

Rozdział I. Rolnicy w obliczu wyzwań systemu podatkowego w Polsce – perspektywa społeczna

Tomasz Peciakowski, Dorota Gizicka

§ 1. Uwagi ogólne

Perspektywa zmian w obszarze podatków dotyczących produkcji rolnej to stały element debaty wokół polskiego rolnictwa. Głosy mówiące o potrzebie dokonania przekształceń w systemie rozliczania się z działalności rolniczej obecne są w mediach, deklaracjach politycznych, a także w głosach eksperckich. Radykalna zmiana w systemie opodatkowania rolników rodzi jednak konsekwencje dla całego polskiego systemu podatkowego i ubezpieczeniowego, a przede wszystkim oznacza zmianę warunków funkcjonowania gospodarstw rolnych. Jeśli reforma okaże się trafiona będzie sprzyjać nie tylko rozwojowi i efektywnemu gospodarowaniu, ale przede wszystkim będzie stanowić impuls do przemian strukturalnych tego sektora.

W centrum tych rozważań o zmianach w systemie podatkowym jest przede wszystkim polski rolnik, jego potencjał gospodarczy, plany inwestycyjne, dotychczasowe doświadczenia w produkcji rolnej i przekonanie o tym, czy i jak rozwijać gospodarstwo rolne. Ciekawy kontekst – w obliczu zmian w systemie podatkowym – stanowi także jego wiedza na temat systemu podatkowego, obowiązujących ulg oraz znajomości najkorzystniejszych dla niego rozwiązań podatkowych. Dlatego pytania o świadomość podatkową rolników mogą okazać się równie ważne, jak przyjrzenie się cechom strukturalnym polskiego rolnictwa i kierunkom przekształceń gospodarstw rolnych. Celem artykułu będzie zarysowanie obu wymiarów perspektywy społecznej – o ile perspektywa makro, w oparciu o dostępne dane statystyczne, zostanie potraktowana dość ogólnie z uwzględnieniem kluczowych dla systemu podatkowego zmian spo-

łecznych, o tyle kwestie świadomości rolników, dzięki zrealizowanym w 2016 r. badaniom na próbie 250 reprezentantów polskich gospodarstw rolnych, podjęte zostaną w sposób bardziej pogłębiony.

§ 2. Dynamika społeczno-gospodarcza polskiej wsi – zarys ogólny

Polska wieś upodabnia się do miasta¹. To na pozór kontrowersyjne stwierdzenie ma umocowanie w danych statystycznych – pod względem struktury społecznej zauważalny jest proces ciągłego zmniejszania się dystansu rozwojowego, jakie dzieli polskie miasta i wsie. Dotyczy to zarówno wskaźników rozwoju społecznego czy sytuacji demograficznej, jak i poglądów politycznych, aspiracji edukacyjnych czy wzorów konsumpcyjnych. Z jednej strony to efekt integracji europejskiej i ogromnych środków, które wpłynęły na sytuację materialną polskich rolników, ale także poprawiły infrastrukturę na wsi, ułatwiły komunikację z większymi ośrodkami, wzmocniły społeczną mobilność, z drugiej zaś, to konsekwencja zmian ludnościowych i atrakcyjności obszarów wiejskich jako miejsca zamieszkania. Zauważalna jest więc tendencja wzrostowa liczby ludności wiejskiej – jej udział w ogólnej liczbie ludności kraju delikatnie, aczkolwiek systematycznie wzrasta (od 39,2% w 2000 r. do 39,8% w 2016 r.)². Oczywiście wzrost ten nie jest równomierny – mniej widoczny jest w województwach we wschodniej części kraju, gdzie silniej obecna jest migracja zagraniczna. Jednakże ogólną tendencję potwierdzają także prognozy – Główny Urząd Statystyczny przewiduje, że do 2050 r. ludność wiejska zwiększy się do poziomu 45,5%³.

