

Piotr Bury
Akademia Świętokrzyska w Kielcach

ZMIANA KLASYFIKACJI GRUNTÓW JAKO SPOSÓB NA ZWIĘKSZENIE DOCHODÓW BUDŻETOWYCH (NA PRZYKŁADZIE GMINY WODZIERADY)

1. Wstęp

Każdy podmiot władzy publicznej powinien prowadzić własną politykę budżetową, a w jej ramach – politykę dochodową. Możliwości w tym zakresie są jednak ograniczone wskutek działania różnorodnych czynników natury egzo- i endogenicznej. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego istotnym ograniczeniem zewnętrznym są przepisy ogólnopaństwowe. Największym zakresem swobody dysponują gminy, a jednym ze sposobów na wzrost ich dochodów jest podejmowanie działań prowadzących do zwiększenia lokalnej bazy podatkowej.

W artykule przedstawiono kolejno: pozycję finansową gmin w systemie samorządu terytorialnego, wyrażoną znaczeniem dochodów szczebla gminnego w ogólnych dochodach budżetów samorządowych, a także podstawowe źródła tych dochodów (pkt 2), możliwości prowadzenia przez gminy polityki dochodowej w odniesieniu do każdej z podstawowych grup źródeł dochodów (pkt 3) oraz działania związane ze zmianą klasyfikacji gruntów i jej wpływ na dochody gminy Wodzierady (pkt 4).

2. Pozycja finansowa gmin

Samorząd terytorialny w Polsce został przywrócony w 1990 r. na podstawowym, gminnym szczeblu. Zakres działania gmin od samego początku obejmował „wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone [...] na rzecz

innych podmiotów”¹. Od 1999 r. samorząd został wzbogacony o jednostki wyższego rzędu: powiaty i województwa. Nowe jednostki przejęły od administracji rządowej szereg zadań o znaczeniu ponadlokalnym.

Utworzenie powiatów i województw spowodowało wzrost znaczenia samorządu terytorialnego również w wymiarze finansowym. Udział wydatków budżetowych samorządu w wydatkach władzy publicznej ogółem wzrósł w roku 1999 o 11 punktów procentowych; w roku 2002 – po stopniowym zmniejszaniu się – wyniósł 37,7%. Analogiczny udział w PKB wzrósł w 1999 r. o przeszło 2 punkty procentowe i w roku 2002 wynosił 10,8%.

Nowe jednostki samorządowe nie podważyły jednak dotychczasowej roli i znaczenia gmin. W dalszym ciągu to właśnie szczebel gminny dysponuje największymi środkami finansowymi, w największym stopniu wykorzystując dochody własne oraz subwencje (tab. 1 i 2).

Tabela 1. Dochody samorządu terytorialnego w 2002 r. (w mln zł)

Dochody	Ogółem	Gminy	Miasta-powiaty	Powiaty ziemskie	Województwa
Ogółem	80033,9	34545,8	29017,1	12252,7	4218,3
w tym:					
własne	32924,0	15567,4	15464,0	1255,0	637,6
subwencja	29700,5	14255,2	8200,6	5734,4	1510,3
dotacje z BP	15730,3	3895,1	4982,5	5078,6	1774,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Tabela 2. Struktura dochodów samorządu terytorialnego w 2002 r. według rodzajów jednostek (w %)

Dochody	Ogółem	Gminy	Miasta-powiaty	Powiaty ziemskie	Województwa
Ogółem	100,0	43,2	36,3	15,3	5,3
w tym:					
własne	100,0	47,3	47,0	3,8	1,9
subwencja	100,0	48,0	27,6	19,3	5,1
dotacje z BP	100,0	24,8	31,7	32,3	11,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tab. 1.

