

Zmiany znaczenia podatku rolnego w budżetach gmin wiejskich województwa śląskiego (2006–2015)

Changes in importance of agricultural tax in Silesian province rural communes' budgets (2006–2015)

Jan Czempas

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Wydział Finansów i Ubezpieczeń,
Katedra Inwestycji i Nieruchomości

Streszczenie. Warunkiem koniecznym realizacji przez gminę nałożonych na nią zadań jest dysponowanie odpowiednimi zasobami finansowymi. Dla mieszkańców wszelkie opłaty i podatki związane z posiadaniem majątku (podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny) lub jego obrotem (podatek od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową, opłata administracyjna, podatek od spadków i darowizn) wiążą się z wydatkami i stanowią koszt posiadania lub obrotu. Dla gmin te same środki są źródłem dochodów własnych, czyli tych, którymi gmina może swobodnie dysponować. Autor uznał za celowe skupienie uwagi na ukazaniu istoty oraz znaczenia w budżecie (łączy dochodach) jednego z wymienionych podatków – podatku rolnego. W artykule wykazano, że w zdecydowanej większości gmin wiejskich, nawet typowo rolniczych, znaczenie fiskalne podatku rolnego jest niewielkie – wprost śladowe. Zdaniem autora potrzebna jest debata nad koniecznością podjęcia działań mających na celu stworzenie rozwiązań w zakresie wprowadzenia podatków dochodowych w rolnictwie lub zmiany zasad ustalania podstawy opodatkowania, które, obecnie mocno przestarzałe, opierają się na klasie bonitacyjnej gruntu i cenie żyta.

Badania ograniczono do 96 gmin wiejskich województwa śląskiego, a okresem obserwacji były lata 2006–2015, czyli okres obowiązywania w Polsce (od 1 stycznia 2004 r.) znowelizowanej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa..., 2003). Dane liczbowe pochodzą z corocznych sprawozdań składanych przez gminy w Regionalnej Izbie Obrachunkowej (RIO) w Katowicach.

Słowa kluczowe: gmina • podatek rolny • porządkowanie liniowe

Abstract. The necessary condition to execute obligations of a commune is disposing of relevant financial resources. For citizens all fees and taxes resulting from wealth (i.e. real estate tax, agricultural tax, forest tax) or its transfer (tax on civil law transactions, treas-

ury stamp, administrative fee, inheritance tax) are expenses treated as possession cost or transfer cost. For local communes the same resources are source of own incomes, i.e. the ones for free disposal of a commune. The author decided to focus on the essence and importance of one of these taxes, namely: agricultural tax. The paper proves that for the significant majority of rural communes, even typically agricultural, the fiscal importance of the tax is immaterial. The author argues that it is necessary to start the discussion on the necessity to undertake relevant actions aimed at working out of solutions regarding income taxes in agriculture or to change the basis of agricultural tax calculation – current approach that takes into consideration the class of ground and price of rye seems not to address current specifics of agricultural business.

The research was limited to 96 agricultural communes of Silesian voivodship and the timespan of analysis was the decade of 2006–2015 (the period when The Act on Local Administrative Units Incomes was in force – starting 1st January 2004). The figures were obtained from yearly financial statements reported by communes to Regional Accounting Office (Regionalna Izba Obrachunkowa) in Katowice.

Keywords: communes • agricultural tax • linear ranging

Wstęp

Gminy są podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej [RP], 1997, art. 164 pkt 1). Ich obecny status zaistniał z dniem wprowadzenia w życie zapisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Ustawa..., 1990). W pierwszych latach istnienia gmin funkcjonował jednostopniowy podział terytorialny, z gminą jako jego podstawowym elementem. Dopiero ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa w polskim systemie administracyjnym pojawiły się samorządowe jednostki powiatowe i wojewódzkie (Ustawa..., 1998, art. 1 pkt 2). Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego realizuje szereg zadań, których zasadniczym celem jest zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności, a nie zysk. Zakres tych zadań reguluje ustawa kompetencyjna, a przede wszystkim ustawa o samorządzie terytorialnym (Ustawa..., 1990; Ustawa..., 1998).

Dochody gmin

Już w Konstytucji RP określone zostały główne źródła dochodów gmin, którymi są: dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje z budżetu państwa (Konstytucja RP, 1997, art. 167). Podobna klasyfikacja widnieje na kartach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W art. 3 ust. 3 tegoż aktu ustawodawca podkreśla także, iż dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być:

1. środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, które nie podlegają zwrotowi;
2. środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej;
3. inne środki określone w odrębnych przepisach (Ustawa..., 2003, art. 3 ust. 3).

Podział źródeł dochodów własnych został przedstawiony w tabeli 1.

Tabela 1. Dochody własne gminy
Table 1. Own revenue of municipalities

Wpływy z podatków Tax receipts	<ul style="list-style-type: none"> a) od nieruchomości / real estates b) rolnego / agricultural c) leśnego / forest d) od środków transportowych / resources of transport e) dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej income from natural persons, paid in the form of flat rate tax f) od spadków i darowizn / from inheritance and donations g) od czynności cywilnoprawnych / from civil law actions
Wpływy z opłat Income from payments	<ul style="list-style-type: none"> a) skarbowej / tax b) targowej / market c) miejscowej / local d) administracyjnej / administrative e) eksploatacyjnej – w części określonej w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze exploitation – in part determinet in the act from 4 February 1994 – Prawo geologiczne i górnicze f) innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów other constituting incomes of the commune pursuant to separate provisions
<p>Dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych gminnych jednostek budżetowych Incomes obtained by commune budgetary authorities and payments from commune budget plants and of households of support commune budgetary authorities</p>	
<p>Dochody z majątku gminy / Profits on the wealth of the commune</p>	
<p>Spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy / Declines, records and donations for the community</p>	
<p>Dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach Income from fines and of fines determined in separate laws and regulations</p>	
<p>5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej 5% of incomes obtained for the state budget in relation to the execution of tasks from the scope of the government administration and of other commissioned tasks with acts, provided separate laws and regulations don't provide otherwise</p>	

Tabela 1. cd.
Table 1. cont.

Odsetki Interest	<p>a) od pożyczek udzielanych przez gminę / from loans granted by the commune</p> <p>b) od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy / from of transferred amounts due constituting incomes of the commune</p> <p>c) od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej / from financial means amassed on banking accounts of the commune, provided separate laws and regulations don't provide otherwise</p>
Dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego / Subsidies from budgets of other self-government units	
Inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów / Other incomes due to the commune pursuant to separate provisions	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ustawa..., 2003, art. 4
Source: Autor's own study based on: Ustawa...2003, art. 4

Wielkość budżetu zależy również od wpływów z podatków dochodowych. Udział gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych od płatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy wynosi 39,34%. Z kolei wielkość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych płaconego przez podatników posiadających siedzibę na obszarze gminy wynosi 6,71% (Ustawa..., 2003, art. 4 ust. 2, 3).

