

# Stefan Ogrodnik

---

## Podstawowe funkcje ekonomiczne systemu świadczeń rolniczych na tle sytuacji dochodowej gospodarstw chłopskich : część II : stymulacyjna i akumulacyjna funkcja podatku

---

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 17, 209-227

---

1983

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Stefan OGRODNIK

**Podstawowe funkcje ekonomiczne systemu świadczeń rolniczych  
na tle sytuacji dochodowej gospodarstw chłopskich.  
Część II. Stymulacyjna i akumulacyjna funkcja podatku**

Основные экономические функции системы сельскохозяйственных повинностей на фоне доходов крестьянских хозяйств. Часть I. Стимулирующая и аккумуляционная функция налога

Basic Economic Functions of Agricultural Charges Against the Background of Incomes of Private Farms — Part II: Stimulative and Accumulative Function of Taxes

FUNKCJA STYMULACYJNA PODATKU ROLNICZEGO

Przyjęcie zasady hektarowej za podstawę wymiaru podatku gruntowego pozwala temu podatkowi pełnić funkcję stymulacyjną w rolnictwie. Zasada hektarowa bowiem polega na normatywnym obciążeniu każdego hektara gruntów rolniczych określonym poziomem świadczeń podatkowych. To normatywne obciążenie każdego hektara ziemi podatkiem, kształtuje się na poziomie przeciętnym, jest dostosowane do poziomu gospodarstw, w których źródłem dochodów jest przeciętny wysiłek i umiejętności rolników. Obok takich gospodarstw istnieją także przedsiębiorstwa rolne osiągające wyższe dochody dzięki szczególnej inwencji rolników, intensywności ich pracy, nowatorstwa i nieprzeciętnej zapobiegliwości. Dochody tych gospodarstw stanowiące efekt wysiłku ponadprzeciętnego i wyższych umiejętności, dzięki zasadzie hektarowej są traktowane ulgowo, czyli po prostu nie podlegają opodatkowaniu. Jak bowiem pisze J. Lewandowski — normatywne obciążenie każdego hektara posiadanej ziemi podatkiem zakłada premiowanie tych gospodarstw, w których

osiągane są wyższe dochody od określonych przez podatek normatywów.<sup>1</sup> Jak zatem z powyższego wynika, istotą funkcji stymulującej w podatku rolniczym jest to, że nie obciążając dochodów ponadprzeciętnych, podatek ten preferuje wzrost produkcji i stanowi instrument ekonomicznego oddziaływania na gospodarkę drobnotowarową w kierunku zwiększania intensywności gospodarowania. Słusznie także uważa Z. Kozłowski, że podstawowym bodźcem mobilizującym rolników do wysiłku i doskonalenia swych umiejętności w procesie produkcji rolniczej jest ich materialne zainteresowanie. Zasada materialnego zainteresowania — zdaniem Z. Kozłowskiego — w odniesieniu do wysiłku i umiejętności rolników, powinna „przyjąć formę możliwie pełnego zwolnienia z opodatkowania wszystkich dochodów ponadprzeciętnych, tzn. pozostawić chłopom jako premię w formie nieokrojonej wszystkie dochody, których podstawą jest większy od przeciętnego wysiłek i zapobiegliwość oraz wyższa umiejętność”.<sup>2</sup> Należy przypomnieć, że podstawą wymiaru podatku gruntowego według stawek procentowych są normy przychodowości szacunkowej z 1 hektara ziemi, zróżnicowane w zależności od ilości i jakości gruntów oraz położenia gospodarstw w określonych okręgach i strefach ekonomicznych. Podobnie w części kwotowej suma wymierzonego podatku zależy od stawek kwotowych z 1 ha użytków rolnych i przeliczeniowych gruntów ornych, zróżnicowanych według grup byłych powiatów. Co zatem oznacza ponadprzeciętny czy ponadnormatywny dochód?

Wychodząc z założenia, że normę podatkową stanowi przychodowość szacunkowa z 1 hektara ziemi lub stawka kwotowa z 1 ha użytków rolnych i gruntów ornych, dochodem ponadnormatywnym czy ponadprzeciętnym będzie nic innego tylko różnica (rozbieżność) między dochodem szacunkowym a rzeczywistym.<sup>3</sup> Ta właśnie rozbieżność między szacunkowym a rzeczywistym dochodem gospodarstw stanowi element materialnego zainteresowania rolników i pełni rolę stymulacyjną w podatku rolniczym. Wydaje się jednak, że rolę stymulacyjną może pełnić tylko taka różnica, która premiuje i zwalnia z opodatkowania dochody będące na

---

<sup>1</sup> J. Lewandowski: *Ekonomiczne problemy polityki rolnej*, Warszawa 1969, s. 105.

<sup>2</sup> Z. Kozłowski: *Szkic teorii socjalistycznego podatku rolniczego*, Warszawa 1965, s. 82.

<sup>3</sup> W treści pracy używamy słowa dochód, aby nie zaciemniać toku wywodów, gdyż tym terminem posługują się cytowani często przez nas J. Lewandowski i Z. Kozłowski. Nie jest to zupełnie ścisłe, gdyż w omawianej problematyce podatkowej chodzi raczej o przychód, a nie o dochód. Różnica między tymi kategoriami polega na tym, że pierwsza z nich ujmuje wszystkie przychody z produkcji nie uwzględniając kosztów (nakładów materialnych), druga natomiast stanowi różnicę między uzyskanymi przychodami z produkcji a poniesionymi na tę produkcję kosztami (nakładami materialnymi).

prawdę odpowiednikiem dodatkowego, indywidualnego wysiłku i wyższych indywidualnych umiejętności podatnika. Rozbieżność, która rozmięłałaby się z tym postulatem może nie tylko nie zawierać elementów stymulacji, lecz pełnić funkcję wręcz odwrotną, zamiast bodźcem może stać się antybodźcem.<sup>4</sup>

Wynika z tego, że mimo przyjęcia za podstawę wymiaru podatku w zasadzie przychodowości szacunkowej, przychodowość ta winna być względnie realnie oszacowana, aby wielkość stanowiąca różnicę między szacunkowym i rzeczywistym dochodem obiektywnie odzwierciedlała ponadprzeciętny wysiłek i wyższe od przeciętnych umiejętności rolników, które powinny być premiowane. Domagał się tego jeszcze w r. 1968 E. Gorzelak, postulując by ustalona dla każdego gospodarstwa nominalna wartość przychodu była bliższa rzeczywistemu przychodowi, uzyskiwanemu przez to gospodarstwo.<sup>5</sup> Traktując rzecz najogólniej można przyjąć, że dochód gospodarstwa zależy od czynników obiektywnych i subiektywnych. Do ustalenia normatywu podatkowego winny być brane pod uwagę dochodotwórcze czynniki obiektywne oraz społecznie przeciętny stan czynników subiektywnych. Dochody będące rezultatem wyższych od przeciętnego stanu czynników subiektywnych (intensywność wysiłku i umiejętności zawodowych) winny być z opodatkowania zwolnione. Tylko w ten sposób ustalone normatywy przychodowości podatkowej pozwolą na to, by system podatku rolniczego pełnił zadania stymulacji. Wydaje się także, iż przeciętny normatyw niezbędnego wysiłku i umiejętności nie może być zbyt wysoki, aby mógł być osiągnięty przez dostatecznie liczną grupę producentów rolnych i mógł stwarzać realną szansę jego osiągnięcia przez wszystkich zainteresowanych. Istotne jest także to, by normatyw niezbędnego wysiłku i umiejętności ustalony był na takim poziomie, żeby gospodarstwa, w których intensywność wysiłku i umiejętności ich właścicieli są niższe od normatywnych, „nie zostały wtrącone w kumulatywny proces stopniowej degradacji na skutek przeciążenia podatkowego”.<sup>6</sup> W systemie świadczeń rolniczych Polski Ludowej sztucznie oddzielono świadczenia rzeczowe od podatku pieniężnego. Te dwie podstawowe formy obciążenia rolnictwa posiadały odrębne podstawy opodatkowania. Stąd przyjmowana w podatku pieniężnym przychodowość szacunkowa, jako podstawa obliczania podatku gruntowego, nie może być adekwatnym miernikiem przeciętnej dochodowości gospodarstw. W porównaniu do rzeczywistych dochodów gospodarstw (produkcji czystej) przychodowość podatkowa wahała się od około 33% w 1956 r. i blisko 66% w 1962 r. do