Jednocześnie jednak wieś staje się coraz mniej rolnicza – świadczy o tym proces dezagraryzacji struktury zatrudnienia. Liczba osób pracujących w rolnictwie zmniejsza się systematycznie – od przeszło 3 mln w 1995 r., przez 2 mln w 2010 r., po 1,7 mln w 2016 r.⁴, co oznacza także, że coraz mniej osób mieszkających na wsi zatrudnionych jest w rolnictwie. Począwszy od 2014 r. odse-

¹ Taka konstatacja wylania się z raportu: *J. Wilkin, I. Nurzyńska* (red.), *Polska wieś 2016. Raport o stanie wsi*, Warszawa 2016.

² Na podstawie danych zawartych w „Roczniku Demograficznym 2017” [Dział III. Migracje ludności].

³ *M. Waligórska* (red.), *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, GUS, Warszawa 2014, s. 111.

⁴ Dane GUS, Rynek pracy, www.stat.gov.pl (dostęp: 28.10.2017 r.).

tek pracujących w rolnictwie stanowi raptem 1/4 wszystkich mieszkańców wsi. Należy też zaznaczyć, że zdecydowana większość (ok. 90%) z nich to osoby pracujące „na własnych rachunek” (rolnicy indywidualni i prowadzący działalność gospodarczą), udział pracowników najemnych jest niewielki.

Do przemian dochodzi także w strukturze obszarowej gospodarstw – następuje coraz wyraźniejszy wzrost liczby gospodarstw o obszarze powyżej 15 ha, przy spadku liczebności w pozostałych grupach obszarowych, przede wszystkim wśród małych gospodarstw 1–2 ha. W 2015 r. liczba gospodarstw rolnych posiadających użytki rolne wyniosła ponad 1,4 mln, z czego 73% to gospodarstwa z grupy obszarowej 1–10 ha, 10% dla grupy 10–15 ha i niespełna 15% dla rolników posiadających powyżej 15 ha⁵. Wyniki badania struktury gospodarstw rolnych przeprowadzonego przez GUS w 2015 r. (publikacja w 2016 r.), w porównaniu z wynikami podobnego badania z 2013 r., wskazują – jak piszą autorzy raportu – „na kontynuację procesu likwidacji nierentownych gospodarstw małych i jednocześnie intensyfikację oraz koncentrację działalności w gospodarstwach o wysokiej skali produkcji”⁶. Mimo to jednak proces tworzenia grup producentów rolnych po okresie istotnego przyspieszenia w latach 2007–2013 (od 251 w 2007 r. do 1301 zarejestrowanych grup producenckich w 2013 r.) wyraźnie się zatrzymał na poziomie ok. 1300 podmiotów (w marcu 2016 r. – 1308). Gospodarstwa grupowe i osób prawnych stanowią w Polsce 0,3% wszystkich gospodarstw. Trzon polskiego rolnictwa to wciąż gospodarstwa rodzinne.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. mowa jest w art. 23 o gospodarstwie rodzinnym jako podstawie ustroju rolnego w Polsce. Wydaje się, że zapis ten jest wciąż aktualny. Ministerstwo Rolnictwa w 2015 r. w jednym z dokumentów podsumowujących, podając dane o zwiększaniu się średniej powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach indywidualnych, deklaroowało: „Dominującą grupą gospodarstw w Polsce są gospodarstwa rodzinne, które systematycznie zwiększają swój potencjał produkcyjny”⁷. Gospodarstwo rodzinne definiować należy – zgodnie z wytycznymi Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa – jako gospodarstwa rolne, które prowadzone i zarządzane są przez gospodarstwa domowe, gdzie w procesach produkcyjnych wykorzystywane są przede wszystkim zasoby pracy członków rodziny, głównie głowy gospodarstwa domowego. Oznacza to, że rodzina i go-

⁵ M. Waligórska (red.), *Prognoza ludności*, s. 107.

⁶ E. Ziółkowska (red.), *Rolnictwo w 2016 r.*, GUS, Warszawa 2017, s. 30.