Pozycja gminnego szczebla samorządowego jest znacznie silniejsza, niż to wynika z danych podanych w obu tabelach w kolumnach dla gmin. Istniejąca od 1999 r. kategoria miast na prawach powiatu obejmuje bowiem w każdym przypadku i gminę, i powiat grodzki, łącząc w budżecie dochody właściwe dla obu tych szczebli. Wprawdzie brak jest danych uwzględniających części gminne i powiatowe w budżetach tychże hybryd, jednak to części gminne zdecydowanie w nich przeważają (np. w Łodzi relacja ta wynosi ok. 2,7:1).

Zgodnie z art. 167.2 Konstytucji RP dochody jednostek samorządu terytorialnego dzielą się ogólnie na dochody własne, subwencje i dotacje. Dwie ostatnie kate-

¹ Art. 6.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [wcześniej: terytorialnym], Dz U 2001/nr 142, poz.1591; por. art. 163 Konstytucji RP.

gorie są transferami z budżetu państwa. Rozdział dotacji ma charakter uznaniowy, natomiast rozdział subwencji odbywa się w dużej mierze na podstawie zobiektywizowanych kryteriów, uwzględniających różne potrzeby gmin i pozostałych jednostek. Dochody własne stanowią najliczniejszą i najbardziej zróżnicowaną grupę źródeł. Należą do nich m.in. podatki, opłaty, dochody z majątku, spadki, darowizny, a także udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (niegdyś traktowanych jako odrębna kategoria dochodów). Znaczenie wymienionych głównych grup źródeł w dochodach budżetowych różnych jednostek samorządu terytorialnego przedstawia tab. 3.

Tabela 3. Struktura dochodów samorządu terytorialnego w 2002 r. według rodzajów źródeł (w %)

Dochody	Ogółem	Gminy	Miasta-powiaty	Powiaty ziemskie	Województwa
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
w tym:					
własne	41,1	45,1	53,3	10,2	15,1
subwencja	37,1	41,3	28,3	46,8	35,8
dotacje z BP	19,7	11,3	17,2	41,4	42,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tab. 1.

Przedstawione wyżej dane, zwłaszcza w świetle budowy budżetów miast na prawach powiatów, dowodzą, iż szczebel gminny pod względem wielkości dochodów zdecydowanie góruje nad pozostałymi poziomami samorządu oraz że w jego dochodach dominują te pochodzące ze źródeł określanych jako własne.

3. Możliwości prowadzenia przez gminy polityki dochodowej

Możliwości zwiększania dochodów budżetowych nie są duże. Świadczy o tym pośrednio choćby ogromna rozpiętość w wielkości budżetów różnych gmin.

Sytuacja finansowa gmin jest bardzo zróżnicowana. Pod względem dochodów na jednego mieszkańca w 2001 r. 2487 gmin zajmowało pozycje między najbogatszą (Kleszczów w woj. łódzkim), której dochody ogółem wyniosły 35 065 zł, a najbiedniejszą (Kraśnik w woj. lubelskim) o dochodach równych 843 zł. Jeszcze większa rozpiętość występowała w dochodach własnych: od 32 037 zł w gminie Kleszczów do zaledwie 132 zł w gminie Słopnice w woj. małopolskim².

Możliwości prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego własnej polityki dochodowej są ograniczone wskutek działania różnorodnych czynników natury egzo- i endogenicznej. Te ostatnie obejmują szereg ograniczeń specyficznych dla konkretnej jednostki samorządowej³. Natomiast ograniczeniem zewnętrznym, jednakowym dla wszystkich jednostek tego samego szczebla, są przepisy ogólnopństwowe, które ustalają m.in.:

² Rozpiętości te, wynoszące odpowiednio 42 i 243 razy, systematycznie się zwiększały (zob. [1, s. 94]). Tę negatywną tendencję być może złagodzi nowy system subwencji dla gmin.

³ Szerzej na ten temat zob. np. [2, s. 54-65].

