

Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
2013, t. 47, nr 2

**Finanse wobec zmian
w burzliwym otoczeniu**

The Poznan School of Banking
Research Journal
2013, Vol. 47, No. 2

Finance in the Face of Changes in an Unstable Environment

edited by
Marek Dylewski



The Poznan School of Banking Press
Poznan 2013

Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
2013, t. 47, nr 2

Finanse wobec zmian w burzliwym otoczeniu

redakcja naukowa
Marek Dylewski



Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Poznań 2013

Komitet wydawniczy / Editorial Board

Przewodnicząca / Chair: *prof. dr hab. Beata Filipiak*

Członkowie / Members: *prof. nadzw. dr hab. Władysław Balicki, dr Piotr Dawidziak,*

prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski, dr Alicja Kaiser,

Grażyna Krasowska-Walczak (dyrektor Wydawnictwa WSB w Poznaniu / Director of the Poznan School of Banking Press), *prof. nadzw. dr hab. inż. Tadeusz Leczykiewicz,*

Andrzej Malecki (sekretarz / Secretary),

prof. nadzw. dr hab. Ilona Romiszewska, prof. zw. dr hab. Janusz Sawczuk,

prof. zw. dr hab. Stanisław Wykretowicz, dr Maria Zamelska

Rada naukowa / Scientific Advisory Board

prof. zw. dr hab. Przemysław Deszczyński (Polska), *prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski* (Polska),

prof. dr hab. Beata Filipiak (Polska), *prof. nadzw. dr hab. Tadeusz Leczykiewicz* (Polska),

prof. zw. dr hab. Jan Szambelańczyk (Polska), *prof. nadzw. dr hab. inż. Emilia Zimková* (Słowacja),

prof. nadzw. dr hab. inż. Peter Krištofik (Słowacja), *prof. nadzw. dr hab. Sergiy Gerasymenko* (Ukraina),

prof. dr Bernt Mayer (Niemcy), *prof. dr Franz Seitz* (Niemcy), *prof. dr J. Michael Geringer* (USA)

Czasopismo umieszczone na liście „B” MNiSW i w bazie Index Copernicus.

Czasopismo recenzowane według standardów Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Lista recenzentów na stronie www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl

oraz w ostatnim numerze czasopisma z danego roku.

Journal placed in the „B” list of the Ministry of Science and Higher Education and in the Index Copernicus database.

Journal reviewed in compliance with the standards set forth by the Ministry of Science and Higher Education.

A list of referees is available at www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl

and published in the last issue of the Journal each year.

Procedura recenzowania / Reviewing Procedure

www.wydawnictwo.wsb.pl/files/procedura_recenzowania.pdf

Redaktor naczelny czasopisma / Editor-in-chief

prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski

Redaktor naukowy (tematyczny) / Scientific (Theme) editor

prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski

Redaktorzy statystyczni / Statistical editors

prof. nadzw. dr hab. Maria Chromińska, dr Rafał Koczkodaj

Weryfikacja abstraktów w języku angielskim / Abstracts in English revised by

Victoria Szpyrka (native speaker)

Redaktor prowadzący / Text editor

Elżbieta Turzyńska

Redakcja i korekta / Copyedited by

Anna Stankiewicz, Wojciech Nowakowski

Redakcja techniczna i skład / Typeset by

Włodzimierz Ludwiczak

Projekt okładki / Cover design by

Jan Ślusarski

Publikacja finansowana przez Wyższą Szkołę Bankową w Poznaniu

Publication financed by the Poznan School of Banking

Wersja pierwotna – publikacja drukowana / Source version – print publication

Nakład: 150 egz. / Circulation: 150 copies

© Copyright by Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, 2013

ISSN 1426-9724

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań, tel. 61 655 33 99, 61 655 32 48

e-mail: wydawnictwo@wsb.poznan.pl, dzialhandlowy@wsb.poznan.pl, www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl

Druk i oprawa / Printed and bound by Zakład Poligraficzny Moś i Łuczak, Poznań

Spis treści

Wstęp	9
Wybrane problemy finansów publicznych i samorządowych wobec zmian w otoczeniu	
Beata Filipiak Podejście scenariuszowe w projekcji zadłużenia i struktury wykorzystania instrumentów dłużnych w jednostkach samorządu terytorialnego	13
Ewa Gońda Wykorzystanie władztwa podatkowego przez gminy w okresie spowolnienia gospodarczego w Polsce	23
Janina Kotlińska Sprzedaż majątku samorządowego w kontekście limitu zadłużenia i zadań jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	43
Benedykt Bober Budżet zadaniowy narzędziem kompleksowego zarządzania szpitalem publicznym ..	61
Ryzyko w finansach	
Dariusz Zarzecki Szacowanie kosztu kapitału własnego na rynkach międzynarodowych	75
Rafał Czyżycki Estymacja jądrowa w modelowaniu rozkładu stopy zwrotu	93
Waldemar Aspadarec Pofragmentowane środowisko regulacyjne funduszy hedge a ryzyko systemowe ...	105
Problemy pobudzania przedsiębiorczości i innowacyjności – instrumenty oraz wyzwania	
Dariusz Sobolewski Wpływ autooceny mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw na badanie wiarygodności kredytowej przez fundusze pożyczkowe	121

Magdalena Zwolińska-Ligaj

Zasoby środowiska przyrodniczego jako czynnik innowacyjności przedsiębiorstw
na obszarach cennych przyrodniczo 139

Marcelina Walczak, Grażyna Krasowska-Walczak

Dietetyk – warunki wykonywania zawodu i opodatkowanie podatkiem
od towarów i usług 151

Lista recenzentów współpracujących z czasopismem

„Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 181

Contents

Introduction	9
Selected problems of public and government finance considering changes in the environment	
Beata Filipiak Scenario Approach for Debt Projection and the Structure of Debt Instrument Use of Local Government Units	13
Ewa Gońda Use of the Power of Taxation by Municipalities during the Economic Slowdown in Poland	23
Janina Kotlińska Local Government Asset Sales in the Context of Debt Limit and the Tasks of Local Government in Poland	43
Benedykt Bober A Performance Budget as a Tool for the Comprehensive Management of Public Hospitals	61
The risk in finance	
Dariusz Zarzecki Estimating the International Cost of Equity Capital	75
Rafał Czyżycki Rate of Return Distribution Modeled by the Kernel Function	93
Waldemar Aspadarec Fragmented Regulatory Environment of Hedge Funds versus Systemic Risk	105
Problems in stimulating entrepreneurship and innovation – tools and challenges	
Dariusz Sobolewski The Influence of Self-Evaluation of Micro, Small and Medium-sized Enterprises in Examining Creditworthiness through Loan Funds	121

Magdalena Zwolińska-Ligaj

Environmental Resources as a Factor of Business Innovation
on High Conservation Value Natural Areas 139

Marcelina Walczak, Grażyna Krasowska-Walczak

Dietitian – Conditions of Working in the Profession and Taxation
of the Value Added Tax 151

List of reviewers collaborating with

“The Poznan School of Banking Research Journal” 181

Wstęp

W obecnych uwarunkowaniach zarówno przedsiębiorstwa, jak i instytucje, a także sektor publiczny funkcjonują w otoczeniu, które trudno już nazwać zmiennym, raczej burzliwym. Zmiany w otoczeniu, które mają charakter wieloaspektowy i wielowymiarowy, wymagają kompleksowego podejścia i badań prowadzonych w różnych przekrojach czasowych i przestrzennych, co znajduje wyraz w bardzo obszernej literaturze przedmiotu. Dotyczy to także szeroko rozumianej dziedziny, jaką są finanse. Trudno w zasadzie sobie wyobrazić funkcjonowanie współczesnej organizacji bez analizy procesów finansowych zachodzących w związku z prowadzoną działalnością. Opracowania zawarte w niniejszej publikacji zarówno w sposób bezpośredni, jak i pośredni nawiązują do problemów związanych z finansami na tle zmian w burzliwym otoczeniu.

Przewidywanie zmian otoczenia nie jest łatwe. Służą do tego ilościowe i jakościowe metody badań. Szczególnie w takiej dziedzinie jak finanse jest to trudne ze względu na postępujące procesy globalizacyjne, a tym samym wzrost ryzyka finansowego nie tylko dla poszczególnych organizacji, ale także dla państwa. Obecne zmiany w otoczeniu organizacji spowodowane przez rewolucję informacyjną, globalizację gospodarki światowej oraz szeroki dostęp do międzynarodowego rynku finansowego są tak głębokie, że określa się je mianem kryzysu cywilizacyjnego, w wyniku którego zostanie dokonana przebudowa gospodarcza i społeczna świata.

Wskazaną tematykę ujęto w trzech częściach:

1. Wybrane problemy finansów publicznych i samorządowych wobec zmian w otoczeniu.
2. Ryzyko w finansach.
3. Problemy pobudzania przedsiębiorczości i innowacyjności – instrumenty oraz wyzwania.

W pierwszej części omówiono podejście scenariuszowe w projekcji zadłużenia i struktury wykorzystania instrumentów dłużnych w jednostkach samorządu terytorialnego. Wskazano też te elementy władztwa podatkowego w gminach, które mogą być wykorzystywane w okresie spowolnienia gospodarczego, ponadto ukazano problematykę limitacji zadłużenia i zadań jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie wpływów (dochodów) majątkowych jednostek samorządu terytorialnego. Całość rozważań części pierwszej zamykają dylematy związane z możliwością zastosowania budżetu zadaniowego w zarządzaniu jednostkami ochrony zdrowia.

W części drugiej przedstawiono obecne problemy dotyczące ryzyka w finansach, obejmujące szacowanie kosztu kapitału własnego na rynkach międzynarodowych, estymację jądrową w modelowaniu rozkładu stopy zwrotu oraz ryzyko systemowe związane z pofragmentowanym środowiskiem regulacyjnym funduszy typu *hedge*.

W części trzeciej, poświęconej pobudzaniu przedsiębiorczości i innowacyjności, odniesiono się do aktualnych narzędzi i wyzwań związanych z tą problematyką. Poruszane kwestie to ocena wpływu autooceny mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w badaniu wiarygodności kredytowej przez fundusze pożyczkowe, wskazanie na znaczenie zasobów środowiska przyrodniczego jako czynników innowacyjności przedsiębiorstw oraz ukazanie możliwości wykonywania zawodu dietetyka w warunkach opodatkowania przedsiębiorstw

Zarówno autorzy, jak i redaktor naukowy niniejszej publikacji mają nadzieję, że będzie ona nie tylko skromnym wkładem do dyskusji nad problematyką szeroko rozumianych finansów, ale także inspiracją w poszukiwaniu efektywniejszych narzędzi i metod finansów, uwzględniających zmienność zjawisk w burzliwym otoczeniu.

prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski

**Wybrane problemy
finansów publicznych i samorządowych
wobec zmian w otoczeniu**



Beata Filipiak

Uniwersytet Szczeciński

Podejście scenariuszowe w projekcji zadłużenia i struktury wykorzystania instrumentów dłużnych w jednostkach samorządu terytorialnego*

***Streszczenie.** Artykuł prezentuje podejście scenariuszowe w projekcji zadłużenia. Na tym tle definiowane są czynniki, które należy rozpatrywać i ujmować w podejściu scenariuszowym do projekcji zadłużenia i wykorzystania instrumentów dłużnych.*

***Słowa kluczowe:** zadłużenie, podejście scenariuszowe, JST*

1. Wprowadzenie

Problem zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest ważny nie tylko ze względu na fakt, że samorządowy dług publiczny stanowi część długu publicznego. Jest to problematyka ważna także z punktu widzenia możliwości kreowania rozwoju społeczno-gospodarczego i bezpieczeństwa finansowego oraz ograniczania ryzyka przez JST. Ważne staje się też w sytuacji szczupłości zasobów finansowych ich optymalne, ale również skuteczne wykorzystanie w związku z realizowanymi oraz planowanymi zadaniami bieżącymi, przedsięwzięciami, programami czy zadaniami inwestycyjnymi.

Jednostki samorządowe, prowadząc gospodarkę finansową, podejmują decyzje w zakresie wykorzystania instrumentów dłużnych. Jak wskazują przeprowadzone

* Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010-2013 jako projekt badawczy nr NN 113063139.

badania¹, nie wszystkie JST podchodzą prawidłowo do rozpoznania ryzyka oraz do wyboru instrumentów dłużnych mających sfinansować deficyt. Wobec zmienności otoczenia i przepisów prawa zasadna wydaje się budowa scenariuszy projekcji zadłużenia i wykorzystania instrumentów dłużnych, gdyż obowiązujące podejście, jak wskazują badania empiryczne², zawodzi.

Celem artykułu jest ukazanie czynników, które należy rozpatrywać i ujmować w podejściu scenariuszowym do projekcji zadłużenia i wykorzystania instrumentów dłużnych.

2. Założenia podejścia scenariuszowego w projekcji zadłużenia i wykorzystania instrumentów dłużnych

Proces projekcji zadłużenia powinien się rozpocząć od rozważenia potencjalnych sytuacji, w jakich znajdzie się JST w przyszłości. Zarówno decyzje o zaciągnięciu zobowiązań dłużnych, jak i sama spłata długu wraz z jego obsługą mogą odbywać się w warunkach³ występowania więcej niż jednej zmiennej, a podejmujący decyzje posiada informacje pozwalające mu na oszacowanie prawdopodobieństwa wystąpienia danego stanu wywołanego zmienną.

Scenariusze projekcji zadłużenia i struktury wykorzystania instrumentów dłużnych powinny być oparte w szczególności na:

- określeniu minimum informacyjnego do budowy scenariuszy projekcji i struktury wykorzystania instrumentów dłużnych,
- określenia aktualnego podejścia kosztowego do wyboru instrumentu dłużnego (finansowego),
- określeniu docelowej struktury zadłużenia,
- określeniu luki zadłużeniowej, opartej na projekcji zadłużenia w czasie.

Podejście scenariuszowe powinno uwzględniać zasadę adekwatności i racjonalności podejścia do zadłużania się JST.

Scenariusze projekcji zadłużenia i struktury wykorzystania instrumentów dłużnych powinny być budowane dla warunków wysokiego ryzyka, niepewności oraz stabilnego wzrostu gospodarki. Będą one uwzględniać specyficzny stan

¹ Autorka prowadziła badania wraz z zespołem realizującym projekt badawczy, w którym wykazano powyższe tendencje; w: *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*, red. E. Denek, M. Dylewski, Difin, Warszawa 2014, rozdz. 5 i 6 [w druku].

² Ibidem.

³ H. Towarnicka, *Strategia inwestycyjna przedsiębiorstwa*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 54; B. Filipiak, *Strategie finansowe JST*, PWE, Warszawa 2008, s. 113 i n.

otoczenia, mając fundamentalne znaczenie właśnie dla prawidłowej projekcji poziomu, do jakiego w danej sytuacji otoczenia powinny się zadłużać JST. Przeprowadzone badania empiryczne pokazują, jak niestabilna sytuacja wpływa na możliwości zadłużania się. Ponadto wiadomo, że w zmiennym otoczeniu, gdy nie jest znany jeden czynnik, mamy do czynienia z niepewnością. Czynnik ten może znacząco wpłynąć na sytuację danej JST. W chwili oddawania do druku niniejszego opracowania takim czynnikiem jest treść art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (UoFP)⁴, gdyż trwają prace nad zmianami indywidualnego wskaźnika zadłużenia i wobec niepewności jego kształtu trudno jest określić poziom, do jakiego będzie mogła się zadłużać dana JST, a co dopiero bezpieczny poziom zadłużenia, który uwzględnia zapewnienie bieżącego wywiązywania się z zobowiązań.

3. Podjęcie do minimum informacyjnego w budowaniu scenariuszy projekcji i struktury wykorzystania instrumentów dłużnych

Z punktu widzenia bezpieczeństwa finansowego JST oraz zapewnienia jej zdolności do wywiązywania się ze zobowiązań konieczne jest określenie granicznego minimum informacyjnego. Zwiększa ono bezpieczeństwo, ogranicza ryzyko, podwyższa wiarygodność wykreowanych scenariuszy oraz pozwala na eliminację zarzutów co do zbyt małego zakresu informacji, które posłużyły do modelowania, a następnie do podjęcia decyzji realizacyjnych. Ma to istotne znaczenie w przypadkach, gdy JST może mieć problemy płynnościowe, lub wtedy, gdy realizowane przedsięwzięcie, program czy zadanie w przyszłości zakończy się niepowodzeniem (np. zapada decyzja o budowie hali widowiskowej, a faktycznie społeczeństwo nie uczestniczy w zaplanowanych imprezach w stopniu pozwalającym na pokrycie kosztów funkcjonowania, co powoduje znaczący wzrost kosztów utrzymania hali). Należy podkreślić, że niepowodzenie może być spowodowane czynnikami obiektywnymi, na które organy samorządowe nie mogły mieć wpływu w momencie podejmowania decyzji. Może to być związane z czynnikami ryzyka, zmianami występującymi w otoczeniu społeczno-gospodarczym czy też zmianami preferencji społecznych. Obszary minimum informacyjnego służące do budowy scenariuszy projekcji i struktury wykorzystania instrumentów stanowiąc będzie zbiór danych dotyczących:

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

- wpływu czynnika czasu na realizację przedsięwzięć, programów czy zadań,
- priorytetów w zakresie realizacji przedsięwzięć, programów czy zadań,
- czynnika ryzyka (w tym miejscu należy podkreślić, że na ten czynnik składa się wiele rodzajów ryzyka⁵),
- warunków i rozmiarów umowy społecznej,
- decyzji inwestycyjno-dywestycyjnych,
- wyniku budżetu bieżącego (a w szczególności nadwyżki operacyjnej – *cash flow* bieżący),
- poziomu luki finansowej odnoszącego się na bieżąco do realizowanych i projektowanych przedsięwzięć, programów czy zadań,
- prawidłowego podejścia do pomiaru oraz wyceny skutków zaciągniętych zobowiązań dłużnych,
- ryzyka instrumentów dłużnych.

Scenariusze projekcji zadłużenia i struktury instrumentów dłużnych będą wypadkową kilku zmiennych, zarówno niezależnych (wynikających ze stanu otoczenia i czynników ryzyka), jak i zależnych, określonych decyzjami finansowymi. Przy wyznaczaniu scenariuszy należy zawsze brać pod uwagę trzy sytuacje decyzyjne (pewność, ryzyko i niepewność), zakres aktualnie realizowanych przedsięwzięć, programów i zadań (dostarczanych dóbr i usług na rzecz społeczeństwa) oraz planowane przedsięwzięcia, programy, zadania inwestycyjne, które obciążą budżety lat przyszłych na skutek skierowania ich do realizacji. Te właśnie czynniki będą determinować zakres i docelowy kształt scenariuszy projekcji zadłużenia i struktury instrumentów dłużnych.

Maksymalne saldo zadłużenia jest wyznaczone limitami określonymi ustawowo (art. 243 UoFP). Obejmuje ono samodzielność do określenia spłaty zadłużenia w ciągu danego roku budżetowego. Ustawodawca zrezygnował od 2014 r. z wyznaczania poziomu spłaty zadłużenia w ciągu danego roku budżetowego. Uznał, że JST w budżecie i wieloletnia prognoza finansowa (WPF) mają prawo do samodzielnego decydowania, jak i w jakich interwałach czasowych będą spłacać swoje zadłużenie. Jedynym ograniczeniem są tu zapisy umów regulujące warunki i terminy spłaty zadłużenia oraz wskazany art. 243 UoFP. Oczywiście istnieje niebezpieczeństwo, że w okresie dekoniunktury gospodarczej lub kryzysu konieczne będzie reaneksowanie istniejących warunków zadłużenia, może nawet

⁵ Na temat ryzyka w JST: M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 119-121; M. Jastrzębska, *Identyfikacja czynników ryzyka w procesie zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, red. T. Juja, Wyd. UE w Poznaniu, Poznań 2010, s. 247-249; B. Filipiak, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011, s. 125-139.

konsolidacja długu. Rozwiązanie tego problemu zawsze wymaga opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej (RIO) o wskazanych procesach i wynikających z nich skutkach.

4. Podejście kosztowe do wyboru instrumentu dłużnego (finansowego)

Instrumenty dłużne (finansowe) mogą się charakteryzować różnym w danym momencie ryzykiem. W koszcie ich obsługi w planowanym okresie n należy uwzględnić zarówno ich odporność na ryzyko, jak i potencjalny koszt w okresie n . Oznacza to z jednej strony dokonanie analizy trendów (zmian w okresie n) dotyczących bazy ustalania kosztów obsługi długu, zmienności charakteryzującej walutę, w której zaciągnięty i spłacany będzie dług, kosztów związanych ze zmianą warunków spłaty zadłużenia (np. przewalutowanie, koszty wydłużenia spłaty, wcześniejsza spłata zadłużenia), a z drugiej – podjęcie decyzji o dywersyfikacji instrumentów (na podstawie dokonanej analizy). Wybierając instrument finansowy, należy również dokonać analizy kosztów zawarcia transakcji z instytucjami finansującymi.

Podejście to można zobrazować równaniem kosztów pozyskania i obsługi zwrotnego samorządowego długu publicznego (KDL). Można wyprowadzić równanie kosztów związanych z kapitałem zwrotnym (KDL). Jest to suma kosztów umownych (Ku_{kz}) oraz pozostałych kosztów związanych z pozyskaniem, obsługą i zwrotem długu (Kp_{kz})⁶:

$$KDL = Ku_{kz} + Kp_{kz}. \quad (1)$$

Przez koszty umowne (Ku_{kz}) należy rozumieć koszty związane z podpisaną przez dawkę i biorcę kapitału (JST) umową o zwrotne finansowanie zewnętrzne. Obejmują one m.in. prowizje, opłaty, odsetki od długu, koszty realizacji zapisów umownych zawartych w umowie (np. obligatoryjne wykonanie ratingu i jego coroczne uaktualnianie). Pozostałymi kosztami związanymi z pozyskaniem finansowania zewnętrznego, obsługą i zwrotem długu (Kp_{kz}) są koszty pozyskania oraz koszty likwidacji i zmiany (w rozumieniu refinansowania, rolowania kapitału dłużnego)⁷:

$$Kp_{kz} = Kp + Kl + Kz. \quad (2)$$

⁶ B. Filipiak-Dylewska, *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, Wyd. US, Szczecin 2002, s. 226-337.

⁷ Ibidem, s. 337.

Przez pojęcie kosztów pozyskania zewnętrznego finansowania (*Kp*) rozumie się wszystkie koszty, które gmina musi ponieść przed podpisaniem umowy o udzielenie długu. Na przykład mogą to być koszty przeprowadzenia analiz, opinii, ekspertyz, czynności doradczych, czynności mających doprowadzić do skutku umowy długu, pośrednictwa.

Koszty likwidacji (*Kl*) nie są również ujęte w umowie, ale są ponoszone zazwyczaj po wygaśnięciu umowy lub przy rezygnacji z zewnętrznego finansowania zwrotnego, lub zamiany jednego rodzaju finansowania na drugi. Można tu wskazać na koszty zdjęcia zabezpieczenia, koszty zamiany długu na inny jego rodzaj czy koszty pośrednictwa.

Koszty zmiany (*Kz*) mogą dotyczyć zmian w warunkach umowy pierwotnej. Mogą one dotyczyć na przykład zmian w zakresie zabezpieczenia, okresu trwania umowy, terminów spłaty. Za czynności te dawca kapitału może pobrać prowizję lub zażądać opłaty. Mogą również wystąpić dodatkowe koszty, które należy uiścić.

Trzecim elementem, który związany jest z wyborem instrumentu dłużnego, jest dokonanie dywersyfikacji instrumentów dłużnych. Głównie chodzi o zabezpieczenie się przed ryzykiem, ale również o dopasowanie w czasie do aktualnych możliwości spłaty zadłużenia. Ważne jest zwłaszcza bezpieczeństwo finansowe i zapewnienie zdolności do wywiązywania się ze zobowiązań. Do tego celu wykorzystuje się analizy i symulacje kształtowania się parametrów i baz będących podstawą wyliczenia kosztów obsługi zadłużenia. Analizuje się również nastroje rynkowe, trendy rynkowe cen (w czasie) na dany instrument lub bazy ich ustalenia oraz wpływ podstawowych czynników ryzyka, w tym inflacji, na rynek finansowy.

5. Podejście do budowy docelowej struktury zadłużenia

Ważnym elementem, który stanowi podstawę planowania budżetowego, są koszty obsługi zadłużenia przypadające w danym roku do zapłaty. Zwane są one kosztami odsetkowymi, a we wzorze wynikającym z art. 243 UoFP ujmowane są jako *O*. Struktura instrumentów (a zarazem ich udział procentowy w zadłużeniu ogółem) może wpłynąć na wzrost lub spadek kosztów obsługi zadłużenia. Należy podkreślić, że w czasie nie wszystkie koszty obsługi długu wynikające z danego instrumentu przy danych kwotach zadłużenia będą takie same. Na skutek działania czynnika ryzyka, wpływającego na podstawę (bazę) wyliczenia, może nastąpić wzrost kosztów lub ich spadek w danym okresie lub roku budżetowym. Dlatego ważnym instrumentem analizy portfela posiadanych instrumentów dłużnych jest ustalenie średnioważonego kosztu długu.

Należy pamiętać, że jednorazowe wyliczenie średnioważonego kosztu kapitału z punktu widzenia zarządzania długiem i finansami JST nie przyniesie spodziewanych korzyści. Instrument ten powinien być wykorzystywany w szczególności w takich sytuacjach, jak: podejmowanie decyzji o przewalutowaniu, konsolidacja zadłużenia (całkowitego lub częściowego), zmiana parametrów rynkowych stanowiących wyliczenie bazy dla instrumentów finansowych (dłużnych), decyzje związane z zaciąganiem nowego zobowiązania dłużnego, edycje wcześniejszej spłaty zobowiązania.

6. Określenie luki zadłużeniowej na podstawie projekcji zadłużenia w czasie

Projekcja zadłużenia powinna się opierać na założeniach zawartych w teorii ekonomii autorstwa R. Halla i J. Taylora⁸ oraz zmodyfikowanych przez B. Filipiak⁹:

$$D = \sum_{t=1}^n (D_t + G_t + F_t + RD_t - T_t), \quad (3)$$

gdzie:

D – samorządowy dług publiczny (aktualne raty do spłaty w danym roku budżetowym),

G – zakupy (zapotrzebowanie zgłaszane w ramach wykonywanych zadań w danym roku budżetowym),

F – transfery budżetowe (w tym środki bezzwrotne UE),

T – dochody budżetu samorządowego,

R – stopa procentowa (wyliczana jako średnioważony koszt kapitału dla danego roku budżetowego),

t – okres.

Zadłużenie powinno być zaciągane w sytuacji, kiedy JST będzie miała niewystarczające zasoby na realizację zadań. Wariantowo podchodząc, powinno się je określać w ujęciu budżetu bieżącego oraz budżetu inwestycyjnego z uwzględnieniem zdolności do wywiązywania się ze zobowiązań. W tym celu należy oszacować zapotrzebowanie na środki finansowe bieżące (do jednego roku) w celu realizacji zadań ujętych w budżecie bieżącym, uwzględniając wszelkie niedopasowania okresowe, które mogą utrudnić bieżącą realizację zadań. Następnie trzeba oszacować budżetową nadwyżkę operacyjną. W celu obliczenia luki

⁸ R.E. Hall, J.B. Taylor, *Makroekonomia*, WN PWN, Warszawa 2000, s. 357.

⁹ B. Filipiak, *Strategie finansowe JST*, PWE, Warszawa 2008, s. 126-131.

finansowej należy odnieść się do przepływów, uwzględniając następujące kategorie zdyskontowanych przepływów pieniężnych generujących wydatki budżetowe na poziomie inwestycyjnym: zdyskontowane nakłady inwestycyjne przedsięwzięć, programów i zadań inwestycyjnych, zdyskontowane przychody przedsięwzięć, programów i zadań inwestycyjnych (jeżeli występują) oraz zdyskontowane koszty operacyjne przedsięwzięć, programów i zadań inwestycyjnych.

W celu wyliczenia wskaźnika luki w finansowaniu konieczne jest uwzględnienie w nakładach inwestycyjnych korekty rezerw na nieprzewidziane wydatki, których nie należy uwzględniać przy wyliczaniu tego wskaźnika (jest to rezerwa związana z wystąpieniem czynnika ryzyka). Trzeba również wziąć pod uwagę rezerwę na zaplanowane, a nieosiągnięte dochody.

7. Podejście do postulatu realizacji zasad adekwatności i racjonalności

Pojęcie adekwatności zwykle jest odnoszone do zasady adekwatności dochodów na realizację zadań. Zasadę tę w literaturze przedmiotu odnosi się również do dostosowania realizacji zadań do dostępnych własnych i zewnętrznych źródeł finansowania¹⁰. Adekwatne finansowanie to finansowanie ściśle dopasowane do realizowanych przedsięwzięć, programów i zadań. Adekwatność w odniesieniu do zadłużenia należy rozumieć jako ściśle dopasowanie do zgłaszanego zapotrzebowania na środki finansowe, wynikającego z luki finansowej, przy założeniu racjonalnego podejścia do wyboru przedsięwzięć, programów i zadań. Oparcie na zasadzie adekwatności scenariuszy projekcji i struktury wykorzystania instrumentów dłużnych oznacza:

- uwzględnienie uwarunkowań wyboru instrumentów dłużnych,
- bezwzględne przestrzeganie zasady legalności zadłużenia, przewidzianej przepisami prawa, a zwłaszcza zdolności do spełnienia relacji wskazanej w art. 242 ust. 1 i 2 UoFP (budżet bieżący),
- uwzględnienie wyników oszacowania w sposób realny potrzeb i zadań inwestycyjnych oraz realne ich ujęcie w WPF (planowania długookresowego), zgodnie z zapisami w art. 226 ust. 3, art. 227 ust. 2 oraz art. 226 i art. 229 UoFP, co oznacza racjonalne podejście do wyboru przedsięwzięć, programów i zadań.

Racjonalność jest wynikiem rzadkości (szczerłości) zasobów dostępnych w gospodarce JST. Warunkiem racjonalnego gospodarowania zasobami jest

¹⁰ M. Kosek-Wojar, K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2002, s. 207.

możliwość wyboru między różnymi wariantami rozwiązań, a także sprecyzowanie kryteriów wyboru. Należy pamiętać, że wariant najbardziej racjonalny z punktu widzenia jednego kryterium nie musi taki być z punktu widzenia innego kryterium¹¹. Chodzi zatem o wypracowanie kryteriów, zgodnie z którymi należy przeprowadzić analizę wariantów, pamiętając przy tym o założeniach, na podstawie których dokonuje się wyboru¹² pomiędzy:

- maksymalizacją efektów, przy założonym poziomie kosztów obsługi długu,
- minimalizacją kosztów, przy założonym poziomie efektów.

Kryteria wyboru powinny odzwierciedlać cele i być mierzalne. Zazwyczaj są one opisane miernikiem lub kilkoma miernikami. Problem polega na konstrukcji danego miernika, na podstawie którego dokonywany jest pomiar i wybór rozwiązania¹³. W budowie miernika zawsze będzie chodziło o to, aby oddawał on rzeczywiste wyniki uzyskiwane przez JST. W omawianej sytuacji istotny jest faktyczny pomiar efektów związanych z zaciąganiem zobowiązań dłużnych oraz pomiarem kosztów (informacja na temat osiągnięcia ich optymalnego poziomu).

8. Podsumowanie

Należy podkreślić, że podejście scenariuszowe jest wymuszone niedoskonałością aktualnych metod planistycznych, w tym WPF, koniecznością zarządzania ryzykiem i faktem, że dokonywanie wydatków przez jednostki sektora finansów publicznych zmniejsza realne możliwości finansowania innych zadań w tym samym czasie. Koniecznością staje się wykorzystanie narzędzi pozwalających oszacować skutki ryzyka, którym obarczone jest zobowiązanie dłużne. Ponadto dzięki podejściu scenariuszowemu można podejmować decyzje dotyczące efektywności lub jej braku, montażu finansowego, opartego na różnych instrumentach dłużnych, za pomocą wskaźnika średniego ważonego kosztu kapitału.

Decyzja oparta na analizie faktycznie wstępującej luki finansowej staje się kolejnym ważnym elementem, który wpływa na poziom zadłużenia oraz zastosowanie odpowiedniego zestawu instrumentów dłużnych, zbudowanego na zasadzie adekwatności. Wobec zmian w otoczeniu i ryzyka, bez scenariuszowego podejścia trudno będzie mówić o wzroście efektywności realizowanych zadań,

¹¹ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1973, s. 137-139.

¹² *Ibidem*, s. 137-139.

¹³ Szerzej na temat pomiaru: T. Strąk, *Modele dokonań jednostek sektora finansów publicznych*, Difin, Warszawa 2012, s. 206-233.

a przede wszystkim trudno będzie wskazać, że wykorzystuje się optymalnie dostępne instrumenty dłużne, a finansowanie dłużne zostało zaciągnięte z uwzględnieniem kryterium efektywności, rozpatrywanego w czasie.

Literatura

- Filipiak B., *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011.
- Filipiak B., *Strategie finansowe JST*, PWE, Warszawa 2008.
- Filipiak-Dylewska B., *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, Wyd. US, Szczecin 2002.
- Hall R.E., Taylor J.B., *Makroekonomia*, WN PWN, Warszawa 2000.
- Jastrzębska M., *Identyfikacja czynników ryzyka w procesie zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, red. T. Juja, Wyd. UE w Poznaniu, Poznań 2010.
- Kosek-Wojar M., Surówka K., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2002.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław 1973.
- Poniatowicz M., Salachna J.M., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Strąk T., *Modele dokonania jednostek sektora finansów publicznych*, Difin, Warszawa 2012.
- Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*, red. E. Denek, M. Dylewski, Difin, Warszawa 2014 [w druku].
- Towarnicka H., *Strategia inwestycyjna przedsiębiorstwa*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1998.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Scenario Approach for Debt Projection and the Structure of Debt Instrument Use of Local Government Units

Abstract. *This paper presents an approach to the projection of debt. This is done through a discussion of a scenario approach. Factors that must be considered and accounted for are defined for a scenario-based approach to project debt and the use of debt instruments.*

Keywords: *debt, scenario approach, local government units*

Ewa Gońda

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Wykorzystanie władztwa podatkowego przez gminy w okresie spowolnienia gospodarczego w Polsce*

***Streszczenie.** Celem tego opracowania jest przedstawienie wykorzystania przez organy gmin władztwa podatkowego w podatkach lokalnych w latach 2007-2012. Analiza dotyczy podatków od nieruchomości, od środków transportowych, rolnego i leśnego, czyli podatków, w odniesieniu do których gminy mają największy zakres władztwa podatkowego. Z rozważań wynika, że w największym stopniu gminy wykorzystywały władztwo podatkowe, obniżając stawki w podatku od środków transportowych oraz w podatku od nieruchomości.*

***Słowa kluczowe:** władztwo podatkowe gmin, podatki lokalne*

1. Wprowadzenie

Władztwo podatkowe gmin jest jednym z przejawów samodzielności finansowej samorządu terytorialnego¹. Dzięki niemu możliwe jest prowadzenie gminnej polityki podatkowej. Polityka ta może być ukierunkowana na zapewnienie jak najwyższych dochodów budżetowych, czyli pełnienie przez podatki głównej funkcji fiskalnej. Prowadząc inny rodzaj polityki podatkowej, organy gminy mogą również osiągać cele pozafiskalne, polegające np. na stymulowaniu za

* Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010-2013 jako projekt badawczy nr NN 113063139.

¹ E. Denek, *Plaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 2001, nr 7, s. 18.

pomocą podatków lokalnych działalności gospodarczej i – szerzej – rozwoju lokalnego. Poprzez stosowanie różnego rodzaju preferencji podatkowych władze lokalne rezygnują wówczas z części dochodów budżetowych na rzecz spodziewanych, przyszłych korzyści wynikających z zachęcania ludności do osiedlania się, a podmiotów gospodarczych – do lokowania swojej działalności na terenie danej gminy. W okresie spowolnienia gospodarczego, w sytuacji trudności ze zrównoważeniem gminnych budżetów i związanym z tym zadłużeniem, może dochodzić do swoistej konkurencji między tymi funkcjami. Powstaje dylemat: czy w sytuacji kryzysu gromadzić jak największe dochody podatkowe, czy też wykorzystywać je do ożywienia gospodarki lokalnej.

Celem tego opracowania jest przedstawienie wykorzystania przez organy gmin władztwa podatkowego w podatkach lokalnych w Polsce. Analizowanym okresem są lata 2007-2012. Ze względu na to, że symptomy spowolnienia gospodarczego w gospodarce finansowej samorządu są opóźnione w stosunku do sytuacji w podsektorze rządowym, pierwsze oznaki spowolnienia gospodarczego w budżetach samorządowych w Polsce można było zaobserwować na przełomie lat 2008 i 2009². Okres analizowany w opracowaniu obejmuje więc – umownie – dwa lata przed spowolnieniem gospodarczym zaobserwowanym w jednostkach samorządu terytorialnego oraz lata spowolnienia od 2009 r.

2. Pojęcie i zakres władztwa podatkowego gmin w Polsce

Władztwo podatkowe jednostek samorządu terytorialnego jest elementem tzw. władztwa daninowego³. Oznacza ono uprawnienia organów samorządu terytorialnego do oddziaływania na elementy konstrukcji dochodów publiczno-prawnych. W Polsce we władztwo podatkowe samorządu terytorialnego zostały wyposażone jedynie gminy. Odnosi się ono do podatków lokalnych, do których zalicza się podatki od nieruchomości, od środków transportowych, rolny, leśny, od czynności cywilnoprawnych, od spadków i darowizn oraz zryczałtowany

² P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa samorządów terytorialnych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5, s. 19, 20.