⁷ *Rolnictwo i obszary wiejskie w latach 2007–2015*, MRiRW, Warszawa 2015.

spodarstwo rolne są ze sobą połączone, wspólnie się rozwijają i łączą funkcje ekonomiczne, środowiskowe, społeczne i kulturalne⁸. Z wyliczeń *Walentego Poczty* z 2011 r., po odjęciu użytków rolnych pozostających w użytkowaniu gospodarstw osób prawnych i grupowych oraz gospodarstw marginalnych ekonomicznie, wynikało, że użytki rolne w posiadaniu gospodarstw rodzinnych (rozumianych wedle powyższej definicji) stanowią w Polsce około 64% wszystkich użytków (ze średnią wielkością gospodarstwa ok. 20 ha), przy średniej europejskiej ok. 51%⁹.

Wśród gospodarstw indywidualnych coraz wyraźniej zauważyć można podział na cztery grupy podmiotów:

- 1) gospodarstwa o obszarze powyżej 15 ha, powiązane z rynkiem krajowym i zagranicznym [15%];
- 2) gospodarstwa tradycyjne o niskiej produktywności, nastawione na rynek lokalny (o obszarze od 1 ha do 15 ha) [83%];
- 3) gospodarstwa nieprowadzące produkcji rolniczej, chociaż posiadające ziemię rolniczą [1%];
- 4) gospodarstwa socjalne – o marginalnej działalności rolniczej, zorientowanej na własne potrzeby wyżywieniowe [1%]¹⁰.

Od kilku lat sytuację w rolnictwie w Polsce należy uznać za względnie stabilną – wiele wskaźników produkcji po długich okresach wzrostu ustabilizowało się w okolicy 2013 r. i do 2015 r. z lekkimi wahaniami utrzymuje osiągnięty poziom¹¹.

§ 3. Koncepcja świadomości podatkowej rolników

Przez badanie świadomości określonej kategorii społecznej należy rozumieć wydobywanie utartych wzorców i schematów myślowych z całego zbioru szeroko rozpowszechnionych i akceptowanych w tej zbiorowości sądów, idei czy przekonań¹². Nie jest to jedynie suma tego, co myślą i odczuwają poszczególne jednostki, ale raczej coś, co spaja, wytwarza wspólny kontekst odniesie-

⁸ W. Poczta, Strukturalna i ekonomiczna różnorodność a możliwości rozwoju gospodarstw rodzinnych w UE, WiR 2016, Nr 1, s. 61.

⁹ Tamże, s. 68–69.

¹⁰ Zob. Rolnictwo w 2016 r., s. 101; F. Kapusta, Drogi i bezdroża gospodarstw rodzinnych w Polsce, Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych 2013, Nr 2, s. 48.

¹¹ Por. Rolnictwo w 2016 r.

¹² Zob. P. Sztompka, Socjologia. Analiza społeczeństwa, Kraków 2012, s. 356–388.

nia, buduje cechę charakterystyczną czy dominującą w postawach przedstawicieli badanej kategorii społecznej. Jak wiadomo, człowiek nie może żyć pośród rzeczy, nie wytwarzając na ich temat idei, według których kieruje swym postępowaniem. Świadomość będzie więc nie tylko rezultatem posiadanej lub nie wiedzy (jakie coś jest) o danym zjawisku, ale także jego wyobrażeniem (jak się komuś zdaje, że jest), często wartościującym i emocjonalnym. Badając świadomość podatkową należy uwzględnić więc zarówno ogólną wiedzę badanych dotyczącą podatków i prawa podatkowego, ale przede wszystkim stopień afirmacji systemu prawnego i konieczności ponoszenia ciężarów podatkowych, w tym ewentualnie próby podejmowania działań nielegalnych¹³.