<sup>4</sup> Kozłowski: *op. cit.*, s. 88.

<sup>5</sup> E. Gorzelak: *Węzłowe sprawy polityki ekonomiczno-rolnej*, „Więś Współczesna”, 1968, nr 11.

<sup>6</sup> Kozłowski: *op. cit.*, s. 88—89.

ponad 52% w 1970 r. i około 35% w 1975 r.<sup>7</sup> Biorąc pod uwagę fakt, że świadczenia rzeczowe były niewiele niższe od podatku pieniężnego, wydaje się, że w niektórych latach przychodowość normowa, stanowiąca podstawę wymiaru jedynie podatku pieniężnego, była zbyt wysoka.

Tkwiące w przychodowości szacunkowej elementy stymulacji wzrostu produkcji rolnej i dochodów zostały w polskiej praktyce podatkowej poważnie osłabione na skutek stosowania w podatku gruntowym tzw. indywidualnej korekty wymiaru podatku oraz obowiązywania w nim progresywnej skali stawek procentowych. Indywidualna korekta polega z reguły albo na dostosowaniu norm szacunkowych do wysokości faktycznie osiągniętych dochodów gospodarstw, albo na stosowaniu odpowiednich zniżek i zwyczaj podatku w przypadku występowania rażąco różnic między wysokością przychodu szacunkowego a dochodem rzeczywistym. Jak podaje A. Pomorska, Rada Ministrów tylko jeden raz w r. 1954 skorzystała z uprawnienia podwyższenia podatku dla gospodarstw osiągających wyższy przychód niż ustalony według norm szacunkowych, natomiast znacznie więcej uwagi poświęcono odpowiednim obniżkom podatku dla gospodarstw osiągających przychody niższe od obliczonych według norm szacunkowych. W roku 1955 prezydium byłych powiatowych (miejskich) rad narodowych zostały upoważnione do obniżania podatku dla dwu grup gospodarstw osiągających niższe przychody niż przewidziane normatywy a mianowicie: dla gospodarstw we wsiach, w których z powodu szczególnie trudnych warunków produkcyjnych faktycznie osiągane przychody są znacznie niższe od przeciętnych w danym powiecie oraz dla gospodarstw na terenach pozbawionych możliwości zarobkowania poza gospodarstwem<sup>8</sup>. Tak ustalony podmiotowy zakres zniżek podatkowych obowiązuje bez większych zmian do dnia dzisiejszego.<sup>9</sup> O ile obniżki podatku są czynnikiem pozytywnym z punktu widzenia sytuacji dochodowej gospodarstw, to zwiększanie obciążeń ponad ustalone normatywy osłabia elementy stymulacji przychodowości normowanej. Ponadprzeciętne dochody gospodarstw są bowiem wówczas opodatkowane, a wiadomo, że tylko w warunkach całkowitego zwolnienia od podatku tych dochodów znajduje się element stymulacji wzrostu produkcji rolnej.

Czynnik osłabiający stymulacyjne działanie podatku gruntowego stanowi także progresywna skala stawek procentowych. Istota progresji polega na tym, że względem wyższych dochodów stosuje się wyższą stawkę podatkową. Progresja zatem z góry niweczy starania rolników o zwiększe-

<sup>7</sup> Obliczono na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów i GUS.

<sup>8</sup> A. P o m o r s k a: *Elementy stymulacyjne w konstrukcji podatku gruntowego Polski Ludowej*, (Rozprawa habilitacyjna), UMCS, Lublin 1976, s. 104—105.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 XI 1971 r. w sprawie podatku gruntowego (Dz. U. nr 31 z 1971 r., poz. 282).

nie produkcji rolnej i dochodów ze swych gospodarstw. Jeśli bowiem wyższe dochody są w większym stopniu opodatkowane, to bezcelowy staje się ponadprzeciętny wysiłek i trud. W interesie społecznym zatem, by stymulować rozwój produkcji rolnej, skala, progresywna stawek podatkowych winna być zastąpiona stawkami proporcjonalnymi. Nie zniosłoby to jeszcze tzw. progresji utajonej, związanej ze spadkiem produkcji na jednostkę powierzchni w miarę wzrostu obszaru gospodarstw, niemniej jednak zjawisko progresywnego opodatkowania gospodarstw osiągających wyższe przychody zostałyby poważnie złagodzone.

Aby podatek rolniczy mógł dobrze spełniać swą funkcję stymulacyjną, nie wystarczy jednak tylko dokładnie ustalić normatywną przychodowość szacunkową gospodarstw w oparciu o obiektywne czynniki i przeciętny stan czynników subiektywnych. Istotne znaczenie posiada tu także obiektywne uwzględnienie subiektywnych trudności, jakie mogą czasowo wystąpić w niektórych gospodarstwach. Z tego względu niezbędny jest także w podatku rolniczym system ulg i zwolnień, który również pełni rolę stymulacyjną względem określonych grup gospodarstw. Czasowe zwolnienie od podatku, ulgowe zasady opodatkowania niektórych rodzajów gruntów oraz ulgi o charakterze produkcyjnym i inwestycyjnym mogą być wykorzystywane m. in. do stymulowania przeobrażeń strukturalnych w rolnictwie, wpływania na intensyfikację i strukturę produkcji rolnej, na specjalizację tej produkcji, na przyspieszenie i rozwój procesów inwestycyjnych w rolnictwie oraz na stymulację innych celów polityki ekonomicznej w rolnictwie. Problem ulg podatkowych jako element stymulacji gospodarczej może być sam w sobie przedmiotem rozprawy naukowej. Nie sposób zatem w tym miejscu omawiać poszczególne rodzaje ulg. Podajemy tutaj tylko jako przykład stymulacyjnej roli systemu ulg podatkowych — wysokość obniżek podatku z tytułu kontynuowanych inwestycji, przyznanych indywidualnym gospodarstwom rolnym na terenach byłych województw zachodnich i północnych, w latach 1959—1972 (tab. 1).