- „listę źródeł dochodów gmin, w tym zwłaszcza takich, na które nie mają one bezpośredniego wpływu (udziały, subwencje i dotacje);
- stawki podatków i opłat (w kilku przypadkach są to stawki maksymalne);
- wyłączenia, zwolnienia i ulgi od tychże podatków i opłat;
- obowiązkowych pośredników w ustalaniu i pobieraniu niektórych dochodów (urzędy i izby skarbowe), wyposażonych w uprawnienia do obniżania, odra- czania i umarzania należności;
- roczny i łączny limit zadłużenia;
- niewielkie kompetencje gmin: ustalanie stawek poniżej wielkości maksymal- nych, stosowanie odroczeń i umorzeń oraz wprowadzanie własnych ulg i zwolnień, co może prowadzić wyłącznie do zmniejszenia bieżących wpływów, a także bardzo ograniczone możliwości uruchamiania nowych źródeł docho- dów (jedyną dostępną formą – nie licząc źródeł zwrotnych, jak kredyty czy po- zyczki – jest samoopodatkowanie mieszkańców)” [1, s. 162].

Przedstawione powyżej ograniczenia dotyczą gmin. „Jeśli chodzi o pozostałe jednostki samorządu terytorialnego, to z uwagi na rodzaje ich dochodów: udziały, subwencje, dotacje, dochody z majątku czy spadki w przypadku powiatów oraz subwencje i dotacje w przypadku województw, w zasadzie jako jedyne występuje pierwsze z wymienionych ograniczeń, i to w stopniu znacznie większym niż w gminach” [1].

Rodzaje dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz ograniczeń dla ich polityki dochodowej wskazują, że:

- spośród trzech grup dochodów: własnych, subwencji i dotacji, najwięcej swo- body dają samorządom przepisy w zakresie dochodów własnych;
- największe możliwości prowadzenia własnej polityki dochodowej mają gminy;
- gminy nie mogą jednak w zasadzie bezpośrednio wpływać na wielkość swoich dochodów, np. zwiększając stawki czy wprowadzając nowe źródła.

W tej sytuacji władzom gminy pozostaje oddziaływanie pośrednie, ukierunko- wane na zwiększanie „bazy” dochodowej w celu uzyskiwania większych wpływów budżetowych w przyszłości. Może się ono wyrażać w zachęcaniu inwestorów do lokalizowania działalności gospodarczej w gminie, a mieszkańców innych gmin – do osiedlania się tu na stałe. Podział słabych terenów rolnych i sprzedaż ich z prze- znaczeniem na działki rekreacyjne również pozwoli zwiększyć dochody budżetu gminy [4, s. 323-332]. Podobne efekty, bez większego zaangażowania ze strony gmin, powinien przynieść rozpoczęty w ubiegłym roku proces powszechnego aktu- alizowania zapisów w ewidencji gruntów.

4. Zmiany w klasyfikacji gruntów w gminie Wodzierady i ich wpływ na dochody budżetowe

Gmina Wodzierady jest małą (nieco ponad 4 tys. mieszkańców) gminą wiejską, o charakterze rolniczym. Jej położenie w sąsiedztwie Łodzi sprawia, że spora część

gruntów użytkowana jest jako działki rekreacyjne lub pod budowę domów mieszkalnych przez ludzi z miasta.

Właściciele takich działek płacili gminie podatek od nieruchomości według stawek dla gruntów pozostałych, mimo że faktycznie były to grunty rolne niestanowiące gospodarstw rolnych (możliwość korzystania z uprzywilejowanej stawki dla tych drugich obejmowała niepełnohektarowych „rolników”; w 2002 r. były to 4 gr wobec 7 gr dla pozostałych gruntów). W 2003 r. nastąpiły jednak istotne zmiany w podatkach lokalnych, dotyczące zwłaszcza różnego rodzaju nieruchomości. Wszystkie grunty oznaczone w ewidencji jako rolne zostały objęte podatkiem rolnym, z tym że te nie stanowiące gospodarstw (czyli mające razem mniej niż hektar fizyczny lub przeliczeniowy) zostały opodatkowane według wielkości rzeczywistej i z zastosowaniem podwójnej stawki, z jednoczesnym zachowaniem obowiązujących w podatku rolnym zwolnień (np. dla gruntów V i VI klasy bonitacyjnej). Co więcej, typowe dla działek różnego rodzaju altany i lekkie domki zostały zaliczone do budowli i – jako nie służące prowadzeniu działalności gospodarczej – nie będą objęte podatkiem od nieruchomości. Efektem tych zmian było znaczne ograniczenie dochodów z podatków, zwłaszcza dla gmin wiejskich [3].