W przypadku świadomości podatkowej rolników wiedza o systemie podatkowym, któremu podlegają, dotyczy także znajomości różnych możliwości rozliczania się i tego, jakie korzyści dla poszczególnych typów gospodarstw przynoszą określone rozwiązania. Ponadto, należy też uwzględnić wiedzę dotyczącą wachlarza ulg podatkowych, z których rolnik, jeśli spełnia odpowiednie kryteria, może skorzystać. Podstawowymi problemami badawczymi będą więc pytania: Jaki jest stopień znajomości wśród rolników takich rozwiązań podatkowych, które przyniosłyby im największą korzyść?; Czy rolnicy uważają, że są kompetentni, by samodzielnie podejmować decyzję w sprawach podatkowych i są w stanie samodzielnie przygotowywać odpowiednie dokumenty?; Jakim zainteresowaniem cieszą się te rozwiązania podatkowe, które mogą sprzyjać inwestycjom i zwiększaniu potencjału gospodarstwa rolnego (np. rozliczanie na zasadach ogólnych, podatek od dochodu, ulga inwestycyjna)? Zastanawiające jest zwłaszcza to, czy wysoka świadomość podatkowa wiąże się z sytuacją ekonomiczną gospodarstwa, innymi słowy, czy wybór sposobu rozliczania, znajomość ulg podatkowych, stosunek do systemu podatkowego jest powiązany z sytuacją materialną rolników.

Celem niniejszego opracowania będzie więc próba rekonstrukcji świadomości podatkowej rolników w Polsce na podstawie przeprowadzonych badań kwestionariuszowych.

¹³ Zob. W. Modzelewski (red.), *Wstęp do nauki polskiego prawa podatkowego*, Warszawa 2010, s. 28–30.

§ 4. Charakterystyka próby badawczej

Badania przeprowadzono z reprezentantami 250 gospodarstw rolnych, których większość stanowiły gospodarstwa o powierzchni użytków rolnych do 15 ha (63,2%). W przedziale od 15,01 do 25 ha ulokowało się 20,8% gospodarstw, powyżej 25 ha – 16%. Dobór próby miał charakter celowy, a zwiększona liczba – w porównaniu do struktury obszarowej w kraju – gospodarstw rolnych powyżej 15 ha jest motywowana chęcią dotarcia przede wszystkim do stabilnych, rozwijających się gospodarstw.

W badanej próbie przeważa typ gospodarstwa nastawiony na uprawy polowe (39,9%), w dalszej kolejności znalazł się typ mieszany (26,2%), następnie ukierunkowany na krowy mleczne (12,1%), uprawy trwałe (8,1%) i uprawy ogrodnicze (6,9%). Wśród wymienianych specjalizacji najczęściej wskazywana była uprawa zbóż (26%), hodowla bydła (21,5%) i warzywnictwo (13%), w dalszej kolejności uprawa owoców – sadownictwo (jabłka, gruszki, śliwki, wiśnie – 9,3%) i uprawy owocowe przyziemne (przede wszystkim truskawki, ale także m.in. maliny i porzeczki – 6,9%) – oraz hodowla trzody chlewnej (5,3%) i uprawa ziemniaków (3,3%). Prawie 15% respondentów nie było w stanie sprecyzować, w jakim konkretnym rodzaju działalności rolniczej specjalizuje się ich gospodarstwo. Natomiast zdecydowana większość badanych (77%) zadeklarowała, że w następnych latach zamierza kontynuować zadeklarowaną specjalizację produkcji, przeciwnego zdania było raptem 4,0% respondentów, a 18,6% nie było w stanie wskazać jednoznacznej odpowiedzi.

Sytuację w polskim rolnictwie, zwłaszcza na podstawie deklaracji osób z gospodarstw wielkopowierzchniowych, można określić jako stabilną – tak wskazuje blisko 80% respondentów (60% z nich uznało swoje gospodarstwo rolne za ustabilizowane, 18% oceniło je jako rozwojowe). Wśród 22% badanych, którzy uznali swoje gospodarstwo za nierozwojowe zdecydowana większość to właściciele posiadłości o powierzchni rolnej do 15 ha. Co drugi respondent nie wie, czy któreś z dzieci zamierza przejąć gospodarstwo rolne i kontynuować produkcję rolniczą, prawie 34% jest natomiast przekonanych, że gospodarstwo przekazane zostanie kolejnemu pokoleniu (18% uważa, że dzieci nie przejmą ich gospodarstwa).

