruchomości rolniczych. Przy czym należy przyjąć, że wysokość tej podstawy ustalana będzie na podstawie deklaracji samych podatników. Natomiast w drugim podatku dochodowym początkowo należy wprowadzić dla pewnej grupy gospodarstw większych obszarowo (ok. 600 tys.) obowiązek ewidencji swoich przychodów i rozchodów. Jak wiadomo, taki obowiązek istnieje dla nierolniczych podmiotów gospodarczych. Następnie tym obowiązkiem należałoby objąć wszystkie pozostałe gospodarstwa. Ostatnio w Polsce w wyniku restrukturyzacji gospodarstw państwowych powstało wiele dużych gospodarstw, które realizują znaczne dochody i pozostają one nie opodatkowane. Nieopodatkowanie tych dochodów stoi w sprzeczności ze sztuczną, klasyczną zasadą podatkową sprawiedliwości podatkowej. Zgodnie z tą zasadą podatek powinien mieć charakter świadczenia powszechnego, powinien dotyczyć wszystkich dochodów i powinien być naliczany według metody progresywnej.

Financial burdens and the income of individual agriculture in Poland in the years 1985–1993.

Abstract

This is an assessment of the effect of financial burden of individual agriculture on its income before and after introducing the market economy to Poland. Under conditions of centrally planned economy (up to 1990) the total financial burden for individual agriculture on its net output was low, about 4.6–9.9%. But following the introduction of market economy, financial burden on net output and income for consumption and non-productive investments was 20% and 30%, respectively.

The increase of financial burden in agricultural income is not due to changes in principles of their assessment but to unfavourable price relations for agriculture under market economy conditions, which contributes to a fall in actual income of individual farms. Actual agricultural income following the introduction of market economy in Poland dropped some 50% as compared to its level in the period of centrally controlled prices. Even more, down to 40% went that part of agricultural income which farmers use for investments.