Wprawdzie podniesiono znacznie maksymalną stawkę podatku od nieruchomości od gruntów pozostałych, lecz w praktyce gruntów takich było niewiele, a i trzykrotne zwiększenie stawki nie było możliwe ze względów społecznych i politycznych. Sposobem na zrekompensowanie gminom utraconych dochodów miała być szeroko zakrojona akcja dopasowywania zapisów w ewidencji gruntów do faktycznego stanu ich użytkowania, a w konsekwencji – objęcie właściwym dla nich podatkiem (chodziło zwłaszcza o grunty rolne zabudowane) [5].

Efekty akcji przeprowadzonej w gminie Wodzierady trudno ocenić jednoznacznie (wymaga ona jeszcze weryfikacji i uzupełnienia danych). Niezrozumiałe na przykład są – w świetle założeń omawianego procesu i przepisów podatkowych – zmiany w liczbie podatników: według danych gminy liczba podatników podatku rolnego w 2004 r. wzrosła(!) o 780 w stosunku do roku 2003, liczba podatników podatku od nieruchomości zaś w tym czasie zmalała(!) o 782 osoby. Sprawia to wrażenie opóźnienia o rok skutków wspomnianych wyżej zmian w przepisach regulujących oba podatki, a wprowadzonych od 2003 r.

Efekty budżetowe natomiast są wyraźnie widoczne. W gminie Wodzierady, podobnie jak w wielu małych gminach wiejskich, dochody własne ulegają przewadze transferom z budżetu państwa, przede wszystkim subwencji. Co więcej, znaczenie dochodów własnych systematycznie maleje (tab. 4). Wpływy z obu omawianych podatków oraz ich udział w dochodach własnych przedstawia tab. 5.

Jak widać, dochody własne rosły, i to realnie (nawet przy zwiększonej do 3,4% inflacji w 2004 r.). Łączny udział obu podatków zmalał z 58% w roku 2002 do 50% w dwóch następnych latach; w ich miejsce weszły inne dochody, jak np. darowizny na budowę wodociągu. Wpływy z podatku rolnego, po niewielkim obniżeniu w roku 2003 (niższe ceny skupu żyta), powróciły ostatecznie – nominalnie –

do stanu z roku 2002. Wpływy z podatku od nieruchomości w roku 2003 spadły natomiast aż o 12% w porównaniu z rokiem poprzednim, a następnie znów wzrosły, ale już tylko o 10%, i to mimo zwiększenia stawki dla gruntów pozostałych do 11 gr za metr kwadratowy.

Tabela 4. Dochody gminy Wodzierady w latach 2002-2004

Dochody	2002		2003		2004	
	zł	%	zł	%	zł	%
Własne	1 645 959	44,0	1 725 410	42,7	1 852 391	41,9
Subwencja	1 612 248	43,1	1 783 071	44,1	2 193 171	49,6
Dotacje z BP	479 424	12,8	532 023	13,2	371 706	8,4
Razem	3 737 631	100,0	4 040 504	100,0	4 417 268	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z UG.

Tabela 5. Dochody własne gminy Wodzierady w latach 2002-2004

Dochody	2002		2003		2004	
	zł	%	zł	%	zł	%
Własne w tym:	1 645 959	100,0	1 725 410	100,0	1 852 391	100,0
podatek od nieruch.	739 979	45,0	650 108	37,7	714 469	38,6
podatek rolny	219 380	13,3	214 676	12,4	219 480	11,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z UG.

Wynika z tego, że przeprowadzona akcja porządkowania zapisów w ewidencji gruntów prawdopodobnie spowoduje niewątpliwy wzrost dochodów gminy z podatku od nieruchomości, lecz nie wyrówna – przy uchwalonych stawkach – strat wynikłych ze wspomnianych zmian w podatkach rolnym i od nieruchomości.