Większość badanych rolników, oceniając skalę uzyskiwanych rocznych dochodów, określa ją w stosunku do swojego gospodarstwa jako niską (57,2%). Na ocenę średnią zdecydowało się 39,6%, na wysoką jedynie – 2,8%. Podobnie badani ocenili swoją kondycję ekonomiczno-finansową – 65% oceniło ją

jako słabą lub umiarkowanie słabą (25,7% i 40,2%), jako umiarkowanie mocną – 32,1%, mocną – 2%. Co ciekawe, prawie połowa (43,7%) uważa, że ich sytuacja poprawiła się znacząco po wejściu Polski do Unii Europejskiej, 29,2% twierdzi, że nie zmieniła się, a 26,7% wskazuje, że nie poprawiła się znacząco. We wszystkich powyżej przedstawionych pytaniach można zauważyć silną zależność oceny kondycji od wielkości posiadanych użytków rolnych – w grupie gospodarstw do 15 ha prawie 80% respondentów określa kondycję finansową jako słabą albo bardzo słabą, gdzie w przypadku rolników posiadających powyżej 15 ha odsetek ten wynosi 45%, co oznacza, że większość respondentów w tej grupie (55%) uznała, że kondycja ich gospodarstw jest mocna lub umiarkowanie mocna.

Od 1.5.2004 r. niemal połowa badanych gospodarstw rolnych uległa powiększeniu (44%), drugie tyle pozostało na tym samym poziomie (48,8%), zmniejszyło się zaś raptem 7,2%. Największymi barierami w powiększeniu gospodarstwa rolnego po wejściu Polski do Unii Europejskiej była – w ocenie badanych rolników, których gospodarstwa nie powiększyły się od 2004 r. – trudna sytuacja na rynku rolnym: niska opłacalność produkcji rolnej, brak rąk do pracy, a jednocześnie zbyt duże ceny gruntów rolnych. Warto też dodać, że sytuację zmniejszenia się gospodarstwa odnotowano przede wszystkim w niedużych gospodarstwach, do 15 ha. Co zrozumiałe, wszystkie gospodarstwa, które zostały określone jako rozwojowe powiększyły od 2004 r. posiadane grunty rolne.

Wbrew powyższym ocenom, czy też pomimo ich występowania wśród rolników, znacznie więcej niż połowa badanych (63,6%) zdecydowała się jednak na modernizację gospodarstwa rolnego po 1.5.2004 r. Najczęściej (52% wskazań) inwestowano w zakup nowych maszyn rolniczych (głównie ciągników, ale także kombajnów, agregatów uprawowych, kombajnów, kosiarek, naczep czy prasy do słomy), ale także modernizowano infrastrukturę poprzez remont (38,3%), budowę (12,3%) lub rozbudowę (22,8%) budynków inwentarskich.

Odpowiadając na pytanie o plany na kilka następnych lat ponad połowa (56,8%) twierdzi, że pozostawi gospodarstwo bez zmian, 23,6% powiększy działalność, a 12,8% planuje przekazać je następcy. Zlikwidować lub sprzedać gospodarstwo chce 4,8% badanych, zmniejszyć działalność – 2%. Tłumacząc swoje plany – w przypadku pozostawienia bez zmian lub zmniejszenia działalności – rolnicy wskazują najczęściej na brak czasu, brak chęci, brak ludzi do pomocy oraz niskie ceny i brak środków na inwestycje. Osoby planujące zwiększenie działalności gospodarstwa mówią zaś o chęci rozwoju, zysku, potrzebie stabilizacji, chęci kontynuacji przez dzieci.

Inwestycje planuje 36,3% badanych rolników. Co drugi z nich myśli przede wszystkim o zakupie sprzętu i maszyn rolniczych, co czwarty wskazuje na remont i rozbudowę budynków gospodarczych, co piąty wyraża chęć zakupu ziemi.