Kolejnym istotnym źródłem dochodów gminnych są wpływy z jej majątku. Są one częściowo zależne od wielkości gminy oraz jej potencjału. Dochodami z majątku są pożytki naturalne i cywilne, które uzyskuje się z tego majątku (Klimek, Czerw, Więckiewicz (red.), 2013, s. 161). Przede wszystkim można do nich zaliczyć opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości, za trwałą zarząd, opłatę związaną z przekształceniami prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, a także wpływy z najmu oraz dzierżawy (Hanusz, Niezgoda, Czerski, 2009, s. 190–198).

Gmina ma możliwość uzyskania dochodu z prowadzonej działalności gospodarczej, przede wszystkim w sferze użyteczności publicznej. Podstawa prawna tej sposobności została ujęta w ustawie o gospodarce komunalnej oraz w ustawie Prawo działalności gospodarczej (Klimek, Czerw, Więckiewicz (red.), 2013, s. 127).

Dla wielu gmin wielkość dochodów własnych jest niewystarczająca do realizacji pełnego, ustawowego zakresu ich zadań. Ustawodawca wprowadził więc zasilanie zewnętrzne budżetu gminy, przejawiające się w mechanizmie subwencji i dotacji. Dochody zewnętrzne stanowią swojego rodzaju gwarancję stabilnego źródła dochodów. Są one jednak uzależnione od administracji rządowej, gdyż są przekazywane do gmin z dochodów państwa.

Różnicę między subwencjami a dotacjami sprowadzić można do stwierdzenia, iż subwencje ogólne mają finansować zadania własne gminy, z kolei dotacje finansują

zarówno działania własne, jak i zadania gminie zlecone. Gmina może otrzymać dotację z budżetu państwa na dofinansowanie następujących zadań własnych: inwestycji realizowanych przez gminę, zadań z zakresu pomocy społecznej, wypłaty dodatków mieszkaniowych. Subwencje ogólne gminy otrzymują niezależnie od dotacji celowych (Ustawa..., 2003, art. 3.1). Zadaniem subwencji ogólnych i dotacji celowych jest neutralizacja dysproporcji rozwoju lokalnego w różnych regionach kraju (Klimek, Czerw, Więckiewicz (red.), 2013).

Gmina ma możliwość pozyskania środków także z Unii Europejskiej bądź bezzwrotnych środków finansowych pochodzących ze źródeł zagranicznych (Ustawa..., 2003, art. 3 ust. 3; Ustawa..., 2009, art. 5 ust. 1 pkt 2, 3). Stanowią one kategorię dochodów fakultatywnych. Środki te podlegają pewnym ograniczeniom (Ustawa..., 2009, art. 205):

- mogą zostać przeznaczone tylko na cele, które zostały określone w umowie dotyczącej finansowania ze źródeł zewnętrznych oraz w zgodzie ze stosownymi procedurami;
- w sytuacji wykorzystania środków w celach nieadekwatnych do ich zadeklarowanego zastosowania jednostka, która otrzymała takie środki, ma obowiązek zwrócić je wraz z odsetkami. Nie ma ona także możliwości ponownego ubiegania się o dofinansowanie z Unii Europejskiej w okresie kolejnych trzech lat.

Gminy mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować obligacje (Ustawa..., 2009, art. 89). Zasadniczym celem finansów samorządu terytorialnego jest dostarczenie środków w wielkości pozwalającej na zaspokojenie popytu nie tylko na usługi publiczne, lecz także społeczne, świadczone przez podsektor samorządowy. Zapotrzebowanie, naturalnie, będzie mocno zróżnicowane w zależności od rodzaju jednostki samorządu terytorialnego ustawa narzuconego zakresu zadań, ale także od poziomu jej rozwoju społeczno-gospodarczego (Jastrzębska, 2012, s. 37–38).

W skali całego kraju największe znaczenie fiskalne przypada na podatek od nieruchomości. To ten rodzaj daniny generuje najwyższe wpływy do budżetów lokalnych. Oczywiście podatek ten ma większe znaczenie w budżetach gmin miejskich, bardziej rozwiniętych urbanistycznie i gospodarczo, niż w gminach wiejskich.

Charakterystyka podatku rolnego

Dochody gminy powiązane z procesem gospodarowania nieruchomościami kubaturowymi i gruntowymi tylko w niektórych gminach stanowią istotny element budżetu. Można te dochody podzielić na dwie grupy: publiczno-prawne oraz prywatno-prawne (Borodo, 2008, s. 76; Talik i Mazur, 2015). Do pierwszej z nich zaliczyć można przede wszystkim podatek od nieruchomości, podatek rolny i leśny. Druga podgrupa obejmuje głównie dochody pochodzące z wynajmu, dzierżawy, związane z oddaniem nieruchomości w użytkowanie wieczyste, sprzedaży nieruchomości gminnych, opłaty adiacenckiej czy też opłat za niezabudowanie lub niezagospodarowanie terenu w określonym terminie. Rolnictwo w Polsce podlega szczególnym rozwiązaniom podatkowym. Najważniejszym wyznacznikiem tej odrębności jest wyłączenie rolników indywidualnych spod podatku dochodowego od osób fizycznych. Stanowi to istotne

odstępstwo od zasady powszechności tej daniny publicznej. Innym elementem podatkowej specyfiki rolnictwa są podatki gruntowy i leśny – lokalne podatki majątkowe (Koronowski, 1997). Podatek rolny został uregulowany w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. (Ustawa..., 1984). Celem jego wprowadzenia było zastąpienie funkcjonującego wcześniej podatku gruntowego „będącego obciążeniem o charakterze przychodowym i nie wpływającym w wystarczającym stopniu na rozwój rolnictwa i poszczególnych gospodarstw” (Wasilewski i Gruziel, 2008, s. 60–77).

Podmiotami obowiązwanymi do zapłaty podatku rolnego są: właściciel gruntów, posiadacz samoistny, użytkownik wieczysty, niektórzy posiadacze gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz dzierżawca gruntów gospodarstwa rolnego, które zostały w całości lub w części wydzierżawione na podstawie umowy zawartej stosownie do przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników lub przepisów dotyczących uzyskiwania rent strukturalnych (Ustawa..., 1984).

Podstawę opodatkowania podatkiem rolnym stanowi:

- dla gruntów gospodarstw rolnych – liczba hektarów przeliczeniowych ustalana na podstawie powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych wynikających z ewidencji gruntów i budynków oraz zaliczenia do okręgu podatkowego;
- dla pozostałych gruntów – liczba hektarów wynikająca z ewidencji gruntów i budynków.