³ Drugim elementem władztwa daninowego jest tzw. władztwo opłatowe, które dotyczy kształtowania elementów konstrukcji opłat lokalnych (Z. Ofiarski, *Wybrane aspekty władztwa podatkowego a możliwości prowadzenia lokalnej polityki podatkowej przez samorząd terytorialny*, w: *System finansów samorządu terytorialnego. Wybrane problemy*, red. L. Patrzałek, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2003, s. 18-19). Mimo że niektórzy autorzy stosują pojęcie władztwa podatkowego również do opłat lokalnych (por. np. K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa 2013, s. 62-63), w tym opracowaniu zostanie przyjęte węższe podejście, przedstawione przez Z. Ofiarskiego.

podatek dochodowy w formie karty podatkowej⁴. Jednocześnie różny jest zakres tego władztwa w poszczególnych podatkach.

W literaturze można znaleźć różne podejścia do zakresu władztwa podatkowego. Andrzej Borodo analizuje władztwo podatkowe w trzech aspektach. Według niego władztwo to można rozpatrywać jako kompetencje do stanowienia prawa dotyczącego podatków, kompetencje do przejmowania wpływów z podatków oraz kompetencje do administrowania podatkami⁵.

Kompetencje do stanowienia prawa polegają na wydawaniu przez organy samorządowe aktów prawnych odnoszących się do podmiotu i przedmiotu opodatkowania, stawek podatkowych oraz innych elementów techniki podatkowej. W Polsce ten rodzaj kompetencji organów gminnych jest ograniczony. Zgodnie z zapisami konstytucyjnymi, nakładanie podatków, określanie podmiotu i przedmiotu opodatkowania, stawek podatkowych oraz zasad przyznawania ulg, umorzeń oraz zwolnień podatkowych muszą być dokonywane w formie ustawy⁶. Władze gminy nie mogą więc wprowadzać własnych podatków (z wyjątkiem tzw. samoopodatkowania⁷). Władztwo gminy w zakresie stanowienia prawa może być wykorzystane w odniesieniu do wybranych podatków, w ramach których możliwe jest – w granicach określonych ustawowo⁸ – kształtowanie stawek podatkowych oraz wprowadzanie ulg i zwolnień. Jak wynika z tabeli 1, władztwo to dotyczy jedynie podatków od nieruchomości, od środków transportowych, rolnego i leśnego. Ograniczenie omawianego władztwa z jednej strony gwarantuje spójność systemu podatkowego i jednolitość obciążeń podatkowych na terenie całego kraju⁹ oraz przeciwdziała nakładaniu nadmiernych obciążeń podatkowych¹⁰, z drugiej zaś – pozbawia gminy narzędzia prowadzenia aktywnej

⁴ Należy zwrócić uwagę, że zakres pojęcia podatków lokalnych nie jest jednoznaczny (por. H. Sochacka-Krysiak, *Lokalne daniny publiczne jako źródło dochodów własnych samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, w: *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, red. S. Kańduła, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2008, s. 14-15). W tym opracowaniu pojęcie to jest traktowane szeroko i dotyczy wszystkich podatków, które zostały przyznane gminie w całości i bezterminowo.

⁵ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, wyd. 6, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 22-23.

⁶ Art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁷ Art. 54 ust. 2 pkt 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

⁸ Art. 168 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

⁹ W. Miemieć, *Władztwo podatkowe gminy – wybrane zagadnienia finansowo-prawne*, w: *Finanse samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, red. L. Patrzalek, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2005, s. 203.

¹⁰ M. Miszczuk, *Źródła zasilania samorządu terytorialnego w Polsce – ocena i propozycje zmian*, w: *Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty, uwarunkowania*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 244.

polityki podatkowej oraz zmniejsza możliwości stosowania tzw. konkurencji podatkowej¹¹.

Z kolei kompetencje do przejmowania wpływów z podatków oznaczają możliwość ich wykorzystania na własne potrzeby jednostki samorządu terytorialnego. Ten aspekt władztwa podatkowego jest niezależny od władztwa polegającego na stanowieniu prawa, a jego zakres jest określany przez państwo w formie ustawy¹². W tym przypadku władztwo odnosi się do wszystkich podatków zasilających budżet gminy, zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio. W pierwszym przypadku dotyczy to podatków, w których należność podatkowa jest uiszczana bezpośrednio na rachunek budżetu gminy, a więc podatków od nieruchomości, od środków transportowych, rolnego i leśnego¹³. Natomiast pośrednie zasilanie budżetu gminy dochodami z podatków polega na tym, że podatki są pobierane przez urzędy skarbowe i następnie przekazywane na rachunek budżetu właściwej gminy. W ten sposób przejmowane są wpływy z podatków od czynności cywilnoprawnych, od spadków i darowizn oraz karty podatkowej¹⁴.

Władztwo podatkowe w zakresie administrowania podatkami odnosi się do kompetencji organu podatkowego. Przejawia się ono w prawie decydowania o sposobie wymiaru i poboru podatków, w tym o umarzaniu należności podatkowych, rozkładaniu ich na raty itp.¹⁵ Ponadto organy gminy w ramach władztwa w zakresie administrowania podatkami sprawują kontrolę podatkową¹⁶. Ten rodzaj władztwa gminy mogą wykorzystywać w tych samych podatkach, w odniesieniu do których mają władztwo stanowienia prawa.

Nieco inne – w stosunku do A. Borodo – podejście do władztwa podatkowego prezentuje Magdalena Miszczuk. Zdaniem tej autorki wyróżnia się władztwo podatkowe pełne, ograniczone i bierne. Przejawem pełnego władztwa podatkowego są możliwości wprowadzania podatków przez organy samorządowe i samodzielność w ustalaniu elementów ich konstrukcji. Takie władztwo nie występuje

¹¹ P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium SA, Warszawa 2011, s. 269 i n.

¹² A. Borodo, op. cit., s. 23.

¹³ Art. 6a ust. 6 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz.U. z 2006 r., nr 136, poz. 969 z późn. zm.; art. 6 ust. 7 i 9 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 2010 r., nr 95, poz. 613 z późn. zm.; art. 6 ust. 3 ustawy z 30 listopada 2002 r. o podatku leśnym, Dz.U. nr 200, poz. 1682 z późn. zm.

¹⁴ Art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, Dz.U. z 2009 r., nr 93, poz. 768 z późn. zm.; art. 31 ust. 5 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz.U. nr 144, poz. 930 z późn. zm.; art. 10 ustawy z 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, Dz.U. z 2010 r., nr 101, poz. 649 z późn. zm.

¹⁵ Art. 67a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.

¹⁶ A. Borodo, op. cit., s. 23.

Tabela 1. Zakres władztwa podatkowego gminy w podatkach lokalnych

Wyszczególnienie	Rodzaj władztwa podatkowego		
	stanowienie prawa	przejmowanie wpływów	administrowanie
Podatek od nieruchomości	+	+	+
Podatek od środków transportowych	+	+	+
Podatek rolny	+	+	+
Podatek leśny	+	+	+
Podatek od czynności cywilnoprawnych	–	+	–
Podatek od spadków i darowizn	–	+	–
Zryczałtowany podatek dochodowy w formie karty podatkowej	–	+	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, Dz.U. z 2009 r., nr 93, poz. 768 z późn. zm.; ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz.U. z 2006 r., nr 136, poz. 969 z późn. zm., art. 5 ust. 3, art. 6 ust. 3, art. 6a ust. 4a, art. 13e; ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 2010 r., nr 95, poz. 613 z późn. zm., art. 1c, art. 5, art. 7 ust. 3, art. 10 ust. 1, art. 12 ust. 4; ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz.U. nr 144, poz. 930 z późn. zm.; ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku do czynności cywilnoprawnych, Dz.U. z 2010 r., nr 101, poz. 649 z późn. zm.; ustawy z dnia 30 listopada 2002 r. o podatku leśnym, Dz.U. nr 200, poz. 1682 z późn. zm., art. 4 ust. 5, art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 3.

w odniesieniu do gmin w Polsce. Z kolei ograniczone władztwo podatkowe wiąże się jedynie z oddziaływaniem organów gminy na niektóre elementy techniki podatkowej, np. na stawki, ulgi, zwolnienia, bez możliwości stanowienia podatków. Ten rodzaj władztwa można porównać do władztwa z zakresu stanowienia prawa w ujęciu A. Borodo. Natomiast w przypadku biernego władztwa podatkowego podatki jedynie stanowią dochód budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a jej organy nie mają możliwości oddziaływania na ich konstrukcję¹⁷. To władztwo można odnieść do wcześniej przedstawionego władztwa przejmowania wpływów z podatków.

W ramach władztwa podatkowego organy gminy mają możliwość wykorzystywania różnych instrumentów. Z punktu widzenia skutków finansowych, polegających na rezygnacji z części dochodów podatkowych, najistotniejsze są kompetencje do oddziaływania na podstawę podatkową oraz stawki podatkowe, udzielanie ulg i zwolnień oraz – co też jest formą ulgi – umarzanie zaległości podatkowych, rozkładanie ich na raty oraz odraczanie terminów płatności. Jak wynika z tabeli 2, różny jest zakres tych kompetencji w przekroju poszczególnych podatków.

¹⁷ M. Miszczuk, op. cit., s. 244.

Tabela 2. Instrumenty władztwa podatkowego organów gminy w podatkach lokalnych

Wyszczególnienie	Instrumenty władztwa podatkowego / oddziaływanie na				
	kształtowanie podstawy opodatkowania	kształtowanie stawek podatkowych	wprowadzanie ulg i zwolnień	umorzenia zależności	rozkładanie na raty, odroczenia
Podatek od nieruchomości	–	+	+	+	+
Podatek od środków transportowych	–	+	+	+	+
Podatek rolny	+	+	+	+	+
Podatek leśny	–	+	+	+	+
Podatek od czynności cywilnoprawnych	–	–	–	–	–
Podatek od spadków i darowizn	–	–	–	–	–
Zryczałtowany podatek dochodowy w formie karty podatkowej	–	–	–	–	–

Źródło: jak w tabeli 1.

Możliwości oddziaływania na podstawę opodatkowania istnieją jedynie w przypadku podatku rolnego. W dodatku są one ograniczone. Rada gminy może bowiem zaliczyć niektóre wsie położone na terenie gminy do innego okręgu podatkowego niż określony dla danej gminy. Ma to wpływ na liczbę hektarów przeliczeniowych, a więc na wielkość podstawy opodatkowania odnośnie do gospodarstw rolnych. Zaliczenie wsi do innego okręgu podatkowego może się jednak odbywać tylko w szczególnych, uzasadnionych gospodarczo przypadkach, po zasięgnięciu opinii izby rolniczej oraz pod warunkiem, że taka decyzja nie spowoduje zmniejszenia liczby hektarów przeliczeniowych o więcej niż 1,5%¹⁸.

Władztwo podatkowe rady gminy przejawia się również w kształtowaniu przez nią stawek podatkowych. W przypadku podatków od nieruchomości oraz od środków transportowych rada ustala stawki podatkowe obowiązujące na terenie danej gminy. Jest ona przy tym ograniczona w swoich decyzjach wysokością stawek maksymalnych (w odniesieniu do podatku od nieruchomości) oraz dodatkowo minimalnych (w przypadku podatku od środków transportowych) określanych przez ministra finansów¹⁹. Jednocześnie niedopuszczalne jest uchwalenie stawek na poziomie zerowym. De facto byłby to bowiem wyraz niewywiązania

¹⁸ Art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz.U. z 2006 r., nr 136, poz. 969 z późn. zm.

¹⁹ Art. 5 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 2010 r., nr 95, poz. 613 z późn. zm.

się gminy z obowiązku ustalenia stawki podatkowej oraz przejaw nieracjonalnej polityki podatkowej, w wyniku której gmina pozbawia się dochodów²⁰.

Oprócz ustalania wysokości stawek podatkowych rada gminy może je różnicować w zależności od różnych cech przedmiotów opodatkowania. W przypadku podatku od nieruchomości cechami tymi są m.in.: lokalizacja gruntu lub budynku, rodzaj prowadzonej działalności z wykorzystaniem nieruchomości, stan techniczny i wiek budynku. W podatku od środków transportowych różnicowanie stawek może być dokonywane z uwzględnieniem np. wpływu środka transportowego na środowisko naturalne, roku produkcji²¹.

W podatkach rolnym i leśnym rada gminy nie może wprost określać stawek podatkowych, są one bowiem uregulowane ustawowo. Jednocześnie gmina ma możliwość oddziaływania na wysokość stawek. Odbывается to poprzez obniżanie wielkości determinujących wysokość stawek, czyli cen skupu żyta lub cen sprzedaży drewna, które są ogłaszane przez prezesa GUS²². Obniżenie tych cen może mieć formę kwotową lub procentową. Jednocześnie decyzja rady gminy nie może doprowadzić do uchwalenia ceny „zerowej” lub ceny zróżnicowanej podmiotowo²³.

Kolejny instrument władztwa podatkowego – wprowadzanie ulg pozaustawowych – może być zastosowany jedynie w podatku rolnym. Takie ograniczenie powoduje, że władze gminy są praktycznie pozbawione instrumentu, który wiąże się z mniejszymi ubytkami dochodów w porównaniu ze zwolnieniami, a może równie dobrze pełnić funkcję stymulacyjną²⁴. Dodatkową restrykcją jest wyłącznie przedmiotowy charakter ulg²⁵. Oznacza to, że niemożliwe jest preferencyjne traktowanie określonych grup podatników, lecz jedynie poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania.

Z kolei inne niż ustawowe zwolnienia rada gminy może wprowadzać w podatkach od nieruchomości, od środków transportowych, rolnym i leśnym²⁶. Zwolnienia, podobnie jak ulgi, mogą mieć jedynie charakter przedmiotowy. Mimo braku precyzyjnych uregulowań, uchwalanie zwolnień podlega pewnym

²⁰ Wyrok NSA z 22 lipca 1993 r., sygn. SA/Kr 1050/93, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5114F5D922> [15.04.2013].

²¹ Art. 5 ust. 2-4 i art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 2010 r., nr 95, poz. 613 z późn. zm.

²² Art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz.U. z 2006 r., nr 136, poz. 969 z późn. zm.; art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, Dz.U. nr 200 poz. 1682 z późn. zm.

²³ R. Dowgier, L. Etel, B. Pahl, M. Popławski, *Leksykon podatków i opłat lokalnych. 517 pytań i odpowiedzi*, ABC Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 434-435.

²⁴ W. Miemieć, op. cit., s. 211.

²⁵ Art. 13e ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz.U. z 2006 r., nr 136, poz. 969 z późn. zm.

²⁶ Ibidem, art. 7 ust. 3, art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 2010 r., nr 95, poz. 613 z późn. zm.; art. 7 ust. 3 ustawy z 30 listopada 2002 r. o podatku leśnym, Dz.U. nr 200, poz. 1682 z późn. zm.

ograniczeniom. Rada gminy nie może bowiem przyjąć zwolnienia, w wyniku którego zwolnieni z podatku są wszyscy podatnicy mieszkający na danym terenie. Nie można również wprowadzać indywidualnych zwolnień lub uzależniać możliwość skorzystania ze zwolnienia od spełnienia dodatkowych warunków²⁷.

Organy gminy mają dość szerokie uprawnienia w zakresie administrowania podatkami od nieruchomości, od środków transportowych, rolnym i leśnym. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako organ podatkowy, może na wniosek podatnika odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty. Możliwe jest również odroczenie lub rozłożenie na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę oraz umorzenie w całości lub w części zaległości podatkowych wraz z odsetkami. Zastosowanie tych preferencji jest uwarunkowane uzasadnionym ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym²⁸.

Władze gminne są pozbawione władztwa w zakresie administrowania podatkami od czynności cywilnoprawnych, od spadków i darowizn oraz karty podatkowej. Rozkładanie podatków na raty, odraczanie płatności lub umorzenia zaległości podatkowych są bowiem dokonywane przez naczelnika właściwego miejscowo urzędu skarbowego. Jedyna forma ingerencji władz gminy przejawia się w tym, że udzielenie ulg przez naczelnika urzędu skarbowego jest uwarunkowane uzyskaniem na to zgody wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Na postanowienie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie przysługuje zażalenie²⁹. Mimo że decyzja organu wykonawczego gminy jest wiążąca dla naczelnika urzędu skarbowego³⁰, w literaturze podkreśla się, że takie kompetencje nie mają znamion władztwa podatkowego³¹.

3. Dochody gmin z podatków lokalnych w latach 2007-2012

Z danych zawartych w tabeli 3 wynika, że w latach 2007-2012 dochody budżetowe gmin nominalnie rosły. Po uwzględnieniu inflacji największy przyrost dochodów ogółem w stosunku do roku poprzedniego odnotowano w latach 2008 i 2010 – odpowiednio o 6,5% i 8,76% (zob. tab. 4). Natomiast w latach 2009 i 2012

²⁷ W. Miemieć, op. cit., s. 211.

²⁸ Art. 67a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2012 r., poz. 749 z późn. zm.

²⁹ Art. 18 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526.

³⁰ Wyrok NSA z 9 listopada 2011 r., sygn. II FSK 868/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E352A9E0FD> [12.04.2013].

³¹ W. Miemieć, op. cit., s. 208.

Tabela 3. Dochody budżetów gmin z podatków lokalnych w latach 2007-2012 (w zł)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dochody ogółem, w tym:	56 578 858 440,48	62 633 811 563,27	64 795 631 427,03	72 157 698 024,33	75 716 242 366,46	78 278 080 021,93
dochody z podatków lokalnych, z tego:	10 846 520 917,93	11 611 863 002,59	11 885 720 494,68	12 305 343 090,70	13 150 857 578,56	14 367 139 125,49
- podatek od nieruchomości	7 571 187 489,41	7 989 014 360,53	8 480 167 207,78	9 043 861 082,78	9 760 632 794,65	10 592 648 389,79
- podatek rolny	913 918 976,41	1 201 656 883,82	1 214 314 927,41	973 618 291,38	1 045 770 642,59	1 516 194 940,66
- podatek leśny	155 668 319,24	173 811 622,62	180 740 614,15	163 614 915,73	186 017 960,10	223 829 721,43
- podatek od środków transportowych	483 896 411,15	509 523 796,14	531 769 793,36	560 247 460,35	596 247 548,91	624 128 217,58
- karta podatkowa	53 336 379,19	50 297 008,09	48 195 967,39	45 428 948,56	44 951 108,02	43 577 755,63
- podatek od spadków i darowizn	112 396 902,44	122 305 418,74	119 560 548,86	120 591 842,13	118 399 042,22	126 269 633,44
- podatek od czynności cywilno-prawnych	914 684 738,96	907 355 221,76	709 301 267,32	802 543 822,55	756 362 772,93	682 511 812,30

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2007-2012, Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe> [3.06.2013].

Tabela 4. Dynamika dochodów budżetów gmin z podatków lokalnych w latach 2007-2012
(w %, w ujęciu realnym, rok poprzedni =100)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012
Dochody ogółem, w tym:	6,50	-0,05	8,76	0,63	-0,32
dochody z podatków lokalnych, z tego:	3,14	-0,49	1,17	2,52	6,70
– podatek od nieruchomości	1,32	2,65	4,05	3,63	41,28
– podatek rolny	27,28	-2,45	-22,42	3,11	4,82
– podatek leśny	7,46	0,49	-12,08	9,39	16,63
– podatek od środków transportowych	1,10	0,87	2,76	2,13	0,98
– karta podatkowa	-9,90	-7,68	-8,34	-5,35	-6,76
– podatek od spadków i darowizn	4,62	-5,74	-1,74	-6,12	2,95
– podatek od czynności cywilno- prawnych	-5,00	-25,33	10,55	-10,05	-13,46

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 3.

realnie dochody budżetowe gmin były niższe od dochodów z roku poprzedniego – odpowiednio o 0,05% i 0,32%.

W badanym okresie dochody z podatków lokalnych wzrastały, z wyjątkiem 2009 r., kiedy były one mniejsze o 0,5% w stosunku do roku poprzedniego. Największe fluktuacje dotyczyły dochodów z podatku rolnego. W 2008 r. kwoty z tego tytułu były o 27% wyższe niż rok wcześniej, natomiast w 2010 r. – o 22% niższe. Z kolei zmiany wielkości wpływów z podatku od nieruchomości były niewielkie w latach 2008-2011, natomiast w ostatnim analizowanym roku wzrosły one o aż 41,28% w porównaniu z 2011 r. Nie można zaobserwować jednoznacznej tendencji również w przypadku podatku od środków transportowych. Początkowo dochody z tego podatku wzrastały (o 7,46 w 2008 r.), w 2010 r. zmniejszyły się o 12,08% w stosunku do roku poprzedniego, by w kolejnych latach znowu zwiększyć się o 9,39% i 16,63% (odpowiednio w 2011 r. i 2012 r.). Na podstawie analizy dynamiki podatków, w odniesieniu do których organy gminy mają największe władztwo podatkowe, można wyciągnąć wniosek, że nieregularne zmiany w tym zakresie raczej nie są – lub są w niewielkim stopniu – związane ze spowolnieniem gospodarczym, a wynikają z innych czynników³².

Jednocześnie warto zwrócić uwagę na dynamikę dochodów z karty podatkowej, podatku od spadków i darowizn oraz podatku od czynności cywilnoprawnych. W przypadku karty podatkowej w całym badanym okresie wpływ z tego

³² Por. także: P. Swianiewicz, J. Łukomska, op. cit., s. 16.

Tabela 5. Struktura dochodów budżetowych gmin w latach 2007-2012 (w %)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dochody ogółem, w tym:	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
dochody z podatków lokalnych, z tego:	18,04	17,49	17,41	16,23	16,52	17,64
– podatek od nieruchomości	13,38	12,76	13,09	12,53	12,89	13,53
– podatek rolny	1,62	1,92	1,87	1,35	1,38	1,94
– podatek leśny	0,28	0,28	0,28	0,23	0,25	0,29
– podatek od środków transportowych	0,86	0,81	0,82	0,78	0,79	0,80
– karta podatkowa	0,09	0,08	0,07	0,06	0,06	0,06
– podatek od spadków i darowizn	0,20	0,20	0,18	0,17	0,16	0,16
– podatek od czynności cywilno- prawnych	1,62	1,45	1,09	1,11	1,00	0,87

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 3.

Tabela 6. Struktura dochodów gmin z podatków lokalnych w latach 2007-2012 (w %)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dochody z podatków lokalnych, z tego:	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
– podatek od nieruchomości	74,19	72,93	75,15	77,23	78,03	76,71
– podatek rolny	8,96	10,97	10,76	8,31	8,36	10,98
– podatek leśny	1,53	1,59	1,60	1,40	1,49	1,62
– podatek od środków transportowych	4,74	4,65	4,71	4,78	4,77	4,52
– karta podatkowa	0,52	0,46	0,43	0,39	0,36	0,32
– podatek od spadków i darowizn	1,10	1,12	1,06	1,03	0,95	0,91
– podatek od czynności cywilno- prawnych	8,96	8,28	6,29	6,85	6,05	4,94

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 3.

tytułu systematycznie malały. Również w odniesieniu do dwóch pozostałych podatków można stwierdzić, że dochody z tego tytułu z roku na rok zmniejszały się, a odnotowane przyrosty dochodów miały charakter incydentalny. Wspomniane podatki są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej i z nieprofesjonalnym obrotem, więc w tym przypadku zmiany dochodów można tłumaczyć niekorzystną sytuacją gospodarczą.

Z danych zawartych w tabelach 5 i 6 wynika, że spośród podatków lokalnych funkcję fiskalną w największym stopniu pełni podatek od nieruchomości.

W analizowanych latach jego udział w dochodach budżetowych gmin oscylował wokół 13%. Jednocześnie wpływy z tego podatku stanowiły od 72,93% do 78,03% dochodów z podatków lokalnych. Drugi pod względem wydajności był podatek rolny, którego udział w dochodach z podatków lokalnych oscylował wokół 9-10%. Z kolei niecałe 5% dochodów z podatków lokalnych pochodziło z podatku od środków transportowych. Wpływy z podatku leśnego nie stanowiły wydajnego źródła dochodów w analizowanych latach. Na uwagę zasługuje systematyczne zmniejszanie się udziału wpływów z podatku od czynności cywilnoprawnych w dochodach gmin. W 2007 r. stanowiły one niemal 9% dochodów z podatków lokalnych, natomiast w ostatnim analizowanym roku udział ten był o 5 punktów procentowych niższy.

4. Finansowe skutki wykorzystania władztwa podatkowego przez gminy w latach 2007-2012

Skalę wykorzystania władztwa podatkowego przez organy gmin można zbadać, analizując dochody utracone w wyniku obniżania stawek podatkowych, udzielania ulg i zwolnień, umarzania zaległości podatkowych, rozkładania płatności na raty oraz odraczania ich terminu. Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli 7, nominalnie ubytki z tego tytułu w dochodach z podatków lokalnych zwiększały się w całym badanym okresie. Natomiast po uwzględnieniu inflacji należy stwierdzić, że w dwóch latach: 2010 i 2011 kwoty wynikające z wykorzystania przez gminy władztwa podatkowego były niższe niż w roku poprzednim, odpowiednio o 2,16% i 0,56%.

Największa była dynamika dochodów utraconych w wyniku obniżenia stawek podatkowych w podatku rolnym. W szczególności zwraca uwagę znaczący wzrost tych ubytków w latach 2008 (realnie o 275,09% w porównaniu z rokiem poprzednim) i 2012 (o 785,87%). Tak duże zmiany należy powiązać z istotnymi podwyżkami cen skupu żyta, które stanowiły podstawę wymiaru stawek we wspomnianych latach. Cena skupu kwintala żyta obowiązująca w podatku rolnym w 2008 r. wzrosła bowiem z 35,52 zł w roku poprzednim do 58,29 zł, czyli o ponad 64%. Jeszcze większy był wzrost omawianej ceny w 2012 r., kiedy wyniosła ona 74,18 zł, w porównaniu z 37,64 zł w 2011 r.³³ Oznacza to niemal dwukrotny jej wzrost. Istotne zwiększenie omawianych ubytków w podatku rolnym sugeruje, że władze gminne starały się zrekompensować wzrost cen skupu żyta, ustalając ceny stosowane w danej gminie na poziomie znacząco niższym.

³³ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 17 października 2006 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2006 r., M.P. nr 74,

W wyniku stosowania różnych instrumentów władztwa podatkowego łączne dochody gmin z tytułu podatków od nieruchomości, od środków transportowych, rolnego i leśnego były w analizowanych latach o ponad 1/4 niższe od potencjalnych. Świadczą o tym dane zawarte w tabeli 8. Jednocześnie udział ubytków w dochodach z omawianych podatków wzrósł w badanym okresie. W 2007 r. wyniósł on 25,75%, natomiast w 2012 r. był o 3 punkty procentowe wyższy. W największym stopniu gminy wykorzystywały władztwo w zakresie obniżania stawek podatkowych. Łącznie ubytki z tego tytułu stanowiły od 18,56% dochodów z czterech omawianych podatków na początku analizowanego okresu do 22,49% na jego końcu. Jednocześnie w latach 2010 i 2011 można zaobserwować pewne przerwanie tendencji rosnącej w tym zakresie. Utracone dochody stanowiły wówczas odpowiednio 18,60% i 19,63%. Może to oznaczać, że gminy w mniejszym stopniu obniżały stawki podatkowe, dążąc do maksymalizacji dochodów.

Analizując poszczególne podatki, należy stwierdzić, że w największym stopniu gminy wykorzystywały władztwo podatkowe w podatku od środków transportowych. Z roku na rok ubytki z tego tytułu stanowiły coraz większą część dochodów z podatku, wzrastając od 51,55% w 2007 r. do 65,64% w 2012 r. W przeważającej mierze ubytki te wynikały z obniżania przez rady gmin stawek podatkowych. Pozostałe instrumenty władztwa podatkowego, tj. udzielanie ulg i zwolnień, umorzenia zaległości podatkowych i rozkładanie na raty płatności lub odraczanie ich terminu miały marginalne znaczenie.

Znaczące skutki finansowe wynikały również z wykorzystania przez organy gmin władztwa podatkowego w podatku od nieruchomości. Udział ubytków z tego tytułu w dochodach z podatku od nieruchomości oscylował między 23,92% a 27,76%. Najwyższy udział odnotowano w 2010 r. Podobnie jak w przypadku podatku od środków transportowych łączna kwota ubytków w największym stopniu była konsekwencją obniżania stawek podatkowych. W analizowanych latach dochody z podatku od nieruchomości były prawie o 17% niższe od potencjalnych, a fluktuacje tych ubytków były niewielkie. Ponadto około 5% dochodów z podatku od nieruchomości stanowiły ubytki wynikające z udzielania zwolnień.

W podatku rolnym wykorzystywanie instrumentów władztwa podatkowego podlegało istotnym wahaniom w analizowanych latach. Udział ubytków

poz. 745; Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 17 października 2007 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2007 r., M.P. nr 77, poz. 831; Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 października 2010 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2010 r., M.P. nr 76, poz. 960; Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 października 2011 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2011 r., M.P. nr 95, poz. 969.

Tabela 7. Ubytki w dochodach budżetowych wynikające z wykorzystania władztwa podatkowego przez gminy w latach 2007-2012 (w zł)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Ogółem					
Ubytki w dochodach ogółem, z tego:	2 349 157 672,53	2 722 422 252,90	2 906 037 298,35	2 918 886 670,27	3 028 122 117,03	3 724 686 818,12
– obniżenie górnych stawek podatkowych	1 693 238 731,10	2 061 963 644,57	2 159 037 996,86	1 997 381 753,46	2 274 509 882,84	2 913 639 187,58
– ulgi i zwolnienia	390 117 705,12	440 901 406,18	486 935 693,59	510 422 743,22	564 783 083,50	600 774 277,42
– umorzenie zaległości podatkowych	166 451 407,54	147 790 024,62	152 422 838,59	141 031 343,35	114 624 625,15	124 977 658,39
– rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	99 349 828,77	71 767 177,53	107 640 769,31	270 050 830,24	74 204 525,54	85 295 694,73
	Podatek od nieruchomości					
Ubytki w dochodach ogółem, z tego:	1 938 717 762,94	1 911 239 603,60	2 122 284 310,26	2 510 979 564,76	2 544 675 251,02	2 599 031 403,24
– obniżenie górnych stawek podatkowych	1 327 885 806,81	1 302 392 858,74	1 421 617 350,10	1 629 713 618,98	1 822 925 879,14	1 825 809 369,92
– ulgi i zwolnienia	383 079 692,71	431 819 595,01	479 268 527,63	505 135 608,44	558 253 378,91	593 449 391,40
– umorzenie zaległości podatkowych	142 102 175,53	120 234 884,55	127 650 275,52	116 618 094,45	98 541 580,88	105 544 057,49
– rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	85 650 087,89	56 792 265,30	93 748 157,01	259 512 242,89	64 954 412,09	74 228 584,43
	Podatek od środków transportowych					
Ubytki w dochodach ogółem, z tego:	249 444 452,04	277 511 070,58	322 861 513,20	343 658 363,20	387 635 898,79	409 697 044,15
– obniżenie górnych stawek podatkowych	232 664 309,82	261 395 849,30	303 407 580,22	327 383 675,28	372 478 470,90	395 167 520,90

– ulgi i zwolnienia	3 475 520,68	3 584 946,15	4 055 846,76	2 982 738,37	4 195 110,01	3 216 539,48
– umorzenie zaległości podatkowych	7 198 305,23	6 179 020,43	8 251 269,89	7 260 215,40	5 411 834,76	5 197 713,35
– rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	6 106 316,31	6 351 254,70	7 146 816,33	6 031 734,15	5 550 483,12	6 115 270,42
Podatek rolny						
Ubytki w dochodach ogółem, z tego:	158 450 985,59	531 108 483,55	458 339 057,52	62 524 816,84	93 524 288,27	712 204 031,21
– obniżenie górnych stawek podatkowych	130 880 021,93	496 420 700,04	432 215 552,23	39 376 585,33	77 540 378,57	689 779 695,47
– ulgi i zwolnienia	3 254 546,85	5 144 597,14	3 295 959,05	1 985 569,11	1 971 024,60	3 597 388,81
– umorzenie zaległości podatkowych	16 754 552,48	20 944 908,80	16 109 796,54	16 675 919,04	10 335 360,46	13 903 057,72
– rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	7 561 864,33	8 598 277,57	6 717 749,70	4 486 743,36	3 677 524,64	4 923 889,21
Podatek leśny						
Ubytki w dochodach ogółem, z tego:	2 544 471,96	2 563 095,17	2 552 417,37	1 723 925,47	2 286 678,95	3 754 339,52
– obniżenie górnych stawek podatkowych	1 808 592,54	1 754 236,49	1 797 514,31	907 873,87	1 565 154,23	2 882 601,29
– ulgi i zwolnienia	307 944,88	352 267,88	315 360,15	318 827,30	363 569,98	510 957,73
– umorzenie zaległości podatkowych	396 374,30	431 210,84	411 496,64	477 114,46	335 849,05	332 829,83
– rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	31 560,24	25 379,96	28 046,27	20 109,84	22 105,69	27 950,67

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2007-2012, Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> [3.06.2013].

Tabela 8. Udział ubytków z tytułu wykorzystania władztwa podatkowego przez gminy w dochodach z podatków lokalnych w latach 2007-2012 (w %)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ogółem						
Ubytki w dochodach ogółem, z tego:	25,75	27,57	27,92	27,17	26,13	28,75
– obniżenie górnych stawek podatkowych	18,56	20,88	20,75	18,60	19,63	22,49
– ulgi i zwolnienia	4,28	4,47	4,68	4,75	4,87	4,64
– umorzenie zaległości podatkowych	1,82	1,50	1,46	1,31	0,99	0,96
– rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	1,09	0,73	1,03	2,51	0,64	0,66
Podatek od nieruchomości						
Ubytki w dochodach ogółem, z tego:	25,61	23,92	25,03	27,76	26,07	24,54
– obniżenie górnych stawek podatkowych	17,54	16,30	16,76	18,02	18,68	17,24
– ulgi i zwolnienia	5,06	5,41	5,65	5,59	5,72	5,60
– umorzenie zaległości podatkowych	1,88	1,51	1,51	1,29	1,01	1,00
– rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	1,13	0,71	1,11	2,87	0,67	0,70
Podatek od środków transportowych						
Ubytki w dochodach ogółem, z tego:	51,55	54,46	60,71	61,34	65,01	65,64
– obniżenie górnych stawek podatkowych	48,08	51,30	57,06	58,44	62,47	63,32
– ulgi i zwolnienia	0,72	0,70	0,76	0,53	0,70	0,52
– umorzenie zaległości podatkowych	1,49	1,21	1,55	1,30	0,91	0,83
– rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	1,26	1,25	1,34	1,08	0,93	0,98
Podatek rolny						
Ubytki w dochodach ogółem, z tego:	17,34	44,20	37,74	6,42	8,94	46,97
– obniżenie górnych stawek podatkowych	14,32	41,31	35,59	4,04	7,41	45,49
– ulgi i zwolnienia	0,36	0,43	0,27	0,20	0,19	0,24
– umorzenie zaległości podatkowych	1,83	1,74	1,33	1,71	0,99	0,92
– rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	0,83	0,72	0,55	0,46	0,35	0,32
Podatek leśny						
Ubytki w dochodach ogółem, z tego:	1,63	1,47	1,41	1,05	1,23	1,68
– obniżenie górnych stawek podatkowych	1,16	1,01	0,99	0,55	0,84	1,29
– ulgi i zwolnienia	0,20	0,20	0,17	0,19	0,20	0,23
– umorzenie zaległości podatkowych	0,25	0,25	0,23	0,29	0,18	0,15
– rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 7.

wynikających z zastosowanych preferencji w dochodach z tego podatku kształtował się między 6,42% w 2006 r. a 46,97% w 2012 r. Jednocześnie należy zauważyć, że ubytki te stanowiły największą część dochodów w latach, kiedy w istotny sposób podwyższano cenę skupu żyta. Potwierdza to tezę, że w tych okresach gminy znacząco obniżały stosowane na swoim terenie ceny żyta.

W niewielkim stopniu organy gmin wykorzystywały władztwo podatkowe w podatku leśnym. We wszystkich analizowanych latach kwoty utraconych potencjalnych dochodów miały zbliżony udział w dochodach z tego podatku i nie przekraczały 1,7%. Można więc stwierdzić, że gminy nie wykorzystywały możliwości oddziaływania na gospodarkę leśną.

5. Podsumowanie

Jednym z przejawów samodzielności finansowej samorządu terytorialnego jest władztwo podatkowe. W Polsce zakres tego władztwa nie jest szeroki. Ograniczono go zarówno pod względem liczby podatków, na wysokość których mogą oddziaływać organy gmin, jak i pod względem kształtowanych przez nie elementów. Najszerzy zakres władztwa podatkowego odnosi się do podatków zasilających bezpośrednio budżet gminy, czyli do podatków od nieruchomości, od środków transportowych, rolnego i leśnego. Organy gminy mogą oddziaływać na wysokość wpływów z tych podatków m.in. przez uchwalanie wysokości stawek, wprowadzanie zwolnień, rozkładanie podatków na raty.

Analizując władztwo podatkowe gmin w okresie spowolnienia gospodarczego, należy stwierdzić, że w ogólnym ujęciu było ono wykorzystywane w zbliżonym zakresie w badanych latach. Świadczy o tym względnie wyrównany udział ubytków dochodów w dochodach z przedstawianych podatków. Jednocześnie trudno jednoznacznie wyznaczyć tendencję w tym zakresie. W przypadku podatku od środków transportowych widoczne jest coroczne zwiększanie się odsetka dochodów, z których rezygnowały gminy, stosując instrumenty władztwa podatkowego. Również w tym podatku w największym stopniu wykorzystywano władztwo, głównie obniżając stawki podatkowe. Jest to przejawem wspierania podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w zakresie usług transportowych, co na pewno złagodziło skutki spowolnienia gospodarczego. Świadczyłoby to o tym, że w tym przypadku funkcja stymulująca zdominowała funkcję fiskalną.

Na relatywnie zbliżonym poziomie w analizowanym okresie kształtował się udział ubytków w dochodach z podatku od nieruchomości. Nie można zaobserwować tendencji do np. zwiększonego obniżania stawek podatkowych w okresie spowolnienia gospodarczego. Można więc stwierdzić, że w analizowanych latach

główną funkcją podatku od nieruchomości jest funkcja fiskalna, a nie stymulacyjna.