Jak sama nazwa wskazuje, ulgi inwestycyjne mają na celu stymulowanie procesów inwestycyjnych w rolnictwie. Istotą stymulacji jest tutaj odpowiednie zmniejszenie świadczeń podatkowych, co w efekcie pozwala podatnikowi przeznaczyć więcej środków pieniężnych na cele inwestycyjne. Jak wynika z przedstawionych liczb, stymulacja procesów inwestycyjnych poprzez obniżki podatku była dość silna. Działanie bodźcowe ulg inwestycyjnych musiało być dobrze odczuwalne. Zmniejszenie bowiem świadczeń przeciętnie o 12,1 tys. zł na 1 podatnika — to silny bodziec do kontynuowania inwestycji. Jak obliczyliśmy w tabeli 2, procentowy udział przyznanych ulg, w wartości nakładów inwestycyjnych poniesionych tylko w województwach zachodnich i północnych, wyniósł w latach 1959—

Tab. 1. Wysokość ulg inwestycyjnych udzielonych gospodarstwom rolnym z terenów byłych województw zachodnich i północnych w latach 1959—1972  
The rate of investment concessions granted to farms in former western and northern voivodeships in 1959—1972

Lata	Liczba osób korzystających z ulg w tysiącach	Wartość nakładów inwestycyjnych w mln złotych	Kwota przyznanych ulg		Kwota zrealizowanych ulg w danym roku	
			ogółem w mln złotych	na 1 podatnika w tys. złotych	ogółem w mln złotych	na 1 podatnika w tys. złotych
1959—1965	69,6	2263,4	689,7	9,9	285,1	4,1
1966	26,2	786,0	308,8	11,8	142,1	5,4
1967	33,4	1086,5	415,2	12,4	201,7	6,0
1968	30,5	1064,4	403,8	13,4	228,5	7,5
1969	33,5	1106,7	426,9	12,7	252,3	7,5
1970	36,5	1230,0	466,5	12,8	272,9	7,5
1971	25,1	930,1	334,9	13,3	276,5	11,0
1972	16,2	638,7	231,7	14,3	269,9	16,7
Ogółem	271,0	9107,8	3277,5	12,1	1929,0	7,1

Źródło: D. Jasińska: *Ulg inwestycyjne dla gospodarstw rolnych*, „Finanse”, 1973, nr 8. Kwoty zrealizowanych ulg przyadające na 1 podatnika obliczył autor.

1972 przeciętnie 36,0%, natomiast procentowy udział ulg zrealizowanych w tych latach w tej samej wartości nakładów inwestycyjnych wynosił 21,2%. Odsetek ulg odpisywanych rocznie z podatku gruntowego wzrastał stopniowo od 12,6% wartości nakładów inwestycyjnych średnio w latach 1959—1965 do 42,3% tejże wartości w roku 1972. Stymulacyjne działanie ulg inwestycyjnych było zatem niewątpliwe.

Wydaje się jednak, że do stymulowania procesów inwestycyjnych bardziej nadaje się kredyt bankowy niż system świadczeń rolniczych. Naszym zdaniem, instrument podatku rolniczego jest do tych zadań niewystarczający. Przy wysokiej wartości nakładów inwestycyjnych i względnie dużej stawce umorzeń, niezbędnej aby osiągnąć cele stymulacji, kwoty świadczeń rolniczych nie starczyłyby do pełnej realizacji ulg inwestycyjnych. Rozciąganie z kolei realizacji przyznanych ulg inwestycyjnych na długie lata osłabiłoby ich siłę stymulacji. Z tego względu niezbędny jest tutaj mocniejszy instrument finansowy, jakim niewątpliwie jest kredyt.

J. Lewandowski wskazuje na jeszcze jeden istotny aspekt stymulacyjnej funkcji podatku gruntowego, mianowicie na jego związek z ceną ziemi.<sup>10</sup> Zdaniem tegoż autora, związek podatku gruntowego z ceną ziemi (podatek = cena ziemi) pozwala na realizację przez podatek zadań stymu-

<sup>10</sup> J. Lewandowski: *Zagadnienia rozwoju rolnictwa w socjalizmie*, Warszawa 1972, s. 120—122.

Tab. 2. Procentowy udział przyznanych i zrealizowanych ulg inwestycyjnych w wartości nakładów inwestycyjnych w województwach zachodnich i północnych w latach 1959—1972

Percent participation of granted and realized investment concessions in total investment expenditures in northern and western voivodeships in 1959—1972

Lata	Udział przyznanych ulg w wartości nakładów inwestycyjnych w procentach	Udział zrealizowanych ulg w wartości nakładów inwestycyjnych w procentach
1959—1965	30,5	12,6
1966	39,3	18,1
1967	38,2	18,6
1968	37,9	21,5
1969	38,6	22,8
1971	37,9	22,2
1970	36,0	29,7
1972	36,3	42,3
Ogółem	36,0	21,2

Źródło: Obliczono na podstawie tabeli 1.

lacji w zakresie intensywności wykorzystania ziemi. Pełnienie tych zadań umożliwiła zasada hektarowa, stanowiąca podstawę wymiaru podatku gruntowego. Poza ziemią o poziomie produkcji rolniczej decydują takie czynniki, jak nakłady pracy żywej i uprzedmiotowionej na jednostkę powierzchni gruntów. Jak wiadomo, w procesie intensyfikacji produkcji rolniczej następuje zwiększenie nakładów pracy żywej i uprzedmiotowionej na jednostkę powierzchni. Można zatem przyjąć, że intensyfikacja procesu produkcji w rolnictwie polega w pewnym stopniu na substytucji ziemi przez nakłady pracy żywej i uprzedmiotowionej, z którymi wiążą się określone koszty. W związku z powyższym, jak rozumuje J. Lewandowski — „aby substytucja ta była dla producenta opłacalna, z użytkowaniem ziemi musi być także związany określony koszt, który maleje wówczas, gdy daną produkcję uzyskujemy przy zmniejszonym nakładzie ziemi”<sup>11</sup>. J. Lewandowski nazywa ten koszt „ceną użytkowania ziemi” i stwierdza, że podatek płacony przez producentów rolnych może stanowić właśnie cenę za użytkowanie ziemi, jeśli wysokość tego podatku będzie uzależniona od obszaru gruntów wchodzących w skład gospodarstwa oraz od ich właściwości naturalnych, co winno mieć odzwierciedlenie w konstrukcji systemu podatku rolniczego. Przyjmując do rachunku ekonomicznego w rolnictwie cenę ziemi, przejawiającą się w płaconym co roku podatku rolniczym, skłaniamy producentów rolnych do intensywnego wykorzystania ziemi. Jeżeli by bowiem nakłady pracy żywej i uprzedmiotowionej w procesie produkcji rolniczej posiadały swą cenę, na-

<sup>11</sup> *Ibid.*, s. 120—121.



tomiast jeden z czynników — ziemia, tej ceny by nie posiadał, prowadziłoby to do wyboru ekstensywnego sposobu gospodarowania, gdyż byłby on bardziej opłacalny. Przy uwzględnieniu ceny ziemi w procesie produkcji rolniczej stwarzamy możliwość konkurencji intensywnego sposobu wykorzystania ziemi z wariantem ekstensywnym. Cena użytkowania ziemi w rolnictwie stanowi bowiem element kosztu stałego w procesie produkcji rolnej. Stąd przy wyższym poziomie intensywności gospodarowania w rolnictwie i tym samym większej produkcji, koszt stały na jednostkę uzyskanej produkcji maleje. Wzrost bowiem produkcji z 1 hektara ziemi umożliwia obniżenie kosztu użytkowania ziemi, czyli podatku przypadającego na jednostkę produkcji. Przyjęcie więc za podstawę wymiaru podatku tzw. zasady hektarowej pozwala na pełnienie przez podatek funkcji stymulacyjnej, skłaniającej właściciela ziemi do zapewnienia określonego poziomu intensywności wykorzystania posiadanych gruntów.