Ustawa określa cztery okręgi podatkowe, do których zalicza się gminy oraz miasta w zależności od warunków ekonomicznych i produkcyjno-klimatycznych¹.

Zgodnie z ustawą o podatku rolnym podatek rolny za rok podatkowy wynosi:

1. od 1 ha przeliczeniowego gruntów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 – równowartość pieniężną 2,5 q żyta;
2. od 1 ha gruntów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 – równowartość pieniężną 5 q żyta
 - obliczone według średniej ceny skupu żyta za 11 kwartałów poprzedzających kwartał poprzedzający rok podatkowy².

Przykładowo, w 2015 r. podatek rolny wynosił 153,42 zł dla gruntów gospodarstw rolnych (od 1 ha przeliczeniowego gruntów) oraz 306,85 zł dla pozostałych gruntów (od 1 ha gruntów)³. Na początku uwzględnianego w artykule okresu badania, czyli w roku 2006, stawki były odpowiednio równe 69,70 zł i 139,40 zł.

¹ Obowiązujące przeliczniki powierzchni użytków rolnych w poszczególnych okręgach podatkowych zawarte są w: Ustawa..., 1984, art. 4.

² Średnią cenę skupu żyta ustala się na podstawie komunikatu prezesa Głównego Urzędu Statystycznego ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w terminie do dnia 20 października roku poprzedzającego rok podatkowy. I tak, zgodnie z komunikatem prezesa GUS z 20 października 2014 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2015 wynosi ona 61,37 zł za 1 q.

³ Rada gminy może w drodze uchwały obniżyć cenę skupu żyta przyjmowaną jako podstawę obliczenia podatku rolnego na obszarze gminy.

Za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych – z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza – o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nieposiadającej osobowości prawnej.

Podatek rolny cechuje wyjątkowo rozbudowany system ulg i zwolnień podatkowych, zarówno o charakterze ekonomicznym, jak i społecznym, przedmiotowym, jak i podmiotowym, dodatkowo poszerzony o prawo do uchwalania przez rady gmin zwolnień innych niż przewidziane w ustawie (Pahl, 2008). Jak słusznie zauważa Skowider (2012): „Z jednej strony są one z korzyścią dla podatnika, ale dla budżetów gmin stanowią część utraconych dochodów”⁴.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na to, że podatek rolny stanowi przykład podatku majątkowego, w którym posiadanie lub nabycie majątku jest przedmiotem opodatkowania, zaś wymiar podatku nawiązuje do majątku lub jego składników. Podobnie jak podatek od nieruchomości i podatek leśny podatek rolny można również uznać za podatek rzeczowy – ponieważ jego konstrukcja i wymiar wiążą się przede wszystkim z pojęciem i właściwościami gospodarstwa rolnego, nie zaś z cechami rolnika (Gnat, 2013). Wpływy z tych podatków stanowią w całości dochód własny gmin⁵. Dalece idące podobieństwo do podatku leśnego i podatku od nieruchomości nie pozwala jednak uznać podatku rolnego za jedno z najważniejszych źródeł zasilenia podatkowego samorządów, mimo że cechuje się on stosunkowo prostą konstrukcją, bardzo silnym związkiem z podstawami terytorialnymi samorządu i realizowanymi przez władze lokalne zadaniami (Borowski).

⁴ Tamże obszerna analiza skali korzyści podatkowych i preferencji stosowanych przez gminy w formie obniżenia górnych granic stawek podatkowych, ulg i zwolnień, umorzeń zaległości, rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności, potrąceń itp.

⁵ Przykładowo w latach 2010 i 2011 udział tego podatku w dochodach gmin ogółem wyniósł 1,3%. Znaczenie wpływów z podatku rolnego dla budżetów gmin było analizowane przez wielu autorów. W latach 2007–2013 udział wpływów z podatku rolnego w łącznych wpływach z podatków lokalnych oscylował między 6% a 7% (Felis, 2016). Z badań Gruzziel (2014) wiadomo, że w skali kraju w tym samym okresie udział omawianej kategorii wpływów podatkowych w dochodach własnych gmin był rzędu 5,5–7,5%. Z badań przeprowadzonych przez Utzig (2007) wynika, że w latach 2000–2005 w skali kraju udział wpływów z podatku rolnego w łącznych dochodach gmin wynosił ok. 2%. Chmielewska (2009) z kolei wykazała, że w latach 2004–2007 średnioroczny udział tego podatku w dochodach gmin był zaledwie rzędu 1,85%. W 2009 r. udział wpływów z podatku rolnego w dochodach ogółem gmin w Polsce wynosił 1,07% (Zawadzka i in., 2011). Dane dotyczące znaczenia podatku rolnego w budżetach gmin dla wszystkich województw w latach 2004–2011 przedstawił Jarosiński (2013). Dla wszystkich kategorii gmin w województwie śląskim omawiany udział w kolejnych latach zmniejszał się z 0,4% do zaledwie 0,2%. W literaturze przedmiotu zwraca się również uwagę na to, że podatek ma niewielką wagę fiskalną i w rzeczywistości nie jest ciężarem odczuwalnym przez podatników (Etel i Liszewski, 2002, s. 52; Forfa, 2011, s. 75; Urbaniak).

Metodyka i zakres badania

Specyfika województwa śląskiego znajduje odzwierciedlenie również we wpływach z podatku rolnego do budżetów gmin wiejskich – nawet w jednostkach typowo rolniczych znaczenie środków finansowych pochodzących z omawianej daniny nie stanowi znaczącego co do wielkości źródła dochodów samorządowych.

Podstawowym wskaźnikiem, który pozwoli nam odpowiedzieć na pytanie, jakie znaczenie dla budżetów gmin wiejskich mają wpływy z podatku rolnego, jest ich udział procentowy w łącznych dochodach gromadzonych rokrocznie przez badane gminy⁶. Dla pełniejszego obrazu przy ocenie znaczenia omawianej kategorii dochodów wzięto pod uwagę również wysokość wpływów z podatku rolnego w przeliczeniu na głowę mieszkańca. Zakres czasowy prowadzonego badania obejmuje okres dziesięciu lat – od 2006 do 2015 r.

Przy analizie międzygminnego oraz międzyokresowego zróżnicowania znaczenia podatku rolnego dla budżetów 96 gmin wiejskich województwa śląskiego skorzystano z kilku podstawowych miar statystycznych: wielkości minimalnej i maksymalnej dla każdej zmiennej oraz ilorazu tych wielkości, średniej arytmetycznej, odchylenia standardowego wraz ze współczynnikiem zmienności oraz ze współczynnika asymetrii⁷. Miary te pozwalają nam dostrzec niektóre własności i tendencje kształtowania się badanych zmiennych.