Największe wahania odsetka dochodów, z których rezygnowały gminy wykorzystując władztwo podatkowe, odnotowano w przypadku podatku rolnego. Organy gmin przeważnie obniżały ceny skupu żyta obowiązujące na terenie gminy, w szczególności w latach, kiedy były one drastycznie podwyższone przez prezesa GUS. Było to więc wyrazem stymulowania rolnictwa i raczej nie miało związku z sytuacją spowolnienia gospodarczego.

W najmniejszym zakresie organy gmin korzystały z władztwa podatkowego w podatku leśnym. Fluktuacje ubytków w dochodach z tego podatku były stosunkowo niewielkie, podobnie jak udział tych ubytków w omawianych dochodach.

Literatura

- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, wyd. 6, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Denek E., *Płaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” 2001, nr 7.
- Dowgier R., Etel L., Pahl B., Popławski M., *Leksykon podatków i opłat lokalnych. 517 pytań i odpowiedzi*, ABC Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 17 października 2006 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2006 r., M.P. nr 74, poz. 745.
- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 17 października 2007 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2007 r., M.P. nr 77, poz. 831.
- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 października 2010 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2010 r., M.P. nr 76, poz. 960.
- Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 października 2011 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2011 r., M.P. nr 95, poz. 969.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Miemiec W., *Władztwo podatkowe gminy – wybrane zagadnienia finansowo-prawne*, w: *Finanse samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, red. L. Patrzalek, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2005.
- Miszczuk M., *Źródła zasilania samorządu terytorialnego w Polsce – ocena i propozycje zmian*, w: *Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty, uwarunkowania*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Ofiarski Z., *Wybrane aspekty władztwa podatkowego a możliwości prowadzenia lokalnej polityki podatkowej przez samorząd terytorialny*, w: *System finansów samorządu terytorialnego. Wybrane problemy*, red. L. Patrzalek, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2003.
- Sochacka-Krysiak H., *Lokalne daniny publiczne jako źródło dochodów własnych samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, w: *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, red. S. Kańduła, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2008.
- Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2007-2012, Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> [3.06.2013].
- Surówka K., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa 2013.

- Swianiewicz P., *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium SA, Warszawa 2011.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa samorządów terytorialnych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526.
- Ustawa z dnia 30 listopada 2002 r. o podatku leśnym, Dz. U. nr 200, poz. 1682 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, Dz.U. z 2010 r., nr 101, poz. 649 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz.U. nr 144, poz. 930 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2012 r., poz. 749 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 2010 r., nr 95, poz. 613 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz.U. z 2006 r., nr 136, poz. 969 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, Dz.U. z 2009 r., nr 93, poz. 768 z późn. zm.
- Wyrok NSA z 9 listopada 2011 r., sygn. II FSK 868/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E352A9E0FD> [12.04.2013].
- Wyrok NSA z 22 lipca 1993 r., sygn. SA/Kr 1050/93, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5114F5D922> [15.04.2013].

Use of the Power of Taxation by Municipalities during the Economic Slowdown in Poland

***Abstract.** The scope of this study is to investigate the use of the power of taxation in local taxes by the municipal authorities between the years of 2007-2012. This analysis is concerned with property, transportation, agriculture and forestry taxes, for which municipalities have the greatest range of power to tax. The conclusion is that the highest level of use, of the power of taxation, had been used in reducing the level of transportation and property taxes.*

***Keywords:** municipalities' power of taxation, local taxes*



Janina Kotlińska

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

Sprzedaż majątku samorządowego w kontekście limitu zadłużenia i zadań jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*

***Streszczenie.** W artykule omówiono formułę limitowania zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego (JST), obowiązującą od 2014 r., a ujętą w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. Wskazano na zawarte w formule możliwości zadłużenia JST w aspekcie sprzedaży majątku, dokonano m.in. identyfikacji determinantów procedury i wysokości opłat związanych ze sprzedażą nieruchomości, podjęto też próbę odpowiedzi na pytanie: czy JST potrzebują majątku, by realizować nałożone na nie zadania?*

***Słowa kluczowe:** dochody ze sprzedaży majątku, limity zadłużenia, zadania gmin, majątek samorządowy*

1. Wprowadzenie

Ustawą o finansach publicznych z 2009 r. ustawodawca wprowadził nową formułę limitowania zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego (JST), obowiązującą w Polsce od 2014 r. Jedną z wielkości determinujących te możliwości są dochody ze sprzedaży majątku. W budżetach JST i w ich wieloletnich prognozach finansowych, z natężeniem większym niż dotychczas, zaczęto więc planować te dochody, częstokroć na pograniczu realności całego planu finansowego czy wręcz bez respektowania tej – jakże istotnej – zasady budżetowej.

* Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010-2013 jako projekt badawczy nr NN 113063139.

Od 2010 r. w większości budżetów JST znaleźć można zaplanowane dochody ze sprzedaży majątku. Jak pokazała praktyka samorządowa, nie wszystkie zaplanowane dochody udało się zrealizować. Substancja majątku samorządowego zaczęła się jednak zmniejszać szybciej, niż miało to miejsce wcześniej.

Celem opracowania jest: 1) wskazanie, że w formule określającej od 2014 r. możliwości zadłużenia JST ustawodawca zawarł „zachętę” dla władz samorządowych do sprzedawania majątku, 2) analiza planów finansowych JST pod kątem planowanych i wykonanych dochodów z majątku samorządowego w latach 2009-2012, 3) identyfikacja determinantów procedury i wysokości opłat związanych ze sprzedażą nieruchomości samorządowych, a także 4) próba odpowiedzi na pytanie: czy każdy rodzaj majątku samorządowego można sprzedać?, a w związku z tym: czy JST potrzebny jest majątek w celu realizacji nałożonych na nie zadań?

2. Sprzedaż majątku samorządowego w indywidualnym limicie zadłużenia JST

Od 2014 r. wielkością wykorzystywaną do wyliczenia indywidualnego wskaźnika¹, określającego maksymalną wysokość środków, jakie dana JST może w danym roku przeznaczyć na spłatę rat kredytów i pożyczek z należnymi odsetkami, wykup papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, spłatę potencjalnych kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji, będą – poza dochodami ogółem danej JST (D), jej dochodami bieżącymi (Db) i wydatkami bieżącymi (Wb) – dochody ze sprzedaży majątku (Sm)². Wskazaną formułę zawarł ustawodawca w następującym wzorze:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} \cdot \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right).$$

Dochody ze sprzedaży majątku są – zgodnie z art. 235 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. – jednym z rodzajów dochodów majątkowych JST. W budżecie JST nie są one jednak zapisane w jednej pozycji. Należy ich szukać w trzech paragrafach klasyfikacji budżetowej, tj. 077 (Wpłaty z tytułu odpłatnego

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm., art. 243.

² Dochody wykonane za lata $n-3$ i $n-2$ oraz planowane na rok $n-1$ (rok poprzedzający rok budżetowy, dla którego określany jest limit).

Tabela 1. Dochody z majątku w JST w latach 2009-2013

Wyszczególnienie	Ogółem JST	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa
2009					
Dochody z majątku (w mln zł)	5684	2401	2940	255	88
Wykonanie planu (w %)	88,38	83,89	92,28	87,03	97,78
Dynamika dochodów (rok poprzedni = 100) – w %	-7,58	-13,29	-1,61	-14,14	-8,33
2010					
Dochody z majątku (w mln zł)	6352	2628	3276	305	143
Wykonanie planu (w %)	88,76	81,95	94,25	79,02	164,37
Dynamika dochodów (rok poprzedni = 100) – w %	11,27	9,45	11,43	19,61	62,5
2011					
Dochody z majątku (w mln zł)	6451	2602	3353	325	171
Wykonanie planu (w %)	85,53	81,44	88,63	86,44	90,96
Dynamika dochodów (rok poprzedni = 100) – w %	1,56	-0,99	2,35	6,56	19,58
2012					
Dochody z majątku (w mln zł)	6945	2737	3692	315	201
Wykonanie planu (w %)	86,70	82,89	90,58	75,54	93,49
Dynamika dochodów (rok poprzedni = 100) – w %	7,66	5,19	10,11	-3,08	17,54
2013					
Planowane dochody z majątku (w mln zł)	10 663	3927	5051	797	288

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST w latach 2009-2012 i planów na 2013 r. (www.mf.gov.pl) [15.05.2013].

nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości), 078 (Dochody ze zbycia praw majątkowych) i 087 (Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych)³. Nie są to więc tylko wąsko rozumiane dochody ze zbycia majątku samorządowego. Dochody te powstają w sytuacjach, gdy majątek samorządowy staje się własnością prywatną i dlatego też z założenia powinny mieć incydentalny charakter. Charakteru tych dochodów nie potwierdza gospodarka finansowa JST prowadzona w ostatnich latach.

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. nr 38, poz. 207 z późn. zm.

Uczynienie z dochodów z majątku samorządowego determinanty możliwości zaciągania zobowiązań przez JST spowodowało, że już od 2010 r. dochody te (czasami bardzo wysokie) nagminnie zaczęły pojawiać się w ich budżetach i choć nie wszystkie z nich udaje się władzom samorządowym zrealizować, są one stałym elementem ich dochodów własnych, a ich wysokość – we wszystkich JST – sukcesywnie rośnie. Pośrednim⁴ tego potwierdzeniem mogą być dane przedstawione w tabeli 1.

Dochody z majątku, o których mowa w tabeli 1 (często w literaturze nazywane majątkowymi), stanowią bardzo obszerną grupę wpływów samorządowego budżetu (zob. tab. 2 i 3). Wśród nich znaleźć można zarówno dochody z obrotu i gospodarowania rzeczowym majątkiem samorządowym, jak i dochody z majątku finansowego, dochody bezpośrednio lub pośrednio z majątkiem samorządowym związane. Analizowane w niniejszym opracowaniu dochody ze sprzedaży majątku samorządowego znaleźć można w zestawieniu każdego z przywołanych autorów. Z reguły związane są one ze sprzedażą nieruchomości, ale również dotyczyć mogą sprzedaży udziałów i akcji.

Wracając do tabeli 1 i analizując dane w niej zawarte, należy stwierdzić, że dochody majątkowe JST co roku wykonywane są na poziomie wyższym niż w roku poprzednim, choć niższym niż w zmienionym planie finansowym (uchwała budżetowa po zmianach) i dużo niższym niż wielkości pierwotnie zapisane. Biorąc pod uwagę istotnie wzrastającą wysokość tych dochodów, można przypuszczać, że ich wzrost nie jest związany jedynie ze zwiększonym wpływem do budżetów JST dochodów z gospodarowania majątkiem samorządowym. W dochodach tych z pewnością zawarty jest wzrost dochodów ze sprzedaży majątku.

Jednostki samorządu terytorialnego od 2010 r. na bardzo wysokim poziomie planowały dochody majątkowe, a wśród nich dochody ze sprzedaży majątku. Planowany wzrost ich o kilkadziesiąt czy kilkaset procent w stosunku do roku poprzedniego, częstokroć pod dużym znakiem zapytania stawał możliwości realizacji zaplanowanych wielkości budżetowych, a w związku z tym przygotowanej przez JST wieloletniej prognozy finansowej. To z powodu braku realizmu w możliwości pozyskania tych dochodów kolegia regionalnych izb obrachunkowych orzekały nieważność prognozy finansowej gmin. Organy stanowiące JST, biorąc z kolei pod uwagę poziom realizacji tych dochodów, często odbiegający od pierwotnych zamierzeń, wahały się, czy udzielić organom wykonawczym

⁴ Wpływy ze sprzedaży majątku, w ujęciu o którym mowa w formule limitu zobowiązań JST obowiązującej od 2014 r., są jednym z rodzajów dochodów majątkowych. Nie występują one jednak w sprawozdawczości finansowej JST, a zwłaszcza w sprawozdaniach z wykonania budżetów JST, jako odrębna pozycja. Sytuacja ta zmieni się najprawdopodobniej od 2013 r., kiedy to w wersji elektronicznej trafią do Ministerstwa Finansów wieloletnie prognozy finansowe JST, sporządzone według jednolitego wzoru. W kolejnych latach z pewnością trafniejsze będą wnioski – oparte na tych danych – dotyczące skali prywatyzacji majątku samorządowego.

Tabela 2. Dochody z majątku – w ujęciu wybranych autorów

Autor	Rodzaje dochodów
Andrzej Borodo	<ul style="list-style-type: none"> – dochody ze sprzedaży nieruchomości – opłaty z tytułu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste – czynsze najmu i dzierżawy – opłaty z tytułu oddania nieruchomości w trwały zarządek – opłaty adiacenckie – opłaty za niezabudowanie bądź niezagospodarowanie nieruchomości gruntowej w określonym terminie – zyski z zakładów i spółek
Maria Kosek-Wojnar	<ul style="list-style-type: none"> – opłaty (o charakterze cywilnoprawnym) za korzystanie z infrastruktury komunalnej – czynsze za najem i dzierżawę – dochody z akcji i udziałów w spółkach akcyjnych oraz w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością – dochody ze sprzedaży majątku, w tym również ze sprzedaży akcji i udziałów – itp.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, wyd. 6, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 123-127; M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, WN PWN, Warszawa 2007, s. 76.

Tabela 3. Dochody majątkowe JST (wg B. Filipiak)

Grupa dochodów	Rodzaje dochodów
Z zarządzania majątkiem trwałym	<ul style="list-style-type: none"> – odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych – odsetki od udzielonych pożyczek – dochody z tytułu lokowania czasowo wolnych środków finansowych na rachunkach bankowych – dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe – wpłaty od jednostek gospodarki pozabudżetowej
Z zarządzania majątkiem obrotowym	<ul style="list-style-type: none"> – ze sprzedaży mienia komunalnego – z prywatyzacji przedsiębiorstw będących własnością jednostek samorządu terytorialnego – czynsze najmu i dzierżawy – ze sprzedaży akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego – dywidendy – wpływy z leasingu składników majątku komunalnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia. Decyzje. Procesy*, WN PWN, Warszawa 2007, s. 84.

absolutorium za wykonanie budżetu w danym roku⁵. Planowanie dochodów ze sprzedaży majątku samorządowego wydaje się łatwe. O wiele trudniej jest je jednak zrealizować.

Zarówno zaistnienie, jak i wysokość dochodów ze sprzedaży majątku w samorządowym budżecie zdeterminowane są wieloma czynnikami. Po pierwsze, muszą być w samorządowym zasobie nieruchomości takie, które mogą być przeznaczone do sprzedaży, a więc posiadające aktualny operat szacunkowy. Po drugie, organ stanowiący JST musi postanowić o ich sprzedaży⁶, a być może wcześniej podjąć decyzję o np. wyposażeniu danej nieruchomości gruntowej w media, czyli poniesieniu niezbędnych nakładów związanych z późniejszą sprzedażą gruntu. Po trzecie, musi zostać zachowana procedura sprzedaży, którą w większości przypadków (z reguły w ostatnich latach sprzedawane są grunty komunalne) stanowi procedura przetargowa⁷, trwająca czasami długie miesiące. Po czwarte, muszą być chętni do zakupu nieruchomości, którzy będą dysponowali odpowiednim zasobem środków finansowych.

Popyt na nieruchomości samorządowe i jego struktura są zmienne w czasie i uwarunkowane wieloma czynnikami. Należą do nich m.in.: siła nabywczą potencjalnych inwestorów i ich plany na przyszłość (np. rozwoju działalności gospodarczej, mieszkaniowe), ogólna sytuacja na rynku, w tym na rynku nieruchomości, położenie nieruchomości i jej przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego JST, a także cena sprzedawanej nieruchomości. Biorąc pod uwagę fakt, że w sytuacji, gdy wszystkie JST – w celu „poprawy” wskaźników zadłużenia – oferują nieruchomości do sprzedaży, konkurencja w tym zakresie jest duża, a uzyskanie przez daną JST zakładanych z tego tytułu dochodów, w ocenie analityków rynku nieruchomości, jest bardzo trudne, a czasami wręcz niemożliwe. Z jednej strony przepisy prawne, z drugiej – chęć uzyskania jak najwyższej ceny, a z trzeciej – oczekiwania potencjalnego nabywcy stanowią niejednokrotnie barierę nie do pokonania. W efekcie dana JST nie dość, że nie uzyskuje dochodów, które mogłaby przeznaczyć na inwestycje, to jeszcze niejednokrotnie ponosi dodatkowe koszty związane z nieruchomością, której nie udało się sprzedać. Oprócz wydatków związanych ze sporządzeniem lub aktualizacją operatu szacunkowego i organizacją procedury przetargowej są to jeszcze wydatki bieżące związane z utrzymaniem lub eksploatacją nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

Biorąc powyższe pod uwagę, wskazać należy, że sprzedaż majątku samorządowego jest jednym ze źródeł dochodów własnych JST. To jednak, czy dochody

⁵ Informacje podane na podstawie działalności opiniodawczej i nadzorczej prowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu, w której autorka jest członkiem Kolegium Izby.

⁶ Podejmowana jest w tym celu stosowna uchwała.

⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 z późn. zm., dział 2, rozdz. 3.

te pojawiają się w ich budżetach nie jest – jak wskazano – wynikiem tylko chęci władz samorządowych. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt sprzedaży, a mianowicie: co jest impulsem, który powoduje, że władze samorządowe planują dochody z tego źródła.

Nie budzi zastrzeżeń decyzja w tym zakresie, wynikająca z racjonalnie prowadzonej gospodarki majątkiem samorządowym, uwzględniająca szanse i zagrożenia długofalowego rozwoju jednostki. Wątpliwości budzić może jednak sprzedaż w celu „poprawy wskaźników zadłużenia”, uwzględniająca krótko- i średniookresowe potrzeby JST. W związku z tym i w obawie o nieprzemyślane decyzje dotyczące sprzedaży majątku samorządowego autorka tego artykułu uważa, że dochody ze sprzedaży majątku nie powinny być uwzględniane przy ustalaniu indywidualnego limitu zadłużenia JST w Polsce, i sądzi, że wykorzystanie przez ustawodawcę dochodów ze sprzedaży majątku samorządowego w roli „ulepszacza” indywidualnego limitu zadłużenia, jest „zaproszeniem” do często nieprzemyślanej jego prywatyzacji.

3. Sprzedaż majątku samorządowego w przepisach prawnych

Sprzedaż majątku samorządowego, o której mowa w nowym limicie zadłużenia JST, obejmuje przede wszystkim dwie sytuacje, tj. sprzedaż jakiegokolwiek składnika majątku samorządowego (budynku, lokalu, gruntu, innej rzeczy itd.), który dotychczas pozostawał w samorządowym zasobie lub we władaniu zależnym najemców, dzierżawców, użytkowników itd., oraz sprzedaż gruntu komunalnego dotychczasowemu użytkownikowi wieczystemu. Wskazane sytuacje rodzą konieczność zastosowania innych procedur. Inne też związane są z nimi dochody.

Typowa sprzedaż opisana jest w Kodeksie cywilnym⁸, a polega na przeniesieniu własności rzeczy w zamian za płatność. Przeniesienie to następuje najczęściej na skutek nieprzydatności rzeczy (okresowej lub trwałej) oraz ich zużycia (fizycznego bądź ekonomicznego)⁹. Wpływy ze sprzedaży są z reguły znaczne, jednakże jednorazowe, a jej procedura, zwłaszcza w odniesieniu do majątku publicznego, podlega dość rygorystycznym regulacjom prawnym.

⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm., art. 535 i n.

⁹ B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 322.

Zgodnie z art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁰, sprzedaż nieruchomości komunalnych pociąga za sobą wymóg zorganizowania przetargu. O zastosowanej formie przetargu decyduje jego organizator. Przetarg ogłasza i organizuje organ wykonawczy jednostki samorządowej. Jeżeli ogłoszony przetarg nie przyniesie rozstrzygnięcia (nie doszło do zawarcia stosownej umowy), przeprowadzenie drugiego przetargu powinno nastąpić nie wcześniej niż po 30 dniach i nie później niż w ciągu 6 miesięcy od dnia odbycia się pierwszego przetargu¹¹. Ogłoszenie drugiego przetargu nie tylko wydłuża proces pozyskania środków finansowych z tego tytułu, ale i pociąga za sobą konieczność obniżki ceny wyjściowej nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży.

Cenę nieruchomości do przetargu określa się na podstawie jej wartości. Cenę wywoławczą w pierwszym przetargu ustala się w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości. Cenę wywoławczą w drugim przetargu można ustalić w wysokości niższej niż wartość nieruchomości, jednak nie niższej niż 50%¹² tej wartości (art. 67 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, cenę nieruchomości ustala się w rokowaniach z nabywcą w wysokości nie niższej niż 40% jej wartości. Takie widełkowe określenie minimalnej ceny sprzedaży nieruchomości z jednej strony zabiera władzom samorządowym możliwość jej kształtowania na dowolnym poziomie, z drugiej jednak – ma zagwarantować JST pewne minimalne dochody i nie doprowadzać do sprzedaży atrakcyjnych nieruchomości za symboliczną złotówkę.

Cena nieruchomości obrazuje dobitnie realia społeczne, ekologiczne, gospodarcze, kulturalne itp. danej JST. Do czynników bezpośrednio wpływających na ceny zaliczyć można przede wszystkim:

- popyt na wolne tereny, zarówno wewnątrz danej JST, jak i wobec ofert innych JST,
- cechy nieruchomości, w tym jej przydatność do pełnienia określonych funkcji,
- istniejącą strukturę zabudowy JST, możliwe do pozyskania efekty zewnętrzne, w tym efekty sąsiedztwa,
- politykę władz lokalnych, w tym nakazy administracyjne i zamierzenia planistyczne,

¹⁰ Wcześniej kwestie te regulowała ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, t.j. Dz.U. z 1991 r., nr 30, poz. 127 z późn. zm.

¹¹ Do 22 października 2007 r. drugi przetarg mógł mieć miejsce już po 14 dniach. Zmiana nastąpiła na mocy ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 173, poz. 1218.

¹² Do 22 października 2007 r. musiała być to cena niższa o 50%. Zmiana nastąpiła na mocy ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 173, poz. 1218.

- preferencje ludności (zachowania przestrzenne mieszkańców, postrzeganie wizerunku miasta, moda na miasto, dzielnice, ulicę),
- czynniki ekologiczne, warunkujące jakość działalności w określonym miejscu,
- cechy fizyczne terenu,
- rozmiary siły nabywczej potencjalnych użytkowników miasta, tj. ile gotów jest zapłacić użytkownik za dostępność¹³.

Nieruchomość samorządowa może być jednak sprzedana również w trybie bezprzetargowym. Przypadki takie znajdziemy w art. 37 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. I tak, zbycie nieruchomości w tym trybie ma miejsce wówczas, gdy np.:

- nieruchomość jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo jej nabycia na podstawie art. 34 (m.in. poprzedniemu właścicielowi lub jego następcy prawnemu; najemcy lokalu mieszkalnego w sytuacji, gdy najem został nawiązany przed dniem 12 listopada 1994 r.¹⁴ na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale),
- sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz jej użytkownika wieczystego,
- przedmiotem zbycia są części nieruchomości, niezbędne do poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę część nabyć, jeżeli części nie mogą być zbyte jako odrębne nieruchomości,
- nieruchomość ma stanowić wkład niepieniężny (aport) do spółki albo wyposażenie nowo tworzonej państwowej lub samorządowej osoby prawnej, lub majątek tworzonej fundacji.

Przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość (art. 67 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami). W niektórych jednak przypadkach cenę tę ustala się w wysokości równej jej wartości (art. 67 ust. 3a).

Przy sprzedaży bezprzetargowej właściwy organ może (nie musi) udzielić za zgodą odpowiednio wojewody, rady lub sejmiku, bonifikaty (tj. upustu w cenie nieruchomości), jeżeli nieruchomość jest sprzedawana np.:

- pod budownictwo mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych,
- osobom fizycznym i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą lub sportowo-turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową,

¹³ M. Czornik, *Miasto. Ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, Wyd. AE, Katowice 2004, s. 81.

¹⁴ Przed wejściem w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. nr 105, poz. 509 z późn. zm.

– jako lokal mieszkalny,
– spółdzielniom mieszkaniowym w związku z ustanowieniem na rzecz członków spółdzielni odrębnej własności lokali lub z przeniesieniem na członków spółdzielni własności lokali lub domów jednorodzinnych.

Bonifikata podlega zwrotowi, jeżeli osoba, która ją uzyskała, w okresie przed upływem 10 lat, licząc od dnia nabycia, wykorzystwała nieruchomości na inny cel niż cel uzasadniający udzielenie bonifikaty albo sprzedała na rzecz osób trzecich (z wyjątkiem zbycia na rzecz osób bliskich). Jeżeli sprzedawana nieruchomość jest wpisana do rejestru zabytków, to jej cenę ustawowo obniża się o 50%. Jest to bonifikata ustawowa (tzn. udzielana z mocy prawa), którą właściwy organ może, za zgodą odpowiednio wojewody, rady albo sejmiku, podwyższyć lub obniżyć.

Sposób i termin zapłaty ceny za sprzedaną nieruchomość przepisy wiążą z procedurą sprzedaży. Cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność, a zatem musi nastąpić jednorazowo. Przy sprzedaży w drodze bezprzetargowej zapłata ceny może zostać rozłożona na oprocentowane raty roczne, nie dłużej jednak niż na 10 lat (art. 70 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęcie sprzedaży majątku samorządowego w nowej formule liczenia zadłużenia JST obejmuje także przekształcenie przez osoby fizyczne i prawne prawa użytkownika wieczystego gruntu komunalnego w prawo własności.

W myśl art. 1 ustawy o przekształceniu prawa użytkownika wieczystego w prawo własności nieruchomości¹⁵ z żądaniem o odpłatne przekształcenie prawa użytkownika wieczystego nieruchomości w prawo własności wystąpić mogą osoby fizyczne i osoby prawne będące w dniu wejścia w życie ustawy użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami, przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę, nieruchomości rolnych. Oprócz tego o takie przekształcenie mogą wystąpić też osoby fizyczne i prawne będące właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkownika wieczystego, oraz spółdzielnie mieszkaniowe będące właścicielami budynków mieszkalnych lub garaży. Uprawnienie to może więc przysługiwać przedsiębiorstwom, spółkom, bankom, w tym także zagranicznym. Podobna sytuacja dotyczy następców prawnych ww. osób.

Ww. osoby za przekształcenie omawianego prawa zobowiązane są uiścić opłaty. Wysokość tych opłat określa w decyzji organ wykonawczy jednostki samorządowej. Do ustalenia tej opłaty stosuje się odpowiednie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 67 ust. 1, art. 68 ust. 1, art. 69 oraz art. 70 ust. 2-4), które stanowią, że wysokość opłaty za przekształcenie prawa użytkownika

¹⁵ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkownika wieczystego w prawo własności nieruchomości, Dz.U. nr 175, poz. 1459 z późn. zm.

wieczystego w prawo własności zależy od wartości rynkowej nieruchomości. Określenia wartości nieruchomości dokonuje rzeczoznawca majątkowy, który w tym celu sporządza operat szacunkowy. Wzór pozwalający na obliczenie wysokości opłaty zawiera stosowne rozporządzenie Rady Ministrów¹⁶.

Opłata za przekształcenie, na wniosek użytkownika wieczystego, może być rozłożona na raty, na czas nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 20 lat, chyba że wnioskodawca wystąpi o okres krótszy niż 10 lat. Nieuiszczona część opłaty, rozłożonej na raty, podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez NBP. Organ stanowiący danej jednostki samorządowej może jednak wyrazić zgodę na zastosowanie innej stopy procentowej.

Jeżeli przekształcenie prawa użytkowania wieczystego dotyczy nieruchomości rolnej, organ właściwy do wydania decyzji może udzielić bonifikaty od tej opłaty. Od 2008 r. z 90% bonifikaty może skorzystać osoba fizyczna, której dochód miesięczny na jednego członka rodziny w gospodarstwie domowym nie przekracza przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za ostatnie półrocze roku poprzedzającego rok, w którym wystąpiono z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Warunkiem skorzystania z tej bonifikaty jest fakt zabudowania nieruchomości, której przekształcenie ma dotyczyć, na cele mieszkaniowe lub przeznaczenie nieruchomości pod tego rodzaju zabudowę. Ponadto z 50% bonifikaty mogą skorzystać osoby fizyczne i ich następcy prawni, którzy uzyskali prawo użytkowania wieczystego przed 5.12.1990 r., a także ci, którzy występują o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w odniesieniu do nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków. Organ, który wyda decyzję o przekształceniu może udzielić także wyższych bonifikat, jeśli wyrazi na to zgodę organ stanowiący danej jednostki samorządowej.

Organ, który udzielił bonifikaty, może zażądać jej zwrotu po waloryzacji, jeżeli osoba, na której rzecz zostało przekształcone prawo użytkowania wieczystego przed upływem 5 lat, licząc od dnia przekształcenia, zbyła lub wykorzystwała nieruchomość na inne cele niż te, które stanowiły podstawę udzielenia bonifikaty. Nie dotyczy to jednak zbycia nieruchomości na rzecz osoby bliskiej (w rozumieniu art. 4 pkt 13 ustawy o gospodarce nieruchomościami), spółdzielni mieszkaniowej w przypadku ustanowienia odrębnej własności na rzecz członków oraz właścicieli lokali, którym przekształcono udział w prawie użytkowania wieczystego. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, za zgodą organu stanowiącego jednostki samorządowej, organ, który wydał decyzję o przekształceniu, może odstąpić od żądania zwrotu bonifikaty.

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i trybu sporządzania operatu szacunkowego, Dz.U. nr 207, poz. 2109.

Osoby fizyczne będące użytkownikami wieczystymi lub ich następcy prawni mają też prawo do nieodpłatnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Dotyczy to jednak tylko tych z nich, którym oddano nieruchomości w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa przed 5.12.1990 r. lub które uzyskały użytkowanie na podstawie dekretu z 26.10.1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy.

Z zaprezentowanych informacji wynika, że planowane przez władze samorządowe dochody ze sprzedaży majątku w określonej wysokości mogą nie zostać zrealizowane w związku z istniejącymi regulacjami prawnymi. Powodem może być przedłużająca się procedura przetargowa (nierozstrzygnięty I i II przetarg) i w związku z tym uzyskanie niższej ceny sprzedaży nieruchomości, jak i skorzystanie przez nabywców nieruchomości z istniejących bonifikat. Bez względu jednak, jakie ostatecznie dochody ze sprzedaży majątku samorządowego uzyska dana JST, substancja jej majątku w krótszym lub dłuższym okresie ulegnie zmniejszeniu.

Tabela 4. Wybrane elementy majątku komunalnego w Polsce w latach 2009-2011

Wyszczególnienie	2009	2010	2011
Powierzchnia gruntów komunalnych (w ha)	988 440	996 657	1 005 733
Powierzchnia gruntów komunalnych pozostających w zasobie (w ha)	791 489	804 350	816 074
Powierzchnia gruntów komunalnych oddanych w trwały zarząd (w ha)	42 693	42 207	41 039
Powierzchnia gruntów komunalnych oddanych w użytkowanie wieczyste (w ha)	85 205	83 471	81 416
Powierzchnia terenów zielonych (lasy, parki, skwery i zieleńce) – w ha	115 777	116 116	116 455
Długość dróg gminnych i powiatowych o twardej nawierzchni (w km)	198 135	202 840	210 396
Lokale socjalne (w szt.)	61 435	b.d.	74 731

b.d. – brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Mienie gmin i powiatów w latach 2009-2011*, GUS, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Warszawa 2013 (www.stat.gov.pl) [23.05.2013].

Z danych przedstawionych w tabeli 4, obrazujących zmiany w wybranych elementach majątku samorządowego, wynika, że w latach 2009-2011 zmniejszyła się powierzchnia gruntów komunalnych oddanych w trwały zarząd i użytkowanie wieczyste. Zastanawiający może wydawać się – w kontekście nasilających się procesów prywatyzacji gruntów komunalnych – fakt wzrostu

w skali kraju łącznej powierzchni gruntów komunalnych. Należy przypuszczać, a wynika to również z danych zawartych w tabeli, że wytłumaczeniem tej sytuacji jest wzrost długości dróg gminnych i powiatowych, a co za tym idzie – powierzchni gruntów komunalnych. Z pewnością rzetelniej można byłoby ocenić zmiany w powierzchni gruntów komunalnych poprzez analizę ich struktury. Analiza ta nie jest jednak możliwa z uwagi na brak danych statystycznych z tego zakresu.

Jeśli chodzi o mieszkania komunalne, to z danych GUS wynika¹⁷, że liczba ich maleje. Na przykład w 2007 r. było ich 1,157 mln, a w 2009 r. już 1,063 mln. Przypuszczać więc można, że nastąpiła ich prywatyzacja. Warto jednak zauważyć, że choć istnieje zapotrzebowanie na czynszowe mieszkania komunalne (czas oczekiwania na przydział lokalu może trwać nawet kilkanaście lat), to rzadko dziś gminy wprost występują na rynku nieruchomości w roli inwestorów. W większości przypadków rolę tę przejęły towarzystwa budownictwa społecznego, w których gminy mają udziały.

4. Majątek samorządowy a zadania JST

W momencie reaktywowania działalności samorządu terytorialnego w Polsce ustawodawca wyposażył gminy w system dochodów i dał im na własność część majątku publicznego. Podobnie stało się, gdy powołano w struktury samorządowe powiaty i województwa. Dochody i majątek miały być atrybutami gwarantującymi należytą realizację zadań nałożonych na JST. Dziś – po tylu latach funkcjonowania JST – można stwierdzić, że system ich dochodów dalece odbiega od rzeczywistych potrzeb finansowych, a majątek w tym zakresie może być różnie postrzegany.

Na przestrzeni lat ustawodawca przerzucił na JST obowiązek realizacji znacznej części zadań publicznych¹⁸, niestety nie wspomagając ich pulą środków adekwatną do potrzeb. Sytuacja ta wyraźnie odbiła się na możliwościach rozwoju JST i inwestowania w majątek samorządowy. Stan techniczny elementów tego ostatniego wyraźnie odbiega od pożądanego i dlatego jest raczej dodatkowym kierunkiem wydatków budżetowych JST niż źródłem jej dochodów. Czasami jedynym „lekarstwem” na chroniczny brak środków finansowych w JST wydaje się

¹⁷ *Mały rocznik statystyczny Polski 2012*, GUS, Warszawa 2012, tabl. 8 (129), s. 231.

¹⁸ Np. J. Kotlińska, *Zakres zadań i wydatków budżetowych organów samorządowych dużych miast w Polsce w latach 1991-2006*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7-8; J. Kotlińska, *Rozwój gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego a zakres realizowanych przez nie zadań*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2012, nr 42.

więc sprzedaż majątku samorządowego, która często jest lepszym rozwiązaniem niż utrzymywanie tego majątku. Ponadto, jak pokazuje praktyka, posiadanie majątku, a w szczególności nieruchomości, nie jest warunkiem koniecznym do tego, aby realizować zadania publiczne.

Dziś – zwłaszcza w większych gminach, w tym w miastach na prawach powiatu – funkcjonuje wiele prywatnych żłobków, przedszkoli i szkół, które realizują zadania gmin z zakresu opieki, wychowania i edukacji, bazując na majątku prywatnym (często jest to przy tym sprywatyzowany majątek komunalny). Również inne zadania JST (jak wywóz śmieci, dbanie o zieleń miejską, administracja budynkami komunalnymi) z powodzeniem realizowana jest przez podmioty prywatne. Praktyka samorządowa pokazuje także, że obiekty, w których funkcjonują zarówno szkoły, instytucje kultury, jak i np. siedziby władz samorządowych, mogą być własnością prywatną. Władze samorządowe wolą często płacić czynsz najmu za te lokale czy budynki, niż być ich właścicielem i realizować z tego tytułu szereg obowiązków¹⁹.

Patrząc jednak na funkcje gmin, w tym gmin miejskich, wyraźnie widoczny jest monopol JST w pewnych sferach działalności. Sferą tą z pewnością jest realizacja funkcji łącznikowej na danym obszarze, którą realizuje JST dzięki posiadanym na własność elementom infrastruktury drogowej, sieci wodociągowej, kanalizacyjnej itp.

Majątku samorządowego służącego do realizacji funkcji łącznikowej na danym obszarze w zasadzie nie prywatyzuje się. Co prawda w przypadku sieci wodociągowej czy kanalizacyjnej majątek ten „na siebie zarabia” i często pozostaje we władaniu spółek, ale są to z reguły spółki komunalne. W przypadku dróg samorządowych prywatyzacja ta jest niemożliwa. Z dróg samorządowych korzysta się w sposób nieodpłatny. Generują one jedynie wydatki, a takim elementem majątku samorządowego inwestor prywatny nie jest zainteresowany.

Biorąc to pod uwagę, trudno nie zadać pytania: ile i jaki majątek mogą sprzedać władze samorządowe bez uszczerbku dla liczby i jakości realizowanych zadań publicznych, czyli jaka wielkość i struktura tego majątku jest optymalna dla JST? Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta, gdyż każda jednostka jest inna. Chodzi przy tym nie tylko o np. sytuację finansową, poziom rozwoju i położenie JST, ale i aktywność podmiotów prywatnych na lokalnym rynku usług. Problem ten wymaga niewątpliwie dogłębnego zbadania, w wyniku którego być może udałoby się wskazać takie rodzaje (elementy) majątku samorządowego, które mogłyby zostać sprzedane bezwzględnie w każdej JST.

¹⁹ Szerzej na ten temat np. J. Kotlińska, *Prawa i obowiązki władz lokalnych w zakresie nieruchomości komunalnych*, w: *Własność i kontrola w teorii i praktyce*, cz. 2, red. B. Polszakiewicz, J. Boehlke, Wyd. UMK, Toruń 2008.