Z powyższych rozważań można wysnuć wniosek, że znaczenie funkcji stymulacyjnej w systemie podatku rolniczego jest duże. Nie negując znaczenia tej funkcji trzeba jednak stwierdzić, że — naszym zdaniem — rola podatku jako ważnego stymulatora procesów gospodarczych i społecznych w rolnictwie jest nieco wyolbrzymiona. Podatek jest tylko jednym z narzędzi polityki finansowej państwa i współdziała on z innymi instrumentami ekonomicznymi w kształtowaniu procesów gospodarczych w rolnictwie. O wiele większe znaczenie w stymulacji gospodarczej posiadają ceny i kredyt. Z tego względu na podatek, w zakresie stymulacji gospodarczej trzeba zawsze patrzeć jako na jedno z narzędzi polityki finansowej w rolnictwie i to narzędzi nie najważniejszych.

#### FUNKCJA AKUMULACYJNA ŚWIADCZEŃ ROLNICZYCH

Następną z ekonomicznych funkcji świadczeń rolniczych jest funkcja akumulacyjna, polegająca na gromadzeniu w rękach państwa, za pomocą podatku pieniężnego, a do roku 1971 także za pomocą świadczeń rzeczowych, odpowiednich środków pieniężnych na określone cele. W świadczeniach rzeczowych funkcja ta wynikała z różnicy cen, jakie stosowano w obowiązkowych dostawach produktów rolnych dla państwa a cenami tych produktów w sprzedaży wolnorynkowej. Pierwsze z nich były o wiele niższe niż drugie. Różnice wartości tych produktów przejmowało zatem państwo. Można bez przesady powiedzieć, że przez całe trzydziestolecie Polski Ludowej państwo akumulowało część produktu społecznego wytworzonego w rolnictwie. Począwszy od wojennych świadczeń rzeczowych wprowadzonych dekretem PKWN w 1944 r., poprzez obowiązkowe dostawy podstawowych produktów rolnych świadczonych od r. 1951 aż

do kwotowej części podatku gruntowego obowiązującego od 1972 r., państwo akumuluje środki pieniężne na cele publiczne. Najpierw chodziło o zapewnienie wyżywienia dla armii i ludności miast po niskich cenach. W następnym etapie zaistniała potrzeba akumulacji na cele industrializacji kraju, ostatnio natomiast akumuluje się na inwestycje mechanizacyjne w rolnictwie. Podstawowe zadania akumulacyjne w rozwoju naszej gospodarki odegrały nie podatki pieniężne, ale świadczenia rzeczowe. Okres szybkiej industrializacji kraju zainicjowany w latach pięćdziesiątych wymagał m. in. ustanowienia relatywnie niskiego poziomu płac realnych ludności. Warunkiem utrzymania relatywnie niskiego poziomu płac, było ukształtowanie niskiego poziomu cen żywności, czemu właśnie służyły obowiązkowe dostawy produktów rolnych. Od samego początku były one bezpośrednim źródłem akumulacji finansowej, bardzo istotnym przy stworzonym systemie państwowego monopolu obrotu żywnością. Służyły one nie tylko zgromadzeniu w rękach państwa odpowiedniej masy produktów żywnościowych, ale także utrzymaniu odpowiednio niskiego poziomu cen skupu podstawowych produktów rolnych i detalicznych cen żywności.<sup>12</sup> Po zniesieniu obowiązkowych dostaw, od roku 1972 funkcję akumulacyjną pełni podatek gruntowy, a zwłaszcza jego druga część pobierana według stawek kwotowych. Rozmiary akumulacji finansowej zgromadzone za pomocą obowiązkowych dostaw i części kwotowej podatku gruntowego w latach 1956—1975 przedstawiamy w tabeli 3.

Na przestrzeni badanego dwudziestolecia Polski Ludowej państwo przejęło z gospodarki chłopskiej ponad 97 mld zł na cele akumulacyjne. Rocznie przejmowano kwotę około 5 mld zł, co stanowiło przeciętnie 4,5% produkcji czystej tej gospodarki. Jak wynika z obliczeń, przeciętne gospodarstwo rolne świadczyło na cele akumulacyjne ponad 1,4 tys. zł, a 1 ha użytków rolnych w gospodarce indywidualnej obciążony był z tego tytułu kwotą około 300 zł. Od r. 1959 obciążenia rolnictwa z tytułu obowiązkowych dostaw zmieniły częściowo swój społeczny charakter. Ze świadczenia ogólnego na cele państwowe zostały one przekształcone na świadczenia celowe, na Fundusz Rozwoju Rolnictwa, przeznaczony głównie na cele mechanizacyjne rolnictwa indywidualnego i spółdzielni produkcyjnych.

Fundusz Rozwoju Rolnictwa został utworzony w r. 1959 decyzją II Plenum KC PZPR i IX Plenum NK ZSL oraz uchwałą Rady Ministrów z dnia 24 listopada 1959 r. Początkowo przewidywano trzy podstawowe źródła gromadzenia funduszu: po pierwsze — z różnicy cen podstawowych produktów rolnych zbywanych w skupie wolnorynkowym i w ramach dostaw obowiązkowych; po drugie z wpłat rolników na rzecz

<sup>12</sup> A. Woś: *Akumulacyjny i migracyjny wkład rolnictwa w rozwój gospodarczy Polski*, „Wiś Współczesna”. 1974, nr 3.

Tab. 3. Różnice wartości dostaw obowiązkowych i sumy podatku kwotowego przyjęte przez państwo w latach 1956—1975

Differences in values of compulsory deliveries and sums of cash taxes taken by the state in 1956—1975

Lata	Ogółem w mln złotych	Na 1 gospodarstwo rolne w złotych	Na 1 ha użytków rolnych w złotych	Udział sumy ogółem w wartości produkcji czystej gospodarstw indywidualnych w procentach
1956	7200,0	2272	461	10,3
1957	4100,0	1294	262	5,5
1958	4400,0	1389	282	5,6
1959	4100,0	1294	262	5,2
1960	4499,2	1253	254	5,2
1961	4730,0	1317	268	4,7
1962	4990,0	1389	286	5,8
1963	5141,5	1431	295	5,4
1964	4980,8	1387	281	5,1
1965	5168,5	1439	297	4,9
1966	5196,0	1447	307	4,7
1967	5199,0	1447	307	4,7
1968	5444,5	1516	326	4,5
1969	5322,5	1482	319	5,2
1970	5210,8	1536	320	5,0
1971	4986,6	1467	308	3,8
1972	4200,2	1236	269	2,9
1973	4162,7	1225	268	2,7
1974	4136,4	1217	268	2,6
1975	4069,3	1197	268	2,7