Ostatnim etapem badania było utworzenie dziewięciu względnie jednorodnych podzbiorów gmin. Kryterium podziału na klasy była dziesięciookresowa średnia udziałów podatku rolnego w łącznych dochodach oraz średnia z wysokości wpływów *per capita*. Granice przedziałów klasowych o jednakowej długości utworzono, wykorzystując wielkość rozstępu. Wyniki obliczeń przedstawiono w tabeli 2. Gminy uporządkowano malejąco względem wielkości średniej. Rozstęp/interwał podziału był odpowiednio równy 247,4 zł (najwyższa średnia z dochodów z podatku rolnego przypadająca na głowę mieszkańca wyniosła 248,7 zł w Pietrowicach Wielkich, a najniższa – zaledwie 1,30 zł w Istebnej) oraz 8,61% (najwyższy udział podatku rolnego w łącznych dochodach wyniósł 8,64% – również w Pietrowicach Wielkich, a najniższy w Krupskim Młynie i Istebnej – zaledwie 0,03%). Liczebność każdej klasy podano w nawiasach obok numeru podzbioru.

⁶ Takie też wskaźniki stosowali autorzy badań przywołanych w poprzednim przypisie.

⁷ Przywołane podstawowe miary opisu statystycznego oraz metody taksonomii omówione zostały w większości podręczników do statystyki.

Tabela 2. Klasyfikacja gmin wiejskich województwa śląskiego według wysokości dochodów z podatku rolnego
Table 2. Classification of rural communes in the Silesian province according to the income of the agricultural tax

		Podatek rolny – udział w dochodach ogółem (%)					Podatek rolny – zaktualizowane – na głowę mieszkańca (zł)						
		Agricultural tax – share in the total income					Agricultural tax – updated – per capita						
Lp. No.	Nazwa gminy Name of the commune	Srednia Average	OchYLENIE standardowe Standard deviation	Współczynnik zmienności Coefficient of variation	Max./min. Max./min	Klasy podobieństwa Classes of resemblance	Lp. No.	Nazwa gminy Name of the commune	Srednia Average	OchYLENIE standardowe Standard deviation	Współczynnik zmienności Coefficient of variation	Max./min. Max./min	Klasy podobieństwa Classes of resemblance
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	Pietrowice Wielkie	8,64	1,64	19,0	1,97	I (1 gmina)	1	Pietrowice Wielkie	248,7	57,6	23,16	1,85	I (2 gminy)
2	Rudnik	7,41	2,19	29,6	2,22	II (2)	2	Rudnik	244,5	67,7	27,67	2,16	
3	Irządze	6,81	0,97	14,2	1,69		3	Irządze	219,3	40,7	18,55	1,75	II (1)
4	Żarnowiec	5,00	1,43	28,7	2,15	III (1)	4	Żarnowiec	147,4	34,3	23,26	1,93	IV (1)
5	Wielowieś	3,78	1,04	27,4	2,41	V (2)	5	Wielowieś	115,4	21,3	18,44	1,72	V (1)
6	Zbrosławice	3,74	0,80	21,5	1,75		6	Lelów	105,2	22,6	21,46	1,91	VI (5)
7	Lelów	3,43	0,43	12,5	1,54	VI (3)	7	Zbrosławice	101,7	25,6	25,13	2,17	
8	Krzyżanowice	3,34	0,89	26,7	2,23		8	Krzyżanowice	95,3	26,1	27,40	2,16	
9	Przyrów	3,04	0,38	12,4	1,44		9	Przyrów	91,6	17,5	19,08	1,84	
10	Rudziniec	2,51	0,59	23,5	1,91	VII (8)	10	Dąbrowa Zielona	87,2	19,5	22,39	1,90	

Tabela 2. cd.
Table 2. cont.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
11	Dąbrowa Zielona	2,48	0,42	17,2	1,87		11	Rudziniec	71,8	17,0	23,64	2,19	VII (6)
12	Kornowac	2,33	0,62	26,4	1,98		12	Dębowiec	70,1	19,4	27,69	2,20	
13	Dębowiec	2,26	0,63	28,0	2,15		13	Pawonków	68,5	11,9	17,42	1,72	
14	Pawonków	2,12	0,17	8,0	1,23		14	Kruszyna	65,2	14,3	21,98	1,72	
15	Kłomnice	2,11	0,43	20,6	1,84		15	Kłomnice	62,4	12,8	20,48	1,77	
16	Hazlach	2,02	0,50	24,9	1,89		16	Lipie	57,6	9,0	15,56	1,47	
17	Kruszyna	1,99	0,42	21,3	1,66		17	Kornowac	55,5	14,3	25,67	2,12	VIII (24)
18	Mykanów	1,91	0,17	8,8	1,29	VIII (24)	18	Mykanów	52,8	6,8	12,79	1,38	
19	Lipie	1,89	0,23	12,3	1,41		19	Hazlach	52,6	13,4	25,56	2,00	
20	Mstów	1,71	0,33	19,3	1,74		20	Pawłowice	52,2	13,7	26,30	2,38	
21	Opatów	1,71	0,15	8,7	1,29		21	Kochanowice	49,8	5,3	10,59	1,41	
22	Kochanowice	1,70	0,20	12,0	1,42		22	Mstów	49,2	7,3	14,76	1,45	
23	Pilchowice	1,67	0,41	24,4	1,90		23	Lubomia	46,9	12,4	26,50	2,26	
24	Lubomia	1,57	0,30	18,8	1,77		24	Niegowa	46,7	3,4	7,22	1,26	
25	Niegowa	1,53	0,25	16,5	1,54		25	Opatów	43,4	4,5	10,33	1,31	
26	Starcza	1,42	0,27	18,7	1,69		26	Pilchowice	43,3	10,6	24,56	2,06	
27	Goleszów	1,42	0,35	24,3	1,95		27	Starcza	41,9	7,4	17,75	1,66	
28	Jasienica	1,34	0,35	26,3	2,25		28	Ciasna	40,0	5,1	12,77	1,53	
29	Bestwina	1,28	0,33	25,4	1,96		29	Miszana	39,2	9,8	25,04	2,02	