Co trzeci badany rolnik uważa, że obecne dochody pozwolą mu rozwinąć swoje gospodarstwo w przyszłości, co drugi uważa natomiast, że dochody z gospodarstwa rolnego pozwalają się utrzymać bez potrzeby korzystania ze źródeł zewnętrznych jak kredyt, pożyczka czy pomoc finansowa państwa. Połowa badanych (49,2%) uważa, że dochody z gospodarstwa rolnego pozwalają jego członkom na pokrycie ich potrzeb konsumpcyjnych na poziomie dostatecznym, 30% wskazuje na poziom dość dobry, 18,4% – dobry, a tylko 2,4% – bardzo dobry. Aż 69,1% respondentów uważa, że dochody z gospodarstwa rolnego nie pozwalają na pokrycie jego członkom przyjętego przez nich poziomu konsumpcji oraz na akumulację kapitału, czyli gromadzenie oszczędności (30,9% uznaje dochód w tym zakresie za wystarczający).

Podsumowując blok oceniający sytuację finansowo-materialną, należy zwrócić uwagę na charakterystyczną zależność dla wszystkich pytań dotyczących sfery ekonomicznej, inwestycyjnej czy modernizacyjnej – rolnicy reprezentujący większe gospodarstwa (powyżej 15 ha), w większości wahającej się od 50 do 70%, dobrze oceniają stan obecny i w bardziej pozytywnych barwach malują wizję przyszłości ich gospodarstw, częściej deklarując nastawienie na inwestycje i rozwój gospodarstwa niż rolnicy z gospodarstw poniżej 15 ha, którzy w większości od 50 do 80% źle oceniają stan obecny, nie widząc też większych szans na rozwój ich gospodarstw.

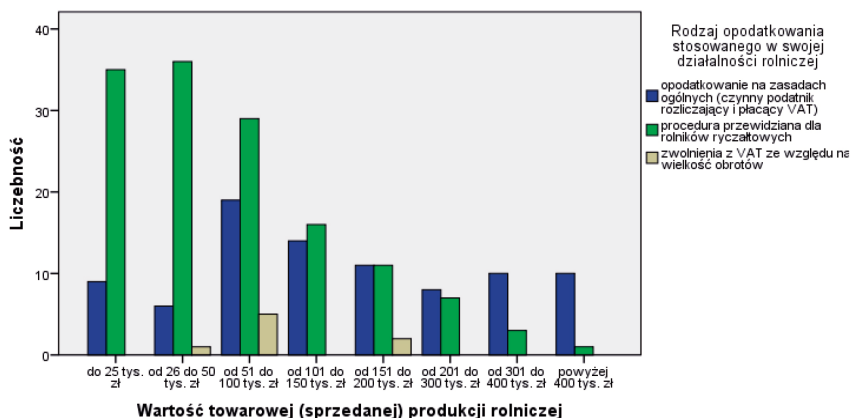
§ 5. Świadomość podatkowa rolników – wybór rodzaju opodatkowania

Jednym z zasadniczych podziałów w ramach badanej próby jest rodzaj opodatkowania działalności rolniczej. Respondenci dzielą się tu na trzy dość zróżnicowane grupy o różnych wielkościach. Najliczniejszą grupą (59,2%) są rolnicy ryczałtowi, dalej, rolnicy rozliczający VAT na zasadach ogólnych (37,3%) i trzecia, najmniej liczna grupa (3,4%) rolników, korzystających ze zwolnienia dla tzw. drobnych przedsiębiorców.

Ryczałtowa forma opodatkowania najpopularniejsza jest wśród mniejszych gospodarstw (zarówno pod względem powierzchni, jak i wartości towarowej