Źródło: Dane GUS oraz przeliczenia jednostkowe autora. Od 1972 r. przyjęto sumy netto części kwotowej podatku gruntowego. Do produkcji czystej doliczono wartość różnicy cen dostaw obowiązkowych za lata 1956—1971. Różnicę cen przyjęto wraz z wartością przypadającą na rolnicze spółdzielnie produkcyjne. Dla r. 1959 z braku danych przyjęto wartość produkcji czystej z r. 1958.

kółka rolniczego i po trzecie — z dochodów wypracowanych przez kółka rolnicze.<sup>13</sup> Z czasem nastąpiła daleko idąca ewolucja tych założeń, np. w r. 1962 zniesiono obowiązek wnoszenia wkładów własnych pieniędzy przez rolników zrzeszonych w kółkach rolniczych, które do tego czasu warunkowały możliwość wykorzystania FRR na wszelkie cele inwestycyjne.<sup>14</sup> Tymi szczególnymi zmianami nie zajmujemy się tutaj, gdyż interesuje nas tylko ta część FRR, która tworzona jest z części świadczeń rzeczowych czy finansowych wsi i jest obecnie efektem realizacji funkcji ekonomicznych systemu świadczeń rolniczych. Traktując zatem świad-

<sup>13</sup> W. G o m ó ł k a: *Fundusz Rozwoju Rolnictwa — instrument polityki inwestycyjnej na wsi*. Przemówienie wygłoszone na I Krajowym Zjeździe Kółek Rolniczych, „Nowe Rolnictwo” 1959, nr 19, s. 724.

<sup>14</sup> Szczegółowo ewolucję założeń i zadań Funduszu Rozwoju Rolnictwa omawia w swym artykule J. Stefański. Zob. J. S.: *Ewolucja założeń i zadań Funduszu Rozwoju Rolnictwa*, „Nowe Rolnictwo” 1964, nr 12, s. 4—8.

czenia wsi jako podstawowe źródło Funduszu Rozwoju Rolnictwa należy stwierdzić, że do r. 1972 fundusz ten tworzony był z przekazywanych przez państwo środków budżetowych w wysokości stanowiącej różnicę między wartością dostaw obowiązkowych zbóż, ziemniaków i zwierząt rzeźnych, obliczoną według cen płaconych w skupie wolnorynkowym (ponadobowiązkowym) a wartością tychże dostaw ustaloną według cen stosowanych w skupie obowiązkowym (w ramach dostaw obowiązkowych). Do obliczeń przyjęto poziom cen z r. 1959. Po zniesieniu obowiązkowych dostaw podstawowych produktów rolnych, począwszy od 1 stycznia 1972 r. Fundusz Rozwoju Rolnictwa tworzy się, jak już wspominaliśmy, z części wpływów uzyskanych w formie podatku gruntowego. Funkcję tę pełni tylko druga część podatku gruntowego, wymierzana według stawek kwotowych z 1 hektara użytków rolnych i z 1 hektara przeliczeniowego gruntów ornych. Podatek ten wprowadzony z dniem 1 stycznia 1972 r. został wyraźnie przeznaczony na zespołową akumulację w rolnictwie. Wytyczne bowiem Komitetu Centralnego PZPR i Naczelnego Komitetu ZSL z kwietnia 1971 r. ustalały, że po zniesieniu obowiązkowych dostaw podstawowych produktów rolnych, nadal zostaną utrzymane świadczenia wsi w formie pieniężnej, z przeznaczeniem ich na fundusz rozwoju rolnictwa. Także i aktualnie obowiązująca ustawa o podatku gruntowych w sposób identyczny formułuje zagadnienie. Artykuł 8 punkt 1 tej ustawy mówi wyraźnie, że „wpływy z podatku pobieranego według stawek kwotowych przeznacza się na Fundusz Rozwoju Rolnictwa”.<sup>15</sup> Omawiany fundusz stanowi zatem część produktu dodatkowego wytworzonego w gospodarstwach rolnych i przejmowanego przez podatek gruntowy, z przeznaczeniem na zespołowe inwestycje produkcyjne oraz na inne cele ogólnospołeczne gospodarki rolnej. Ten inwestycyjny charakter funduszu rozwoju rolnictwa i jego społeczne przeznaczenie upoważnia zatem określić ten fundusz jako formę zespołowej akumulacji rolnictwa. Należy podkreślić, że fundusz rozwoju rolnictwa jest pozabudżetowym funduszem celowym. Źródłem jego tworzenia są środki budżetowe w wysokości odpowiadającej wartości produktu dodatkowego, wytwarzanego w rolnictwie i przekazywanego państwu w formie rzeczowej (do 1971 r.) i w postaci pieniężnej (od 1972 r.).

W latach 1959—1974 zakumulowano w ramach funduszu rozwoju rolnictwa sumę blisko 62 mld zł, akumulując rocznie około 4 mld zł (tab. 4). Jest rzeczą niewątpliwą, że bez instytucji funduszu rozwoju rolnictwa przeznaczenie takiej kwoty na inwestycje w rolnictwie byłoby poważnie utrudnione, jeśli wręcz nie niemożliwe. Należy zwrócić uwagę, że w

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o podatku gruntowym, Dz. U. nr 27 z 1971 r., poz. 254.

Tab. 4. Akumulacja Funduszu Rozwoju Rolnictwa w mln złotych  
 Accumulation of the Agriculture Development Fund in millions of zloties

Lata	Roczne odpisy	od r. 1959 Wpływy
1959	1332,8	1 332,8
1960	3561,9	4 894,7
1961	4022,7	8 917,4
1962	3948,7	12 866,1
1963	4048,8	16 914,9
1964	3921,3	20 836,2
1965	4151,0	24 987,2
1966	295,7*	25 282,9
1967	4831,4	30 114,3
1968	4722,5	34 836,8
1969	4865,7	39 702,5
1970	4811,6	44 514,1
1971	4641,3	49 155,4
1972	4519,0	53 674,4
1973	4024,0	53 698,4
1974	4194,6	61 893,0

\* Wyjątkowo niska kwota odpisów na FRR w r. 1966 wynika ze zmiany terminów naliczania funduszu. Do r. 1965 FRR był naliczany w latach kalendarzowych (w styczniu), natomiast począwszy od r. 1966 wpływy z tytułu różnicy cen dotyczące dostaw obowiązkowych zbóż i ziemniaków były naliczane po zakończeniu roku gospodarczego (w lipcu), a wpływy z tytułu dostaw zwierząt rzeźnych po zakończeniu roku kalendarzowego (w styczniu). Zob. J. Kozioł: *op. cit.*, s. 270, uwaga „d” do tabeli 34.