5. Podsumowanie

Gminy w 1990 r., tj. w momencie reaktywowania działalności samorządu terytorialnego w Polsce, oraz powiaty i województwa w 1999 r. stały się właścicielami znacznej części majątku publicznego, w tym publicznych nieruchomości. Majątek ten miały one wykorzystywać w celu realizacji nałożonych na nie zadań, wynikających przede wszystkim z ustaw ustrojowych. Po 20 latach funkcjonowania gmin i przeszło 10 latach istnienia samorządu na szczeblu powiatowym i wojewódzkim ustawodawca wprowadził zmiany do limitowania zadłużenia JST, polegające na ścisłej zależności między możliwością zaciągania zobowiązań a wypracowanymi dochodami, w tym dochodami ze sprzedaży majątku oraz poniesionymi wydatkami bieżącymi. Fakt ten znalazł swoje odzwierciedlenie w gospodarowaniu środkami finansowymi i majątkiem rzeczowym w JST w Polsce.

Sytuacja, w jakiej znalazły się władze samorządowe tych jednostek, skłania do refleksji i następujących spostrzeżeń:

1. Nowa formuła liczenia możliwości zaciągania zobowiązań przez JST w Polsce zachęciła władze samorządowe do sprzedaży majątku, a jak należy przypuszczać, nie każda decyzja dotycząca tej sprzedaży miała czy ma racjonalne podłoże, tj. wynika z przyjętej koncepcji zarządzania majątkiem, długookresowego rozwoju JST oraz rachunku ekonomicznego.

2. Trudno jest w obecnych czasach realizować władzom samorządowym zamierzenia dotyczące uzyskania zaplanowanych dochodów ze sprzedaży majątku, gdyż presja, jaką w tym zakresie odczuwają wszystkie JST, powoduje, że istnieje duża konkurencyjna podaż majątku samorządowego na rynku nieruchomości.

3. Władze samorządowe często chciałyby sprzedać wiele nieruchomości, ale te nie są tak samo atrakcyjne, nie każdą nieruchomość można też sprzedać, gdyż – z punktu widzenia podmiotu prywatnego – nie są one atrakcyjne ze względu na brak alternatywnego przeznaczenia i generowanie jedynie wydatków.

4. Przekształcenie dotychczasowego prawa użytkowania wieczystego w prawo własności wydaje się czymś naturalnym, sankcjonującym stan, który od dłuższego czasu próbuje się w polskim prawodawstwie rozwiązać²⁰, dlatego sprzedaż majątku samorządowego w wyniku tego przekształcenia nie budzi w ogóle zastrzeżeń.

5. W momencie reaktywowania działalności samorządu terytorialnego w Polsce wskazywano, że gminy w celu realizacji nałożonych na nie zadań wyposażane są w system dochodów i mienie komunalne, czyli przede wszystkim w prawo

²⁰ Np. J. Kotlińska, *Użytkowanie wieczyste nieruchomości komunalnych i możliwości jego przekształcenia w prawo własności w kontekście dochodów budżetowych dużego miasta*, RPEiS 2005, nr 2.

własności w odniesieniu do części majątku publicznego. W ciągu przeszło 20 lat funkcjonowania najpierw samorządowych gmin, a potem powiatów i województw zauważyć można jednak stałą tendencję do przenoszenia na szczebel samorządowy coraz większej liczby zadań publicznych i jednocześnie postępującą prywatyzację majątku samorządowego.

Praktyka samorządowa, poniekąd wymuszona istniejącym systemem dochodów poszczególnych JST, pokazała, że posiadanie przez nie własnych nieruchomości nie jest warunkiem koniecznym do realizacji nałożonych zadań. Władze samorządowe rezygnują więc ze stałych dochodów z gospodarowania nieruchomościami samorządowymi na rzecz dochodów incydentalnych, ale wysokich. Powstaje jednak w związku z tym pytanie o skalę prywatyzacji nieruchomości samorządowych w kontekście misji samorządu terytorialnego. Temu zagadnieniu autorka poświęci obszerniejsze opracowanie.

Literatura

- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, wyd. 6, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Czornik M., *Miasto. Ekonomiczne aspekty funkcjonowania*, „Prace Naukowe AE im. K. Adamieckiego w Katowicach” 2004, [b.n.].
- Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy, Dz.U. nr 50, poz. 279.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia. Decyzje. Procesy*, WN PWN, Warszawa 2007.
- Filiipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, WN PWN, Warszawa 2007.
- Kotlińska J., *Prawa i obowiązki władz lokalnych w zakresie nieruchomości komunalnych*, w: *Własność i kontrola w teorii i praktyce*, cz. 2, red. B. Polszakiewicz, J. Boehlke, Wyd. UMK, Toruń 2008.
- Kotlińska J., *Rozwój gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego a zakres realizowanych przez nie zadań*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2012, nr 42.
- Kotlińska J., *Użytkowanie wieczyste nieruchomości komunalnych i możliwości jego przekształcenia w prawo własności w kontekście dochodów budżetowych dużego miasta*, RPEiS 2005, nr 2.
- Kotlińska J., *Zakres zadań i wydatków budżetowych organów samorządowych dużych miast w Polsce w latach 1991-2006*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7-8.
- Mienie gmin i powiatów w latach 2009-2011*, GUS, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Warszawa 2013 (www.stat.gov.pl) [23.05.2013].
- Mały rocznik statystyczny Polski 2012*, GUS, Warszawa 2012.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i trybu sporządzania operatu szacunkowego, Dz.U. nr 207, poz. 2109.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. nr 38, poz. 207 z późn. zm.

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2013 r., poz. 86.
- Sprawozdania z wykonania budżetów JST za lata 2009-2012 i planów na 2013 r. (www.mf.gov.pl) [15.05.2013].
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, t.j. Dz.U. z 1991 r., nr 30, poz. 127 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. nr 105, poz. 509 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, Dz.U. nr 175, poz. 1459 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 173, poz. 1218.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 187, poz. 1110.

Local Government Asset Sales in the Context of Debt Limit and the Tasks of Local Government in Poland

***Abstract.** The new formula for limiting the liability of local government units (LGUs) in Poland was introduced by the Public Finance Act of 2009, and enforced from 2014. Local governments have now, with a greater intensity than ever before, started forecasting their revenue from the sale of assets in their budgets and their long-term financial projections. Although not all of them manage to achieve their goals, the material assets of local governments are decreases.*

The aim of this paper is to: 1) indicate that the formula defining the regulations that came into effect in 2014 offered "incentives" for local government to sell assets, 2) provide an analysis of the local government's financial plans, in terms of planned and executed incomes from assets between 2009-2012, 3) to identify the determinants of the procedure and the fees associated with the sale of government assets, and 4) to attempt to answer the question of whether any kind of local government assets can be sold, and therefore, whether assets are required for the local government to perform its tasks.

***Keywords:** income from the sale of assets, debt limits, municipalities' tasks, local government assets*



Benedykt Bober

Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Poznaniu

Budżet zadaniowy narzędziem kompleksowego zarządzania szpitalem publicznym

***Streszczenie.** Reforma finansów publicznych w Polsce determinuje poszukiwania skutecznych metod finansowania. Jedną z nich jest budżet zadaniowy, dzięki któremu istnieje szansa na podniesienie efektywności oraz przejrzystości w planowaniu i ponoszeniu wydatków na służbę zdrowia – szpitale publiczne.*

Proponowane opracowanie stanowi próbę zaprezentowania idei oraz głównych celów budżetu zadaniowego, omawia jego założenia oraz istotne właściwości, ze szczególnym uwzględnieniem wydatków w szpitalach publicznych. Tworząc subbudżety oddziałowe, uporządkowuje się wewnętrzne relacje, prowadząc do efektywniejszego wykorzystania posiadanych zasobów oraz eliminacji niedociągnięć organizacyjno-funkcjonalnych szpitala publicznego. Natomiast potrzeba redukcji kosztów oraz zwiększenia dochodów w połączeniu z potrzebą zaspokojenia jakościowych wymagań prosumentów na satysfakcjonującym poziomie są głównymi katalizatorami zmian w szpitalu publicznym.

***Słowa kluczowe:** finanse publiczne, budżet zadaniowy, szpital publiczny, usługi szpitalne*

1. Wprowadzenie

W niniejszych rozważaniach przyjęto, że każda jednostka organizacyjno-funkcjonalna szpitala publicznego, niezależnie od wielkości oraz rodzaju świadczonych usług szpitalnych, realizuje określone cele strategiczne i operacyjne. Dlatego też istotna jest wiedza o zaangażowanych zasobach oraz o możliwościach ich wykorzystania w procesie diagnostyczno-terapeutycznym. Zarządzanie szpitalem

publicznym jak zakładem usługowym wymaga zastosowania właściwych dla niego ekonomiczno-finansowych mechanizmów¹, pobudzających do racjonalizacji ekonomicznej działalności oraz zaspokojenia projakościowych potrzeb pacjentów na usługi szpitalne.

Na podstawie uzyskanych informacji (np. repozytoria szpitalne), poszczególne oddziały szpitalne mogą ustalić plany alokacji posiadanych zasobów poprzez proces budżetowania (subbudżety oddziałowe). Implementacja skutecznej strategii pozwala wskazać istotne potrzeby szpitala publicznego (oddziałów szpitalnych) oraz słabe i mocne strony i stworzyć plan pozyskiwania funduszy na konkretne potrzeby (niestandardowe usługi, badania nieinwazyjne itp.). Kompleksowy budżet szpitala publicznego powinien zawierać całkowite koszty oraz źródła finansowania subbudżetów oddziałowych, obejmujący precyzyjne obliczenie kosztów stałych oraz ile dany oddział ma zagwarantowanych (posiadanych) środków, jakich wpływów może się spodziewać i na co je spożytkować.

Dekompozycja budżetu szpitalnego ma istotne znaczenie dla jakości subbudżetów oddziałowych, ponieważ to dane są nośnikiem wiedzy o procesach świadczonych usług szpitalnych. Wiedza organizacyjno-funkcjonalna szpitala publicznego (świadczonych usług szpitalnych) jest przechowywana w systemach informatycznych (repozytoriach szpitalnych) klasy *Business Intelligenc* – BI, wspomagających proces kompleksowego zarządzania podmiotem.

2. Istota budżetu zadaniowego w szpitalu publicznym

Uznanie podmiotowości pacjenta wymaga od kadry zarządzającej szpitalem publicznym oraz kadry medycznej gotowości do zmian uwzględniających realia rynkowe. Ocena ekonomiczna polega na porównaniu świadczonej usługi szpitalnej z odpowiednią alternatywą pod względem kosztów i konsekwencji zdrowotnych, celem redukcji ryzyka decyzyjnego w procesie świadczenia usługi szpitalnej oraz asymetrii informacyjnej na linii lekarz – pacjent. Opracowany wykaz zadań i podzadań realizowanych przez dysponentów środków finansowych w szpitalu stanowi punkt wyjścia realizacji zasad skuteczności i efektywności.

W literaturze przedmiotu proces budżetowania zdefiniowany jest jako „zespół czynności wykonywanych zgodnie z zasadami i metodami właściwymi temu procesowi, które prowadzą do sporządzenia budżetu i wykorzystania go w zarządzaniu przedsiębiorstwem”². Natomiast M. Dylewski uważa, że jest to

¹ Ustawa z dnia 25 września 2009 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. nr 178, poz. 1374.

² R. Kotapski, *Budżetowanie w przedsiębiorstwie. Kompendium wiedzy*, Wyd. Marina, Wrocław 2006, s. 16.

„proces zestawiania w jedną całość budżetów sporządzonych w przedsiębiorstwie i wykonywanie ich z jak najbardziej możliwym przestrzeganiem zapisów w nich ujętych”³.

Budżet zadaniowy – *performance budget* określany jest⁴ jako metoda kompleksowego zarządzania finansami szpitala publicznego. Jest „tablicą pokładową”, zgodną z ustawą budżetową *performance-informed budgeting*, która skupia się na istotnych procesach diagnostyczno-terapeutycznych świadczonych usług szpitalnych z uwzględnieniem celu oraz metodologii niezbędnej do jej osiągnięcia i pomiaru efektów. Każdy proces realizowany w ramach subbudżetu oddziałowego powinien posiadać m.in.:

- harmonogram realizacji procesu diagnostyczno-terapeutycznego oraz wydatków z nim związanych,
- kalkulację kosztów procesu świadczenia usługi szpitalnej oraz
- wskazywać osobę odpowiedzialną za realizację tego procesu.

Budżet zadaniowy jest narzędziem wspomagającym kompleksowe zarządzanie szpitalem publicznym, stanowi również bazę informacji niezbędnych w realizacji celów szpitala publicznego oraz tworzenia efektywnych systemów motywacyjnych.

Według autora, ekonomiczne koszty choroby należy oceniać nie tylko jako wydatki na usługi szpitalne, ale i jako koszty ponoszone przez gospodarke jako całość (okres przebywania na zwolnieniu i rehabilitacji, okres powrotu do pracy itp.). W warunkach turbulencji otoczenia planowanie (liczby i rodzaju świadczonych usług szpitalnych) jest najsłabszym ogniwem kompleksowego procesu zarządzania⁵ szpitalem publicznym – oddziałem szpitalnym.

W niniejszych założeniach przyjęto, że planowanie scenariuszowe w kontekście wdrożonej strategii podmiotu – oddziałów szpitalnych – jest istotnym instrumentem redukcji ryzyka⁶ decyzyjnego oraz wzrostu satysfakcji zdrowotnej pacjenta, w którym uwzględnia się wiele jednakowo prawdopodobnych wariantów przyszłości – szerokie spektrum możliwości ich poprawienia⁷. Polega ono m.in. na rozważaniu potencjalnych scenariuszy kosztów procesu oraz korzyści zdrowotnych świadczonych usług szpitalnych, poddanych wielokryterialnej analizie, w której „większe jest prawdopodobieństwo, że któryś z nich się

³ M. Dylewski, B. Filipiak, P. Szczypa, *Budżetowanie w przedsiębiorstwie. Aspekty rachunkowe, finansowe i zarządcze*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 11.

⁴ T. Lubińska, *Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Difin, Warszawa 2007, s.78.

⁵ *Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu*, red. R. Krupski, PWE, Warszawa 2005, s. 59.

⁶ Ibidem, s. 59-60.

⁷ K. Van der Heijden, *Planowanie scenariuszowe w zarządzaniu strategicznym*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000, s. 114-122.

spełni⁷⁸. Zawiera się to również w stwierdzeniu, że najlepsze rozeznanie aktualnej sytuacji daje kadrcze medycznej podstawę do tego, aby działać w optymalny sposób, monitorując otoczenie, jednocześnie wprowadzając działania naprawczo-zapobiegawcze w przypadku wystąpienia zmian w sytuacji zdrowotnej pacjenta. Wymaga to myślenia o przyszłości w sposób elastyczny oraz permanentnego organizacyjnego uczenia się.

Analiza scenariuszy – *scenario analysis* – polega na określeniu pozytywnych oraz negatywnych odchylen od wariantu wyjściowego – zdiagnozowanego pacjenta (scenariusza procesu świadczenia usługi szpitalnej) – zawartych m.in. w scenariuszu:

- optymistycznym (*Optymistic*), w którym przyjmowane są najbardziej optymistyczne wartości zmiennych (np. uznane techniki zabiegowe),
- bazowym (*Basic*), w którym przyjmuje się do analizy realne wartości zmiennych (np. terapie lekowe oparte na wytycznych, protokołach, standardach – dobra praktyka medyczna oparta na EBM) oraz
- pesymistycznym (*Pesymistic*), który jest sporządzany dla najbardziej pesymistycznych wartości zmiennych, np. eksperymentalnych terapii farmakologicznych.

Analiza zawiera również ocenę (ekonomiczną i zdrowotną) rentowności scenariuszy świadczonych usług szpitalnych, przy czym najczęściej określa się wartość zaktualizowaną netto *NPV*:

$$\begin{aligned} NPV_{opt} - p_{opt} &= 0,1, \\ NPV_{baz} - p_{baz} &= 0,7, \\ NPV_{pes} - p_{pes} &= 0,2. \end{aligned} \quad (1)$$

Następnie wyznacza się wartość oczekiwaną *NPV* – $E(NPV)$ – *Expected Net Present Value*:

$$E(NPV) = p_{opt} \times NPV_{opt} + p_{baz} \times NPV_{baz} + p_{pes} \times NPV_{pes} \quad (2)$$

oraz odchylenie standardowe:

$$\sigma_{NPV} = \sqrt{\sigma_{NPV}^2}, \quad (3)$$

gdzie:

$$\begin{aligned} \sigma_{NPV}^2 &= p_{baz} \times (NPV_{baz} - E(NPV))^2 + p_{opt} \times (NPV_{opt} - E(NPV))^2 + \\ &+ p_{pes} \times (NPV_{pes} - E(NPV))^2 \end{aligned} \quad (4)$$

⁷⁸ Zarządzanie przedsiębiorstwem..., s. 59.

i współczynnik zmienności – CV :

$$CV_{NPV} = \frac{\sigma_{NPV}}{E(NPV)}. \quad (5)$$

Zaletą metody analizy scenariuszy procesów świadczenia usług szpitalnych jest możliwość ujęcia więcej niż jednej zmiennej (np. uznanej terapii lekiem i zabiegu chirurgicznego) oraz dostarczenie większej ilości informacji niż tylko w przypadku analizy wariantu bazowego. W rzeczywistości prawdopodobieństwo wystąpienia scenariusza, w którym wielkości wszystkich zmiennych osiągną wartość największą lub najmniejszą, jest minimalne, stąd też wartość NPV_{opt} jest zazwyczaj zbyt optymistyczna, zaś NPV_{pes} – zbyt pesymistyczna, ale, jak się wyraził J. M. Keynes: „Lepiej znać prawdę niedokładnie niż dokładnie się mylić”.

3. Istota ryzyka związanego ze świadczeniem usług szpitalnych

W warunkach turbulencji otoczenia współczesne szpitale narażone są na niebezpieczeństwa wynikające z decyzji podejmowanych zarówno przez kadre zarządzającą, np. na utratę płynności, jak i kadre medyczną, np. na procesy odszkodowawcze. Tendencje te są szczególnie zauważalne w szpitalach publicznych (nieustanny proces zadłużania się). Kompleksowy proces budżetowania zadaniowego stanowi integralną część zarządzania ryzykiem w szpitalu publicznym. Skuteczność ta uzależniona jest od znalezienia właściwych relacji między podstawowym celem, jakim jest maksymalizacja satysfakcji zdrowotnej pacjenta, a zachowaniem akceptowalnego poziomu ryzyka oraz kosztów w procesie świadczenia usług szpitalnych.

W niniejszych założeniach przyjęto, że osiągnięcie przewagi komparatywnej powiązane jest z podejmowaniem decyzji, których wynikiem są działania w większym stopniu narażone na ryzyko od tradycyjnych (rutynowych) posunięć kadry medycznej, zwiększających satysfakcję zdrowotną pacjentów (oraz klientów wewnętrznych).

Konstruując budżet zadaniowy szpitala publicznego (oddziału), kadra zarządzająca oraz medyczna nie jest w stanie przewidzieć wszystkich konsekwencji rozważanych działań. Dlatego rozpatrywana jest nie tylko wielkość oraz wartość docelowego poziomu budżetowych zmiennych, ale także prawdopodobieństwo jego uzyskania. Wymaga to m.in. koncentracji na skutecznym identyfikowaniu

istotnych czynników oraz ograniczania negatywnego wpływu ryzyka⁹ na kompleksowy budżet szpitala. Właściwa analiza oraz interpretacja występujących odchyleń jest istotnym narzędziem służącym skwantyfikowaniu ryzyka kadry zarządzającej oraz kadry medycznej w procesie świadczenia usług szpitalnych.

Analizując istotne ryzyko, przez które w opracowywaniu subbudżetów oddziałowych „rozumie się sytuację, w której znane są prawdopodobieństwa wystąpienia określonych zdarzeń, a więc znana jest wartość oczekiwana i wariancja zmiennej losowej”¹⁰, można wyróżnić następujące scenariusze:

- w których istnieje prawdopodobieństwo uzyskania wyniku innego niż oczekiwany,
- przy których realizacji może wystąpić odchylenie od wyników przeciętnych,
- przy których ryzyko wiązałoby się z możliwością wystąpienia straty,
- których tworzenie następuje ze świadomością prawdopodobieństwa poniesienia straty.

Uwzględnienie ryzyka w budżetowaniu zadaniowym szpitala publicznego oparte jest na analizie i interpretacji występujących w przyszłości zdarzeń oraz wnioskowaniu na ich podstawie o możliwości powtórzenia się podobnych zdarzeń w przyszłości (szpitalne repozytoria danych – podstawą systemów wspomagania decyzji).

4. Zasady tworzenia ośrodków odpowiedzialności w szpitalach publicznych

Na użytek niniejszej pracy przyjęto, że szpitale w ramach sieci szpitali publicznych powinny posiadać jednakowe standardy rachunkowości oparte na Międzynarodowych Standardach Rachunkowości (MSR) oraz Międzynarodowych Standardach Sprawozdawczości Finansowej (MSSF). Są one źródłem danych wykorzystywanych w procesie budżetowania, a na ich podstawie można implementować nowoczesne metody rachunkowości zarządczej oraz konstruować efektywny, kompleksowy budżet szpitala publicznego.

Współczesne szpitale publiczne są dużymi, złożonymi strukturami. Każdy oddział szpitalny wpływa w istotny sposób na wyniki finansowe szpitala

⁹ B. Bober, *Zastosowanie sieci neuronowych w modelowaniu ryzyka szpitalnego*, red. E. Skrzypek, Wyd. UMCS, Lublin 2007, s. 97-104.

¹⁰ Z. Zawadzka, *Zarządzanie ryzykiem w banku komercyjnym*, Poltext, Warszawa 2000, s. 34.

publicznego (oddziały powinny ponosić za nie odpowiedzialność). Efektywnym sposobem jest decentralizacja zarządzania i przekazanie części uprawnień na niższe szczeble zarządzania poprzez wydzielenie samodzielnych jednostek wewnętrznych (oddziałów szpitalnych), tzw. ośrodków (centrów) odpowiedzialności¹¹, będących podstawą *controllingu* operacyjnego.

Kompleksowe budżetowanie w szpitalu publicznym powinno być również oparte na działaniach ABB – *Activity Based Budgeting*, wykorzystujących zasadę rachunków kosztów działań ABC – *Activity Based Costing*¹², która jest odwróceniem kolejności poszczególnych etapów, obejmujących m.in.:

- oszacowanie przewidywanej w następnym okresie (np. miesięcznym) liczby świadczonych usług szpitalnych,
- prognozowanie zapotrzebowania na działania organizacyjno-funkcjonalne,
- zapotrzebowanie na zasoby potrzebne w procesie świadczenia usług szpitalnych,
- ustalanie realnego zaopatrzenia w zasoby oddziału szpitalnego.

Jest to koncepcja, która zakłada nową strukturę oraz zasady kalkulacji kosztów pośrednich, tak by określić w sposób dokładny wielkość kosztów związanych z danym problemem zdrowotnym¹³, świadczoną usługą szpitalną. Analiza zużycia zasobów w procesie diagnostyczno-terapeutycznym umożliwia poznanie ich struktury oraz sposobów wykorzystania przy danym poziomie technologii medycznych (poszukiwanie alternatywnych sposobów alokacji środków).

Ocena realizacji skwantyfikowanych procesów w poszczególnych oddziałach szpitalnych (ośrodkach odpowiedzialności) odbywa się za pomocą np. *Tableau de Bord* – tablic pokładowych opartych na systemach IPSS – *Integrated Performance Supporting Systems*, mających na celu zaspokajanie potrzeb kadry medycznej oraz zarządzającej w zakresie wiedzy i informacji o subprocesach diagnostyczno-terapeutycznych.

Celem tablic pokładowych jest przekazanie istotnych informacji o realizacji danego subbudżetu personelowi oddziału szpitalnego, związanego z ich obowiązkami, systemem wynagradzania, oraz określanie przyczyn powstania rozbieżności. Wynikiem implementacji *Tableau de Bord* jest zestawienie zawierające m.in. stopień realizacji wyników finansowych szpitala w podziale na oddziały szpitalne (centra zysków i strat), fluktuacji zatrudnienia, np. kadry medycznej, analizy odchyłeń realizowanego budżetu, oraz szczegółowy opis istotnych rozbieżności.

¹¹ H. Buk, *Nowoczesne zarządzanie finansami*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 54.

¹² B. Bober, *Uwarunkowania implementacji rachunku kosztów ABC w przedsiębiorstwie medycznym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2012, nr 4, s. 71-88.

¹³ W. Garbusewicz, A. Kamela-Sowińska, H. Poetschke, *Rachunkowość zarządcza*, PWE, Warszawa 2000, s. 184.

5. Budżetowanie zadaniowe jako narzędzie wspomagające realizację strategii

Kompleksowe budżetowanie w szpitalu publicznym podporządkowany jest realizacji strategii, ma więc charakter komplementarny w relacji do zarządzania strategicznego, jest instrumentem konkretyzacji strategii, umożliwiającym efektywne wdrożenie oraz dostosowanie do specyfiki procesów świadczonych usług szpitalnych.

Sformułowanie adekwatnej strategii w stosunku do turbulentnego otoczenia zewnętrznego oraz wewnętrznego szpitali publicznych nie jest zadaniem łatwym. Powinna ona określać istotne obszary przewagi konkurencyjnej, np. w zakresie diagnostyki obrazowej czy leczenia oparzeń. Determinantą przewagi konkurencyjnej jest m.in. marka szpitala – oddziału szpitalnego, jakość obsługi, kompleksowość świadczonych usług, profesjonalizm kadry medycznej.

Konkludując, istotnym warunkiem osiągnięcia przewagi konkurencyjnej jest zarówno sformułowanie strategii adekwatnej do warunków rynkowych, jak i efektywny proces jej wdrażania. Kompleksowy proces budżetowania zadaniowego jest w szpitalach publicznych ważnym instrumentem ułatwiającym implementację strategii oraz proces jej komunikacji na wszystkich poziomach struktury organizacyjno-funkcjonalnej podmiotu.

Zasady budżetowania mogą zostać również wykorzystane w procesie stymulacji parametrów niefinansowych, mających wpływ na kreowanie wizerunku szpitala publicznego – oddziału szpitalnego, takich jak: kapitał intelektualny, proces komunikacji, dostęp do informacji czy bazy pacjentów. Ponadto poprzez całą strukturę procesu diagnostyczno-terapeutycznego stosowanie zasad oddziałuje także na ważny czynnik: zatrudnioną kadrę medyczną, wpływającą również na istotny element zasobów szpitala, czyli jego pacjentów. Kompleksowe zarządzanie szpitalem publicznym to złożony i trudny proces, w którym im bardziej ustabilizowane są warunki działania, tym „mniej sztuki, a więcej rzemiosła”¹⁴ wymaga się zarówno od kadry zarządzającej, jak i medycznej. Stwierdzenie to można odnieść również do systemu kompleksowego budżetowania podmiotu publicznego. Proces ten jest oparty na harmonizacji działań służących wzrostowi satysfakcji zdrowotnej pacjentów oraz redukcji ryzyka decyzyjnego. Natomiast decyzje inwestycyjne, np. w obrębie oddziału szpitalnego, powinny być oparte na analizie koszt – korzyść, za które odpowiada m.in. ordynator.

¹⁴ A. Janc, J. Szambelańczyk, *Banki spółdzielcze w Polsce w procesach zmian systemowych*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2006, s. 62.

Proces dostosowywania szpitali publicznych do turbulencji otoczenia jest relatywnie niski, przekłada się to na ich sytuację finansową¹⁵. Realia rynkowe kształtują proces decyzyjny w zakresie poszukiwania efektywnych narzędzi wspomagających kompleksowe zarządzanie szpitalem publicznym, umożliwiających realny dostęp do informacji ekonomiczno-finansowych.

Istotnymi determinantami nowej rzeczywistości (opartej na niektórych prawach rynkowych) w szpitalach publicznych (służbie zdrowia) stają się m.in. możliwości:

- dostosowywania szpitala (oddziałów szpitalnych) do zmian na rynku usług szpitalnych, prawnych,
- opracowania i permanentnego doskonalenia standardów obsługi pacjenta,
- komercjalizacji wybranego wolumenu usług szpitalnych.

Implementacja narzędzi zarządczych umożliwiających spojrzenie kadry zarządzającej oraz medycznej szpitala publicznego przez pryzmat kosztów, obejmujące powyższe zagadnienia, to budżetowanie – proces efektywnych relacji między przychodami i kosztami.

Powiązanie systemu kompleksowego budżetowania z rachunkiem kosztów procedur medycznych poprawia ewidencję kosztów oraz pozwala na monitoring i ustalenie rzeczywistych kosztów świadczonych procedur medycznych. Istotne korzyści z implementacji kompleksowego systemu budżetowania szpitala publicznego to m.in.:

- zapewnienie optymalnego poziomu wykorzystania potencjału szpitala publicznego,
- stosowanie bodźców finansowych w celu wywołania pozytywnych postaw kadry medycznej,
- dostarczanie *Tableau de Bord* – tablic pokładowych po finansach szpitala (oddziałów szpitalnych), skierowanych zarówno do kadry zarządzającej, jak i kadry medycznej,
- utrzymanie efektywnych relacji finansowych oraz kompleksowej płynności finansowej zarówno podmiotu, jak i poszczególnych oddziałów szpitalnych,
- doskonalenie standardów, procedur, zaleceń w procesie świadczenia usług szpitalnych,
- efektywna kontrola (centra odpowiedzialności) procesów gromadzenia oraz wykorzystywania środków finansowych pod względem celowości i efektywności gospodarowania w procesie diagnostyczno-terapeutycznym.

¹⁵ B. Bober, *Efektywność procesu zarządzania ryzykiem decyzyjnym w przedsiębiorstwie medycznym*, red. E. Skrzypek, Wyd. UMCS, Lublin 2012.

6. Podsumowanie

Istotny wzrost zmian w turbulencyjnym otoczeniu szpitali publicznych, globalizacja, przyspieszenie rozwoju techniki, technologii medycznych oraz wzrostu pro jakościowych wymagań prosumentów, konieczność ochrony środowiska to determinanty zmian organizacyjno-funkcjonalnych szpitali publicznych.

Wdrażany budżetowy system finansowania szpitali publicznych pozwala określić, na podstawie wielokryterialnej analizy, prozdrowotne potrzeby lokalnej społeczności, konieczne nakłady, wymagany poziom zatrudnienia kadry medycznej oraz inwestycji prorozwojowych. Przypisanie działań, zadań, procesów do wyróżnionych struktur organizacyjno-funkcjonalnych – oddziałów szpitalnych (ośrodków odpowiedzialności) jest odpowiedzią na potrzebę decentralizacji zarządzania. Przeniesienie odpowiedzialności (możliwości wprowadzenia elementów gry rynkowej) przekłada się na korzyści z usług realizowanych przez te centra oraz na kompleksowość procesu świadczenia usług szpitalnych.

Wprowadzenie budżetu zadaniowego w szpitalach publicznych stanowi sposób na poszerzenie ilościowego wolumenu usług, przy jednoczesnym zapewnieniu ich wysokiej jakości. Natomiast użycie nośników kosztów w procesach rozliczania subprocesów przez poszczególne oddziały szpitalne na rzecz pozostałych działów oraz stworzonych na potrzeby realizacji eksperymentalnych projektów świadczenia usług szpitalnych specjalnej struktury organizacyjnej – interdyscyplinarnych zespołów medycznych – zwiększa skuteczność i efektywność wykorzystania posiadanych zasobów szpitala publicznego oraz poszczególnych działów diagnostycznych.

Kultura organizacyjno-funkcjonalna szpitala publicznego (oddziału) jest swoistym *social glue*, determinującym jakość oraz efektywność wykorzystania dostępnych zasobów w celu zapewnienia satysfakcji zdrowotnej pacjentów oraz redukcji ryzyka decyzyjnego w procesie świadczenia usług szpitalnych.

Z przeprowadzonej kwerendy literatury przedmiotu wynika, że dyfuzja nowoczesnych koncepcji oraz kompleksowych metod zarządzania szpitalem publicznym wpływa w istotny sposób na wzrost jakości opracowywanych subbudżetów oddziałowych, pozwalających na wypracowanie proinnowacyjnych strategii procesu świadczenia usług szpitalnych oraz redukcję ryzyka decyzyjnego. Kluczowe jest też zapewnienie narzędzi, które pozwalają monitorować na bieżąco wyniki procesów diagnostyczno-terapeutycznych oraz kosztów procesu świadczenia usług szpitalnych. Implementacja sformalizowanych narzędzi budżetowania, *controllingu* oraz systemów informacji zarządczej *Management Information Systems* (MIS) wpływa również w istotny sposób na wzrost jakości oraz efektywności procesu wymiany informacji.

Literatura

- Bober B., *Efektywność procesu zarządzania ryzykiem decyzyjnym w przedsiębiorstwie medycznym*, red. E. Skrzypek, Wyd. UMCS, Lublin 2012.
- Bober B., *Uwarunkowania implementacji rachunku kosztów ABC w przedsiębiorstwie medycznym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2012, nr 4.
- Bober B., *Zastosowanie sieci neuronowych w modelowaniu ryzyka szpitalnego*, red. E. Skrzypek, Wyd. UMCS, Lublin 2007.
- Buk H., *Nowoczesne zarządzanie finansami*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Dylewski M., Filipiak B., Szczypa P., *Budżetowanie w przedsiębiorstwie. Aspekty rachunkowe, finansowe i zarządcze*, CeDeWu, Warszawa 2007.
- Garbusewicz W., Kamela-Sowińska A., Poetschke H., *Rachunkowość zarządcza*, PWE, Warszawa 2000.
- Janc A., Szambelańczyk J., *Banki spółdzielcze w Polsce w procesach zmian systemowych*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2006.
- Kotapski R., *Budżetowanie w przedsiębiorstwie. Kompendium wiedzy*, Wyd. Marina, Wrocław 2006.
- Lubińska T., *Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Difin, Warszawa 2007.
- Ustawa z dnia 25 września 2009 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. nr 178, poz. 1374.
- Van der Heijden K., *Planowanie scenariuszowe w zarządzaniu strategicznym*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000.
- Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu*, red. R. Krupski, PWE, Warszawa 2005.
- Zawadzka Z., *Zarządzanie ryzykiem w banku komercyjnym*, Poltext, Warszawa 2000.

A Performance Budget as a Tool for the Comprehensive Management of Public Hospitals

Abstract. *The reform of public finances in Poland determines the search for effective methods of financing. One of them is a performance budget, through which there is a chance to increase the efficiency and transparency in planning and incurring health care expenditures in public hospitals.*

The proposed development is an attempt to present the ideas and the main objectives of performance budgeting, and to discuss the assumptions and relevant characteristics, with particular emphasis on expenditure in public hospitals. By creating departmental sub-budgets, more structure is given to the internal relations, leading to a more efficient use of resources, as well as, eliminating organizational inefficiencies in the functioning of public hospitals. While there is also a need to reduce costs and increase revenue, this needs to be coupled with the need to satisfy the requirements of quality enhancement for prosumers to a satisfactory level, which is the main catalyst for change in a public hospital.

Keywords: *public finance, performance budget, public hospital, hospital services*



Ryzyko w finansach



Dariusz Zarzecki

Uniwersytet Szczeciński

Szacowanie kosztu kapitału własnego na rynkach międzynarodowych

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono klasyfikację metod szacowania kapitału własnego, a następnie zaprezentowano najważniejsze metody szacowania kosztu kapitału w układzie transgranicznym. Odpowiednie oszacowanie kosztu kapitału dla rynków międzynarodowych stanowi wyzwanie. Dlatego powinny być poszukiwane i weryfikowane kolejne, lepsze rozwiązania w tym zakresie.*

***Słowa kluczowe:** koszt kapitału, metody szacowania kosztu kapitału, rynki międzynarodowe*

1. Wprowadzenie

Szacowanie kosztu kapitału na rynkach międzynarodowych należy do stosunkowo nowych, ciągle rozwijających się obszarów nauki i praktyki. Założenia modelu wyceny aktywów kapitałowych (CAPM) mogą być zastosowane również na rynku międzynarodowym. Przekształcając CAPM na międzynarodowy format odzwierciedlający specyficzne ryzyko kraju, model może być zmodyfikowany w ten sposób, że wolna od ryzyka stopa i beta będą odnosiły się do konkretnego, będącego przedmiotem analizy kraju, natomiast premia z tytułu ryzyka ujmowana jest jako premia globalna (światowa). Do oszacowania bety jako baza odniesienia (*benchmark*) powinien być wykorzystany światowy rynek kapitałowy. Koncepcja wydaje się interesująca i atrakcyjna, aczkolwiek jej zastosowanie w praktyce jest znacznie bardziej skomplikowane i trudne. Celem niniejszego opracowania jest dokonanie przeglądu najbardziej popularnych i użytecznych metod

szacowania kosztu kapitału na rynkach międzynarodowych – zarówno modeli opartych na CAPM, jak i na innych koncepcjach metodycznych.

2. Metody szacowania kosztu kapitału własnego

Koszt kapitału własnego wyznaczany jest za pomocą wielu różnych metod. W USA i innych krajach o ugruntowanej gospodarce rynkowej na potrzeby szacowania kosztu kapitału własnego najczęściej wykorzystuje się następujące metody:

1. Metodę CAPM – podejście oparte na jednoczynnikowym modelu wyceny (*Capital Asset Pricing Model* – CAPM).
2. Metodę APM – podejście oparte na wieloczynnikowym modelu wyceny (*Arbitrage Pricing Model* – APM).
3. Metodę DGM (stopy dywidendy) – podejście oparte na prognozie przyszłej dywidendy i stopy jej wzrostu (*Dividend Growth Model* – DGM).
4. Metodę DCF – podejście oparte na wyznaczaniu kosztu kapitału na podstawie prognoz analityków, dotyczących przepływów pieniężnych i aktualnej ceny rynkowej akcji (*Discounted Cash Flow Method* – DCF).
5. Model Famy-Frencha – podejście oparte na trzyczynnikowym modelu wyceny (*Fama-French Model*).
6. Model Butlera-Pinkertona – podejście oparte na jednoczynnikowym modelu wyceny z wykorzystaniem tzw. bety całkowitej, uwzględniającej całkowite ryzyko spółki, tj. systematyczne i specyficzne (*Butler-Pinkerton Model* – BPM).
7. Metodę składania – podejście oparte na składaniu poszczególnych elementów ryzyka (*Build-up Approach*).