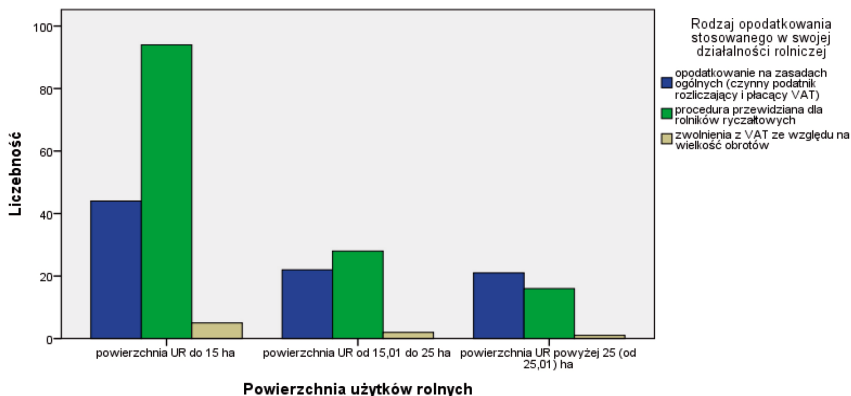
produkcji rolniczej). Co oznacza, że wraz ze wzrostem wielkości gospodarstwa można zaobserwować wzrost odsetka rolników deklarujących opodatkowanie na zasadach ogólnych i wyraźny spadek odsetka rolników ryczałtowych. Zwolnienia z VAT dla tzw. drobnych przedsiębiorców charakterystyczne są zaś dla gospodarstw o małej i średniej wielkości, jeśli chodzi o wartość towarową produkcji rolniczej.

Rys. 1. Rodzaj opodatkowania gospodarstw rolnych ze względu na wartość towarową produkcji rolnej (opracowanie własne)



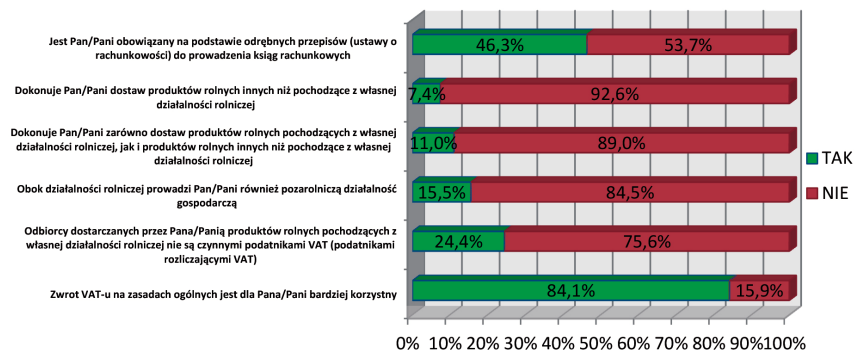
Dlatego też rolników ryczałtowych procentowo więcej jest wśród gospodarstw nierozwojowych i stabilnych, ale już nie wśród rozwojowych, gdzie przeważają rolnicy rozliczający się na zasadach ogólnych. Podobny trend daje się zauważyć wśród gospodarstw, które powiększyły swoją powierzchnię po 2004 r. (przewaga opodatkowania ogólnego) w stosunku do tych, których powierzchnia zmniejszyła się lub pozostała bez zmian (przewaga rolników ryczałtowych). O wiele częściej na rozliczanie ryczałtowe decydują się gospodarstwa mieszane (ze względu na typ produkcji), m.in. dlatego, że typ mieszany przeważa właśnie wśród mniejszych gospodarstw rolnych.

Rys. 2. Rodzaj opodatkowania gospodarstw rolnych ze względu na powierzchnię użytków rolnych (opracowanie własne)



Rys. 3. Rolnicy rozliczający VAT na zasadach ogólnych – uzasadnienie wyboru (opracowanie własne)

Z jakiego powodu nie jest Pan(i) rolnikiem ryczałtowym?



Nie może więc dziwić, że badani rolnicy uzasadniając wybór rozliczania VAT na zasadach ogólnych zaznaczali przede wszystkim, że jest to dla nich korzystna forma opodatkowania (zob. Rys. 3). Prawie połowa wskazywała też, że jest zobowiązana innymi przepisami do prowadzenia ksiąg rachunkowych. Warto też dodać, że w badanej grupie ($n=92$) rolników rozliczających VAT na zasadach ogólnych 23,9% ($n=22$) gospodarstw funkcjonuje także jako nabywca produktów rolnych lub dostarczanych przez rolników ryczałtowych. Większość z nich (77,3%, tj. $n=17$) uznało obowiązki formalne związane