Źródło: Dane za lata 1959—1971 zaczerpnięto z książki J. Kozioła: *Finanse przedsiębiorstw rolniczych*, Warszawa 1974, s. 270. Dla lat 1972 i 1973 przyjęto dane z *Rocznika statystycznego GUS 1974*, tabl. 122 (439), s. 359. Liczbę dla r. 1974 przyjęto z materiałów Centrali byłego Banku Rolnego. Roczne odpisy obejmują wpłaty na FRR kółek rolniczych, spółdzielni produkcyjnych i centralnego funduszu rezerwowego (od r. 1966).

pierwszych latach funkcjonowania FRR nie cała suma świadczeń gospodarki chłopskiej na ten cel przekazywana była do dyspozycji kółek rolniczych. Do r. 1966 12% całości wpływów na FRR zatrzymywana była przez budżet i przeznaczana na finansowanie inwestycji w przemysłach wytwarzających środki produkcji dla rolnictwa (maszyny, nawozy, instalacje). Dopiero w 1966 r. odstąpiono od tej zasady i zrezygnowano z tej niewątpliwiej formy partycypacji gospodarki chłopskiej w finansowaniu rozwoju przemysłu maszyn rolniczych i innych gałęzi przemysłu wytwarzającego środki produkcji dla rolnictwa, powołując w zamian do życia Centralny Fundusz Rezerwowy w wysokości 12% globalnych wpływów na FRR. Obowiązująca do r. 1974 Uchwała nr 15 Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 1972 r. w sprawie Funduszu Rozwoju Rolnictwa<sup>16</sup>, w paragrafie 3 (pkt 1—2) stanowiła, że z funduszu przeznacza się: 90% do dyspo-

<sup>16</sup> M. P. nr 7 z 1972 r., poz. 45.

zycji kółek rolniczych, natomiast 10% na centralny fundusz rezerwowy, gromadzony na specjalnym koncie w Banku Rolnym. Zgodnie z paragrafem 8 cytowanej uchwały nr 15 Rady Ministrów — fundusz ten przeznaczony był w szczególności na uzupełnienie środków funduszu poszczególnych kółek rolniczych, spółdzielczych ośrodków rolnych kółek rolniczych, międzykółkowych baz maszynowych i rolniczych spółdzielni produkcyjnych, a także na dofinansowanie inwestycji rolniczych w przypadku braku środków na te cele na kontach powiatowych związków kółek rolniczych i wojewódzkich związków rolniczych spółdzielni produkcyjnych. O wykorzystaniu środków centralnego funduszu rezerwowego decydował minister rolnictwa w porozumieniu z prezesem Centralnego Związku Kółek Rolniczych i zarządem Centralnego Związku Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych. Utworzenie centralnego funduszu rezerwowego miało swe ekonomiczne znaczenie z punktu widzenia wpływu resortu rolnictwa na kierunki wykorzystania całej sumy funduszu rozwoju rolnictwa. Ta sama uchwała przewidywała także dalszy podział sumy funduszu przypadający kółkom rolniczym; 80% tej sumy przypadało mianowicie do dyspozycji poszczególnych kółek rolniczych, zaś 20% przekazywane było do dyspozycji powiatowych związków kółek rolniczych. Z funduszu przypadającego spółdzielczym ośrodkom rolnym kółek rolniczych 90% pozostawało w dyspozycji tych ośrodków, zaś 10% przeznaczano do dyspozycji PZKR. Analogicznie w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych, 90% pozostawało do ich dyspozycji a 10% przekazywano Wojewódzkim Związkom Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych. Od roku 1974 i 1976 obowiązują nowe zasady w zakresie podziału funduszu rozwoju rolnictwa.<sup>17</sup> Obecnie 80% funduszu przeznacza się do dyspozycji gminnych spółdzielni kółek rolniczych, zaś 20% pozostaje w dyspozycji Centralnego Związku Kółek Rolniczych. Ze środków funduszu przypadającego rolniczym spółdzielniom produkcyjnym Bank Rolny przekazuje 80% poszczególnym spółdzielniom produkcyjnym, zaś 20% do dyspozycji Centralnego Związku Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych.

Utworzenie instytucji Funduszu Rozwoju Rolnictwa umożliwiło akumulację w formie społecznej znacznej części produktu dodatkowego wytworzonego w rolnictwie. Akumulacja ta z kolei stworzyła możliwości realizacji programu zespołowej mechanizacji indywidualnych gospo-

<sup>17</sup> Nowe zasady podziału funduszu rozwoju rolnictwa zostały sprecyzowane w uchwale nr 20 Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 1974 r. w sprawie kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego kółek rolniczych i ich związków (M. P. nr 6 z 1974 r., poz. 38) oraz w zarządzeniu nr 48 Ministra Rolnictwa z dnia 14 marca 1974 r. w sprawie zasad wykorzystywania środków funduszu rozwoju rolnictwa (Dziennik Urzędowy Ministerstwa Rolnictwa nr 3 z 1974 r., poz. 10) i w Uchwale Rady Ministrów nr 7 z 16 I 1976, w sprawie Funduszu Rozwoju Rolnictwa (Dz. Urz. Ministerstwa Rolnictwa nr 5 (1976)).

darstw rolnych, co nie pozostaje bez związku z procesem intensyfikacji produkcji rolnej. Fundusz Rozwoju Rolnictwa stał się podstawowym źródłem finansowania inwestycji mechanizacyjnych w rolnictwie. Jako podstawową zasadę przyjęto, że co najmniej 75% sumy funduszu przypadającego kółkom rolniczym miało być wydatkowane na cele mechanizacyjne, tj. na zakup ciągników i maszyn rolniczych, w tym także na sfinansowanie kosztów budowy zaplecza technicznego, a tylko 25% tego funduszu mogło być przeznaczone na cele pozamechanizacyjne.<sup>18</sup> Utworzony fundusz rozwoju rolnictwa zwiększa możliwości rozwoju produkcji rolnej w gospodarce chłopskiej, głównie dzięki zespołowemu wykorzystaniu nabytych maszyn rolniczych. Zakupione przez kółka rolnicze zestawy maszyn rolniczych stanowią zespołową własność rolników zrzeszonych w kółkach rolniczych i mogą być przez nich, a także przez rolników nie zrzeszonych użytkowane na zasadzie odpłatnych usług.

Jest rzeczą zrozumiałą, że przy rozdrobnionej strukturze agrarnej naszego rolnictwa istnieją trudności w zakresie pełnego zmechanizowania wszystkich gospodarstw. Zresztą pełne zmechanizowanie około 3,5 mln warsztatów rolnych byłoby też nader kosztowne. Z tego względu wydaje się, że mechanizacja zespołowa poprzez wspólne wykorzystywanie maszyn rolniczych, zwłaszcza większych, jest w obecnej sytuacji rozdrobnionego jeszcze rolnictwa niezbędna. Idea zgromadzenia sprzętu technicznego w kółkach rolniczych, służącego potrzebom wszystkich gospodarstw we wsi, była jak najbardziej uzasadniona. Obecnie jednak zarysowują się pewne bariery właściwego wykorzystania tego sprzętu na rzecz rozdrobnionego rolnictwa indywidualnego. Konkretnie, istnieją obawy, czy będzie miał kto świadczyć usługi mechanizacyjne na rzecz indywidualnych gospodarstw rolnych, kółka rolnicze bowiem przeszły swego rodzaju swoistą ewolucję. Od organizacji społecznej, samorządowej rolników indywidualnych, w posiadaniu której był określony zestaw sprzętu mechanizacyjnego obsługującego indywidualne rolnictwo, stały się „przedsiębiorstwami” mechanizacyjnymi, a od 1973 r. przyjmują formę spółdzielni kółek rolniczych, których zadaniem jest nie tylko świadczenie usług rolniczych dla indywidualnych gospodarstw, ale także prowadzenie własnej działalności gospodarczej. Obok działalności usługowej SKR mają drugie ważne zadanie do spełnienia, mianowicie organizowanie zespołowych form produkcji rolnej. Trzeba przyznać, że ilościowy i gospodarczy rozwój SKR jest bardzo dynamiczny. Ich liczba wzrosła ze 199 w r. 1973 do 1874 w r. 1975.<sup>19</sup> Na ultimo 1974 r. w posiadaniu SKR znajdowało się już 35,7%

<sup>18</sup> K o z i ń : *Finanse przedsiębiorstw...*, s. 259 oraz J. Liczkowski: *Ekonomia rolnictwa...*, Warszawa 1972, s. 256.