W teorii szczególnym uznaniem cieszą się dwa sposoby (metody), zwane zamiennie modelami (teoriami), a mianowicie:

- model wyceny aktywów kapitałowych (CAPM – *Capital Asset Pricing Model*),
- model wieloczynnikowy wyceny aktywów (APM – *Arbitrage Pricing Model*).

Zastosowanie obu modeli łączy się z wieloma trudnościami, w szczególności z komplikacjami w zakresie pomiaru. Są to jednak modele teoretycznie poprawne, uwzględniają bowiem ryzyko i oczekiwaną inflację. Aby zastosować CAPM, należy oszacować trzy czynniki, które określają finalnie poziom kosztu kapitału własnego. Czynniki te to:

- wolna od ryzyka stopa,
- rynkowa premia z tytułu ryzyka,
- ryzyko systematyczne (rynkowe).

Model CAPM jest powszechnie stosowanym sposobem szacowania kosztu kapitału w krajach rozwiniętych. Dane wyjściowe do wyznaczenia kosztu kapitału konkretnej spółki giełdowej, czyli wolna od ryzyka stopa dyskontowa, oczekiwany zwrot rynkowy i indeks ryzyka (beta) wycenianej firmy są tam stosunkowo łatwe do uzyskania. W odniesieniu do spółek nienotowanych problem sprowadza się przede wszystkim do sposobu oszacowania indeksu ryzyka. Formalny zapis modelu CAPM przedstawia się następująco¹:

$$k = R_f + \beta(R_m - R_f), \quad (1)$$

gdzie:

- k – koszt kapitału własnego netto (po opodatkowaniu),
- R_f – wolna od ryzyka stopa dyskontowa,
- R_m – oczekiwany zwrot z portfolio rynkowego (średni zwrot z rynku akcji),
- β – indeks ryzyka obrazujący zmienność zwrotów danej spółki w stosunku do zmian zwrotów z rynku.

Model ten nazywany jest niekiedy jednoczynnikowym ze względu na występowanie tylko jednej zmiennej mierzącej wrażliwość zwrotów (tj. bety). Za pomocą metody CAPM można uzyskać odmienne wyniki oszacowania w zależności od zastosowanych technik liczenia poszczególnych składowych modelu. Różnice dotyczą rodzaju zastosowanej stopy wolnej od ryzyka (której wybór implikuje również kategorię zastosowanej premii rynkowej), sposobu wyznaczenia premii rynkowej (średnia arytmetyczna lub średnia geometryczna) oraz sposobu obliczania indeksu ryzyka.

Model CAPM służy do wyznaczania kosztu kapitału własnego, który w tym ujęciu jest funkcją indywidualnego indeksu ryzyka, opisującego wrażliwość zwrotów z akcji danej firmy w stosunku do zwrotów z całej gospodarki (zwykajowo reprezentowanej przez określony indeks giełdowy). Podejście oparte na wieloczynnikowym modelu wyceny (APM *approach*) również umożliwia oszacowanie kosztu kapitału własnego, ale w tym celu wykorzystuje zestaw czynników determinujących ryzykowność danego biznesu². Zestaw ten może być bardzo zróżnicowany, a wśród najczęściej uwzględnianych czynników wymienia się³: różnicę w oprocentowaniu długo- i krótkoterminowych obligacji rządowych,

¹ Wzór ten można znaleźć w zdecydowanej większości podręczników z dziedziny finansów, analizy finansowej i rachunkowości zarządczej. Zob. np. F.R. Kaen, *Corporate Finance*, Blackwell, Cambridge (USA) 1995, s. 294 oraz *Ibbotson Cost of Capital 2009 Yearbook*, Morningstar, Chicago 2009, s. 22.

² Założenia modelu APM (określanego niekiedy skrótem APT – *Arbitrage Pricing Theory*) znajdują się w większości podręczników z zakresu finansów, inwestycji i analizy finansowej. Por. np. R.A. Haugen, *Modern Investment Theory*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1993, s. 260-273.

³ Por. N.F. Chen, R. Roll, S.A. Ross, *Economic Forces and the Stock Market*, „Journal of Business” 1986, nr 59, s. 383-403. Interesującą próbę wykorzystania modelu APM na potrzeby

stopę inflacji, stopę wzrostu sprzedaży w sektorze produkcyjnym, różnicę między zwrotami z obligacji przedsiębiorstw o wysokim i niskim ryzyku. W praktyce mogą znaleźć zastosowanie również inne, często bardzo specyficzne czynniki (indeks wzrostu cen surowców i komponentów wykorzystywanych w danej branży, poziom dochodów określonych grup ludności, indeks cen energii, indeks cen ropy naftowej, zużycie określonych surowców itp.). Formalny zapis modelu APM przedstawia się następująco:

$$k = R_f + \sum_{i=1}^p \beta_i [E\{R_i\} - R_f], \quad (2)$$

gdzie:

- k – koszt kapitału własnego netto (po opodatkowaniu),
- R_f – wolna od ryzyka stopa dyskontowa,
- β_i – indeks ryzyka obrazujący zmienność zwrotów danej spółki w stosunku do zmian czynnika i ,
- p – liczba czynników ryzyka uwzględnionych w modelu,
- $[E\{R_i\} - R_f]$ – premia rynkowa z tytułu ryzyka przypisana do i -tego czynnika.

Model APM nie ma charakteru standardowego, uniwersalnego. Zmienne mogą być różne dla różnych gospodarek, sektorów, grup przedsiębiorstw. Zestaw zmiennych może ulegać zmianie. Jest to z jednej strony wada modelu, a z drugiej – także zaleta (lepsze dopasowanie modelu do rzeczywistości). Poniżej zaprezentowano oszacowanie kosztu kapitału własnego za pomocą metod CAPM i APM w wybranych spółkach amerykańskich. Pięcioletni model APM zastosowany przez firmę Alcar uwzględnia wrażliwość zwrotów poszczególnych spółek w stosunku do zwrotów takich czynników, jak⁴:

- krótkoterminowa inflacja (SINF),
- długoterminowa inflacja (LINF),
- poziom krótkoterminowych stóp procentowych (INT),
- premia z tytułu ryzyka bankructwa (PREM),
- miesięczny dochód narodowy brutto (GDP).

szacowania kosztu kapitału w różnych branżach przemysłu podjęła ponad 20 lat temu grupa badaczy amerykańskich w ramach grantu realizowanego pod auspicjami Institute of Quantitative Research in Finance. Por. M.A. Berry, E. Burmeister, M.B. McElroy, *Sorting Out Risks Using Known APT Factors*, „Financial Analysts Journal” 1988, March – April, s. 29-42.

⁴ M. Grinblatt, S. Titman, *Financial Markets and Corporate Strategy*, McGraw-Hill, Boston 1998, s. 374.

Zarówno model CAPM, jak i APM mają swoje ograniczenia. W praktyce wyceny przedsiębiorstw najpopularniejszą metodą jest technika składania⁵. W dalszej części artykułu skoncentrujemy się na najważniejszych metodach szacowania kosztu kapitału w aspekcie transgranicznym (międzynarodowym).

3. Międzynarodowy model wyceny aktywów kapitałowych (*International CAPM*)

Szacowanie kosztu kapitału na rynkach międzynarodowych należy do stosunkowo nowych, ciągle rozwijających się obszarów nauki⁶. W teorii znane – a w praktyce wykorzystywane – są różne modele służące temu celowi (tzw. *international cost of equity models*). Jednym z najbardziej znanych jest międzynarodowy model wyceny aktywów kapitałowych (*International CAPM*).

Założenia modelu wyceny aktywów kapitałowych (CAPM) mogą być zastosowane również na rynku międzynarodowym. Definicja portfolio rynkowego może być rozszerzona tak, aby obejmować rynki kapitałowe wszystkich krajów świata. Zgodnie z CAPM, oczekiwany zwrot z określonego rodzaju papierów wartościowych, aktywów lub kraju jest równy wolnej od ryzyka stopie plus iloczyn bety (indeksu ryzyka) i rynkowej premii z tytułu ryzyka.

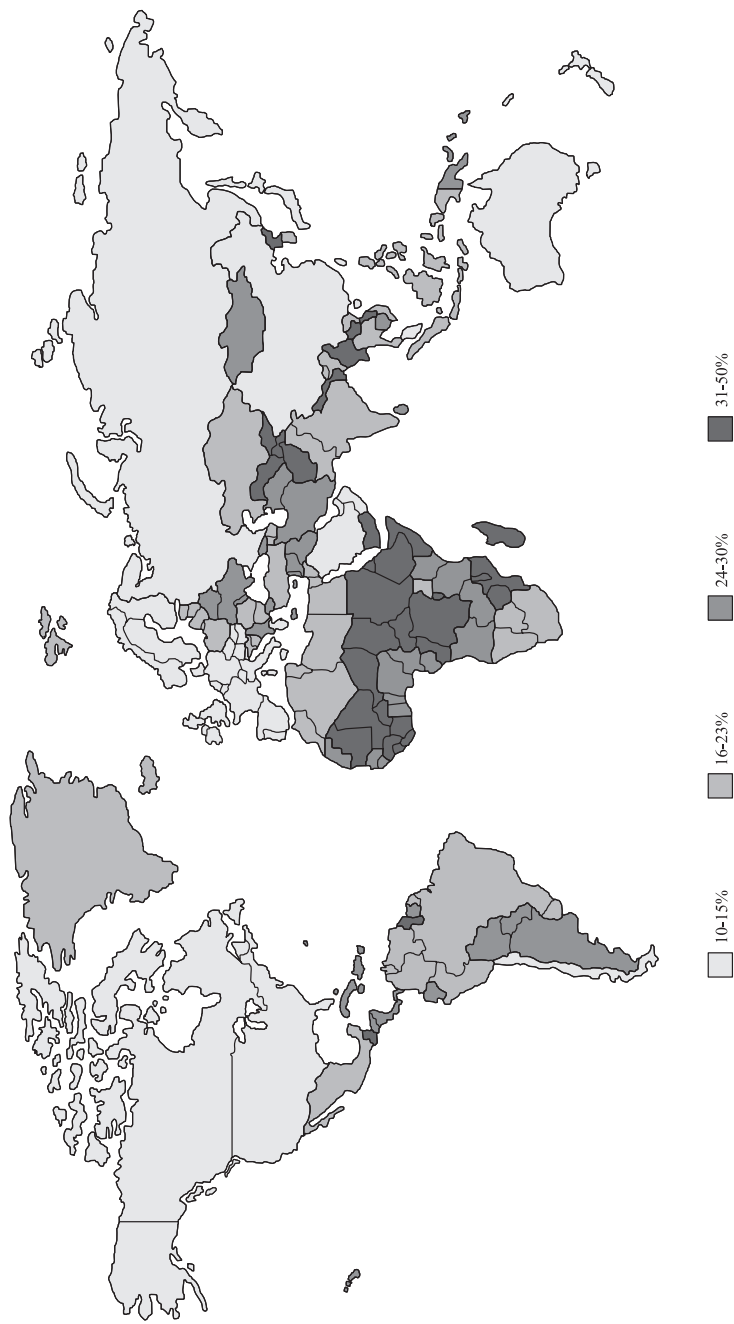
Przekształcając CAPM na międzynarodowy format odzwierciedlający specyficzne ryzyko kraju, model może być zmodyfikowany w ten sposób, że wolna od ryzyka stopa i beta będą odnosiły się do konkretnego kraju, będącego przedmiotem analizy, natomiast premia z tytułu ryzyka ujmowana jest jako premia globalna (światowa). Do oszacowania bety jako baza odniesienia (*benchmark*) może być wykorzystany światowy rynek kapitałowy⁷.

Kluczowym elementem ograniczającym w analizach prowadzonych w ujęciu międzynarodowym jest okres, za który dostępne są dane historyczne. Istotnym parametrem w modelu CAPM jest premia z tytułu ryzyka, którą szacuje się na podstawie danych historycznych w odpowiednio długim okresie. Na wielu rynkach dostępne dane obejmują jednak okresy znacznie krótsze od postulowanych, co

⁵ Więcej na temat tej metody można znaleźć w artykule: D. Zarzecki, *Użyteczność metody składania w szacowaniu kosztu kapitału własnego*, „Przegląd Organizacji” 2010, nr 2, s. 36-40. Metody szacowania kosztu kapitału własnego omówiono także w pracy: D. Zarzecki, *Metody wyceny przedsiębiorstw*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 1999, s. 147-201 oraz 245-260.

⁶ Por. np. A.C. Shapiro, *Foundations of Multinational Financial Management*, Allyn and Bacon, Needham Heights 1991, s. 19-21 i 433-439.

⁷ Zob. np. T.J. O'Brien, W. Dolde, *A Currency Index Global Capital Asset Pricing Model*, „European Financial Management”, March 2000, t. 6, nr 1.



Rysunek 1. Koszt kapitału własnego według krajów

Źródło: J.B. Wachowicz, *International Cost of Equity: The Science Behind the Art*, www.srr.com/article/international-cost-equity-science-behind-art [15.04.2013].

utrudnia lub wręcz uniemożliwia szacowanie premii z tytułu ryzyka (wyliczona w ten sposób premia charakteryzuje się dużym błędem, jest więc mało wiarygodna).

Najpełniejsze dane dotyczące rynków kapitałowych są dostępne w USA, co przemawia za próbami szacowania światowej (globalnej) premii z tytułu ryzyka poprzez odnoszenie jej do statystyk amerykańskich. Można tego dokonać w drodze podzielenia amerykańskiej premii z tytułu ryzyka przez betę na rynku amerykańskim, obliczoną w relacji do rynku światowego (jest to więc indeks obrazujący wrażliwość zmian zwrotów w USA względem zmian zwrotów na rynku światowym)⁸:

$$ERP_w = \frac{ERP_{US}}{\beta_{US}}, \quad (3)$$

gdzie:

ERP_w – światowa (globalna) premia z tytułu ryzyka,

ERP_{US} – premia z tytułu ryzyka w USA szacowana na podstawie maksymalnie długiej serii danych dostępnych historycznych,

β_{US} – beta (indeks ryzyka) rynku amerykańskiego w relacji do rynku światowego.

Ibbotson Associates oszacował premię z tytułu ryzyka dla rynku amerykańskiego na poziomie 6,97%, wykorzystując dane z lat 1926-2002. Jeśli przyjmiemy, że obliczany przez Morgan Stanley Capital International (MSCI) indeks światowy dobrze reprezentuje zachowanie rynków międzynarodowych jako całości, to możemy odnieść zwroty z rynku amerykańskiego do zwrotów opisywanych przez indeks światowy. Dane do obliczania indeksu światowego MSCI są dostępne od 1970 r. Amerykańska beta za okres 1970-2002, liczona na podstawie zwrotów miesięcznych, wynosi 0,92. Jeśli premia z tytułu ryzyka w USA wynosi 6,97 i amerykańska beta w relacji do rynku światowego wynosi 0,92, wówczas światowa premia z tytułu ryzyka – stosownie do podanego wyżej wzoru – ukształtuje się na poziomie 7,58% (6,97% podzielone przez 0,92)⁹.

Gdyby przyjąć premię z tytułu ryzyka dla rynku amerykańskiego na poziomie 5,0% – tak jak przyjmują to w swojej ostatniej pracy S. David Young i Stephen F. O'Byrne¹⁰ – oraz pozostawić amerykański indeks beta w wysokości 0,90, otrzymalibyśmy znacznie niższą wartość światowej premii z tytułu ryzyka (5,56% = 5,0% podzielone przez 0,90). Różnica jest bardzo istotna i potwierdza

⁸ *Stocks, Bonds, Bills and Inflation 2003 Yearbook. Valuation Edition*, Ibbotson Associates, Chicago 2003, s. 164.

⁹ *Ibidem*, s. 66 i 164.

¹⁰ Zob. S.D. Young, S.F. O'Byrne, *EVA and Value-Based Management. A Practical Guide to Implementation*, McGraw-Hill, New York 2001, s. 176.

znaczenie założenia o sposobie wyznaczania premii z tytułu ryzyka. Debata w tej ważnej i nadal nierozstrzygniętej kwestii przyciąga uwagę wielu teoretyków i praktyków finansów¹¹.

Co ciekawe, światowa premia z tytułu ryzyka liczona według wspomnianej metodologii i stosowana w 2013 r. wynosi 7,31% (premia z tytułu ryzyka w USA za okres 1926-2012 równa 6,70% podzielona przez amerykański indeks beta za okres 1970-2012 wynoszący 0,9163)¹². Jest więc bardzo zbliżona do premii światowej oszacowanej 10 lat wcześniej.

Następnym krokiem w zastosowaniu międzynarodowego modelu wyceny aktywów kapitałowych jest obliczenie specyficznego dla konkretnego kraju indeksu beta. Metodologia obliczania bety dla rynków międzynarodowych jest podobna do kalkulacji przeprowadzanej w odniesieniu do spółek krajowych. Wydaje się, że najważniejszym założeniem w tych obliczeniach jest wybór odpowiedniego okresu historycznego. O ile okres pięcioletni może być odpowiedni w przypadku rozwiniętych gospodarek, takich jak Wielka Brytania czy Francja, o tyle w odniesieniu do krajów rozwijających się lub przechodzących transformację wskazane jest zastosowanie krótszego odcinka czasu¹³.

Tabela 1. Indeksy beta w wybranych krajach obliczone w różnych odcinkach czasu (za okresy do września 1998 roku, do września 2002 roku i do września 2012 roku)

Okres	W. Brytania		Indonezja			Meksyk		
	do IX 1998	do IX 2002	do IX 1998	do IX 2002	do IX 2012	do IX 1998	do IX 2002	do IX 2012
60 miesięcy	0,74	0,74	1,67	1,54	1,39	1,39	1,39	1,23
48 miesięcy	0,67	0,75	1,91	1,71	1,44	1,53	1,22	1,30
36 miesięcy	0,68	0,78	2,10	0,92	?,86	1,67	1,32	1,14
24 miesiące	0,71	0,79	2,13	0,37	0,84	1,63	1,24	1,20

Źródło: *Stocks, Bonds, Bills and Inflation 1999 Yearbook. Valuation Edition*, Ibbotson Associates, Chicago 1999, s. 139; *Stocks, Bonds, Bills and Inflation 2003 Yearbook. Valuation Edition*, Ibbotson Associates, Chicago 2003, s. 164; *Ibbotson SBBBI 2013 Valuation Yearbook. Market Results for Stocks, Bonds, and Inflation 1926-2012*, Morningstar Inc., Chicago 2013, s. 134.

Tabela 1 obrazuje efekt zastosowania różnych odcinków czasu do obliczania indeksu beta na rynku rozwiniętym (Wielka Brytania) oraz rynkach rozwijających

¹¹ Zob. np. J. Glassman, K. Hassett, *Stock Prices Are Still Far Too Low*, „Wall Street Journal Europe” 1999, March 18, s. 12.

¹² *Ibbotson SBBBI 2013 Valuation Yearbook. Market Results for Stocks, Bonds, and Inflation 1926-2012*, Morningstar Inc., Chicago 2013, s. 133.

¹³ *Stocks, Bonds, Bills and Inflation 2003 Yearbook. Valuation Edition*, Ibbotson Associates, Chicago 2003, s. 164.

się (Indonezja i Meksyk). Rynki rozwijające się mają bety mniej stabilne w czasie niż rynki rozwinięte.

Okazuje się, że ogólnie znane problemy z szacowaniem statystycznie istotnych, stabilnych w czasie indeksów ryzyka (beta) są jeszcze bardziej widoczne w obliczeniach analogicznych indeksów w ujęciu międzynarodowym (indeksy ryzyka kraju). Rodzi to uzasadnione wątpliwości odnośnie do wiarygodności i praktycznej użyteczności szacunków uzyskanych za pomocą CAPM. Z obliczeń przeprowadzonych przez Ibbotson Associates wynika, że w niektórych przypadkach indeksy beta są wyraźnie wyższe dla gospodarek, które powszechnie uznawane są za wschodzące i bardziej ryzykowne niż dla gospodarek stabilnych, o silnej i ugruntowanej pozycji na świecie (zob. tab. 2).

Tabela 2. Indeksy beta, statystyka t , R^2 i błąd standardowy w wybranych krajach rozwijających się i rozwiniętych obliczone za okres październik 1997 roku – wrzesień 2002 roku

Kraj	Beta	Statystyka t	R^2	Błąd standardowy
Kolumbia	0,30	1,00	0,02	0,30
Indie	0,55	12,82	0,09	0,23
Indonezja	1,54	3,01	0,14	0,51
Polska	1,39	5,39	0,33	0,26
Wenezuela	0,81	2,28	0,08	0,36
Kanada	1,24	13,03	0,75	0,10
Niemcy	1,24	10,74	0,67	0,12
Japonia	0,89	6,96	0,45	0,13
Wielka Brytania	0,74	13,16	0,75	0,06
USA	1,04	25,54	0,92	0,04

Źródło: *Stocks, Bonds, Bills and Inflation 2003 Yearbook. Valuation Edition*, Ibbotson Associates, Chicago 2003, s. 165.

Trudno byłoby zaakceptować i stosować na potrzeby podejmowania decyzji inwestycyjnych indeksy beta oszacowane za pomocą omawianej metody dla takich krajów, jak: Kolumbia, Indie czy Wenezuela. Wyższy błąd standardowy oraz niższa statystyka t dla indeksów beta w gospodarkach wschodzących wskazują na mniejszą statystyczną istotność uzyskanych szacunków niż w przypadku analogicznych indeksów oszacowanych dla krajów rozwiniętych (Kanada, Niemcy, Japonia, Wielka Brytania, USA). Niższy współczynnik R^2 odnoszący się do indeksów beta w gospodarkach wschodzących oznacza, że mniej zwrotów obserwowanych na tych rynkach może być wyjaśnionych przez zmiany na rynku światowym.

4. Model makroekonomiczny

Kolejnym modelem służącym szacowaniu kosztu kapitału na różnych rynkach jest opracowany przez A.D. Clare'a i P. Kaplana model makroekonomiczny, który uwzględnia specyficzne informacje odnoszące się do danego kraju. Clare i Kaplan utrzymują, że następujące czynniki pomagają wyjaśnić poziom kosztu kapitału w poszczególnych krajach¹⁴:

- nadwyżka zwrotów na międzynarodowych rynkach papierów wartościowych (*excess return on world equity markets*),
- stopa wzrostu produktu krajowego brutto (*rate growth of GDP*),
- stopa wzrostu obrotów bieżących (*rate of growth of current account*),
- stopa wzrostu kursu dolara wyrażonego w walucie lokalnej (*rate of growth of dollar/local currency exchange rate*).

Clare i Kaplan rozpatrywali również inne czynniki, np. inflację i stopy procentowe. Czynniki te nie okazały się jednak statystycznie istotne. W tabeli 3 przedstawiono szacunki kosztu kapitału dokonane na podstawie omawianego modelu dla wybranych krajów rozwiniętych i – porównawczo – rozwijających się.

Tabela 3. Szacunki kosztu kapitału za pomocą modelu makroekonomicznego według danych z września 1998 roku (w %)

Kraje rozwinięte	Koszt kapitału	Kraje rozwijające się	Koszt kapitału
Kanada	15,76	Kolumbia	23,72
Niemcy	13,82	Indie	24,49
Japonia	13,36	Indonezja	26,36
Wielka Brytania	18,11	Polska	21,26
USA	15,46	Wenezuela	12,15

Źródło: *Stocks, Bonds, Bills and Inflation 1999 Yearbook. Valuation Edition*, Ibbotson Associates, Chicago 1999, s. 142.

5. Globalny model wyceny aktywów kapitałowych (*Globally Nested CAPM*)

Innym z możliwych rozwiązań w zakresie zastosowania modelu CAPM na rynkach międzynarodowych jest odpowiednie rozszerzenie modelu. Sprowadza

¹⁴ Zob. A.D. Clare, P. Kaplan, *A Macroeconomic Model of the Equity Risk Premium*, „Ibbotson Associates' Working Paper”, November 1998. Podano za: *Stocks, Bonds, Bills and Inflation 1999 Yearbook. Valuation Edition*, Ibbotson Associates, Chicago 1999, s. 143-144.

się to do wprowadzenia danych ilustrujących nie tylko interakcje specyficznego ryzyka kraju z gospodarką światową, ale też interakcje ryzyka kraju z gospodarką regionu geograficznego, w którym położone jest dane państwo. W koncepcji tej, przedstawionej przez Clare'a i Kaplana, zakłada się, że jeżeli rynki nie są w pełni zintegrowane, to ryzyko regionalne ma znaczenie. Na przykład dokonując próby szacowania kosztu kapitału własnego dla Polski, należałoby ocenić nie tylko sposób reagowania gospodarki polskiej na zmiany w gospodarce światowej, ale także sposób jej reagowania na zmiany w gospodarce regionalnej (Europa). Podejście to określane jest mianem globalnego modelu wyceny aktywów kapitałowych (*Globally Nested CAPM*)¹⁵.

Omawiany model można przedstawić w następujący sposób:

$$K_x = R_f + (\beta_{xw} \times ERP_w) + [\beta_{xr} \times ERP_r], \quad (4)$$

gdzie:

- k_x – koszt kapitału własnego w kraju x ,
- R_f – wolna od ryzyka stopa zwrotu,
- β_{xw} – kowariancja ryzyka kraju i ryzyka odnoszącego się do rynku światowego,
- ERP_w – światowa premia z tytułu ryzyka,
- β_{xr} – kowariancja ryzyka kraju i ryzyka odnoszącego się do regionu,
- ERP_r – odnosząca się do regionu premia z tytułu ryzyka, która nie jest światową premią z tytułu ryzyka.

Na przykład dla Meksyku wyniki oszacowania kosztu kapitału według stanu na koniec marca 2012 r. prezentują się następująco¹⁶:

$$\begin{aligned} K_x &= R_f + (\beta_{xw} \times ERP_w) + [\beta_{xr} \times ERP_r] = \\ &= 2,48 + (0,95 \times 7,21) + [0,61 \times 12,50] = 16,95\%. \end{aligned} \quad (5)$$

Zaletą tego modelu jest to, że uwzględnia on inne elementy ryzyka dla poprawy jakości statystycznej równania regresji. W swoim studium badawczym Clare i Kaplan wykazali, że model ten sprawdza się szczególnie dobrze w przypadku regionu Ameryki Łacińskiej. Niestety, wyniki dla innych regionów otrzymane na podstawie danych regionalnych MSCI nie były równie zachęcające. Za owe słabe wyniki regionalne modelu odpowiada, według niektórych opinii, dobór krajów do obecnie wykorzystywanych *benchmarków* MSCI. Regiony MSCI są konstruowane w głównej mierze wzdłuż granic geograficznych. Jednakże intuicja podpowiada, że lepszym rozwiązaniem dla tego modelu byłyby regiony, które

¹⁵ Por. *Stocks, Bonds, Bills and Inflation 1999 Yearbook. Valuation Edition*, Ibbotson Associates, Chicago 1999, s. 140-141.

¹⁶ *Ibbotson SBBI 2013 Valuation Yearbook. Market Results for Stocks, Bonds, and Inflation 1926-2012*, Morningstar Inc., Chicago 2013, s. 134.

grupują kraje według granic ekonomicznych. Obecnie opracowywane jest studium uzupełniające tego modelu, wykorzystujące zmodyfikowane *benchmarki* regionalne¹⁷.

6. Model ratingu ryzyka kraju (*Country Risk Rating Model*)

Jednym z problemów związanych z modelami rynkowymi jest ograniczenie ich zastosowania wyłącznie do gospodarek rynkowych. Jednakże w skali całego świata niewiele jest krajów, które dysponują danymi niezbędnymi do obliczenia kosztu kapitału własnego CAPM. Jako rozwiązanie tego i innych problemów dotyczących modelowania, Erb, Harvey i Viskanta zaproponowali model oparty na ratingach kredytowych krajów¹⁸.

Dwa razy w roku *Institutional Investor* sporządza rating ryzyka kraju (*country risk*) dla ponad 170 krajów na podstawie sondażu przeprowadzanego wśród pożyczkodawców z całego świata. W rezultacie otrzymywana jest zorientowana na przyszłość miara ryzyka dla dużej próby rynków.

Ideą tego podejścia jest to, że przy danych ratingach ryzyka i finansowych stopach zwrotu dla gospodarek rynkowych dałoby się już oszacować oczekiwane stopy zwrotu dla rynków rozwijających się bądź też gospodarek nierynkowych. Dla całej próby gospodarek rynkowych, dla których dostępne są stopy zwrotu i ratingi kredytowe kraju, dokonuje się regresji, w której zmienną zależną jest stopa zwrotu, a niezależną – logarytm naturalny ratingu kredytowego kraju dla poprzedniego okresu. Półroczne dane o ratingach kredytowych są dostępne dla wielu krajów, począwszy od 1979 r. W celu zwiększenia poziomu ufności statystycznej wykorzystywana jest cała historia dostępnych danych. Powstałe w efekcie równanie regresji pozwala oszacować oczekiwaną stopę zwrotu dla dowolnego kraju, mając dany jego rating kredytowy, bez względu na to, czy są dostępne dla niego dane dotyczące stóp zwrotu. Tabela 4 przedstawia rating ryzyka i oczekiwane stopy zwrotu dla wybranych krajów rozwiniętych i rozwijających się oraz nierynkowych z wykorzystaniem omawianego modelu. W kolejnej tabeli ujęto analogiczne ratingi kredytowe według danych za okres do końca marca 2012 r.¹⁹

Warto zauważyć, że na przestrzeni lat 2009-2012 poprawił się rating kredytowy Kanady i USA oraz Indii i Kolumbii. Pogorszył natomiast Niemiec, Japonii, Wielkiej Brytanii i Polski.

¹⁷ Ibidem, s. 135.

¹⁸ C. Erb, C.R. Harley, T. Viskanta, *Country Credit Risk and Global Portfolio Selection*, „Journal of Portfolio Management” 1995, Winter, s. 74-83.

¹⁹ *Ibbotson SBBI 2010 Valuation Yearbook...*, s. 118-119; *Ibbotson SBBI 2013 Valuation Yearbook...*, s. 135.

Tabela 4. Ratingi kredytowe oraz oczekiwane stopy zwrotu dla wybranych krajów z rynków rozwiniętych i rozwijających się (dane za okres do marca 2009 roku)

Wyszczególnienie	Kanada	Niemcy	Japonia	Wielka Brytania	USA
Rating kredytowy kraju	91,6	92,6	85,7	88,5	88,0
Oczekiwana stopa zwrotu (%)	8,8	8,6	10,1	9,5	9,6

Wyszczególnienie	Kolumbia	Indie	Indonezja	Polska	Wenezuela
Rating kredytowy kraju	55,3	59,9	47,5	71,5	40,7
Oczekiwana stopa zwrotu (%)	18,2	16,7	21,0	13,4	23,8

Źródło: 2009 *Ibbotson International Cost of Capital Report*, Morningstar Inc. Regresja wykorzystuje ratingi kredytowe krajów opracowane przez International Investor oraz rynkowe stopy zwrotu z Morgan Stanley Capital International. Podano za: *Ibbotson SBBI 2010 Valuation Yearbook. Market Results for Stocks, Bonds, and Inflation 1926-2009*, Morningstar Inc., Chicago 2010, s. 119.

Tabela 5. Ratingi kredytowe oraz oczekiwane stopy zwrotu dla wybranych krajów z rynków rozwiniętych i rozwijających się (dane za okres do marca 2012 roku)

Wyszczególnienie	Kanada	Niemcy	Japonia	Wielka Brytania	USA
Rating kredytowy kraju	93,1	89,8	81,1	85,6	89,4
Oczekiwana stopa zwrotu (%)	10,7	11,3	13,0	12,1	11,4

Wyszczególnienie	Kolumbia	Indie	Korea	Polska	Peru
Rating kredytowy kraju	64,6	64,0	78,5	63,7	70,5
Oczekiwana stopa zwrotu (%)	16,9	17,0	13,6	17,1	15,4

Źródło: 2012 *Ibbotson International Cost of Capital Report*, Morningstar Inc. Regresja wykorzystuje ratingi kredytowe krajów opracowane przez International Investor oraz rynkowe stopy zwrotu z Morgan Stanley Capital International. Podano za: *Ibbotson SBBI 2013 Valuation Yearbook. Market Results for Stocks, Bonds, and Inflation 1926-2012*, Morningstar Inc., Chicago 2013, s. 135.

7. Model oparty na różnicach w rentowności obligacji (*Country-Spread Model*)

Kolejnym stosowanym obecnie modelem międzynarodowym jest model oparty na różnicach w rentowności obligacji (*country spread*)²⁰. Przyjmując wiele

²⁰ *Ibbotson SBBI 2013 Valuation Yearbook. Market Results for Stocks, Bonds, and Inflation 1926-2012*, Morningstar Inc., Chicago 2013, s. 135.

form, model ten dodaje do kosztu kapitału własnego, oszacowanego bardziej konwencjonalnymi metodami, odpowiedni dla danego kraju *spread*. Zazwyczaj koszt kapitału własnego szacowany jest na podstawie danych z USA, po czym dodaje się do niego *spread* w celu nadania otrzymanej wartości wymiaru międzynarodowego. W idealnej sytuacji *spread* ten zawiera się między rentownością obligacji zagranicznych denominowanych w dolarach amerykańskich (obligacji Brady'ego) a rentownością obligacji skarbowych rządu USA.

Formalny wzór na szacowanie kosztu kapitału własnego danego kraju, który służy do dyskontowania przepływów pieniężnych wyrażonych w walucie lokalnej, przedstawia się następująco:

$$k_{local} = R_{fUS} + (R_{local\$issue} - R_{fUS}) + [\beta_{US} \times ERP_{US}], \quad (6)$$

gdzie:

k_{local} – koszt kapitału własnego do dyskontowania przepływów pieniężnych wyrażonych w walucie lokalnej,

R_{fUS} – bieżąca rentowność obligacji amerykańskich mających okres zapadalności identyczny z denominowanym w dolarach USA długiem wyemitowanym przez dany kraj,

$R_{local\$issue}$ – bieżąca rentowność obligacji wyemitowanych przez dany kraj, denominowanych i spłacanych w dolarach,

$\beta_{US} \times ERP_{US}$ – premia z tytułu ryzyka odpowiednia dla amerykańskich spółek operujących w tej samej branży, w której działa będąca przedmiotem wyceny spółka z danego kraju.

Spread pomiędzy rentownością obligacji ma na celu zmierzenie dodatkowej stopy zwrotu wymaganej dla zrekompensowania dodatkowego ryzyka towarzyszącego inwestycji zagranicznej. Jednakże, chociaż *spread* ten może ujmować przyrost zwrotów związany z ryzykiem kursowym i innymi rodzajami ryzyka charakterystycznymi dla danego kraju, należy zauważyć, że na rynku papierów wartościowych w danym kraju mogą występować dodatkowe rodzaje ryzyka, które nie są ujęte w *spreadzie* rentowności. Niemniej jednak model ten stanowi dobry punkt odniesienia dla sprawdzania innych modeli.

Na przykład załóżmy, że rentowność denominowanej w dolarach obligacji zagranicznej kraju o gospodarce rozwijającej się jest obecnie o 15% wyższa niż rentowność obligacji skarbowej USA. Szacowany koszt kapitału własnego w USA (według stanu na grudzień 2012 r.) z wykorzystaniem modelu CAPM wynosi 11,3% (rentowność długoterminowych obligacji skarbowych USA na grudzień 2012 r. – 2,41% plus premia z tytułu ryzyka na rynku amerykańskim – 6,7%). A zatem szacowany koszt kapitału dla tego kraju o gospodarce rozwijającej się, z wykorzystaniem modelu *country spread*, wynosiłby 26,3% (koszt kapitału własnego w USA – 11,3% plus 15% *spreadu* dla omawianego kraju).

8. Model względnego odchylenia standardowego (*Relative Standard Deviation Model*)

Prostszym podejściem do obliczania międzynarodowego kosztu kapitału własnego (*international cost of equity*) jest zastosowanie modelu odchylenia standardowego. W modelu tym odchylenia standardowe rynków międzynarodowych stanowią indeksy oparte na odchyleniu standardowym rynku amerykańskiego. Krajom o wyższych odchyleniach standardowych niż w USA przypisywana jest wyższa premia z tytułu ryzyka, proporcjonalnie do ich względnego odchylenia standardowego. Innymi słowy, kraj, w którym odchylenie standardowe stóp zwrotu stanowi dwukrotność odchylenia standardowego stóp zwrotu w USA, jest postrzegany również jako dwa razy bardziej ryzykowny niż rynek USA²¹.

$$\sigma_{jR} = \frac{\sigma_j}{\sigma_{US}}, \quad (7)$$

gdzie:

- σ_{jR} – względne odchylenie standardowe kraju j ,
- σ_j – odchylenie standardowe stóp zwrotu w kraju j ,
- σ_{US} – odchylenie standardowe stóp zwrotu w USA.

Na przykład w grudniu 2008 r. względne odchylenie standardowe stóp zwrotu w Kanadzie wynosiło 1,27 (5,67% / 4,46%), premia z tytułu ryzyka wynosiłaby więc 8,23% (6,47% × 1,27) (różnica wynika z zaokrągleń). Trudność związana z wykorzystaniem tego modelu polega na tym, że generuje on bezzasadnie wysokie miary premii z tytułu ryzyka dla wielu rynków międzynarodowych. Na rynkach rozwiniętych, takich jak brytyjski czy japoński, względne odchylenie standardowe przekracza 1,54. Na mniej rozwiniętych rynkach statystyki te mogą być na jeszcze wyższym poziomie (np. w Polsce jest to 3,76). W tabeli 6 przedstawiono względne odchylenie standardowe dla wybranych rynków rozwiniętych i rozwijających się w grudniu 2008 r.²²

W tabeli 7 zaprezentowano analogiczne względne odchylenia standardowe dla wybranych krajów, ale trzy lata później, tj. w grudniu 2011 r. Z porównania wskaźników ujętych w obu tabelach nasuwa się wniosek o stosunkowo dużej stabilności odchyleń standardowych. W przypadku krajów rozwiniętych wskaźniki w okresie 3 lat pozostały praktycznie na tym samym poziomie. Nastąpiła także nieznaczna poprawa wskaźników w Kolumbii i Indiach oraz dość wyraźna w Polsce. Odnosząc to do naszego kraju, można przyjąć, że jest to wyraz szybszego niż w innych

²¹ Ibidem, s. 136.