5. Podsumowanie

Przedstawione okoliczności, ogólne zasady oraz budżetowe skutki przeprowadzania zmian w klasyfikacji gruntów pozwalają na kilka wniosków natury ogólnej:

1. Każde porządkowanie zjawisk dysfunkcyjnych w administracji jest zjawiskiem pozytywnym; dotyczy to wspomnianych zmian zarówno w podatkach lokalnych, jak i w opisanym urealnianiu ewidencji gruntów.

2. Pozytywne zmiany w jednej dziedzinie mogą wywoływać negatywne skutki w innej; przykładem jest porządkowanie podatków i obniżenie dochodów niektórych gmin z tychże (zerowy bilans takich zmian, przydatny na szczeblu ministra finansów, nie stanowi usprawiedliwienia dla poszkodowanych gmin).

3. Brakuje odwagi do przeprowadzenia głębszych zmian w ewidencji zarówno gruntów, jak i budynków związanych – przynajmniej formalnie – z rolnictwem. Chodzi tu o „rolników” z gruntami poniżej jednego hektara, o faktyczne przeznaczenie różnego rodzaju zabudowań w obejściu rolnika i wreszcie o faktyczne wykorzystywanie gruntów (działkowicz często intensywniej uprawia swój kawałek ziemi niż niejeden rolnik, nawet ten „pełnohektarowy”).

4. Obowiązujące od 2004 r. nowe rozwiązania w zakresie subwencji spowodują zapewne zmniejszenie podanych w pracy (w punkcie 3) ogromnych rozpiętości w budżetach gmin na mieszkańca, lecz jednocześnie bardziej jeszcze uzależnią gminy od decyzji i środków centralnych.

Literatura

- [1] Bury P., *Finanse lokalne z elementami finansów państwa*, WSU, Kielce, 2002.
- [2] Bury P., *Ograniczenia polityki dochodowej gmin*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, (red.) M. Obrębalski, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 807, AE, Wrocław 1999, s. 54-65.
- [3] Bury P., *Skutki zmian w podatkach dla budżetów wybranych gmin*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, (red.) E. Sobczak, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, AE, Wrocław (w druku).
- [4] Bury P., *Wpływ zmian przeznaczenia gruntów na wzrost dochodów wybranych gmin podmiejskich*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, (red.) E. Sobczak, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 939, AE, Wrocław 2002, s. 323-332.
- [5] Stanowisko wspólne Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwa Finansów w sprawie zapewnienia aktualności operatów ewidencji gruntów i budynków oraz dostosowania ich do stanu prawnego wynikającego z rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (DzU nr 38, poz. 454), w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2003 r. przepisów ustaw: z dnia 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU nr 200, poz. 1683), z dnia 10 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym (DzU nr 200, poz. 1680) oraz z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (DzU nr 200, poz. 1682 ze zm.), Warszawa, 25 lutego 2003 (materiał niepublikowany).
- [6] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [wcześniej: terytorialnym], DzU 2001/nr 142, poz. 1591.
- [7] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU nr 78, poz. 483.

CHANGES IN LAND CLASSIFICATION: A WAY TO INCREASE LOCAL BUDGETS REVENUE (CASE OF WODZIERADY)

Summary

Each local government should run its own financial policy. This can be done, apart from a number of individually diversified factors, within limitations imposed by the national law. In Poland even in the case of so-called own revenue sources, it leaves not much discretion to local governments. And recent modifications of the most important local taxes have caused a significant drop in the tax-yield. A way to increase the budget income is then an increasing the local tax-base. One of possible means appeared a change in land classification: from agricultural to "other" what means a shift from a relatively low tax on agriculture to a much higher property tax. An example from a small rural municipality of Wodzierady proves, however, that such a trick is not enough as to compensate the former loss and that much deeper changes in taxation of the land properties are necessary.