<sup>19</sup> *Rocznik statystyczny GUS 1976*, Warszawa 1976, tabl. 108, s. 288.

ogólnej powierzchni gruntów będących własnością kółek, 44,5% pogłowia bydła i 48,3% trzody chlewnej.<sup>20</sup> Podkreślenia wymaga fakt dynamicznego rozwoju działalności gospodarczej wszystkich kółek rolniczych. Powierzchnia użytków rolnych, na której gospodarują kółka rolnicze, zwiększyła się ze 121,5 tys. ha w r. 1965 do 233,0 tys. ha w r. 1975, a obsada zwierząt gospodarskich na 100 ha użytków rolnych w analogicznych latach ukształtowała się następująco: bydła — 5,5 i 39,0 szt.; trzody chlewnej — 0,7 i 343,0 szt.; owiec — 3,3 i 17,0 szt.<sup>21</sup> O ile bardzo cieszy ten szybki postęp w rozwoju produkcji rolniczej tak niezbędnej w obecnej sytuacji ekonomicznej kraju, to musi niepokoić niekorzystna struktura działalności gospodarczej kółek rolniczych. Jak ustaliliśmy z danych GUS, przychody z działalności usługowej kółek rolniczych wzrosły w r. 1975 o 213,5% w porównaniu z rokiem 1970, w tym z usług ciągnikowo-maszynowych tylko o 150,4%, zaś usług warsztatów naprawczych o 1165,2%. W tym samym czasie ich przychody z produkcji zwiększyły się o 527,5%, w tym z zespolowej gospodarki rolnej o 1300,5%.<sup>22</sup> Wynika z tego, że kółka rolnicze rozwijają silnie własną produkcję, w mniejszym natomiast stopniu rozwijają usługi na rzecz produkcji rolnej w gospodarstwach indywidualnych. Ich przychody ze świadczenia usług ciągnikowo-maszynowych na przestrzeni 5 lat zwiększyły się tylko o 150%, co w porównaniu z pozostałymi wskaźnikami uzyskanymi przez kółka rolnicze stanowi niewielki postęp. Ponadto udział procentowy godzin przepracowanych przez ciągniki w rolniczych pracach polowych wykazuje tendencję spadku (z 32,8% w r. 1970 do 32,2% w r. 1975), natomiast zwiększa się poważnie udział godzin poświęconych pracom transportowym. Odsetek godzin przepracowanych przez ciągniki w transporcie rolniczym zwiększył się z 35,5% w r. 1970 do 39,9% w r. 1975, zaś w transporcie pozarolniczym z 22,8% do 23,5%.<sup>23</sup>

Aczkolwiek „z uchwał XV Plenum wynika, że organizacja kółek rolniczych oraz jej odpowiednie ogniwa mają być głównymi organizatorami usług produkcyjnych dla całego rolnictwa chłopskiego”<sup>24</sup> — to jednak powyższe spostrzeżenia nasuwają wątpliwości, czy organizacje kółkowe, intensyfikując własną działalność produkcyjną, będą w stanie świadczyć niezbędne usługi traktorowo-maszynowe dla indywidualnego rolnictwa. Co więcej, stawia to pod znakiem zapytania dalszą potrzebę świadczeń

<sup>20</sup> Podstawy polityki rolnej PRL, pr. zb., Warszawa 1975, s. 79.

<sup>21</sup> *Rocznik statystyczny GUS 1976*, Warszawa 1976, tabl. 60 (379), s. 261 oraz tabl. 62 (381), s. 262.

<sup>22</sup> Obliczono na podstawie *Rocznika statystycznego GUS 1976*, tabl. 111 (430), s. 289.

<sup>23</sup> *Rocznik statystyczny GUS 1976*, Warszawa 1976, tabl. 110 (429), s. 289.

<sup>24</sup> *Podstawy polityki...*, s. 77.



gospodarstw indywidualnych na fundusz rozwoju rolnictwa. Jest bowiem oczywiste, że sprzęt traktorowo-maszynowy, zakupiony za pieniądze indywidualnych rolników, jest i będzie używany przede wszystkim we własnej działalności gospodarczej kółek rolniczych i ich ogniw, a dopiero nadwyżki tego sprzętu kierowane będą do pracy w gospodarstwach indywidualnych. Tego rodzaju niebezpieczeństwo niezachowania proporcji w działalności organizacji kółek rolniczych istnieje i należałoby mu wcześniej zapobiec. Naszym zdaniem, w spółdzielniach kółek rolniczych, jako przyszłościowej, podstawowej organizacji kółkowej, niezbędne będzie bezwzględne rozdzielenie działalności produkcyjnej od działalności usługowej. Zaistnieje zatem potrzeba organizacyjnego wyodrębnienia dwu pionów działalności SKR: pionu produkcyjnego i pionu usługowego, prowadzących dwie równorzędne działalności, produkcyjną i usługową. W żadnym wypadku działalność usługowa na rzecz rolnictwa indywidualnego nie może być gorzej traktowana od własnej działalności gospodarczej. Do świadczenia usług produkcyjnych w rolnictwie indywidualnym spółdzielnie muszą mieć przygotowane kadry i wydzielony sprzęt traktorowo-maszynowy, zwłaszcza że, jak dotychczas, sprzęt ten jest własnością rolników indywidualnych, bo za ich pieniądze został nabyty. Należałoby się także zastanowić, czy w świetle dysparytetu dochodów ludności chłopskiej i pozarolniczej utrzymywać nadal świadczenia na FRR. W spółdzielczych warunkach działalności kółek rolniczych, fundusz rozwoju rolnictwa może być zastąpiony bankowym kredytem inwestycyjnym, a cała działalność usługowa oparta na zasadach odpłatności za świadczone usługi. Nie wydaje się, by w sytuacji niewydolności dochodowej indywidualnych gospodarstw rolnych, w dalszym ciągu nasilać akumulacyjne zadania systemu podatkowego w rolnictwie.