30	Koszęcin	1,27	0,10	7,9	1,26	30	Suszec	37,5	7,9	21,01	1,77
31	Mszana	1,25	0,36	28,5	2,16	31	Janów	35,3	7,2	20,44	2,01
32	Pawłowice	1,23	0,30	24,5	1,99	32	Bestwina	34,8	7,3	21,07	1,86
33	Ciasna	1,23	0,31	25,2	1,99	33	Jasienica	34,7	7,3	21,17	2,15
34	Janów	1,21	0,25	20,7	1,79	34	Zebrzydowice	34,5	8,8	25,61	2,05
35	Zebrzydowice	1,21	0,33	27,2	2,03	35	Goleszów	34,2	8,0	23,37	1,84
36	Gorzycze	1,20	0,27	22,3	1,99	36	Lyski	31,9	8,4	26,18	2,08
37	Lyski	1,17	0,33	28,3	2,00	37	Koszęcin	31,7	2,4	7,42	1,26
38	Psary	1,14	0,24	21,4	1,90	38	Gorzycze	31,3	6,6	21,01	1,88
39	Nędza	1,10	0,24	22,1	1,79	39	Gierakówice	31,2	7,9	25,27	2,15
40	Godów	1,08	0,29	26,4	2,06	40	Wyry	29,3	7,2	24,71	2,08
41	Przystajń	1,03	0,14	13,7	1,46	41	Psary	27,8	6,4	22,89	1,84
42	Suszec	0,97	0,18	18,7	1,82	IX (55)	Przystajń	27,5	2,7	9,72	1,43
43	Gaszowice	0,95	0,27	28,1	2,00	43	Nędza	27,3	5,8	21,24	1,93
44	Wyry	0,93	0,23	24,5	1,92	44	Godów	26,4	6,7	25,37	1,97
45	Mierzęcice	0,91	0,18	19,5	1,64	45	Mierzęcice	24,5	5,1	20,66	1,78
46	Tworóg	0,87	0,22	25,4	2,00	46	Goczałkowice- -Zdrój	24,3	6,3	25,87	2,05
47	Panki	0,83	0,14	17,4	1,78	47	Markłowice	24,1	2,5	10,45	1,37
48	Chybie	0,82	0,23	28,5	2,22	48	Miedźna	23,3	4,8	20,56	1,81
49	Miedźno	0,79	0,16	20,1	1,73	49	Gaszowice	22,9	6,2	27,18	2,15
50	Porąbka	0,77	0,24	31,0	2,19	50	Panki	22,7	3,4	14,76	1,51
51	Poczesna	0,76	0,24	32,0	2,47	51	Tworóg	22,4	4,6	20,38	1,97

Tabela 2. cd.
Table 2. cont.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
52	Bobrowniki	0,76	0,20	25,9	2,05		52	Poczesna	22,0	5,3	24,02	1,96	
53	Kroczyce	0,75	0,11	14,9	1,46		53	Kroczyce	21,3	2,4	11,39	1,45	
54	Miedźna	0,74	0,17	23,1	2,02		54	Chybie	21,3	5,5	26,02	2,01	
55	Wręczyca Wielka	0,71	0,10	13,8	1,51		55	Chełm Śląski	21,2	5,1	24,02	1,91	
56	Gierałtówce	0,68	0,25	36,0	2,73		56	Porąbka	21,0	5,6	26,66	2,26	
57	Kamienica Polska	0,65	0,15	23,2	1,79		57	Ornontowice	20,0	5,0	24,87	1,91	
58	Gilowice	0,60	0,09	15,4	1,68		58	Miedźno	19,7	3,0	15,09	1,52	
59	Lipowa	0,56	0,15	26,5	2,10		59	Wręczyca Wielka	19,7	3,9	19,97	1,73	
60	Markłowice	0,54	0,13	23,9	1,94		60	Kamienica Polska	19,6	5,5	27,94	2,23	
61	Włodowice	0,50	0,15	29,6	2,05		61	Ożarówce	18,5	0,8	4,19	1,14	
62	Boronów	0,50	0,09	18,7	1,67		62	Bobrowniki	18,5	4,2	22,82	1,82	
63	Pżarówce	0,50	0,07	13,5	1,44		63	Świerklany	17,4	3,8	21,78	1,89	
64	Goczałkowice- Zdrój	0,50	0,18	35,4	3,18		64	Gilowice	17,0	3,6	20,91	1,91	
65	Świerklany	0,50	0,15	29,2	2,80		65	Boronów	16,9	2,2	13,14	1,67	
66	Bojszowy	0,48	0,14	30,0	2,39		66	Bojszowy	16,5	4,0	24,05	2,08	
67	Konopiska	0,48	0,12	25,8	2,13		67	Lipowa	16,3	4,3	26,28	2,16	

68	Rędziny	0,45	0,06	12,5	1,49	68	Ślemień	15,3	4,0	26,20	2,07
69	Chełm śląski	0,45	0,17	36,5	2,85	69	Konopiska	15,0	3,0	19,83	1,91
70	Radziechowy- -Wieprz	0,45	0,14	30,7	2,09	70	Włodowice	13,9	3,8	27,37	2,19
71	Brenna	0,44	0,13	29,1	2,16	71	Brenna	13,0	3,5	26,63	2,21
72	Popów	0,43	0,09	21,4	1,87	72	Radziechowy- -Wieprz	12,6	3,6	28,80	2,28
73	Kobiór	0,40	0,13	32,2	2,96	73	Olsztyn	12,5	3,2	25,46	1,99
74	Łodygowice	0,39	0,13	31,9	2,55	74	Rędziny	12,4	1,0	8,02	1,29
75	Ornontowice	0,39	0,10	25,1	2,06	75	Popów	12,0	1,6	12,96	1,49
76	Jejkowice	0,38	0,09	25,1	1,97	76	Kobiór	11,6	3,1	26,41	2,25
77	Świerklaniec	0,37	0,12	31,7	2,39	77	Łodygowice	11,4	2,9	25,83	2,05
78	Poraj	0,36	0,07	20,2	1,93	78	Łękawica	11,4	2,8	24,82	1,96
79	Kozy	0,36	0,09	25,8	1,95	79	Jejkowice	10,3	2,6	25,30	1,99
80	Olsztyn	0,35	0,11	30,9	2,56	80	Kozy	10,1	2,6	25,35	2,02
81	Ślemień	0,34	0,14	42,7	3,70	81	Poraj	9,6	1,7	18,18	1,92
82	Łękawica	0,33	0,13	38,5	2,92	82	Świnna	9,5	2,7	28,15	2,31
83	Świnna	0,33	0,11	33,8	2,33	83	Świerklaniec	9,5	2,2	23,52	2,17
84	Jeleśnia	0,29	0,08	29,1	2,03	84	Jeleśnia	9,4	2,9	31,16	2,53
85	Buczkowice	0,28	0,10	34,4	2,67	85	Buczkowice	8,6	2,3	26,46	2,13
86	Węgierska Górka	0,25	0,08	32,1	2,35	86	Herby	8,3	2,2	26,77	2,16