²² 2009 Ibbotson *International Cost of Capital Report*, s. 120.

Tabela 6. Względne odchylenie standardowe dla wybranych krajów w grudniu 2008 roku

Kraje rozwinięte	Względne odchylenie standardowe	Kraje rozwijające się	Względne odchylenie standardowe
Kanada	1,27	Kolumbia	2,04
Niemcy	1,39	Indie	1,90
Japonia	1,42	Indonezja	3,12
Wielka Brytania	1,46	Polska	3,50
USA	1,00	Wenezuela	3,13

Źródło: 2009 Ibbotson International Cost of Capital Report, Morningstar Inc. Statystyki dla krajów rozwiniętych wyprowadzono z miesięcznych stóp zwrotów z indeksów MSCI (Morgan Stanley Capital International). Statystyki dla rynków wschodzących wyznaczono na podstawie miesięcznych stóp zwrotów z indeksów S&P/IFCG. Podano za: Ibbotson SBBI 2010 Valuation Yearbook. Market Results for Stocks, Bonds, and Inflation 1926-2009, Morningstar Inc., Chicago 2010, s. 120.

Tabela 7. Względne odchylenie standardowe dla wybranych krajów w grudniu 2011 roku

Kraje rozwinięte	Względne odchylenie standardowe	Kraje rozwijające się	Względne odchylenie standardowe
Kanada	1,28	Kolumbia	1,94
Niemcy	1,42	Indie	1,89
Japonia	1,38	Korea	2,41
Wielka Brytania	1,43	Polska	3,24
USA	1,00	Turcja	3,86

Źródło: Ibbotson SBBI 2013 Valuation Yearbook. Market Results for Stocks, Bonds, and Inflation 1926-2012, Morningstar Inc., Chicago 2013, s. 136.

państwach rozwoju gospodarczego, coraz lepszego, mniej ryzykownego środowiska do prowadzenia działalności gospodarczej i ugruntowania mocnej pozycji Polski w Unii Europejskiej i Europie Środkowej. Niemniej wskaźnik równy 3,24 jest nadal zdecydowanie wyższy niż w przypadku Kolumbii, Indii czy Korei, co wskazuje na ciągle duży dystans nie tylko od najbardziej rozwiniętych rynków świata, ale i od przodujących krajów w grupie państw rozwijających się. Potwierdza to nadal niski w porównaniu z innymi krajami rating kredytowy Polski.

9. Podsumowanie

Szacowanie kosztu kapitału, w tym w szczególności kosztu kapitału własnego, należy do ważnych elementów procesu podejmowania decyzji. Niewłaściwie oszacowany koszt kapitału może spowodować rezygnację z wielu atrakcyjnych

projektów inwestycyjnych (w przypadku zawyżenia szacunku) bądź podjęcie projektów o niskiej efektywności (w sytuacji zaniżenia oszacowania). Dodatkową komplikacją jest to, że prawdziwa stopa dyskontowa, którą należałoby dyskontować przyszłe przepływy pieniężne, nie jest znana. Zastosowana stopa dyskontowa może być traktowana jako bardziej lub mniej dokładny estymator prawdziwego kosztu kapitału. Z jednej strony poziom stopy dyskontowej jest obiektywizowany historyczną premią z tytułu ryzyka, uzyskiwaną z inwestycji w przedsięwzięcia o zbliżonym ryzyku, a z drugiej – ustalany jest samodzielnie przez poszczególnych użytkowników tej kategorii, co wiąże się z nieuniknionym subiektywizmem i błędami pomiaru.

W teorii i praktyce znane są jeszcze inne niż omówione wyżej modele służące szacowaniu kosztu kapitału w przekroju różnych krajów. Modele te oparte są na odmiennych założeniach i prowadzą najczęściej do uzyskiwania różnych wyników²³. Problematyka szacowania kosztu kapitału własnego i praktycznego stosowania tej ważnej kategorii ekonomicznej należy do szczególnie złożonych, a w ujęciu transgranicznym (międzynarodowym) – pojawiają się dodatkowe trudności i kontrowersje. Odpowiednie oszacowanie kosztu kapitału dla rynków międzynarodowych stanowi więc wyzwanie, dla którego poszukuje się obecnie kolejnych rozwiązań. Modele kosztu kapitału jako takie dotknięte są problemem niedokładności statystycznej i ograniczoności danych. Jest to jednak tylko część trudności, jakie można napotkać w procesie szacowania kosztu kapitału własnego na arenie międzynarodowej. Prowadzenie dalszych badań i poszukiwań w tym zakresie oraz upowszechnianie wiedzy wśród menedżerów jest więc bez wątpienia ważnym zadaniem stojącym przed teorią.

Literatura

- Berry M.A., Burmeister E., McElroy M.B., *Sorting Out Risks Using Known APT Factors*, „Financial Analysts Journal” 1988, March – April.
- Chen N.F., Roll R., Ross S.A., *Economic Forces and the Stock Market*, „Journal of Business” 1986, nr 59.
- Clare A.D., Kaplan P., *A Macroeconomic Model of the Equity Risk Premium*, „Ibbotson Associates’ Working Paper”, November 1998.
- Diermeier J., Solnik B., *Global Pricing of Equity*, „Financial Analysts Journal” 2001, July/August, nr 57 (4).
- Erb C., Harley C.R., Viskanta T., *Country Credit Risk and Global Portfolio Selection*, „Journal of Portfolio Management” 1995, Winter.

²³ Zob. np. L.E. Pereiro, *Valuation of Companies in Emerging Markets. A Practical Approach*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken 2002, s. 99-116; J. Diermeier, B. Solnik, *Global Pricing of Equity*, „Financial Analysts Journal” 2001, July/August, nr 57 (4), s. 37-47.

- Glassman J., Hassett K., *Stock Prices Are Still Far Too Low*, „Wall Street Journal Europe” 1999, March 18.
- Grinblatt M., Titman S., *Financial Markets and Corporate Strategy*, McGraw-Hill, Boston 1998.
- Haugen R.A., *Modern Investment Theory*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs 1993.
- Ibbotson Cost of Capital 2009 Yearbook*, Morningstar, Chicago 2009.
- Ibbotson SBBi 2010 Valuation Yearbook. Market Results for Stocks, Bonds, and Inflation 1926-2009*, Morningstar Inc., Chicago 2010.
- Ibbotson SBBi 2013 Valuation Yearbook. Market Results for Stocks, Bonds, and Inflation 1926-2012*, Morningstar Inc., Chicago 2013.
- Kaen F.R., *Corporate Finance*, Blackwell, Cambridge (USA) 1995.
- O’Brien T.J., Dolde W., *A Currency Index Global Capital Asset Pricing Model*, „European Financial Management” 2000, March, t. 6, nr 1.
- Pereiro L.E., *Valuation of Companies in Emerging Markets. A Practical Approach*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken 2002.
- Shapiro A.C., *Foundations of Multinational Financial Management*, Allyn and Bacon, Needham Heights 1991.
- Stocks, Bonds, Bills and Inflation 1999 Yearbook, Valuation Edition*, Ibbotson Associates, Chicago 1999.
- Stocks, Bonds, Bills and Inflation 2003 Yearbook, Valuation Edition*, Ibbotson Associates, Chicago 2003.
- Wachowicz J.B., *International Cost of Equity: The Science Behind the Art*, www.srr.com/article/international-cost-equity-science-behind-art [15.04.2013].
- Young S.D., O’Byrne S.F., *EVA and Value-Based Management. A Practical Guide to Implementation*, McGraw-Hill, New York 2001.
- Zarzecki D., *Metody wyceny przedsiębiorstw*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 1999.
- Zarzecki D., *Użyteczność metody składania w szacowaniu kosztu kapitału własnego*, „Przegląd Organizacji” 2010, nr 2.

Estimating the International Cost of Equity Capital

Abstract. *This paper presents a classification for the methods of equity cost estimations, and examines the most important methods of estimating the international cost of equity capital. A proper determination of international market cost of capital is a challenge for which new solutions should be searched for and examined.*

Keywords: *cost of capital, method of estimating the cost of capital, international markets*

Rafał Czyżycki

Uniwersytet Szczeciński

Estymacja jądrowa w modelowaniu rozkładu stopy zwrotu

***Streszczenie.** Rozkład stopy zwrotu z inwestycji jest jednym z najczęściej analizowanych i wykorzystywanych pojęć na rynku kapitałowym. Często przy korzystaniu w różnego typu badaniach z funkcji gęstości stopy zwrotu przyjmuje się klasyczne założenie, że dana stopa zwrotu charakteryzuje się rozkładem normalnym. W artykule zaprezentowano możliwości wykorzystania do modelowania stóp zwrotu estymacji jądrowej wchodzącej w skład nieklasycznych metod estymacji.*

***Słowa kluczowe:** stopa zwrotu, funkcja gęstości, metody nieklasyczne, estymacja jądrowa*

1. Wprowadzenie

Stopa zwrotu oprócz ryzyka jest jednym z najważniejszych pojęć w teorii i praktyce finansów. Jest ona podstawową determinantą m.in. przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych. Od poziomu prawdopodobieństwa osiągnięcia określonego zysku lub poniesienia ewentualnej straty inwestorzy najczęściej uzależniają decyzję nabycia lub zbycia określonych papierów wartościowych. Przy szacowaniu wielkości takiego prawdopodobieństwa, w praktyce bardzo często przyjmuje się założenie o normalności rozkładu stóp zwrotu. Założenie takie jest również często przyjmowane w różnego typu modelach opisujących funkcjonowanie rynku kapitałowego czy też mających wspomagać decyzje inwestycyjne. Występuje ono w modelu wyceny opcji Blacka-Scholsa, w modelu wyceny aktywów finansowych CAMP lub w przypadku wyznaczania wartości narażonej

na ryzyko (VaR). Założenie o normalnym rozkładzie stóp zwrotu przyjmuje się przede wszystkim w celu przyspieszenia, uproszczenia i ułatwienia dokonywania określonych obliczeń. Jednak istotne odstępstwo rzeczywistych stóp zwrotu od przyjętych w założeniach może spowodować szereg negatywnych konsekwencji. Może m.in. być podstawą do zakwestionowania wiarygodności, a przez to aplikacyjności wielu technik, metod i modeli wykorzystywanych do analiz, diagnoz i prognoz rynku kapitałowego.

2. Badanie normalności stóp zwrotu

Stopę zwrotu najczęściej definiuje się jako arytmetyczną lub logarytmiczną stopę zwrotu. W przypadku analizowania arytmetycznej stopy zwrotu R_t jej wartość wyznacza się za pomocą formuły:

$$R_t = \frac{P_t - P_{t-1} + D_t}{P_{t-1}}, \quad (1)$$

natomiast logarytmiczną stopę zwrotu wyznaczyć można jako:

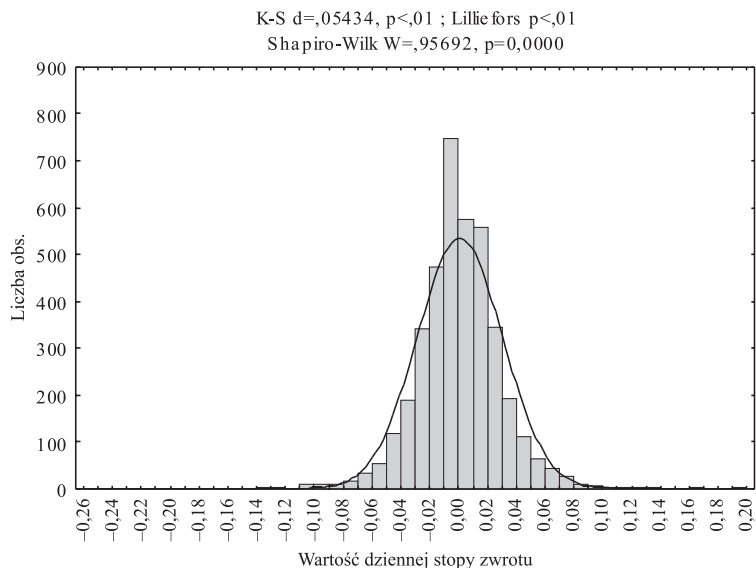
$$R_t^* = \ln \frac{P_t + D_t}{P_{t-1}}, \quad (2)$$

gdzie:

- P_t – cena papieru wartościowego w okresie t ,
- P_{t-1} – cena papieru wartościowego w okresie $t - 1$,
- D_t – wartość wypłaconej dywidendy w okresie t .

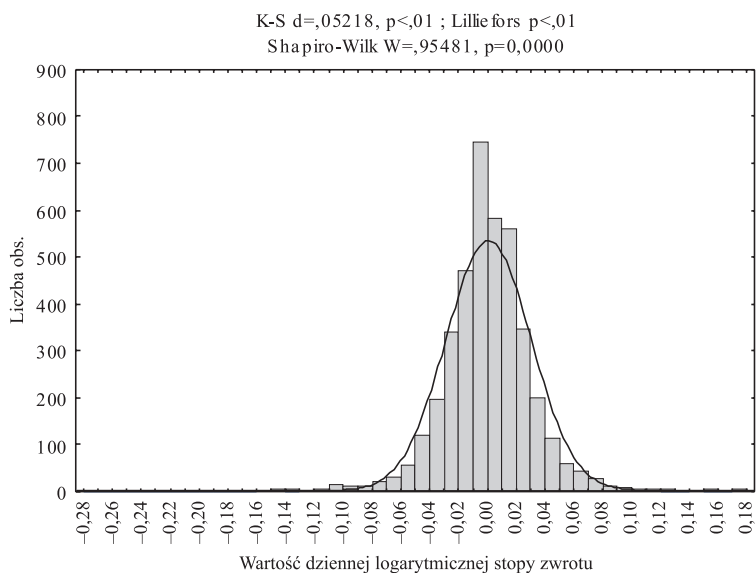
W zależności od przyjętego horyzontu czasowego można analizowaćienne, tygodniowe, miesięczne czy roczne stopy zwrotu. Na potrzeby artykułu analizę ograniczono tylko do dziennych stóp zwrotu. Ponadto ze względu na ograniczenia wydawnicze zaprezentowane wyniki dotyczą tylko spółki Kombinat Górniczo-Hutniczy Miedzi (KGHM), której wyboru dokonano przede wszystkim ze względu na dużą jej popularność wśród inwestorów na Giełdzie Papierów Wartościowych (GPW) w Warszawie. Badanie obejmuje okres od 11.07.1997 r. (drugie notowanie KGHM na giełdzie, czyli moment, dla którego można obliczyć pierwszy raz dzienną stopę zwrotu) do 30.04.2013 r., czyli w sumie 3961 notowań.

Badanie normalności stóp zwrotu polega na postawieniu dwóch hipotez: hipotezy zerowej, która mówi o zgodności dystrybuanty rozkładu danej stopy zwrotu z dystrybuantą rozkładu normalnego, oraz hipotezy alternatywnej do hipotezy zerowej zakładającej, że dystrybuanta rozkładu stopy zwrotu nie jest dystrybuantą rozkładu normalnego.



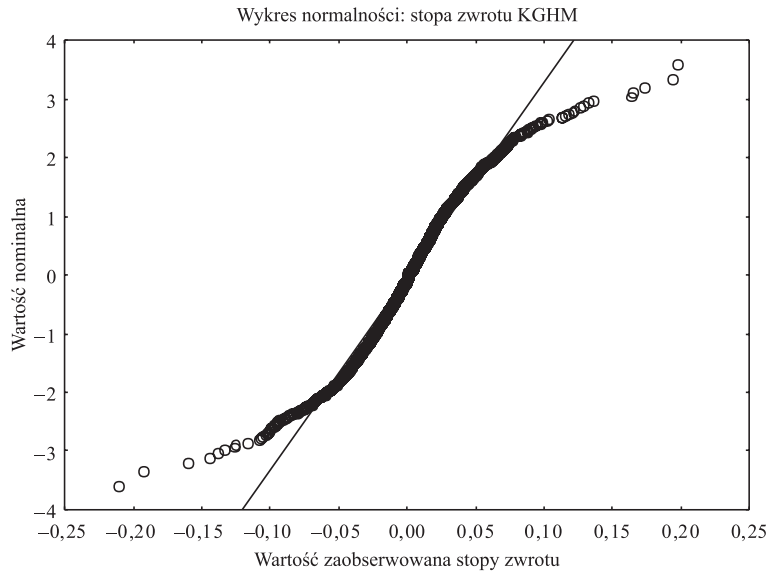
Rysunek 1. Histogram dziennej stopy zwrotu dla KGHM w okresie od 11.07.1997 roku do 30.04.2013 roku wraz z oszacowaną teoretyczną linią rozkładu normalnego

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 2. Histogram dziennej logarytmicznej stopy zwrotu dla KGHM w okresie od 11.07.1997 roku do 30.04.2013 roku wraz z oszacowaną teoretyczną linią rozkładu normalnego

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 3. Wykres normalności dla dziennej stopy zwrotu akcji KGHM w okresie od 11.07.1997 roku do 30.04.2013 roku

Źródło: opracowanie własne.

Hipotezy powyższe weryfikuje się za pomocą odpowiednich testów zgodności, do których najczęściej zalicza się:

- test normalności Kołmogorowa-Smirnowa (K-S) z poprawką Lilleforsa oraz
- test W Shapiro-Wilka (wykorzystywany w tym celu pakiet obliczeniowy Statistica10PL ogranicza wielkość próby do 5000 obserwacji).

Dla przyjętego okresu badawczego zarówno test normalności Kołmogorowa-Smirnowa, jak i test Shapiro-Wilka wskazują, że rozkłady dziennych stóp zwrotu dla KGHM nie są rozkładami normalnymi. Dotyczy to arytmetycznych i logarytmicznych stóp zwrotu. W przypadku arytmetycznych stóp zwrotu występuje asymetria prawostronna, natomiast w przypadku logarytmicznych stóp zwrotu – lewostronna. W obu przypadkach mamy do czynienia z wyraźnym rozkładem leptokurtycznym. Omawiane rozkłady wraz z wartościami odpowiednich testów statystycznych przedstawiono na rysunkach 1 i 2.

Dodatkowym potwierdzeniem tego, że stopy zwrotu dla KGHM¹ nie podlegają rozkładowi normalnemu, są wyniki analizy tzw. wartości odstających. Narzędziem ułatwiającym taką analizę jest m.in. wykres normalności, na którym

¹ Przeprowadzone badania świadczą, że jest to zjawisko występujące w przypadku zdecydowanej większości spółek notowanych na giełdzie.

linia prosta obrazuje wartości dla rozkładu normalnego, natomiast poszczególne punkty przedstawiają wartości rzeczywiście zaobserwowane. Im bardziej punkty „układają” się wzdłuż linii prostej, tym większa jest zgodność danego rozkładu z rozkładem normalnym, natomiast im większe są odchylenia punktów od prostej, tym większe jest prawdopodobieństwo, że analizowana zmienna podlega rozkładowi innemu niż normalny.

W przypadku stóp zwrotu akcji KGHM wykres normalności przedstawiono na rysunku 3. Analizując ten wykres, zauważa się występowanie tzw. grubych ogonów, czyli wartości ekstremalnych na końcach przedziału zmienności. Dotyczy to zarówno minimalnych (ujemnych), jak i maksymalnych (dodatnich) stóp zwrotu.

Na podstawie powyższych badań należy stwierdzić, że często przyjmowane a priori założenie o normalności rozkładu stóp zwrotu nie jest podejściem właściwym. Również weryfikowanie hipotez o zgodności rozkładu danej stopy zwrotu z innymi znanymi, klasycznymi rozkładami nie zawsze daje pożądane rezultaty. Oznacza to, że często jedynym sposobem estymacji nieznanego rozkładu badanej zmiennej losowej jest wykorzystanie metod nieklasycznych, wśród których coraz większym zainteresowaniem cieszy się estymacja jądrowa.

3. Pojęcie i możliwości wykorzystania estymacji jądrowej w analizie stóp zwrotu

Jądrowy estymator gęstości prawdopodobieństwa jednowymiarowej zmiennej losowej definiowany jest wzorem:

$$\hat{f}(x) = \frac{1}{mh} \sum_{i=1}^m K\left(\frac{x-x_i}{h}\right), \quad (3)$$

gdzie:

m – liczebność próby losowej,

h – parametr wygładzania,

K – jądro funkcji, spełniające następujące warunki:

$$\int_{-\infty}^{\infty} K(x) dx = 1, \quad (4)$$

$$K(x) = K(-x), \text{ dla każdego } x \in R, \quad (5)$$

$$K(0) \geq K(x), \text{ dla każdego } x \in R. \quad (6)$$

Przy wykorzystywaniu estymacji jądrowej do szacowania funkcji gęstości ważne znaczenie ma wybór postaci jądra oraz właściwe wyznaczenie parametru wygładzania. Spośród wielu znanych funkcji, które spełniają wyżej wskazane wymagania dla funkcji jądrowej, ostatecznego wyboru dokonuje się przede wszystkim na podstawie efektywności danej funkcji oraz dodatkowych własności, które dana funkcja posiada. Efektywność danego jądra jest to stopień, w jakim minimalizowana jest wartość scałkowanego błędu średniokwadratowego *MISE* (*Mean Intergrated Square Error*), definiowanego jako:

$$MISE = \int_{-\infty}^{\infty} E \left(\left[\hat{f}(x) - f(x) \right]^2 \right) dx. \quad (7)$$

Z tego punktu widzenia najbardziej efektywne jest jądro Epanechnikowa, zdefiniowane jako:

$$K(x) = \begin{cases} \frac{3}{4}(1-x)^2 & \text{dla } x \in [-1;1], \\ 0 & \text{dla } x \in (-\infty;1) \cup (1;\infty), \end{cases} \quad (8)$$

a inne, również często stosowane jądro, jakim jest jądro normalne o postaci:

$$K(x) = \frac{1}{\sqrt{2\pi}} \exp\left(-\frac{x^2}{2}\right) \quad (9)$$

jest jedynie o 5% mniej efektywne od jądra Epanechnikowa. W przypadku innych popularnych funkcji jądra (np. dwuwagowy, trójkątny) spadek efektywności względem jądra Epanechnikowa również jest istotnie mały. Z tego też względu dokonując wyboru funkcji jądra, uwzględnia się przede wszystkim jego własności, takie jak klasa regularności, prostota obliczeń czy też inne istotne dla prowadzonych badań cechy jądra (np. jądro normalne ma pochodną dowolnego rzędu, ale jego całka nie jest wyrażalna wzorem analitycznym, a w przypadku innych jąder całka jest możliwa do obliczenia, ale pochodna nie istnieje w całej dziedzinie)². Sam wybór jądra nie ma jednak dla jakości estymacji takiego znaczenia jak wybór parametru wygładzania h . Przyjęcie zbyt dużej wartości współczynnika wygładzania powoduje zbyt mocne wygładzenie estymowanej funkcji gęstości rozkładu prawdopodobieństwa, przyjęcie natomiast zbyt małej wartości spowoduje pojawienie się dużej liczby lokalnych ekstremów. Istnieje kilka sposobów wyznaczenia wartości parametru wygładzania h . Najprostszą z nich jest metoda przybliżona, która sprawdza się jednak tylko w tych przypadkach, kiedy estymowany rozkład jest zbliżony do rozkładu normalnego. W tym przypadku jednak

² P. Kulczycki, *Estymatory jądrowe w analizie systemowej*, Wyd. Naukowo-Techniczne, Warszawa 2005, s. 67-68.

należałoby się zastanowić nad celowością wykorzystywania w prowadzonych badaniach estymacji jądrowej. Inną metodą jest metoda podstawień k -tego rzędu, którą można wykorzystać tylko wówczas, kiedy mamy do czynienia z jednowymiarowym rozkładem zmiennej losowej i w dodatku przyjęta funkcja jądra jest różniczkowalna $(2k + 2)$ -krotnie. Ponieważ w praktyce przy korzystaniu z tej metody przyjmuje się $k = 2$ (czyli korzysta się z metody 2. rzędu) wystarczy, aby dla funkcji jądra istniały tylko cztery pierwsze pochodne. Bardziej uniwersalną metodą jest np. metoda krzyżowego uwiarygodnienia, którą można stosować niezależnie od wymiaru analizowanej zmiennej losowej, ale w praktyce wykorzystuje się ją przede wszystkim w przypadku rozkładów wielowymiarowych. Ponadto niezależnie od sposobu wyznaczenia wartości parametru wygładzania, w celu lepszego dopasowania estymowanej funkcji gęstości do rozkładu analizowanej zmiennej, dokonuje się modyfikacji parametru wygładzania. Sprowadza się ona do tego, że przy wyznaczaniu wartości estymatora jądrowego, jądro wyznaczone dla każdej wartości i -tej zmiennej koryguje się o wartość parametru $S_i > 0$, wyznaczonego na podstawie wzoru:

$$S_i = \left(\frac{\hat{f}(x_i)}{\tilde{s}} \right)^{-c}, \quad (10)$$

gdzie c jest nieujemnym parametrem decydującym o intensywności modyfikacji, najczęściej przyjmującym wartość $0,5$, $\hat{f}(x_i)$ – jest estymatorem jądrowym wyznaczonym na podstawie wzoru (1), a \tilde{s} jest średnią geometryczną z tych estymatorów, otrzymaną jako:

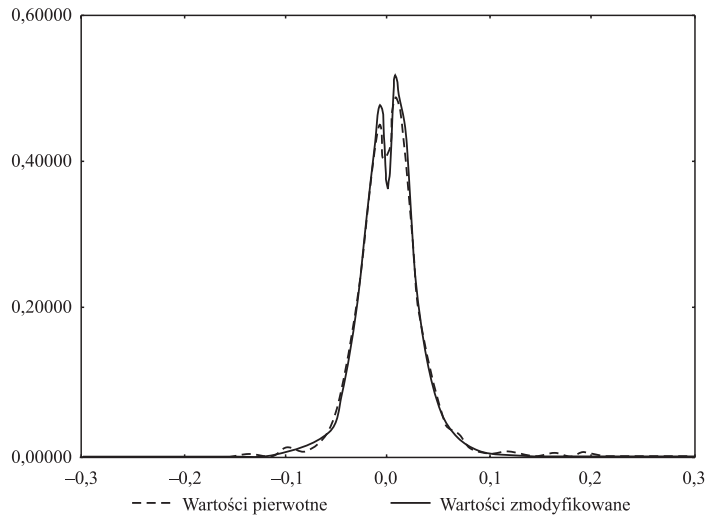
$$\tilde{s} = \exp \left(\frac{1}{m} \sum_{i=1}^m \ln(\hat{f}(x_i)) \right). \quad (11)$$

Przy uwzględnieniu występowania parametru modyfikującego S_i , estymator jądrowy dla jednowymiarowej zmiennej losowej definiowany jest wzorem:

$$\hat{f}(x) = \frac{1}{mh} \sum_{i=1}^m \frac{1}{S_i} K \left(\frac{x - x_i}{S_i h} \right). \quad (12)$$

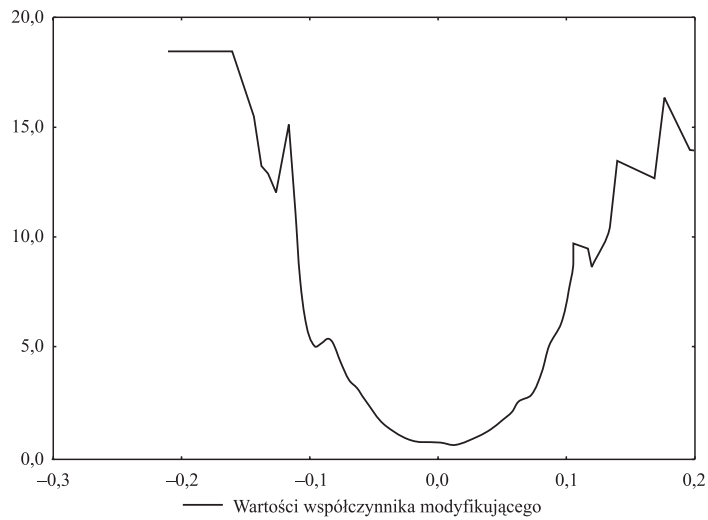
4. Wyniki badań

Szacując rozkład gęstości stóp zwrotu z akcji KGHM w okresie od 11.07.1997 r. do 30.04.2013 r., na podstawie wzoru (3), z jądrem normalnym (9), otrzymano rozkład, który przedstawiono na rysunku 4.



Rysunek 4. Wykres otrzymanej funkcji jądrowej rozkładu dziennych stóp zwrotu akcji KGHM w okresie od 11.07.1997 roku do 30.04.2013 roku bez współczynnika modyfikującego parametr wygładzający oraz z jego uwzględnieniem

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 5. Wartości współczynnika korygującego parametr wygładzania na tle wartości dziennej stopy zwrotu

Źródło: opracowanie własne.

Pomimo że przeciętna dzienna stopa zwrotu kształtowała się na poziomie +0,0953%, to w wyniku analizy otrzymanego wykresu gęstości, który istotnie różni się od rozkładu normalnego, można m.in. wskazać na dwie dominujące wartości stóp zwrotu: wśród ujemnych wartości najczęściej występowały stopy oscylujące wokół wartości -0,757%, natomiast najczęściej występującą dodatnią dzienną stopą zwrotu była stopa oscylująca wokół wartości +0,856%. W celu wyznaczenia wartości funkcji gęstości uwzględniającej modyfikacje parametru wygładzania, zgodnie ze wzorem (11) wyznaczono wartość $\tilde{s} \approx 0,000154$, a następnie na podstawie wzoru (10) wyznaczono odpowiednie wartości korygujące s_i . Zgodnie z założeniami teoretycznymi, duże wartości parametru korygującego miały miejsce w przypadku rzadko występujących stóp zwrotu, natomiast w obszarach stóp zwrotu o dużej częstotliwości występowania, wartości współczynnika korygującego były zdecydowanie niższe. Rozkład wartości korygujących s_i przedstawiono na rysunku 5, natomiast wartości funkcji jądrowej uwzględniające modyfikacje parametru wygładzania, w celu porównania z wartościami pierwotnie otrzymanymi, na rysunku 4. Wszystkie obliczenia i wykresy otrzymano, wykorzystując autorski program napisany w Microsoft Visual Studio Professional 2012.

W tabeli 1 zaprezentowano wyniki porównania szacowanego prawdopodobieństwa poniesienia określonej dziennej straty na akcjach KHGM w analizowanym okresie, otrzymanego dla założenia normalności rozkładu stóp zwrotu

Tabela 1. Porównanie wartości dystrybuant: empirycznej, rozkładu normalnego oraz funkcji jądrowej dla wybranych stóp zwrotu KHGM w okresie od 11.07.1997 roku do 30.04.2013 roku

Stopa zwrotu	Dystrybuanta empiryczna	Dystrybuanta rozkładu normalnego	Dystrybuanta funkcji jądrowej bez modyfikacji parametru wygładzania*	Dystrybuanta funkcji jądrowej z modyfikacją parametru wygładzania*
-8,02% lub mniejsza	0,01	0,0037	0,0106	0,0107
-6,41% lub mniejsza	0,02	0,0160	0,0200	0,0195
-5,37% lub mniejsza	0,03	0,0358	0,0315	0,0307
-4,86% lub mniejsza	0,04	0,0512	0,0412	0,0399
-4,46% lub mniejsza	0,05	0,0666	0,0519	0,0501

* Wartość dystrybuanty wyznaczono, wykorzystując całkowanie numeryczne.

Źródło: opracowanie własne.

i z wykorzystaniem oszacowanej funkcji jądrowej. Na przykład w okresie od 11.07.1997 r. do 30.04.2013 r. w przypadku 1% notowań dzienna stopa zwrotu z akcji KGHM ukształtowała się na poziomie $-8,02\%$ lub mniejszym. W przypadku szacowania prawdopodobieństwa takiej straty przy założeniu, że stopa zwrotu podlega rozkładowi normalnemu, oszacowane prawdopodobieństwo wyniosłoby $0,37\%$, natomiast wykorzystując w tym celu funkcję jądrową, przewidywane prawdopodobieństwo jest zdecydowanie bliższe rzeczywistości i kształtuje się na poziomie od $1,06\%$, w przypadku braku modyfikacji parametru wygładzania, do $1,07\%$ w przypadku wykorzystania podejścia z modyfikacją parametru wygładzania funkcji jądrowej.

5. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych w artykule rozważań można przyjąć dwa istotne wnioski:

1. Często przyjmowane przy prowadzeniu badań nad rynkiem kapitałowym wstępne założenie, że stopy zwrotu podlegają rozkładowi normalnemu, nie jest uzasadnione. Zaprezentowane w artykule wyniki dotyczą jedynie akcji KGHM, ale przeprowadzone przez autora inne badania potwierdzają, że brak normalności stóp zwrotu dotyczy wielu innych spółek notowanych na GPW w Warszawie.

2. W celu właściwej analizy rozkładu stóp zwrotu z akcji, w większości przypadków należy wykorzystywać nieklasyczne metody, do których należy m.in. zaprezentowana w artykule metoda estymacji jądrowej. W coraz większym zakresie sprzyja temu ciągły wzrost mocy obliczeniowej komputerów oraz, co ważniejsze, pojawianie się specjalistycznych, dedykowanych nieklasycznym metodom (w tym symulacyjnym), programów statystycznych.

Literatura

- Kłóska R., *Statystyczna analiza poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w ujęciu regionalnym*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2012, nr 42.
- Kulczycki P., *Estymatory jądrowe w analizie systemowej*, Wyd. Naukowo-Techniczne, Warszawa 2005.
- Purczyński J., *Wykorzystanie symulacji komputerowych w estymacji wybranych modeli ekonometrycznych i statystycznych*, Wyd. US, Szczecin 2003.
- Wand M.P., Jones M.C., *Kernel Smoothing*, Chapman and Hall, London 1995.

Rate of Return Distribution Modeled by the Kernel Function

***Abstract.** The rate of return is one of the most important concepts in the theory and practice of finance. It is often assumed that it is characterized by a normal distribution. This paper presents the possibility of using the kernel function in modeling the rate of return.*

***Keywords:** rate of return, density function, non-classical methods, kernel smoothing*



Waldemar Aspadarec

Uniwersytet Szczeciński

Pofragmentowane środowisko regulacyjne funduszy hedge a ryzyko systemowe

***Streszczenie.** W artykule zaprezentowano analizę przyczyn, powiązań i skutków wpływu funduszy hedge na system finansowy i realną gospodarkę. Na podstawie przeprowadzonych badań stwierdzono, że ustanowienie zasad i konsekwentne ich przestrzeganie w procesie zarządzania ryzykiem kredytowym przeciwnej strony transakcji – CCRM, na najwyższych szczeblach instytucji regulowanych, jakimi są banki, jest skutecznym sposobem ograniczenia wpływu funduszy hedge na ryzyko systemowe i tym samym na realną gospodarkę. W podsumowaniu zwrócono m.in. uwagę, że za wybuch globalnego kryzysu finansowego odpowiadają podlegające silnym regulacjom banki i firmy ubezpieczeniowe, a nie nieregulowane fundusze hedge.*

***Słowa kluczowe:** fundusz hedge, ryzyko systemowe, globalny kryzys finansowy*

1. Wprowadzenie

Historycznie rzecz biorąc, twórcy regulacji oraz ekonomiści koncentrowali się na bankach jako potencjalnych kanałach powstawania ryzyka systemowego. Charakterystyka banków była najważniejszym powodem regulowania ich polityki. W ostatniej dekadzie staliśmy się świadkami nowej konfiguracji inwestorów w systemie finansowym, do powstania której w szczególności przyczyniły się fundusze hedge. Celem artykułu jest analiza wpływu funduszy hedge na możliwość kreacji ryzyka systemowego. Aktywna rola czynnika pieniężnego w wyznaczaniu kierunków i tempa zmian była dostrzegana i akcentowana w literaturze od dawna, ale zjawiska notowane od końca ubiegłego stulecia odznaczają

się nowymi jakościowo cechami. Wiążą się one ze specyfiką ekspansji sektora finansowego w sferze funkcjonowania realnej gospodarki¹, czego efektem jest „rosnąca rola motywacji finansowych, rynków finansowych, instrumentów finansowych i instytucji finansowych w funkcjonowaniu krajowych i międzynarodowych gospodarek”². Doświadczenia te uwypukliły znaczenie badań nad problemem braku stabilności finansowej i przyczyn wpływających na jej powstanie. W ostatniej dekadzie bardzo wyraźnie wzrósł rozmiar sektora finansowego w stosunku do gospodarki realnej, w dodatku występują silne sprzężenia zwrotne działające wewnątrz systemu oraz między systemem finansowym a gospodarką. W konsekwencji zasadniczą przyczyną finansowej niestabilności było, jest i zapewne będzie nieumiarkowanie w podejmowaniu ryzyka. Tym samym wyzwaniem jest projektowanie i zaproponowanie systemowej odpowiedzi ewidentnie zakotwiczonej w najistotniejszych cechach finansowej niestabilności³.

2. Istota i „swoboda” działania funduszy hedge

Stuart McCrary w *Hedge Fund Course* wskazuje, że definiowanie funduszu hedge stwarza trudności, jako że niełatwe jest opisanie istoty funduszu hedge bez wpadania w kolizję z definicjami funduszy, które nie zaliczają się do kategorii funduszy hedge⁴. Nie ma jednej ogólnie przyjętej definicji funduszu hedge. W publikacji *AIMA's Roadmap to Hedge Funds* Amerykańskiego Stowarzyszenia Zarządzających Inwestycjami Alternatywnymi fundusz hedge definiuje się jako program inwestycyjny, w którym zarządzający lub wspólnicy dążą do osiągnięcia dodatnich bezwzględnych stóp zwrotu przez wykorzystanie okazji inwestycyjnych i ochronę wniesionego kapitału przed potencjalnymi stratami⁵. Miejscem powstania i najważniejszym rynkiem funduszy hedge są Stany Zjednoczone, co uzasadnia przedstawienie aktów prawnych związanych z funkcjonowaniem amerykańskiego rynku kapitałowego. Warto więc nadmienić, że na świecie funkcjonują dwa typy nadzorowania rynku. Jeden typ to skonsolidowany nadzór nad rynkiem finansowym, w którym odpowiedzialność przypisana jest jednej instytucji

¹ J. Dudziński, *Finansyzacja międzynarodowych rynków surowców i żywności a ich ceny w handlu międzynarodowym*, „Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego” 2010, nr 28.