Z dokonanego przeglądu podstawowych funkcji ekonomicznych systemu podatku rolniczego wynika, że system ten wymaga głębokiej rewizji. Wydaje się, że przy obecnym poziomie gospodarczego rozwoju naszego kraju, historycznie ukształtowane funkcje podatku rolniczego zaczynają tracić na znaczeniu. Nie odgrywa dziś poważniejszej roli główna funkcja świadczeń podatkowych, mianowicie funkcja fiskalna, a także inne pozafiskalne funkcje podatku w poważnej mierze mogą być zastąpione przez inne instrumenty polityki finansowej i gospodarczej, jak ceny, kredyty, ubezpieczenia, kontraktacja itp. Podatki odgrywają bowiem rolę pierwszoplanową głównie wtedy, kiedy rolnictwo zajmuje podstawową pozycję w gospodarce narodowej. Stanowią one wówczas główne źródło dochodów budżetów państwowych i poważne narzędzie regulacji dochodów ludności oraz akumulacji finansowej. Tego typu zjawisko występuje w krajach wchodzących na drogę industrializacji. Funkcje fiskalne podatku rolniczego wykorzystywane tam są w szerokim zakresie, gdyż rolnictwo sta-

nowi wówczas poważne źródło akumulacji dla pozostałych, rozwijających się działów gospodarki narodowej. W miarę rozwoju przemysłu i industrializacji kraju, udział podatków rolniczych w całości dochodów państwowych stopniowo się zmniejsza. Obecnie w Polsce<sup>25</sup> udział dochodów od gospodarki nieuspołecznionej, w których znajdują się także podatki od ludności chłopskiej, stanowi w budżecie państwa zaledwie 1,8%, podczas gdy dochody od przedsiębiorstw i innych jednostek gospodarki uspołecznionej 75,7%. Wpływy z samego tylko przemysłu do budżetu państwa stanowiły w 1975 r. — 60,2%. Gdyby do ogólnej sumy dochodów budżetu państwa z r. 1975 odnieść wpływy z obu części podatku gruntowego za ten rok, ich udział w dochodach budżetowych wynosiłby tylko 1,2%, a wszystkie wpłaty z podatków i opłat od gospodarki indywidualnej wyniosłyby 2,0%. Z zestawienia tych wielkości widać, że udział podatków rolniczych w dochodach państwowych, w gospodarce rozwiniętej jest marginesowy. Rola podatku rolniczego sprowadza się zatem do oddziaływania na przebieg określonych procesów gospodarczych. O ile jednak procesy te mogą być lepiej regulowane za pomocą innych instrumentów ekonomicznych albo, co gorsza, świadczenia podatkowe hamują rozwój gospodarki, to wówczas należy stosować narzędzia bardziej sprawne i efektywne a rozstać się z tradycyjnym podatkiem. Ocena funkcji ekonomicznych systemu świadczeń rolniczych, której dokonaliśmy, przekonuje nas o potrzebie gruntownej przebudowy tego systemu oraz o ewentualnym odstąpieniu, w aktualnej sytuacji dochodowej indywidualnego rolnictwa, od powszechnego obowiązku świadczeń podatkowych przez wszystkie gospodarstwa na rzecz selektywnego opodatkowania jedynie gospodarstw uzyskujących zbyt wysokie dochody.

#### Р Е З Ю М Е

Сущность стимулирующей функции сельскохозяйственного налога заключается и в том, что не взимая налогов с доходов, превышающих средний уровень, этот налог преферирует рост производства и является инструментом экономического воздействия на сельское хозяйство. Для того, чтобы сельскохозяйственный налог мог хорошо выполнять стимулирующую функцию, недостаточно, однако, лишь тщательно установить нормативную доходность хозяйства, пользуясь объективными факторами и средним уровнем субъективных факторов, следует также объективно учесть субъективные трудности, которые временно выступают в некоторых хозяйствах. Именно поэтому сельскохозяйственный налог должен включать систему льгот и освобождений от налога, также играющую стимулирующую роль по отношению к некоторым хозяйствам. По мнению автора, в налоговой практике большее стимулирующее значение могут

<sup>25</sup> Dane za 1975 r. Obliczono je na podstawie *Rocznika statystycznego GUS 1976*, tabl. 3 (768), s. 495.

иметь инвестиционные льготы. Доля льгот этого вида в стоимости инвестиционных затрат составляла в западных и северных воеводствах 30,5% в 1959—1965 гг. и 36,3% в 1972 г., а процент осуществленных льгот, подсчитанный в соотношении к той же самой основе, составлял 12,6% и 42,3%. Не отрицая значения налоговой стимуляции, автор все-таки считает, что роль налога как стимулятора хозяйственных и общественных процессов в сельском хозяйстве несколько преувеличена. Значительно большее значение здесь имеют цены и кредит.

Аккумулятивная функция сельскохозяйственных налогов в свою очередь заключается в накоплении государством при помощи налогов денежных средств, предназначенных на определенные цели. До 1971 г. задачи аккумуляции выполняли главным образом вещественные повинности, с 1972 г. эту функцию взял на себя земельный денежный налог в его квотовой части. В вещественных повинностях аккумуляция вытекала из разницы в ценах на сельскохозяйственные продукты, сбываемых в рамках обязательных повинностей. Эти цены были значительно ниже, чем цены скупа на свободном рынке. Разницу принимало государство.

В 1956—1975 гг. государство получило от сельского хозяйства для целей аккумуляции сумму свыше 97 млрд злотых, таким образом годовая аккумуляция составляла около 5 млрд злотых. С 1959 г. накопления этого типа предназначены в основном на капитальные вложения в механизацию сельского хозяйства. Нам кажется, что в связи с организацией кооперативов сельскохозяйственных кружков можно было бы заменить фонд развития сельского хозяйства, накопленный описанным выше способом, инвестиционным кредитом, предоставляемым кооперативам сельскохозяйственных кружков для цели механизации сельского хозяйства.

#### S U M M A R Y

In the agricultural tax the essence of the stimulative function consists, among others, in the fact that, without burdening incomes higher than average, this tax gives preference to production increase and constitutes an instrument of economic influence exerted on private farms. However, in order for the agricultural tax to play well its stimulating role, it is not enough to determine precisely a normative estimated income of farms on the basis of objective factors and an average state of subjective factors, but subjective difficulties, which may occasionally occur in some farms, should also be taken into account. For this reason it is necessary to include in the agricultural tax a system of reduction and exemptions which will also play a stimulative role in relation to some determined groups of farms. It seems that in taxation practice investment concessions have a great stimulative importance. The participation of granted concessions of this kind in the amount of investment expenditures (in western and northern voivodships) constituted 30.5% in the years 1959—65 and 36.3% in 1972, while the percentage of realized concessions, calculated on the same basis, was 12.6% and 42.3%, respectively. Without negating the importance of tax stimulation, nevertheless it still seems that the role of the tax as an incentive of economic and social processes in agriculture is somewhat overestimated. In this respect prices and credits seem to be much more important.

In turn, the accumulative function of agricultural charges consists in collecting pecuniary means for determined aims by the state by means of taxes. Until 1971 the accumulative role was played mainly by charges in kind and since 1972 this

function has been played by monetary tax on land in its cash part. In charges in kind accumulation resulted from the difference in prices of agricultural products from compulsory deliveries which were much lower than in free-market purchase; the difference was taken over by the state.

In 1956—76 the state took from agriculture over 97 milliard zloties for the purpose of accumulation, collecting about 5 milliard yearly.

Since 1959 the accumulation of this kind has mainly been allocated to collective mechanization investments in agriculture. In connection with the organization of the cooperatives of "agricultural associations", it seems that one should consider the question whether the funds for agricultural development collected in this way should not be substituted by investment credits, granted to the cooperatives of "agricultural associations" for purposes of mechanization.