Tabela 2. cd.
Table 2. cont.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
87	Herby	0,25	0,06	24,4	2,21		87	Czernichów	7,6	2,4	31,44	2,51	
88	Jaworze	0,23	0,08	33,6	3,22		88	Jaworze	7,2	1,4	20,15	2,03	
89	Milówka	0,20	0,07	35,8	2,76		89	Węgierska Górką	6,9	1,8	26,69	2,16	
90	Koszarawa	0,20	0,07	35,0	3,12		90	Koszarawa	6,7	1,9	27,96	2,37	
91	Rajcza	0,17	0,06	37,2	2,72		91	Milówka	6,6	2,0	29,87	2,88	
92	Czernichów	0,17	0,07	41,5	2,53		92	Rajcza	5,5	1,8	33,73	2,80	
93	Wilkowice	0,15	0,04	28,5	2,33		93	Wilkowice	4,0	1,0	25,10	1,94	
94	Ujszoły	0,06	0,02	36,3	2,38		94	Ujszoły	2,5	0,9	37,29	3,66	
95	Istebna	0,04	0,01	34,0	2,58		95	Krupski Młyn	1,5	0,6	39,10	4,16	
96	Krupski Młyn	0,03	0,01	34,3	3,05		96	Istebna	1,3	0,4	28,19	2,35	
	Razem gminy wiejskie Total rural communities	1,15	0,23	20,4	1,66			Razem gminy wiejskie Total rural communities	34,7	6,9	19,83	1,73	
	Średnia Average	1,28	0,28	24,8	2,1			Średnia Average	38,3	8,3	22,3	2,0	
	Odcylenie standardowe Standard deviation	1,47	0,33	7,8	0,5			Odcylenie standardowe Standard deviation	44,9	10,7	6,4	0,4	

Współczynnik zmienności Coefficient of variation	114,96%	118,79%	31,38%	23,04%	117,26%	128,85%	28,69%	21,77%
Współczynnik asymetrii Coefficient of skewness	2,91	3,42	0,17	0,80	3,04	3,43	-0,59	1,80
Min.	0,03	0,01	7,88	1,23	1,3	0,4	4,2	1,1
Max.	8,64	2,19	42,69	3,70	248,7	67,7	39,1	4,2
Max./min.	281,42				190,21			
Max.	8,6				248,7			
Min.	0,0				1,3			
Rozstęp	8,6				247,4			
Krok	0,96				27,5			
Granice	7,69				247,7			
	6,73				246,8			
	5,77				245,8			
	4,82				244,9			
	3,86				243,9			
	2,90				243,0			
	1,94				242,0			
	0,99				241,0			
	0,03				240,1			

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań gmin
Source: Own calculations based on reports of municipalities

Wyniki badań empirycznych

Przeprowadzone badania oraz uzyskane dzięki nim wyniki skłaniają do wyciągnięcia następujących wniosków:

1. Badane gminy były silnie zróżnicowane pod względem znaczenia dla łącznych dochodów środków pochodzących z podatku rolnego. W każdym z badanych lat najniższy udział tego podatku w łącznych dochodach gmin był rzędu zaledwie 0,01–0,05%, a najwyższy osiągał poziom 8–11%. Współczynniki zmienności w każdym okresie przyjmowały wielkości z przedziału od 110% do 125%, co jest dowodem na bardzo silne, jednakże stabilne w czasie, zróżnicowanie tej zmiennej diagnostycznej.
2. Średni udział podatku rolnego w łącznych dochodach dla wszystkich gmin o statusie gmin wiejskich w kolejnych latach był rzędu 1–1,4% i nie zauważono dla tej wielkości żadnej wyraźnej tendencji wzrostu lub spadku.
3. Współczynniki asymetrii (zestandaryzowane momenty centralne rzędu trzeciego) były zbliżone do liczby 3, co wskazuje na zdecydowaną przewagę liczebną gmin z niskimi poziomami udziału w łącznych dochodach podatku rolnego nad tymi gminami wiejskimi, w których wskaźnik udziału tego podatku w łącznym dochodzie osiągał wielkości wyższe od średniej (niemal skrajna asymetria prawostronna). Wniosek ten znajduje również potwierdzenie, gdy przyjrzymy się liczbie gmin porządkowanych kolejnym klasom podobieństwa obiektów – najwięcej gmin zaliczono do pięciu przedziałów ze średnimi z udziałów podatku rolnego w ogólnym dochodzie gminy niższymi niż 2% – znalazło się tu aż 79 spośród 96 gmin (ponad 82% wszystkich gmin wiejskich). Dziesięciookresową średnią z udziałów niższą niż 1% odnotowano aż w 55 gminach wiejskich województwa śląskiego (57% wszystkich badanych gmin).
4. Czterema miejscowościami, w których średnio dla dziesięciu badanych lat co najmniej 5% łącznych dochodów budżetu pochodziło z omawianego źródła (klasy podobieństwa od I do III) są:
 - Pietrowice Wielkie (pow. raciborski) – powyżej 8,64%,
 - Rudnik (pow. raciborski) – 7,41%,
 - Irządze (pow. zawierciański) – 6,81%,
 - Żarnowiec (pow. zawierciański) – 5%.

W dwóch następnych gminach, Wielowisi (pow. gliwicki) oraz Zbrosławicach (pow. tarnogórski), udział wpływów z podatku rolnego w łącznych dochodach tych gmin był rzędu 3,75%, a w trzech kolejnych – 3–3,5% (Lelów i Przyrów w pow. częstochowskim oraz Krzyżanowice w pow. raciborskim).

1. Wszystkie wymienione miejscowości są gminami typowo rolniczymi. Te z powiatów zawierciańskiego, raciborskiego i częstochowskiego są ponadto oddalone od centrów przemysłowych. Specyfiką struktury agrarnej Pietrowic Wielkich, Wielowisi, Rudnika, Zbrosławic i Krzyżanowic (dawne tereny Rzeszy Niemieckiej) jest obecność na ich terenie spółdzielni rolniczych, stacji hodowli roślin, licznych indywidualnych gospodarstw wielkoobszarowych, często też dzierżawiących areał od właścicieli mniejszych gospodarstw. Ponadto, większość uprawianej tam ziemi należy

do najlepszych kategorii bonitacyjnych (I–III), stąd też stawki płaconego podatku rolnego są znacznie wyższe niż w sytuacji, gdy gleby są niskiej jakości (słabszej wartości użytkowej).