² K. Jajuga, *Czy banki będą lepiej zarządzać ryzykiem?*, www.obserwatorfinansowy.pl [25.01.2010].

³ C.E.V. Borio, *Change and constancy in the financial system: implications for financial distress and policy*, „BIS Working Papers” 2007, nr 237, s. 9.

⁴ S.A. McCrary, *Hedge Fund Course*, John Wiley & Sons, Nowy Jork 2004, s. 1.

⁵ A.M. Ineichen, K. Silberstein, *AIMA's Roadmap to Hedge Funds*, Alternative Investment Management Association, London 2008, s. 9.

nadzorczej⁶. Drugi typ nadzoru to rozwiązanie, w którym danemu segmentowi rynku finansowego przypisana jest oddzielna instytucja. Taka konstrukcja nadzoru dotyczy Stanów Zjednoczonych, gdzie w gestii kilku organów, utworzonych na poziomie federalnym, leży przestrzeganie regulacji prawnych odnoszących się do rynku finansowego. Dla funduszy hedge największe znaczenie ma *Securities and Exchange Commission* (SEC), którego głównym zadaniem jest ochrona inwestorów, utrzymywanie sprawiedliwego i uporządkowanego efektywnego rynku papierów wartościowych oraz ułatwienie tworzenia kapitału⁷. „Konstytucja” amerykańskiego rynku papierów wartościowych oparta jest na czterech fundamentalnych ustawach:

- The Securities Act of 1933,
- The Securities Exchange Act of 1934,
- The Investment Company Act of 1940,
- The Investment Advisers Act of 1940.

Fundusze hedge, by działać zgodnie z prawem, korzystają z różnego rodzaju wyłączeń lub kruczków prawnych. Dotychczas na tym polu radzą sobie znakomicie, co wynika głównie z charakteru klientów – bardzo zamożnych osób fizycznych lub prawnych, które zgodnie z założeniami prawa mogą funkcjonować na rynku finansowym w Stanach Zjednoczonych bez wsparcia SEC⁸. Fundusze powiernicze są zobowiązane do ujawniania inwestorom wielu informacji. Muszą one informować SEC o swoim stanie posiadania oraz dokonywać audytu swoich raportów finansowych. Żadna regulacja nie określa, jakie informacje fundusze hedge mają obowiązek przekazywać swoim inwestorom⁹. Fundusze hedge mogą podjąć zobowiązanie ujawniania pewnego rodzaju informacji oraz dostarczać zaudytowane sprawozdania finansowe, jeśli okaże się, że może to być pomocne w pozyskiwaniu inwestorów. Z jednej strony tajność pomaga zarządzającym funduszami hedge w ukrywaniu swoich strategii przed potencjalnymi kopiującymi je osobami, jednak z drugiej strony tajność ta sprawia, że trudniejsze jest oszacowanie ryzyka funduszu.

Fundusze hedge, z definicji, chcą podlegać jak najbardziej ograniczonym regulacjom prawnym i podatkowym. Z punktu widzenia prawa fundusze hedge mają postać *limited partnerships* lub *limited liability companies*¹⁰. Podobieństwo

⁶ U. Ziarko-Siwiek, *Giędy kapitalowe w Europie*, CeDeWu, Warszawa 2008.

⁷ K. Perez, *Fundusze hedge. Istota, strategię potencjał rynku*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 204.

⁸ F-S. Lhabitant, *Handbook of Hedge Funds*, Hoboken, London 2007, s. 39.

⁹ Od 1978 r. wszystkie instytucje posiadające ponad 100 milionów dolarów są zobowiązane do informowania o swoim stanie posiadania, który przekracza 200 tysięcy dolarów lub więcej niż 10 tysięcy akcji. Fundusze hedge nie są wyłączone ze spełnienia tego wymogu. Wymogu tego nie stosuje się do derywatów oraz krótkich pozycji. Ponadto instytucje mogą występować z wnioskiem o utajnienie swoich pozycji na okres jednego roku – fundusze hedge korzystały z tej możliwości.

¹⁰ S.A. McCrary, op. cit., s. 73.

obu rozwiązań związane jest z tym, że obie struktury są odrębnymi osobami prawnymi, oferującymi jednocześnie stopień ograniczenia odpowiedzialności inwestorów za zobowiązania funduszu. Optymalizacja podatkowa zysków wypracowanych przez fundusze hedge powoduje, że nie obciążają one samych funduszy hedge, lecz są bezpośrednio przeznaczone dla inwestorów. Fundusze hedge są jedynie zobowiązane do ich raportowania. Działania te mają stworzyć unikatową strukturę prawną „uszytą na miarę” dla uczestników tego przedsięwzięcia.

Podsumowując, można stwierdzić, że korzystanie z wielu wyłączeń funkcjonujących w ustawodawstwie federalnym w odniesieniu do funduszy hedge, których konsekwencją jest możliwość stosowania zróżnicowanych, elastycznych i prawie nieograniczonych żadnymi przepisami prawnymi strategii inwestycyjnych, jest dla funduszy hedge niezwykle atrakcyjne. Ich znaczenie jest jednak tak duże, że wzrasta presja na ściślejsze lub bezpośrednie próby uregulowania ich działalności.

3. Definiowanie ryzyka systemowego. Ryzyko kreowane przez fundusze hedge

Na wstępie należy podjąć próbę precyzyjnego zdefiniowania ryzyka systemowego. Grupa ds. Zarządzania Ryzykiem Kredytowym Przeciwniej Strony Transakcji (Counterparty Risk Management Policy Group – CRMPG) w sposób zwięzły definiuje wstrząs finansowy z konsekwencjami systemowymi jako „duże upośledzenie systemu finansowego oraz realnej gospodarki”¹¹. De Bandt i Hartmann definiują w swoim artykule „kryzys systemowy” jako sytuację, w której wstrząs dotyka „w sposób istotny znaczną liczbę instytucji lub rynków finansowych oraz skutkuje znacznym osłabieniem sprawności działania systemu finansowego jako całości. Sprawnym działaniem jest tu transformowanie oszczędności w rzeczywiste inwestycje dające najwyższe stopy zwrotu”¹². Bordo określa zdarzenie systemowe jako sytuację, w której „wstrząsy – szoki w jednej części systemu finansowego prowadzą do szoków w innych częściach, w konsekwencji wywierając wpływ na stabilność realnej gospodarki”¹³.

¹¹ The Report of the Counterparty Risk Management Policy Group II 2005, *Toward Greater Financial Stability: A Private Sector Perspective*, <http://www.crmgroup.org/>, s. 5 [11.10.2012].

¹² O. De Bandt, P. Hartman, *Systemic Risk: A Survey*, w: *Financial Crisis, Contagion and the Lender of Last Resort: A Book of Readings*, red. Ch.A.E. Goodhard, G. Illing, January, London, UK: Oxford University Press, 2002.

¹³ M.D. Bordo, B. Mizrach, A.J. Schwartz, *Real Versus Pseudo-International Systemic Risk: Some Lessons from History*, „Review of Pacific Basin Financial Markets and Policies” 1998, nr 1(1), s. 31.

Klasycznym przykładem takiego zdarzenia jest redukcja inwestycji z powodu niższej dostępności kredytu lub destabilizacji działalności gospodarczej, czyli przełożenie na gospodarkę realną wstrząsów finansowych, które determinują kryzys systemowy i odróżniają go od zdarzenia czysto finansowego. Zdarzenia, które prowadzą tylko do spadku cen aktywów i strat majątkowych bez ujemnego przełożenia na gospodarkę, cytowany wcześniej Bordo definiuje jako „ryzyko pseudosystemowe”.

Podział na „zakłócenia” oraz finansowe „wstrząsy”, przedstawiony w dokumentach CRMPG, jasno pokazuje, że tylko „wstrząsy” poważnie wpływają na realną gospodarkę. Zgodnie z tym, realne efekty mają szansę objawić się w wyniku zakłóceń w podaży kredytów przez wstrząsy na rynku kapitałowym, wywołujące wstrząsy w sektorze bankowym. Definicję ryzyka systemowego najlepiej oddającą sedno sprawy odnaleźć można w monografii *Ryzyko systemowe* S.L. Schwarcz. Ryzyko systemowe opisane jest tam jako ryzyko powodowane ekonomicznym szokiem (takim jak załamanie rynku czy instytucji lub załamanie łańcucha firm i rynków bądź łańcuch strat instytucji finansowych) skutkującym wzrostem kosztu kapitału i spadkiem jego dostępności. Taka sytuacja często objawia się znaczną finansową ulotnością ceny rynkowej¹⁴.

Globalny kryzys finansowy pokazał, że w obszarze stabilności finansowej problem może prowadzić do bezpośrednich, istotnych zaburzeń nie tylko na rynkach czy w działalności instytucji finansowych, ale i pośrednio – w sferze gospodarki realnej. Odpowiedzi na pytanie, czy fundusze hedge stwarzają istotne ryzyko dla gospodarki, można udzielić po zdefiniowaniu ryzyka stwarzanego przez fundusze hedge. Stulz wymienia cztery rodzaje ryzyka: dla instytucji finansowych, płynności, dodatkowego ryzyka zmienności i ochrony inwestora¹⁵. Jak zatem poważne są te cztery typy ryzyka kreowane przez fundusze hedge? Fundusze hedge mogą kreować ryzyko dla instytucji finansowych; z powodu stosowania dźwigni finansowej fundusz hedge może mieć problemy, jeśli dochodzi do znacznego obniżenia wartości jego aktywów, a ich rynek jest mało płynny. W takiej sytuacji fundusz może nie być w stanie zamknąć swoich pozycji. Jeśli fundusz hedge jest dostatecznie duży, jego upadek może mieć daleko idące implikacje, potencjalnie prowadząc do reakcji łańcuchowej bankructw w systemie finansowym. W 1998 r. Bank Rezerwy Federalnej Nowego Jorku zorganizował akcje pomocy bankom prywatnym w celu uniknięcia potencjalnego rozprzestrzenienia się strat oraz potencjalnej przebiegającej gwałtownie likwidacji lub bankructwa funduszu wskutek strat wynoszących ponad 4 mld USD. Dopóki znaczenie

¹⁴ S.L. Schwarcz, S.A. Star, *Systemic Risk*, Duke Law School, March Durham, USA 2008, s. 204.

¹⁵ R.M. Stulz, *Hedge funds: past, present, future*, „Journal of Economic Perspectives” 2007, t. 21, nr 2, s. 194.

funduszy hedge nie było tak duże, dopóty obecny niski stopień ich regulacji był poddawany krytyce, ale tolerowany. Upadek LTCM i straty Amaranth doprowadziły do wezwań z wielu stron rynku o regulowanie branży funduszy hedge¹⁶. Skutkiem tego były inicjatywy ustawodawcze w odniesieniu do branży funduszy hedge. Pierwszy raz w 2007 r., a później w 2009 r. Kongresowi przedstawiono projekt ustawy odnoszącej się do działalności funduszy hedge – *Hedge Fund Transparency Act*.

Napływ kapitału i wzmożona konkurencja spowodowały, że fundusze hedge koncentrują swoją uwagę na mniej płynnych rynkach. Kombinacja krótkoterminowego finansowania połączona z lewarowaniem relatywnie nie płynnych aktywów powoduje, że część funduszy hedge wystawia się na potencjalne znaczne ryzyko płynności. Zarówno kontrahenci, jak i same fundusze hedge dokonują tego przesunięcia na mniej płynne rynki w pełni świadomie. W konsekwencji wydłużają okresy zamknięcia, czyli skracają możliwość wycofywania środków przez inwestorów z funduszu. Ten wydłużony okres „zamrożenia” środków daje zarządzającym dodatkową elastyczność w radzeniu sobie z zaburzeniami rynkowymi. W celu redukcji ryzyka płynności funduszy hedge i zwiększenia przejrzystości odnoszącej się do pozycji funduszu, częściej niż we wcześniejszych latach wykorzystywany jest mechanizm użycia okresów zawiadomiania i realizacji umorzeń oraz kontaktów z dystrybutorami. W teorii płynność rynkowa jest to zdolność do przeprowadzania transakcji bez wpływania na ceny rynkowe. Płynność finansową definiuje się jako zdolność do pozyskiwania funduszy. Między wymienionymi wyżej rodzajami płynności zachodzą interakcje na różnych płaszczyznach. Słaba płynność finansowania odznacza się wysoką zmiennością i prowadzi do znacznych wahań depozytów oraz wezwań do jego uzupełnienia, przyczyniając się jeszcze bardziej do zmniejszenia płynności finansowania. Gdy zapewniona jest wysoka płynność finansowania, inwestorzy są w stanie finansować swoje pozycje i handlować na większą skalę, co zwiększa dodatkowo płynność rynku. Interakcja między wyróżnionymi rodzajami płynności kreuje potencjał niestabilności rynku. Jeśli wyniki ze wstrząsu cenowego straty na transakcjach są dostatecznie wysokie, aby znacznie ograniczyć kapitał, limity transakcyjne mogą zmusić fundusz do ograniczenia transakcji w wyniku dostosowania w procesie zarządzania ryzykiem, co skutkuje spadkiem płynności rynku. Równocześnie zwyczajowo towarzysząca spadkom cen zwiększona płynność może prowadzić do wystąpienia częstszych wezwań do uzupełnienia depozytów, co skutkuje zwiększeniem kosztów utrzymania pozycji i redukuje płynność finansowania. Fundusz hedge zmuszony jest do sprzedaży aktywów, wymuszając dalszą niżkę cen na i tak już załamany rynku. Jeśli więc wstrząs jest dostatecznie duży, może też skutkować przeniesieniem szoku cenowego na inne rynki

¹⁶ F-S. Lhabitant, op. cit., s. 37.

ze względu na powodowane brakiem gotówki zamykanie pozycji również na nich. Kombinacja tych działań powoduje załamywanie się cen, co dodatkowo negatywnie wpływa na posiadane otwarte pozycje. Kolejna wyprzedaż prowadzi do spirali obniżającej ceny aktywów. Należy uznać za szczególnie ważne, że banki i pośrednicy finansowi w ostatnich latach poprawili w sposób istotny systemy szacowania ich ekspozycji na ryzyko ze strony funduszy hedge¹⁷.

Fundusze hedge są postrzegane jako dostarczyciele płynności, pojawia się więc pytanie: Jakie mechanizmy rynkowe bądź regulacyjne mogą zatrzymać lub odwrócić zniżkującą spiralę płynności lub też umożliwić wyjście z niepłynnego stanu rynku? Jeżeli fundusze hedge są same osłabione z powodu strat spowodowanych przez szoki rynkowe o ekstremalnej i nieczęsto spotykanej skali, to kim są inwestorzy, którzy zaczną kupować w czasie kryzysu, stając się wybawieniem dla rynku? Jest to fundamentalne pytanie o granice arbitrażu oraz wyeksponowanie efektów ubocznych towarzyszących rosnącej roli funduszy hedge na rynkach finansowych. Ryzyko płynności jest istotnym problemem, ponieważ niekorzystne wstrząsy, szoki rynku mogą prowadzić do trudności w funduszach hedge, uzależnionych od możliwości natychmiastowego zamknięcia transakcji, gdy obracają się one przeciwko nim samym. Jeżeli zbyt wiele funduszy przeprowadzi takie same transakcje, mogą one nie być w stanie zamknąć swoich pozycji jednocześnie, co skutkuje negatywnymi konsekwencjami. Po pierwsze, ceny mogą reagować zbyt mocno, gdyż inwestorzy będą skłonni do otwierania pozycji przeciwnych do tych, jakie mają fundusze hedge. Po drugie, może wystąpić nagły spadek płynności rynkowej, przy której fundusze hedge przeprowadzają transakcje w sposób natychmiastowy w celu kontrolowania swojego ryzyka i w takiej sytuacji nie będą one w stanie tego zrobić. Fundusze mogą dlatego stać się bardziej ryzykowne, co rodzi zagrożenie dla instytucji finansowych oraz może doprowadzić do reakcji łańcuchowej na cenach, jeśli instytucje finansowe również będą zmuszone do redukcji swoich pozycji. Ponadto fundusze hedge wykorzystujące dźwignię finansową zmuszone są do zredukowania swoich ekspozycji w celu sprostanienia wymogom banków, w których zaciągnęły pożyczki. W rezultacie może to spowodować, że niekorzystne szoki cenowe mogą prowadzić do wyprzedaży papierów wartościowych oraz upłynniania swoich aktywów w niekorzystnej sytuacji, co może ją jeszcze pogłębić.

Nie ma jednoznacznych danych dotyczących sposobów monitorowania przez banki ryzyka koncentracji na pozycjach posiadanych przez fundusze hedge, a ze strony regulatorów rynku pojawiają się sugestie do częstszego dokonywania tych czynności. Hipoteza, że fundusze hedge powodują dodatkowy wzrost zmienności cen, stwarza istotną obawę, jednak co do tego badacze nie prezentują zgodnego

¹⁷ W. Aspadarec, *Systemic Risk Aspects in Context of Hedge Funds Activities*, „Trends on the World Economy” 2012, t. 4, s. 11.

stanowiska. Fundusze hedge mogą przesunąć istotnie cenę, w wyniku przesadnej reakcji, przez dokonywanie transakcji, które odchylają cenę rynkową od *fair value* oraz kreować ryzyko nadpłynności. Niekorzystny wpływ funduszy hedge na zmienność rynku jest niejednoznaczny, podczas gdy profity – są bezdyskusyjne.

Fundusze hedge są oskarżane o kreowanie nadpłynności, ponieważ wraz z rozwojem technologii informatycznych skróceniu ulegał czas potrzebny do przeprowadzenia transakcji. Kiedyś od złożenia zlecenia do jego wykonania miało parę minut. W 2005 r. było to 10,1 sekundy, a cztery lata później wynik ten obniżył się do 1 milisekundy. Specyficzną formą handlu, wynikającą z rozwoju technologii, stał się *high frequency trading* – HFT, którego istotą jest ogromne natężenie realizacji zleceń, co powinno skutkować uzyskaniem niewielkiego, ale bardzo prawdopodobnego zysku¹⁸. Pozytywna rola funduszy hedge przy dostarczaniu płynności na rynek i eliminowaniu nieefektywności rynkowych sprawia, że argumenty tych, którzy chcą ograniczyć ich działalność, powinny być bezdyskusyjnie dowiedzione, że potencjalny niekorzystny ich wpływ na zmienność rynków jest ważniejszy niż pozytywne skutki działalności funduszy hedge na tych rynkach. Nie należy jednak przeceniać stopnia, w jakim czynią one rynki efektywnymi. Fundusze hedge sprawdzają się dobrze w eliminowaniu małych różnic w cenach podlegających arbitrażowi. Płynność dostarczana przez nie może również gwałtownie zniknąć w momencie wystąpienia wstrząsu systemowego, a ponadto spadek płynności z tego wynikający może pogorszyć ten stan. W opinii wielu badaczy, gdy cena aktywów oderwie się w sposób długotrwały od ich wartości fundamentalnej, to nie ma jednoznacznych dowodów, że fundusze hedge sprowadzą cenę rynkową do poziomu odpowiadającego tej wartości.

Ochrona inwestorów także nie może być motywacją do regulowania prywatnych funduszy przez nadzór, gdyż klientami funduszy hedge nie są mali inwestorzy, lecz inwestorzy akredytowani. Zarówno propozycje SEC, jak i proponowane wymuszenie w nieuchwalonej ustawie o funduszach hedge zmierzają w kierunku rejestracji zarządzających funduszami hedge. Znaczne straty dla ich inwestorów, wynikające z bankructwa funduszy hedge, wskazują na potrzebę większej ochrony inwestorów. Odsetek przeżywalności funduszy waha się między 85% a 95%, tym samym każdego roku około 5-15% funduszy hedge „umiera”, ponieważ inwestorzy wycofują swoje środki z powodu dużych strat. Innym czynnikiem zamknięcia funduszu hedge jest defraudacja lub złe raportowanie¹⁹. Badania pokazują, że około 30% nieregulowanych funduszy prywatnych nie funkcjonuje dłużej niż 3 lata,

¹⁸ T. Zieliński, *Technologia informacyjna a kryzys finansów*, w: *Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania – rynki finansowe*, red. J. Harasim, J. Cichy, Wyd. UE w Katowicach, Katowice 2012, s. 28.

¹⁹ Zagregowane straty spowodowane defraudacjami w funduszach hedge w opinii SEC są relatywnie małe, średniorocznie jest 10 przypadków defraudacji w funduszach hedge na kwotę 200 mln USD.

natomiast aż 40% kończy działalność przed piątym rokiem od powstania. Inwestorzy kwalifikowani, z definicji bogaci i świadomi, nie potrzebują „prowadzenia za rękę”. Mogą oni zarówno nie inwestować w dany fundusz, jak też podjąć kroki prawne w sytuacji wystąpienia defraudacji. W literaturze wymieniane są różne przyczyny sprzyjające oszustwom, ale często kładzie się w nich nacisk na strukturę prawną funduszy hedge, powodującą brak przejrzystości²⁰. Innym czynnikiem wpływającym na wzrost nieprawidłowości w funduszach hedge jest struktura kosztów, które mogą być ważnym czynnikiem ryzyka inwestycyjnego²¹. Jeśli przyjmie się, że fundusze hedge przyczyniają się do zwiększania efektywności, wtedy tworzenie barier do inwestowania w nie mogłoby obniżyć efektywność.

Zarówno tworzący regulacje, jak i badacze powszechnie uznają, że to banki komercyjne mogą być kanałami przekazywania trudności systemowych przez obniżenie podaży kredytu, wynikające z wielu potencjalnych przyczyn. Szczególną rolę do odegrania, z perspektywy stabilności finansowej, mają organy nadzoru, które powinny kontrolować, czy poszczególne instytucje finansowe nie podejmują zbyt dużego ryzyka. Trzeba pamiętać, że instytucje finansowe podejmując działania redukujące uciążliwość regulacji ostrożnościowych, tym samym próbują je omijać, stosując np. innowacje finansowe. Fundusze hedge, mimo że pełnią te same funkcje gospodarcze co fundusze inwestycyjne, to jednak w znacznej mierze różnią się od innych uczestników rynku. Innowacyjność, szeroki wachlarz strategii inwestycyjnych i instrumentów inwestowania, stosowanie dźwigni finansowej i znaczne braki w transparentności oraz system wynagrodzeń czyni je, w opinii wielu badaczy, potencjalnie nowymi kreatorami ryzyka systemowego. Mimo niewielu badań i dowodów, w literaturze uważa się, że fundusze hedge mogą być odpowiedzialne za tworzenie tego ryzyka. Teoretycznie można wskazywać fundusze hedge jako potencjalnie nowe podmioty, będące w stanie wykreować ryzyko systemowe, ale ze względu na koncepcyjność natury wyżej wymienionych mechanizmów, istnieje poważna niepewność co do faktycznego ich działania, ponieważ w praktyce sytuacja taka nigdy nie miała miejsca na rynku.

4. Fundusze hedge a CCRM

Tradycyjnym środkiem obronnym przeciwko wstrząsom na rynku, z potencjalnymi konsekwencjami systemowymi, jest ustanowienie reguł zarządzania

²⁰ T.W. Mungovan, J. Sablone, *The inevitability of hedge fund regulation in the US*, „Butterworths Journal of International Banking and Financial Law” 2007, t. 22, nr 2, s. 88.

²¹ P. Athanassiou, *Hedge Fund Regulation in the European Union. Current Trends and Future Perspective*, Alphen aan den Rijn, The Netherlands 2009, s. 61.

ryzykiem kredytowym przeciwnej strony transakcji (*counterparty credit risk management* – CCRM). Fundusze hedge czynią trudniejszym zastosowanie CCRM, ponieważ mogą tworzyć problemy rynkowe w powiązaniu z innymi trudnościami²². Wchodzą one w wielopłaszczyznowe relacje z wieloma instytucjami na rynku. Regulowane instytucje oferują na rzecz funduszy hedge usługi takie, jak: przeprowadzanie i wykonywanie transakcji, pożyczanie papierów wartościowych, rozliczanie i powiernictwo, rozwiązania techniczne i finansowe oraz umowy odkupu. Najważniejszą częścią tej relacji, z punktu widzenia ryzyka systemowego, jest udzielanie pożyczek funduszom hedge, co ekspozuje instytucję finansową na ryzyko kredytowe. Banki ustalają limity, wdrażają infrastrukturę raportowania o ryzyku oraz wyznaczają politykę odnoszącą się do dyskont, zabezpieczeń oraz depozytów zabezpieczających. Działania te mają służyć ocenie ryzyka kredytowego, a tym samym ograniczyć ekspozycję na ryzyko strony przeciwnej. W praktyce CCRM jest niezbędne dla obu stron, jednak ze względu na istotne różnice w działaniu i konstrukcji funduszy hedge stanowią one znaczne wyzwanie dla efektywnego stosowania CCRM. Instytucje nadzorcze dysponują także innymi narzędziami, takimi jak bezpośrednie regulacje oraz wymogi jawności, które zmniejszają potencjał zaburzeń rynkowych, ale wydaje się, że zarówno dla pojedynczej firmy, jak i instytucji zaangażowanej w tworzenie polityki regulacyjnej CCRM pozostanie punktem wyjścia dla ograniczania potencjału funduszy hedge w przyczynianiu się do nieprawidłowości systemowych. Tradycyjne systemy zarządzania ryzykiem kredytowym CCRM stanowią pierwszą linię obrony między nieregulowanymi instytucjami, jakimi są fundusze hedge, a regulowanymi instytucjami finansowymi. Zaprojektowana w celu redukcji ryzyka kredytowego przy transakcjach lewarowanych polityka zabezpieczeniowa stanowi bufor przeciw nadmiernej ekspozycji na ryzyko dostarczającego finansowanie. Zredukowanie w transakcjach lewarowanych ryzyka rozliczeniowego zwiększa obustronne zaufanie stron, przyczyniając się do aktywnego finansowania tych transakcji. Pozostałe formy tradycyjnego CCRM zawierają wachlarz narzędzi mierzenia ryzyka, wśród których można wyróżnić: ratingi wewnętrzne, ciągle monitorowanie oraz szacowanie ekspozycji, takie jak: testy trudnych warunków, ograniczenia niektórych transakcji, *due diligence* w celu poznania strategii i historii strony przeciwnej. Narzędzia te mają pomóc w kontroli ekspozycji, zmniejszając ryzyko instytucji finansowej, mającej do czynienia ze stroną przeciwną funduszu hedge. Dotychczas przedstawione zalecenia odnośnie do CCRM występowały w relacji instytucji finansowej z funduszem hedge. Inwestorzy funduszu hedge oczywiście także odgrywają rolę w redukowaniu podejmowania nadmiernego ryzyka przez

²² J.M. Lacker, *How Should Regulators Respond to Financial Innovation?*, Speech presented at The Philadelphia Fed Policy Forum, December 1 2006, www.philadelphiafed.org/econ/conf/forum2006/papers/lacker_speech.pdf [10.10.2012].

fundusz. Można więc postawić hipotezę, że to nie regulacje dotyczące funduszy hedge, lecz CCRM jest optymalnym sposobem kontroli tych funduszy i ograniczania podatności systemowych²³. Pozwala to na konstatację, że mimo wielu zapowiedzi zmierzających w kierunku regulowania działalności funduszy hedge, dyscyplina rynkowa najefektywniej odnosi się do ryzyka systemowego generowanego przez prywatne pule kapitału. CCRM nie zawsze są skuteczne, konieczne jest zbadanie potencjalnych uchybień rynkowych w dziedzinie alokacji kredytu²⁴. Nieścisłości te obejmują problemy agencyjne, wpływ na świat zewnętrzny, problemy darmowych lunchów, moralny hazard oraz błędy w koordynacji²⁵. Wymienione wyżej obawy dotyczą nie tylko sektora funduszy hedge, ale też wielu form zaopatrzenia w kredyt. Ekspozycja branży funduszy hedge idealnie pasuje do wymienionych uchybień, co czyni ją szczególnie podatną na erozję CCRM²⁶.

Konkludując, należy uznać za szczególnie ważne, że ustanowienie zasad i konsekwentne ich przestrzeganie w zarządzaniu ryzykiem kredytowym przeciwnej strony transakcji – CCRM – na najwyższych szczeblach instytucji regulowanych, jakimi są banki, jest skutecznym sposobem ograniczenia ryzyka negatywnego wpływu funduszy hedge na system finansowy i realną gospodarkę.

5. Podsumowanie

Fundusze hedge są ponadprzeciętnie aktywnymi i działającymi niejawnie wehikułami, są także idealnym kandydatem na kreatora zaburzeń rynkowych. Nie wolno zapominać, że fundusze hedge działają w otoczeniu rynkowym, dla którego wspólną miarą jest pieniądz, którego ilość, z punktu widzenia największych banków centralnych świata, takich jak FED czy EBC, wydaje się nieograniczona²⁷. Wybuch kryzysu finansowego w latach 2007-2008 sprawia, że dorobek badawczy jest relatywnie niewielki, ponieważ zagadnienie jest nowe i złożone, dlatego uzasadnione jest przytoczenie interesujących wniosków z badań Komisji Europejskiej. Komisja Europejska winą za jego wybuch obarczyła silnie regulowane banki i firmy ubezpieczeniowe, które podejmowały ryzykowne spekulacje,

²³ W. Aspadarec, *Wielowymiarowe aspekty rozwoju rynku funduszy hedge*, Wyd. US, Szczecin 2013, s. 116.

²⁴ W podręcznikowym sensie odchylenia od idealnie konkurencyjnej, w pełni poinformowanej gospodarki efektywnie alokującej zasoby.

²⁵ J. Kambhu, T. Schuermann, K.J. Stiroh, *Hedge Funds, Financial Intermediation, and Systemic Risk*, Federal Reserve Bank of New York Staff Reports, „Staff Report” 2007, nr 291, s. 16.

²⁶ J.M. Lacker, op. cit.

²⁷ Q1, Q2, Q3-FED, LTRO, OMT-ECB.

nie zważając na ewentualne negatywne skutki swoich działań dla stabilności globalnego rynku finansowego i całej gospodarki, jednocześnie podkreśliła brak udziału w wywołaniu kryzysu prywatnych nieregulowanych funduszy hedge²⁸. W kwestii regulacji prawnych, którym miałyby podlegać fundusze hedge, pojawia się istotny problem dla regulatora, który obecnie nie ma rzeczywiście pełni wiedzy o poczynaniach funduszy hedge na rynku, ale potencjalne ścisłe regulacje mogą wywołać efekt odwrotny od zamierzonego i całkowicie pozbawić nadzorcę rynku wiedzy o działaniach funduszy alternatywnych. Dla funduszy *onshore*, z punktu widzenia amerykańskiego, efektem ścisłych regulacji będzie przeniesienie ich siedziby do krajów *offshore*. Jedynym skutecznym rozwiązaniem z punktu widzenia regulatora i wdrażanych przez niego regulacji byłoby ustalenie regulacji w skali międzynarodowej na całym świecie, co nie jest oczywiście możliwe.

Literatura

- Athanassiou P., *Hedge Fund Regulation in the European Union. Current Trends and Future Perspective*, Alphen aan den Rijn, The Netherlands 2009.
- Aspadarec W., *Systemic Risk Aspects In Context Of Hedge Funds Activities*, „Trends on the World Economy” 2012, t. 4.
- Aspadarec W., *Wielowymiarowe aspekty rozwoju rynku funduszy hedge*, Wyd. US, Szczecin 2013.
- Bordo M.D., Mizrach B., Schwartz A.J., *Real Versus Pseudo-International Systemic Risk: Some Lessons from History*, „Review of Pacific Basin Financial Markets and Policies” 1998, nr 1(1).
- Borio C.E.V., *Change and constancy in the financial system: implications for financial distress and policy*, „BIS Working Papers” 2007, nr 237.
- De Bandt O., Hartman P., *Systemic Risk: A Survey*, w: *Financial Crisis, Contagion and the Lender of Last Resort: A Book of Readings*, red. Ch.A.E. Goodhard, G. Illing, January, London, UK: Oxford University Press, 2002.
- Dudziński J., *Finansyzacja międzynarodowych rynków surowców i żywności a ich ceny w handlu międzynarodowym*, „Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego” 2010, nr 28.
- Ineichen A.M., Silberstein K., *AIMA's Roadmap to Hedge Funds*, Alternative Investment Management Association, London 2008.
- Jajuga K., *Czy banki będą lepiej zarządzać ryzykiem?*, www.obserwatorfinansowy.pl [25.01.2010].
- Kambhu J., Schuermann T., Stiroh K.J., *Hedge Funds, Financial Intermediation, and Systemic Risk*, Federal Reserve Bank of New York Staff Reports, „Staff Report” 2007, nr 291.
- Komisja Europejska, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi i zmieniająca dyrektywy 2004/39/WE i 2009/65/WE. Uzasadnienie wniosku, Bruksela, 30 kwietnia 2009, nr 2009/0064 (COD).
- Lacker J.M., *How Should Regulators Respond to Financial Innovation?*, Speech presented at The Philadelphia Fed Policy Forum, December 1 2006, www.philadelphiafed.org/econ/conf/forum2006/papers/lacker_speech.pdf [10.10.2012].

²⁸ Komisja Europejska, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi i zmieniająca dyrektywy 2004/39/WE i 2009/65/WE. Uzasadnienie wniosku, Bruksela, 30 kwietnia 2009, nr 2009/0064 (COD).

- Lhabitant F-S., *Handbook of Hedge Funds*, Hoboken, London 2007.
- McCrary S.A., *Hedge Fund Course*, Nowy Jork 2004.
- Mungovan T.W., Sablone J., *The inevitability of hedge fund regulation in the US*, „Butterworths Journal of International Banking and Financial Law” 2007, t. 22, nr 2.
- Perez K., *Fundusze hedge. Istota, strategie, potencjał rynku*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Schwarcz S.L., Star S.A., *Systemic Risk*, Duke Law School, March Durham, USA 2008.
- Stulz R.M., *Hedge funds: past, present, future*, „Journal of Economic Perspectives” 2007, t. 21, nr 2.
- The Report of the Counterparty Risk Management Policy Group II. 2005. Toward Greater Financial Stability: A Private Sector Perspective, www.crmpolicygroup.org/ [11.10.2012].
- Ziarko-Siwiek U., *Giędy kapitałowe w Europie*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Zieliński T., *Technologia informacyjna a kryzys finansów*, w: *Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania – rynki finansowe*, red. J. Harasim, J. Cichy, Wyd. UE w Katowicach, Katowice 2012.