2. Bardzo wysokie współczynniki zmienności wskazują na dysproporcje pomiędzy dochodami uzyskiwanymi przez gospodarstwa małe a tymi uzyskiwanymi przez gospodarstwa o większej skali, wielkoobszarowe, skupione przede wszystkim w powiatach: raciborskim, gliwickim i tarnogórskim.
3. Łatwo zauważyć, że niemal identyczny jest skład pierwszych czterech grup, gdy za kryterium klasyfikacji gmin przyjęto średni poziom wpływów z podatku rolnego przypadających na głowę mieszkańca. Podobny jest poziom zróżnicowania i asymetrii. Współczynnik korelacji Pearsona mierzący siłę zależności prostoliniowej między średnią wysokością udziałów podatku rolnego w łącznym dochodzie gmin a średnią wielkością wpływów z podatku rolnego na głowę mieszkańca był równy 0,99, co również potwierdza hipotezę o nadzwyczajnym podobieństwie uporządkowań.
4. Zaledwie w trzech gminach średnia dochodów z podatku rolnego z dziesięciu lat (w cenach stałych z 2015 r.) była wyższa niż 200 zł (Pietrowice Wielkie, Rudnik, Irządze), a w czterech kolejnych należała do przedziału 100–150 zł (Żarnowiec, Wielowieś, Lelów, Zbrosławice).
5. Analiza wielkości współczynników zmienności zarówno dla udziału wpływów z podatku rolnego w łącznych dochodach gmin, jak też dla średnich wielkości wpływów z omawianego podatku na jednego mieszkańca odnotowanych przez każdą gminę w kolejnych latach pozwala nam ocenić poziom regularności, z jaką zasilane były budżety – większość współczynników należała do przedziału 15–30%, co dowodzi umiarkowanego międzyokresowego zróżnicowania przyjętych kryteriów. Może to świadczyć o względnie regularnym wpływie środków do budżetów.
6. Na większe zróżnicowanie przyjętych kryteriów miała także swój wpływ coroczna zmiana cen jednego kwintala żyta. Dochody z podatku rolnego, ze względu na sposób ustalania stawek, są uzależnione od ceny żyta. Powiązanie podatku z ceną tylko tego produktu rolnego – niestanowiącego wcale w wielu gospodarstwach produktu dominującego – spowodowało, że pojawiła się możliwość ustalenia podatku (w zależności m.in. od warunków atmosferycznych, sytuacji na światowych rynkach rolnych) na wyjątkowo wysokim bądź niskim poziomie (Felis, 2016).
7. Cykliczna zmienność cen żyta odpowiada za znaczną dynamikę omawianych zjawisk w badanym okresie, co widoczne jest, gdy porównamy np. gwałtowne obniżenie się wpływów do budżetów gmin w latach 2010 i 2015 i nadzwyczajne wzrosty w latach 2007, 2008 i 2012. Zmniejszenie się wpływów w roku 2010 mogło mieć przyczynę w niekorzystnych warunkach pogodowych i częstszym niż w latach wcześniejszych stosowaniu ulg i zwolnień związanych z powodzią. Znacząco obniżyła się też w tym roku cena skupu żyta⁸.

⁸ W 2010 r. dla gruntów gospodarstw rolnych za 1 ha (równoważnik 2,5 q żyta) stawka była równa 85,25 zł, wobec 139,50 zł rok wcześniej; dla pozostałych gruntów za 1 ha (równoważnik 5 q żyta) – odpowiednio 170,50 zł i 279,00 zł – w obydwu przypadkach spadek wyniósł 39%. Stawki w 2015 r. były niższe od tych z roku 2014 o 11%.

8. Przyczynę większego w niektórych gminach zróżnicowania udziału podatku rolnego w ogólnym dochodzie i wysokości urealnionych wpływów podatkowych należy też upatrywać bądź to w nieregularności wpływów budżetowych z omawianego źródła, bądź też w pojawieniu się lub zniknięciu znaczącego płatnika podatku rolnego.
9. Zaskakującym wnioskiem płynącym z otrzymanych wyników jest to, że znaczenie podatku dla budżetu zdecydowanej większości gmin typowo rolniczych jest niemal identyczne – dodajmy: śladowe – jak w gminach *de nomine* wiejskich, ale o charakterze przemysłowym lub „sypialniano-rezydencyjnym”. Gminami, na których terenie usytuowany jest duży zakład przemysłowy, są np.: Pawłowice, Suszec, Gierałtowice, Markłowice, Miedźna, Chełm Śląski, Ornontowice, Świerklany – wszystkie to gminy górnicze. Do drugiej grupy można zaliczyć: Pilchowice, Jasienicę, Janów, Wiry, Gaszowice, Bojszowy, Kobiór, Jejkowice, Kozy – gminy leżące w sąsiedztwie dużych miast. Względne znaczenie podatku rolnego w większości gmin wiejskich jest niemal takie samo jak w rozległych obszarowo miejskich gminach przemysłowych.

Wnioski

1. Zdecydowanie marginalne znaczenie fiskalne wpływów z podatku rolnego w budżetach gmin wiejskich świadczy o konieczności stałego ich zasilania w formie dotacji lub subwencji. Stan taki pośrednio zaświadcza o stopniu samodzielności finansowej gmin wiejskich.
2. Wyjściem z sytuacji, gdy omawiany podatek jest niewydajny, może być postulowana przez znawców zagadnienia zmiana zasad obciążania przynajmniej dużych producentów rolnych daninami. Proponowane jest wprowadzenie jakiejś formy podatku dochodowego zamiast obecnej, o charakterze typowo majątkowym, czyli od samego posiadania.
3. Dobrym rozwiązaniem w warunkach polskich byłoby wprowadzenie wielokrotnie postulowanego podatku dochodowego, który realizowałby zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę powszechności opodatkowania, których naruszenie wielokrotnie podkreślano przy obecnie funkcjonującej regulacji podatku rolnego. Należałoby się zgodzić z opinią Urbaniak, gdy pisze: „(...) trudno mówić o intensyfikacji oddziaływań mechanizmów ekonomicznych na rolnictwo, a tym samym rozwój gospodarstw rolnych przez zwiększenie ich powierzchni czy poprawę efektywności produkcji i wydajności pracy gospodarstw rolnych, w sytuacji funkcjonowania obecnej regulacji dotyczącej przedmiotu opodatkowania podatku rolnego”. Ponadto autorka postuluje, by wyłączyć z preferencyjnego opodatkowania podatkiem rolnym nierolników, którzy podlegają „opodatkowaniu podatkiem rolnym jedynie z tego powodu, że powierzchnia gruntów będących w ich posiadaniu została sklasyfikowana w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne. (...) płacenie podatku rolnego nie zależy od prowadzenia działalności rolniczej, a jedynie od klasyfikacji gruntu jako użytku rolnego” (Urbaniak, s. 7).

4. Należy spróbować przekształcić podatek rolny w daninę wspierającą przemiany struktury agrarnej w Polsce, mogącą kształtować przyszłe inwestycje rolników. Takie zastąpienie podatku rolnego innym może jednocześnie realizować funkcję fiskalną i motywacyjną (Pieczonka, 2012, s. 182).
5. Należy zidentyfikować i ograniczyć typowe nieprawidłowości w kształtowaniu wysokości stawek podatków, wprowadzaniu zwolnień podatkowych oraz różnicowaniu stawek i zwolnień przez gminy. Wielkość stosowanych udogodnień podatkowych może powodować istotny uszczerbek własnych dochodów budżetowych gminy. Zasadą jest bowiem ustalanie przez rady gmin wysokości stawek podatkowych poniżej górnych, ustawowych limitów oraz wprowadzanie zwolnień przedmiotowych, co umożliwi wskazanie potencjalnego obszaru intensyfikacji dochodów z powołanych tytułów. Decyzje – podejmowane przez gminy w ramach władztwa podatkowego – uwzględniają polityczne i społeczne wyznaczniki działalności samorządu (Talik i Mazur, 2015).
6. System opodatkowania rolnictwa jest instrumentem wykorzystywanym do stymulowania oraz podnoszenia efektywności gospodarowania w rolnictwie, a także do zredukowania liczby gospodarstw lub kierunków produkcji uznawanych za niepożądane (Chmielewska, 2009).
7. Przestarzały mechanizm konstrukcyjny podatku rolnego, uzależniający jego wysokość od hektarów przeliczeniowych oraz naturalnego miernika, czyli zboża, powoduje osłabienie podstawowej funkcji podatku, jaką jest funkcja fiskalna.

Podsumowanie

Lokalny system podatkowy stanowi ważny segment sektora finansów publicznych, co uzasadnia konieczność skonstruowania właściwego modelu źródeł dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Potrzebna jest debata, która pozwoli na zarysowanie kierunku zmian normatywnych w strukturze dochodów podatkowych gmin, które można by wprowadzić w Polsce w najbliższych latach. Podatki majątkowe to tylko jeden z komponentów systemów finansowych gmin, ale nie powinno być wątpliwości, że mamy do czynienia – ze względu na koncepcję podziału podatków na państwowe i samorządowe – z istotną kategorią źródeł dochodów własnych, decydującą o zakresie samodzielności finansowej gmin.

Potrzebne są przede wszystkim rozwiązania zmierzające do stopniowego włączania do podatku dochodowego także dochodów z rolnictwa. Konieczne staje się opodatkowanie wyższą stawką bardziej rentownych niż tradycyjne rolnictwo rodzajów działalności zaliczanych obecnie do działań specjalnych. Obowiązujące przepisy należy uznać za niedostosowane do warunków makroekonomicznych, w jakich znajduje się polska gospodarka.

Głównym problemem jest praktyczne nieistnienie w rolnictwie podatku dochodowego, co pogłębia niesprawiedliwość społeczną i niewydolność ekonomiczną całego systemu. Oprócz tego jest to sytuacja sprzyjająca istnieniu szarej strefy, na co zwraca uwagę Chmielewska (2009). Należy w związku z tym oczekiwać podjęcia działań zmie-

rządzających do wprowadzenia podatków dochodowych w rolnictwie, mimo iż może być to trudne ze względów społecznych.

Bibliografia

- Borodo, A. (2008). *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis.
- Borowski, M. *Daniny publiczne – podatek rolny*. Pobrane 21.05.2016 z: <http://daniny.wro24.com.pl/index.php/41-system-podatkowy-w-polsce/podatki/39-podatek-rolny>.
- Chmielewska, M. (2009). Podatek rolny w dochodach budżetowych gmin. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 77, 187–197.
- Etel, L., Liszewski, G. (2002). *Podatki majątkowe w Polsce – wybrane problemy*. Warszawa: Kancelaria Sejmu.
- Felis, P. (2016). O nowy ład podatków lokalnych w Polsce. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia*, 50(1), 285–293. doi: 10.17951/h.2016.50.1.285.
- Forfa, M. (2011). Podatek rolny a rozwój gospodarstw rolnych. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 89, 75–82.
- Gnat, S. (2013). Symulacja zmian obciążeń podatkowych – podatek rolny a podatek katastralny. *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania (Uniwersytet Szczeciński)*, 31, 145–154.
- Gruziel, K. (2014). Podatek rolny jako źródło dochodów własnych gmin wiejskich w Polsce. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, 16(6), 145–149.
- Hanusz, A., Niezgodą, A., Czerski, P. (2009). *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Jarosiński, K. (2013). Charakterystyka dochodów własnych budżetów gmin w Polsce w ujęciu przestrzennym w latach 2004–2011. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego, Studia i Prace*, 3, 27–51.
- Jastrzębska, M. (2012). *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer Polska.
- Klimek, M., Czerw, J., Więckiewicz, B. (red.) (2013). *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.
- Koronowski, A. (1997). *Problemy opodatkowania rolnictwa*. Warszawa: Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz (Informacja nr 567).
- Pahl, B. (2008). Ulga inwestycyjna w podatku rolnym – problemy praktyczne. *Finanse Publiczne*, 1. Pobrane z: <http://www.finansepubliczne.bdo.pl/component/bulletin/48/daniny-publiczne/ulga-inwestycyjna-w-podatku-rolnym-problemy-praktyczne.html>.
- Pieczonka, J. (2012). Wpływ formy opodatkowania dochodów rolniczych na sytuację ekonomiczną indywidualnego gospodarstwa rolnego (próba symulacji w odniesieniu do gospodarstwa z powiatu opolskiego). *Journal of Agribusiness and Rural Development*, 3(25), 181–193.
- Skowider, J. (2012). Skutki korzyści i preferencji podatkowych dla budżetów gminnych jednostek samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu*, 29, 151–168.
- Talik, A., Mazur, R. (2015). Prawne instrumenty kształtowania podatków lokalnych przez gminy (na przykładzie podatku od nieruchomości). W: R. Broł, A. Raszkowski, A. Sztando (red.),

- Gospodarka lokalna w teorii i praktyce* (s. 211–219). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Urbaniak, E. *Funkcjonalność regulacji podatku rolnego*. Pobrane 21.05.2016 z: https://www.google.pl/?gws_rd=ssl#q=Ewa+Urbaniak+Funkcjonalno%C5%9B%C4%87+regulacji+podatku+rolnego.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym. Dz. U. z 2013 r. poz. 1381 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Dz. U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz. U. z 2013 r. poz. 885.
- Uzig, M. (2007). Podatek rolny jako źródło dochodów własnych gmin. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 62, 17–27.
- Wasilewski, M., Gruzziel, K. (2008). Podatek dochodowy w indywidualnych gospodarstwach rolniczych – koncepcja i skutki. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 1, 60–77.
- Zawadzka, D., Strzelecka, A., Szafraniec-Siluta, E. (2011). Znaczenie fiskalne podatku rolnego w gminach Pomorza Środkowego. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 88, 243–255.

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 22.11.2016

Do cytowania – For citation:

Czempas, J. (2016). Zmiany znaczenia podatku rolnego w budżetach gmin wiejskich województwa śląskiego (2006–2015) [Changes in importance of agricultural tax in Silesian province rural communes' budgets (2006–2015)]. *Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych – Problems of Small Agricultural Holdings*, 3, 5–25. doi: <http://dx.doi.org/10.15576/PDGR/2016.3.5>.