Fragmented Regulatory Environment of Hedge Funds versus Systemic Risk

Abstract. *This article presents the analysis of causes, relationships, and after-effects of the influence of a hedge fund on a financial system and effective economy. Based on past research, it can be stated that setting up the rules and abiding by them in the process of counterparty credit risk management, among the highest steppingstones of regulated institutions such as banks, there is an efficient way to limit the influence of hedge funds on the systemic risk, and thereby, on the effective economy. The conclusion highlights that the reason for the outbreak of the global financial crisis, due to strong regulations, is the result of banks and insurance companies, not the unregulated hedge funds.*

Keywords: *hedge fund, systemic risk, global financial crisis*



**Problemy pobudzania
przedsiębiorczości i innowacyjności –
instrumenty oraz wyzwania**



Dariusz Sobolewski

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Wpływ autooceny mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw na badanie wiarygodności kredytowej przez fundusze pożyczkowe

***Streszczenie.** W artykule została przeanalizowana rola autooceny mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w procesie analizy zdolności kredytowej przeprowadzanej przez fundusze pożyczkowe. Przedstawione w pierwszej części artykułu wyniki badań dotyczących charakterystyki mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw zestawiono z propozycją zasad autooceny przedsiębiorstw. Zaprezentowano także przykładowe pozafinansowe mierniki działalności przedsiębiorstw, które oprócz analizy finansowej mogą stanowić istotny element badania wiarygodności kredytowej mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, dokonywanego przez fundusze pożyczkowe.*

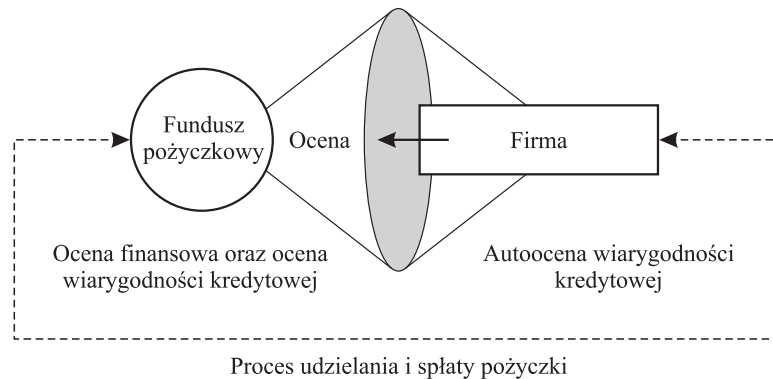
***Słowa kluczowe:** mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa, wiarygodność kredytowa, zdolność kredytowa, finansowe i niefinansowe mierniki rozwoju*

1. Wprowadzenie

W relacji fundusz pożyczkowy (podmiot udzielający pożyczek) i mikro-, małe lub średnie przedsiębiorstwo (podmiot realizujący cele gospodarcze dzięki uzyskanemu finansowaniu) ocena tzw. zdolności kredytowej (zdolności do spłaty udzielonej pożyczki) jest działaniem realizowanym przez fundusz pożyczkowy. Rezultat (wynik) tej oceny jest znany dopiero po przeprowadzeniu całej tzw. procedury pożyczkowej, tj. określonego procesu, na który składają się: (1) złożenie wniosku o pożyczkę, (2) analiza danych finansowych oraz informacji pozafinansowych dotyczących przedsiębiorstwa, (3) podjęcie decyzji kredytowej, (4) podpisanie umowy pożyczkowej, (5) ustanowienie

zabezpieczeń spłaty pożyczki, (6) wypłata i (7) następnie spłata pożyczki według ustalonego harmonogramu. Analiza zdolności kredytowej przeprowadzana jest przez fundusz pożyczkowy na podstawie danych statycznych z określonego momentu działalności mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). Następstwem tej analizy jest decyzja o udzieleniu pożyczki, której spłata odbywa się już w układzie dynamicznym, gdyż dotyczy określonego, uzgodnionego w umowie czasu (z reguły w przypadku funduszy pożyczkowych są to okresy od 12 do 60 miesięcy). Mikro-, małe lub średnie przedsiębiorstwo ubiegające się o finansowanie musi posiadać w ocenie funduszu pożyczkowego tzw. **zdolność kredytową**, rozumianą jako zdolność do spłaty pożyczki wraz ze wszystkimi kosztami związanymi z pożyczką w terminach ustalonych w umowie pożyczkowej. A zatem osoba prowadząca lub zarządzająca przedsiębiorstwem powinna uwzględniać w przepływach finansowych środki niezbędne do obsługi zadłużenia. W tym kontekście warto postawić dwa kluczowe pytania dotyczące współpracy przedsiębiorstwa z funduszem pożyczkowym. Pierwsze: czy i w jakim zakresie firma MSP może być w stanie (wykorzystując określony system autooceny) przygotować się do podjęcia relacji z funduszem pożyczkowym, odtwarzając (przynajmniej w wybranym zakresie) ocenę zdolności kredytowej przeprowadzaną przez fundusz pożyczkowy (w celu określenia swojej potencjalnej zdolności kredytowej)? Drugie: w jaki sposób, bądź to w ramach narzędzi wspierających zarządzanie firmą, bądź dzięki wykorzystaniu własnej wiedzy finansowej (świadomości finansowej), utrzymać swoją **wiarygodność kredytową**¹ oraz zapewnić prawidłową (terminową) obsługę pożyczki? Odpowiedzi na tak postawione pytania wymagają założenia, że zdolność kredytowa stanowi określoną perspektywę postrzegania danej firmy (jak fundusz pożyczkowy widzi dane przedsiębiorstwo) oraz że perspektywa ta może być do pewnego stopnia wykorzystana w procesach decyzyjnych MSP. Dla uproszczenia tego założenia fundusz pożyczkowy powinien być w takim ujęciu traktowany jako specyficzny punkt widzenia na funkcjonujące przedsiębiorstwo, a nie konkretny podmiot świadczący usługi pożyczkowe i kierujący się własnymi rozwiązaniami proceduralnymi oraz wewnętrzną polityką kredytową. Autoocena przedsiębiorstwa staje się w tym układzie elementem oceny zdolności i wiarygodności kredytowej przeprowadzanej przez fundusz pożyczkowy. Układ ten tworzy pewien rodzaj współdziałania, synergii podmiotów uczestniczących w procesie pożyczkowym. Próbę takiego ujęcia przedstawiono na rysunku 1.

¹ Wiarygodność kredytowa to wynik oceny, której podlega pożyczkobiorca, obejmująca zarówno aspekty finansowe (zdolność kredytowa), jak i niefinansowe (ocena jakościowa). Wiarygodność kredytowa może być określona jako prawdopodobieństwo niewywiązania się pożyczkobiorcy ze swoich zobowiązań. Rachunek prawdopodobieństwa może się opierać na analizie statystycznie istotnych cech (parametrów) wpływających na niewypłacalność przedsiębiorstwa.



Rysunek 1. Synergia autooceny przedsiębiorstwa i oceny funduszu pożyczkowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych materiałów.

Celem artykułu jest wskazanie na znaczenie dokonywania autooceny mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w kontekście badania wiarygodności kredytowej przez fundusze pożyczkowe.

2. Charakterystyka mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw – wyniki badań²

Punktem wyjścia do opracowania założeń systemu autooceny przedsiębiorstw może być charakterystyka mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw przeprowadzona na podstawie badań, które objęły właścicieli MSP oraz osoby zarządzające przedsiębiorstwami. Charakterystyka ta zawiera następujące elementy:

- cechy psychograficzne,
- cechy behawioralne,
- motywację do podjęcia działalności gospodarczej,
- posiadanie doświadczenia biznesowego,
- skłonność do ryzyka biznesowego i finansowego.

2.1. Cechy psychograficzne

Zgodnie z wynikami badań, właściciele przedsiębiorstw oraz osoby zarządzające mikro-, małymi i średnimi przedsiębiorstwami charakteryzują się bardzo

² Ilekroć w niniejszym opracowaniu jest mowa o „badaniu” oznacza to badanie określone jako „Finanse MSP 2013 – rynek usług bankowych” przeprowadzone przez firmę QUALIFACT. Badania

Tabela 1. Cechy psychograficzne MSP – analiza punktowa

Cechy właściciela / osoby zarządzającej	Ogółem MSP		Firmy mikro <i>n</i> = 603		Firmy małe <i>n</i> = 300		Firmy średnie <i>n</i> = 200	
	średnia	media- na	średnia	media- na	średnia	media- na	średnia	media- na
Chęć do pracy	8,87	10,00	8,86	10,00	8,98	10,00	8,86	9,00
Otwartość na doświadczenia	8,50	9,00	8,49	9,00	8,80	9,00	8,62	9,00
Akceptowalność	8,35	8,00	8,35	8,00	8,49	9,00	8,22	8,00
Ekstrawersja	8,22	8,00	8,21	8,00	8,36	8,50	8,25	8,00
Pewność siebie	8,18	8,00	8,17	8,00	8,43	9,00	8,51	9,00
Neurotyczność	4,74	5,00	4,74	5,00	4,82	5,00	4,77	4,00

Źródło: badanie „Finanse MSP 2013 – rynek usług bankowych”, QUALIFACT, Gdańsk 2013.

wysoką samooceną (zob. tab. 1). Uzyskane oceny (natężenie cech psychograficznych było oceniane w skali 10-stopniowej, gdzie 10 – oznaczało bardzo silne natężenie danej cechy, a 1 – bardzo słabe natężenie danej cechy), w zdecydowanej większości analizowanych cech psychograficznych oceny mieszczą się w przedziale od 8 do 9 pkt. Respondenci najwyżej ocenili chęć do pracy (8,87 pkt), otwartość na doświadczenia (8,50 pkt) oraz akceptowalność – chęć i zdolność współpracy z innymi (8,35 pkt).

2.2. Cechy behawioralne

Drugą grupą badanych cech MSP były tzw. cechy behawioralne. Osoby prowadzące działalność gospodarczą lub zarządzające MSP postrzegają siebie przede wszystkim jako organizatorzy (35,8%), sprzedawcy (23,3%) oraz rzemieślnicy (20,8%). W mniejszym stopniu respondenci identyfikują się z innowatorami (10,3%) oraz odkrywcami okazji (8,5%). Podział określeń najlepiej pasujących do respondentów jako przedsiębiorców przedstawiono w tabeli 2.

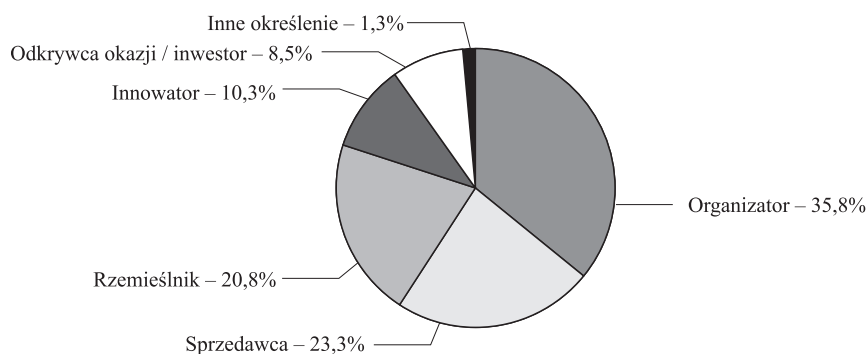
Graficzny rozkład cech behawioralnych charakteryzujących osoby prowadzące lub zarządzające mikro-, małymi oraz średnimi przedsiębiorstwami (dane ogółem) przedstawiono na rysunku 2.

rynkowe i doradztwo Sp. z o.o. Badanie zostało przeprowadzone przy wykorzystaniu metody wywiadu bezpośredniego (PAPI). Próba badawcza liczyła 1094 firmy zlokalizowane na obszarze całej Polski: firmy mikro (0-9 zatrudnionych) *n* = 603, firmy małe (10-49 zatrudnionych) *n* = 300, firmy średnie (50-249 zatrudnionych) *n* = 200. Termin realizacji badania: 12.04-12.05.2013 r.

Tabela 2. Analiza cech behawioralnych MSP

Określenie najlepiej pasujące do respondenta jako przedsiębiorcy	Ogółem MSP (%)	Firmy mikro n = 603		Firmy małe n = 300		Firmy średnie n = 200	
		liczba odp.	% odp.	liczba odp.	% odp.	liczba odp.	% odp.
Organizator	35,8	213	35,3	134	44,7	89	44,5
Sprzedawca	23,3	144	23,9	39	13,0	20	10,0
Rzemieślnik	20,8	127	21,1	47	15,7	28	14,0
Innowator	10,3	60	10,0	47	15,7	38	19,0
Odkrywca okazji / inwestor	8,5	51	8,5	30	10,0	21	10,5
Inne określenie	1,3	8	1,3	3	1,0	4	2,0
Ogółem	100,0	603	100,0	300	100,0	200	100,0

Źródło: badanie „Finanse MSP 2013 – rynek usług bankowych”, QUALIFACT, Gdańsk 2013.



Rysunek 2. Analiza cech behawioralnych MSP

Źródło: badanie „Finanse MSP 2013 – rynek usług bankowych”, QUALIFACT, Gdańsk 2013.

2.3. Motywy decydujące o utworzeniu własnego przedsiębiorstwa

Na utworzenie własnego przedsiębiorstwa wpływają najczęściej cztery główne motywy: (1) potrzeba niezależności (32,1%), (2) chęć urzeczywistnienia własnych idei lub pomysłu na biznes (23,0%), (3) możliwość zarobienia większych pieniędzy niż na etacie (20,9%) oraz (4) brak pracy lub ryzyko jej utraty (15,0% wskazań). Motywy decydujące o utworzeniu własnego przedsiębiorstwa przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Motywy decydujące o utworzeniu własnego przedsiębiorstwa

Motywy decydujące o utworzeniu własnej firmy	Ogółem MSP (%)	Firmy mikro n = 601		Firmy małe n = 294		Firmy średnie n = 189	
		liczba odp.	% odp.	liczba odp.	% odp.	liczba odp.	% odp.
Potrzeba niezależności	32,1	195	32,4	76	25,9	39	20,6
Ureczywistnienie własnych idei / pomysłu na biznes	23,0	135	22,5	90	30,6	82	43,4
Możliwość zarobienia większych pieniędzy niż na etacie	20,9	126	21,0	58	19,7	27	14,3
Brak pracy lub ryzyko jej utraty	15,0	92	15,3	30	10,2	10	5,3
Wykorzystanie okazji rynkowej	7,0	41	6,8	30	10,2	26	13,8
Inne	2,1	12	2,0	10	3,4	5	2,6
Ogółem	100,0	601	100,0	294	100,0	189	100,0

Źródło: badanie „Finanse MSP 2013 – rynek usług bankowych”, QUALIFACT, Gdańsk 2013.

2.4. Posiadanie doświadczenia biznesowego

Bardzo interesującym elementem charakterystyki MSP jest fakt, że mniej niż połowa respondentów (46,4%) deklaruje posiadanie doświadczenia biznesowego przed uruchomieniem obecnej działalności (zob. tab. 4). Wśród wcześniejszych

Tabela 4. Rodzaj posiadanego doświadczenia biznesowego (przed uruchomieniem działalności)

Rodzaj wcześniejszego doświadczenia biznesowego	Ogółem MSP (%)	Firmy mikro n = 603		Firmy małe n = 300		Firmy średnie n = 200	
		liczba odp.	% odp.	liczba odp.	% odp.	liczba odp.	% odp.
Pracowałem w innej firmie z tej branży, co pozwoliło mi zebrać doświadczenia	24,7	147	24,4	91	30,3	69	34,5
Prowadziłem inną własną firmę	12,3	74	12,3	38	12,7	22	11,0
Pomagałem w biznesie rodzinnym	9,4	57	9,5	28	9,3	14	7,0
Inne doświadczenia	0,8	5	0,8	3	1,0	4	2,0

Źródło: badanie „Finanse MSP 2013 – rynek usług bankowych”, QUALIFACT, Gdańsk 2013.

doświadczeń biznesowych osób prowadzących lub zarządzających przedsiębiorstwami najczęściej wymieniana jest praca w innej firmie z tej samej branży, co pozwoliło zebrać doświadczenia i praktyczne umiejętności (24,7% wskazań). Natomiast 12,3% respondentów prowadziło inną własną firmę, a 9,4% pomagało w biznesie rodzinnym.

2.5. Nastawienie MSP do ryzyka – sprawy biznesowe i finansowe

W relacji przedsiębiorstwa – fundusze pożyczkowe należy zwrócić szczególną uwagę na podejście MSP do kwestii związanych z ryzykiem biznesowym i finansowym. Skłonność do podejmowania ryzyka w sprawach biznesowych (rozwój, wprowadzanie nowych produktów, wchodzenie na nowe rynki itp.) oceniana jest przez ponad 48% respondentów jako „przeciętna”. Warto podkreślić, że prawie jedna trzecia MSP swoje podejście do ryzyka charakteryzuje jako „konserwatywne”. W badanej próbie znalazło się więcej osób mających konserwatywne podejście do ryzyka (28,4%) niż osób deklarujących „raczej wysoką” lub „wyjątkowo wysoką skłonność do podejmowania ryzyka” w sprawach biznesowych (w sumie 23,2%). Aspekty biznesowe ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5. Skłonność MSP do podejmowania ryzyka – sprawy biznesowe

Skłonność do ryzyka – sprawy biznesowe	Ogółem MSP (%)	Firmy mikro n = 595		Firmy małe n = 297		Firmy średnie n = 199	
		liczba odp.	% odp.	liczba odp.	% odp.	liczba odp.	% odp.
Wyjątkowo niska skłonność do podejmowania ryzyka	7,1	43	7,2	16	5,4	14	7,0
Raczej niska skłonność do podejmowania ryzyka	21,3	128	21,5	54	18,2	26	13,1
Przeciętna skłonność do podejmowania ryzyka	48,4	289	48,6	134	45,1	89	44,7
Raczej wysoka skłonność do podejmowania ryzyka	17,8	104	17,5	69	23,2	51	25,6
Wyjątkowo wysoka skłonność do podejmowania ryzyka	5,4	31	5,2	24	8,1	19	9,5
Ogółem	100,0	595	100,0	297	100,0	199	100,0

Źródło: badanie „Finanse MSP 2013 – rynek usług bankowych”, QUALIFACT, Gdańsk 2013.

Tabela 6. Skłonność MSP do podejmowania ryzyka – sprawy czysto finansowe

Skłonność do ryzyka – sprawy finansowe	Ogółem MSP (%)	Firmy mikro <i>n</i> = 597		Firmy małe <i>n</i> = 298		Firmy średnie <i>n</i> = 200	
		liczba odp.	% odp.	liczba odp.	% odp.	liczba odp.	% odp.
Wyjątkowo niska skłonność do podejmowania ryzyka	11,9	72	12,1	28	9,4	21	10,5
Raczej niska skłonność do podejmowania ryzyka	27,5	166	27,8	70	23,5	37	18,5
Przeciętna skłonność do podejmowania ryzyka	43,6	259	43,4	145	48,7	82	41,0
Raczej wysoka skłonność do podejmowania ryzyka	13,6	81	13,6	38	12,8	47	23,5
Wyjątkowo wysoka skłonność do podejmowania ryzyka	3,3	19	3,2	17	5,7	13	6,5
Ogółem	100,0	597	100,0	298	100,0	200	100,0

Źródło: badanie „Finanse MSP 2013 – rynek usług bankowych”, QUALIFACT, Gdańsk 2013.

W przypadku ryzyka finansowego (zaciąganie dużych kredytów, inwestowanie nadwyżek finansowych w instrumenty obciążone ryzykiem itp.) osoby prowadzące lub zarządzające przedsiębiorstwem najczęściej oceniały swoją skłonność do podejmowania tego typu ryzyka jako „przeciętną” (43,6% wskazań). Blisko jedna trzecia przedsiębiorstw ocenia swoją skłonność do ryzyka finansowego jako „raczej niską” (27,5%) oraz „wyjątkowo niską” (11,9%). Skłonność MSP do ryzyka w obszarze spraw finansowych przedstawiono w tabeli 6.

3. Założenia systemu autooceny mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw

Funkcjonujące w praktyce metody oceny wiarygodności kredytowej przedsiębiorstw oparte są często na ocenie wskaźników finansowych. Ocena ta z reguły jest uzupełnieniem analizy zdolności kredytowej przedsiębiorstwa, przeprowadzonej przez fundusze pożyczkowe. Analiza wskaźnikowa bazuje na statycznym ujęciu danych finansowych przedsiębiorstwa (np. na dzień sporządzenia bilansu), tym samym przyjęte założenia do modelu w bardzo ograniczonym zakresie określają kondycję finansową przedsiębiorstwa w ujęciu dynamicznym. Ponadto ze względu na fakt, że obliczenie większości wskaźników finansowych wymaga dostępu do tzw. pełnych danych finansowych, wskaźnikowe metody oceny przedsiębiorstw mogą być stosowane do badania przedsiębiorstw

prowadzących pełną księgowość. Powoduje to konieczność opracowania metod oceny wiarygodności kredytowej przedsiębiorstw prowadzących uproszczoną księgowość, a w szczególności podatkową księgę przychodów i rozchodów (ewentualnie również kartę podatkową oraz ewidencję przychodów zryczałtowanych). Jednakże należy zwrócić uwagę na to, że w przypadku karty podatkowej i ryczału przedsiębiorca powinien być zarejestrowanym płatnikiem podatku VAT. Ponadto metody weryfikacji wiarygodności kredytowej muszą zawierać zasady wyliczenia zdolności kredytowej przedsiębiorstw, uwzględniające m.in. poziom jego zadłużenia. W dalszej części artykułu zostały przedstawione przykładowe wzory wyliczenia zdolności przedsiębiorstwa do spłaty kredytu w zależności od formy prowadzonej księgowości (typ księgowości wpływa na zakres dostępnych danych finansowych).

Uzupełnieniem oceny finansowej może być opracowanie katalogu obiektywnych mierników cech niefinansowych wykorzystywanych do tzw. oceny jakościowej. W artykule zostały przedstawione niefinansowe mierniki rozwoju, które mogą mieć istotny wpływ na ocenę przedsiębiorstwa (w szczególności mikro- i małych przedsiębiorstw) z punktu widzenia jego wiarygodności kredytowej. Zaproponowane zostały elementy (przedmiot) oceny, opis ocen, kryteria składające się na poszczególne oceny, a także skala punktowa wraz z wagami.

Bardzo ważną kwestią w ocenie wiarygodności kredytowej jest także uwzględnienie charakterystyk (typów, cech, warunków) związanych z samą transakcją pożyczkową, tj. przeznaczeniem pożyczki, okresem spłaty, oprocentowaniem, prowizjami i opłatami. Należy zwrócić uwagę, że w zależności od rodzaju finansowania (pożyczka obrotowa, inwestycyjna, hipoteczna itp.) mogą być wymagane odmienne parametry i cechy podlegające ocenie. Nieuwzględnienie typów transakcji pożyczkowych w zaproponowanym systemie ocen może spowodować, że w autoocenie potencjalnej zdolności kredytowej osoba prowadząca lub zarządzająca przedsiębiorstwem nie uwzględni istotnych parametrów transakcji pożyczkowej (na przykład przy pożyczce inwestycyjnej przedmiotem oceny będzie określenie zasadności inwestycji, polegające na weryfikacji, czy inwestycja przyniesie ekonomiczne korzyści dla funkcjonowania przedsiębiorstwa wnioskującego o pożyczkę).

Jeżeli chodzi o ocenę zdolności kredytowej (zdolności do spłaty pożyczki), wskazane jest, aby przykładowe wyliczenie zdolności kredytowej uwzględniało różne warianty oceny, obejmujące:

- przedsiębiorstwa prowadzące uproszczoną księgowość (podatkowa księga przychodów i rozchodów, ewentualnie karta podatkowa i ryczałt ewidencjonowany),
- przedsiębiorstwa prowadzące pełną księgowość.

Włączenie w zaproponowany system autooceny metod wyliczania zdolności kredytowej może być problematyczne ze względu na fakt, że przyjęte w różnych

funduszach pożyczkowych metody określania zdolności przedsiębiorstwa do spłaty pożyczki mogą się znacząco różnić. Jednakże możliwe jest zaproponowanie najbardziej modelowego sposobu obliczania zdolności kredytowej, poprawnego z metodologicznego (teoretycznego) punktu widzenia. W dalszej części artykułu zostały przedstawione zasady kalkulowania zdolności kredytowej przedsiębiorstw, rozumianej jako zdolność do spłaty przez kredytobiorcę zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie kredytowej.

Sposób wyliczenia zdolności kredytowej dla przedsiębiorstw rozliczających się z urzędem skarbowym w formie podatkowej księgi przychodów i rozchodów (na podstawie danych za pełny rok obrotowy) przedstawiono w tabeli 7.

Tabela 7. Metoda kalkulacji zdolności kredytowej dla przedsiębiorstw rozliczających się z urzędem skarbowym w formie podatkowej księgi przychodów i rozchodów

Zdolność kredytowa =	Komentarz
dochód brutto za ostatni pełny rok obrotowy	średniomiesięczny dochód za rok poprzedni = (dochód z deklaracji PIT/udział % danego współwłaściciela)/liczba miesięcy prowadzenia działalności w roku poprzednim
+ amortyzacja roczna	jeżeli udokumentowano
– podatek	19% dochodu brutto z ostatnich 12 miesięcy, chyba że podano rzeczywistą kwotę podatku do zapłaty/zapłaconego w ubiegłym roku
– odsetki od przyznanych limitów odnawialnych	% przyznanych limitów odnawialnych ustalany na podstawie średniego oprocentowania limitów odnawialnych w bankach za ostatnie 6 miesięcy; odsetki nie są przyjmowane w przypadku, gdy są już uwzględnione na poziomie wyniku brutto jako koszt uzyskania przychodu
– miesięczne raty kapitałowo-odsetkowe lub kapitałowe kredytów i pożyczek × 12	firmowe i prywatne × 12, chyba że krótszy okres obowiązywania umowy; odsetki nie są przyjmowane w przypadku, gdy są już uwzględnione na poziomie wyniku brutto jako koszt uzyskania przychodu
– miesięczne raty leasingów × 12	× 12, chyba że krótszy okres obowiązywania umowy, w przypadku leasingu finansowego – raty leasingowe brane są pod uwagę w całości, w przypadku leasingu operacyjnego, dla którego podano miesięczne obciążenie stanowiące koszt uzyskania przychodu – nie bierze się pod uwagę rat do wyliczenia zdolności kredytowej

Źródło: opracowanie własne.

Metodę kalkulacji zdolności kredytowej dla przedsiębiorstw prowadzących pełną księgowość (na podstawie danych za pełny rok obrotowy) przedstawiono w tabeli 8.

Tabela 8. Metoda kalkulacji zdolności kredytowej dla przedsiębiorstw prowadzących pełną księgowość (na podstawie danych za pełny rok obrotowy)

Zdolność kredytowa =	Komentarz
EBITDA	EBITDA = zysk netto + podatek z rachunku zysków i strat + koszty finansowe (ogółem) + amortyzacja
– ewentualne korekty z tytułu przychodów i kosztów operacyjnych oraz przychodów finansowych	
– podatek dochodowy	kwota podatku z rachunku zysków i strat
– odsetki od przyznaných limitów odnawialnych	% przyznaných limitów odnawialnych ustalany na podstawie średniego oprocentowania limitów odnawialnych w bankach za ostatnie 6 miesięcy
– miesięczne raty kapitałowo-odsetkowe kredytów i pożyczek $\times 12$	firmowe i prywatne $\times 12$, chyba że krótszy okres obowiązywania umowy
– miesięczne raty leasingów $\times 12$	$\times 12$, chyba że krótszy okres obowiązywania umowy, raty leasingów są brane w całości jako korekta EBITDA, chyba że podano miesięczne obciążenia z tytułu leasingów niewykazywanych w bilansie

Źródło: opracowanie własne.

4. Przykładowe niefinansowe mierniki rozwoju mikro- i małych przedsiębiorstw

W procesie oceny wiarygodności kredytowej MSP bardzo dużą rolę odgrywają tzw. niefinansowe mierniki rozwoju MSP, obejmujące zewnętrzne warunki funkcjonowania przedsiębiorstwa na rynku oraz jakość zarządzania działalnością przedsiębiorstwa.

Przykładowe niefinansowe mierniki rozwoju, które mogą mieć istotny wpływ na ocenę przedsiębiorstwa (w szczególności mikro- i małych przedsiębiorstw) z punktu widzenia jego wiarygodności kredytowej, przedstawiono w tabeli 9.

Tabela 9. Przykładowe niefinansowe mierniki mające wpływ na ocenę wiarygodności kredytowej MSP

Lp.	Przedmiot oceny	Ocena	Przykładowa podstawa oceny	Pkt	Waga
1	2	3	4	5	6
I. Zewnętrzne warunki funkcjonowania przedsiębiorstwa na rynku					
1.	Możliwości zbytu	Bardzo duże	Rynek na produkt (usługę) jest nienasycony i obejmuje cały kraj lub wykracza poza granice kraju	3	0,4
		Duże	Rynek na produkt (usługę) jest nasycony w niewielkim stopniu i obejmuje obszar co najmniej kilku województw	2	
		Umiarkowane	Rynek na produkt (usługę) jest średnio nasycony i obejmuje obszar co najmniej kilku powiatów	1	
		Małe albo brak informacji	Rynek na produkt (usługę) jest nasycony i nie ma perspektyw rozwoju albo brak informacji pozwalających na ocenę możliwości zbytu	0	
2.	Jakość produktu (usługi)	Wysoka	Produkt (usługa) jest bardzo nowoczesny, co jest potwierdzone międzynarodowymi certyfikatami jakościowymi i nagrodami. Zwroty i reklamacje występują sporadycznie	3	0,3
		Dobra	Produkt (usługa) jest nowoczesny. Występuje niski wskaźnik zwrotów i reklamacji	2	
		Średnia	Produkt (usługa) odpowiada podstawowym standardom jakościowym na rynku krajowym, wskaźnik zwrotów i reklamacji kształtuje się na średnim poziomie	1	
3.	Konkurencja	Niska albo brak informacji	Produkt (usługa) jest przestarzały, wskaźnik zwrotów i reklamacji jest wysoki albo brak informacji pozwalających na ocenę jakości produktu (usługi)	0	
		Brak konkurencji	Brak konkurentów mogących zdominować rynek, bariery wejścia do branży (kapitałowa i skali produkcji) są wysokie i ograniczają napływ konkurentów	3	0,4
		Mała	Konkurenci są nieliczni lub mają zdecydowanie mniejszy potencjał i nie są w stanie w krótkim czasie istotnie zwiększyć swojego udziału w rynku	2	
Umiarkowana	Na rynku funkcjonuje kilku poważnych konkurentów, którzy posiadają zbliżoną jakościowo i cenowo ofertę	1			

		Duża albo brak informacji	Na rynku funkcjonuje wielu poważnych konkurentów posiadających lepszą lub zbliżoną jakościowo i cenowo ofertę albo brak informacji pozwalających na ocenę konkurencji	0
4.	Powiązania handlowe (kooperacyjne) z dostawcami	Nie występują albo są korzystne	Brak powiązań handlowych (kooperacyjnych) z dostawcami albo występujące powiązania są korzystne dla przedsiębiorcy, co oznacza wysokie bezpieczeństwo zaopatrzenia oraz możliwość korzystnego negocjowania cen zakupu	3
		Obojętne	Występujące powiązania handlowe (kooperacyjne) z dostawcami nie powodują niekorzystnego uzależnienia sytuacji przedsiębiorcy od tych dostawców	2
		Umiarkowanie niekorzystne	Przedsiębiorca jest powiązany handlowo (kooperacyjnie) z dostawcami w stopniu powodującym lub potencjalnie mogącym powodować znaczne (niekorzystne) uzależnienie jego sytuacji od tych dostawców, co może oznaczać utratę bezpieczeństwa zaopatrzenia oraz możliwości korzystnego negocjowania cen zakupu	1
		Niekorzystne albo brak informacji	Ze względu na silne powiązania handlowe (kooperacyjne) przedsiębiorca jest całkowicie uzależniony od jednego dostawcy (ewentualnie kilku) albo brak informacji pozwalających na ocenę powiązań handlowych z dostawcami	0
5.	Powiązania handlowe (kooperacyjne) z odbiorcami	Nie występują albo są korzystne	Brak powiązań handlowych (kooperacyjnych) z odbiorcami albo występujące powiązania są korzystne dla przedsiębiorcy, co oznacza wysokie bezpieczeństwo zbytu oraz możliwość korzystnego negocjowania cen sprzedaży	3
		Obojętne	Występujące powiązania handlowe (kooperacyjne) z odbiorcami nie powodują niekorzystnego uzależnienia sytuacji przedsiębiorcy od odbiorców	2
		Umiarkowanie niekorzystne	Przedsiębiorca jest powiązany handlowo (kooperacyjnie) z odbiorcami w stopniu powodującym lub mogącym powodować znaczne (niekorzystne) uzależnienie jego sytuacji od tych odbiorców, co może oznaczać utratę bezpieczeństwa zbytu oraz możliwości korzystnego negocjowania cen sprzedaży	1
		Niekorzystne albo brak informacji	Ze względu na silne powiązania handlowe (kooperacyjne) przedsiębiorca jest całkowicie uzależniony od jednego odbiorcy (ewentualnie kilku) albo brak informacji pozwalających na ocenę powiązań handlowych (kooperacyjnych) z odbiorcami	0

1	2	3	4	5	6
6.	Powiązania kapitałowe, finansowe lub osobowe z innymi podmiotami	Nie występują albo są korzystne Obojętne Umiarkowanie niekorzystne	4	3 2 1	0,3
		Niekorzystne albo brak informacji		0	
7.	Poziom nowoczesności technologii i wyposażenia technicznego	Wysoki Dobry Średni Niski albo brak informacji		3 2 1 0	0,3
		Rozwojowa		3	0,5
8.	Charakter branży	Stagnacyjna Schyłkowa		2 1	

	Wysokiego ryzyka albo brak informacji	Branża, w której działa przedsiębiorca, została zaliczona przez fundusz do grupy branż wysokiego ryzyka albo nie jest dostępna informacja pozwalająca na ocenę charakteru branży	0	
II. Jakość zarządzania działalnością przedsiębiorstwa				
9.	Kwalifikacje kadry zarządzającej	Wysokie	Doswiadczenie zawodowe kadry zarządzającej w obszarze zgodnym z prowadzoną działalnością przekracza 5 lat, większość kadry zarządzającej posiada wyższe wykształcenie	3
		Dobre	Doswiadczenie zawodowe kadry zarządzającej w obszarze zgodnym z prowadzoną działalnością przekracza 3 lata, co najmniej połowa kadry zarządzającej posiada wyższe wykształcenie	2
		Umiarkowane	Doswiadczenie zawodowe kadry zarządzającej w obszarze zgodnym z prowadzoną działalnością przekracza 1 rok, co najmniej 1/3 kadry zarządzającej posiada wyższe wykształcenie	1
		Slabe albo brak informacji	Doswiadczenie zawodowe kadry zarządzającej w obszarze zgodnym z prowadzoną działalnością nie przekracza 1 roku, mniej niż 1/3 kadry zarządzającej posiada wyższe wykształcenie albo brak informacji pozwalających na ocenę kwalifikacji kadry zarządzającej	0
		Bardzo pozytywna	Przedsiębiorca prowadzi działalność ponad 5 lat i dotychczas w jej funkcjonowaniu nie wystąpiły poważniejsze zakłócenia	3
10.	Historia funkcjonowania przedsiębiorcy	Pozytywna	Przedsiębiorca prowadzi działalność ponad 3 lata i dotychczas w jej funkcjonowaniu nie wystąpiły poważniejsze zakłócenia	2
		Średnia	Przedsiębiorca prowadzi działalność ponad 1 rok lub w trakcie aktualnej działalności uczestniczył lub uczestniczy w postępowaniach układowych lub ugodowych i wywiązał się lub wywiązuje się terminowo z warunków umów	1
		Negatywna albo brak informacji	Przedsiębiorca prowadzi działalność przez okres nieprzekraczający 1 roku lub w dotychczasowej działalności wystąpiły poważne zakłócenia (np. niewywiązanie się z warunków ugody lub układu, postępowanie egzekucyjne, oszustwa, procesy sądowe) albo brak informacji pozwalających na ocenę historii funkcjonowania przedsiębiorcy	0
				0,5

1	2	3	4	5	6
11.	Zakres współpracy z funduszem (ewentualnie bankiem)	Bardzo szeroki	Przedsiębiorca współpracuje z funduszem/bankiem powyżej 5 lat, posiada w banku rachunek bieżący, często korzysta z produktów oferowanych przez fundusz/bank	3	0,8
		Szeroki		2	
		Średni		1	
		Wąski		0	
12.	Jakość współpracy z funduszami lub bankami	Wysoka	Przedsiębiorca terminowo reguluje zobowiązania wobec funduszy/banków (mogą wystąpić sporadyczne opóźnienia w spłatach niewielkich kwot) oraz regularnie dostarcza dokumenty wymagane przez banki, wypełnia obowiązki umowne i odpowiada na zapytania funduszy/banków. Przedkładana dokumentacja jest rzetelna i kompletna	3	0,4
		Dobra		2	
		Średnia		1	
		Słaba		0	

Źródło: opracowanie własne na podstawie niepublikowanych materiałów.

Ocena niefinansowych mierników rozwoju powinna stanowić sumę ocen ważonych poszczególnych cech przedsiębiorstwa wpływających na całościową ocenę wiarygodności kredytowej przeprowadzanej zarówno z punktu widzenia funduszu pożyczkowego, jak i samego przedsiębiorstwa (autoocena). Proponowane przedziały ocen punktowych, określające poziom wiarygodności kredytowej przedsiębiorstwa, przedstawiono w tabeli 10.

Tabela 10. Przedziały ocen punktowych określające poziom wiarygodności kredytowej MSP

Lp.	Przedziały punktowe	Poziom wiarygodności kredytowej
1.	Od 12,0 do 15,0 punktów	wysoka wiarygodność kredytowa
2.	Od 9,0 do 11,9 punktów	zadowalająca wiarygodność kredytowa
3.	Od 7,0 do 8,9 punktów	przeciętna wiarygodność kredytowa
4.	Od 5,0 do 6,9 punktów	niska wiarygodność kredytowa
5.	Od 0,0 do 4,9 punktów	brak wiarygodności kredytowej

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie tabeli zawierającej przedziały ocen punktowych właściciele przedsiębiorstw oraz osoby zarządzające MSP będą w stanie określić poziom swojej wiarygodności kredytowej, który oprócz analizy finansowej (zdolności do spłaty pożyczki) stanowi istotny element całościowej oceny działalności przedsiębiorstwa, która ma miejsce w procesie pożyczkowym.

Synergia oceny wiarygodności kredytowej, przeprowadzana z punktu widzenia funduszu pożyczkowego oraz autooceny przedsiębiorstwa, pozwoli na skrócenie procesu pożyczkowego oraz lepiej przygotuje firmy MSP do kontaktów z instytucjami pożyczkowymi.

5. Podsumowanie

Przedstawiona w artykule propozycja możliwości wykorzystania systemu autooceny wiarygodności kredytowej przedsiębiorstwa może w bezpośredni sposób wpłynąć na podwyższenie **świadomości finansowej**³ właścicieli przedsiębiorstw lub osób nimi zarządzających. Określenie przez MSP własnej potencjalnej zdolności kredytowej w aspekcie finansowym, w połączeniu z autooceną stopnia wiarygodności kredytowej (na podstawie oceny elementów jakościowych związanych

³ Świadomość finansowa powinna być rozumiana jako zdolność do podejmowania rozsądnych decyzji finansowych, wynikających z wysokiego poziomu wiedzy oraz odpowiednich postaw i zachowań związanych z ryzykiem finansowym.

z prowadzoną działalnością gospodarczą) będzie miało wpływ na efektywność współpracy z funduszami pożyczkowymi.

Przygotowanie metodologii obejmującej autoocenę cech psychograficznych, behawioralnych i finansowych właścicieli przedsiębiorstw oraz osób zarządzających MSP (w układzie dynamicznym) pozwoli w konsekwencji na wypracowanie systemu umożliwiającego bezpośrednią współpracę przedsiębiorstw z funduszami pożyczkowymi.

Literatura

- Analiza sprawozdawczości finansowej przedsiębiorstwa*, red. W. Skoczylas, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa 2009.
- Bartkowiak B., Flejterski S., Pluskota P., *Fundusze i usługi pożyczkowe dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 2006.
- Bartkowiak B., *Fundusze pożyczkowe i poręczeniowe w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Determinanty i modele wartości przedsiębiorstw*, red. W. Skoczylas, PWE, Warszawa 2007.
- Filipiak B., Ruszała J., *Instytucje otoczenia biznesu. Rozwój, wsparcie, instrumenty*, Difin, Warszawa 2009.
- Gabrusewicz W., *Podstawy analizy finansowej*, PWE, Warszawa 2002.
- Skowronek-Mielczarek A., *Małe i średnie przedsiębiorstwa – źródła finansowania*, C.H. Beck, Warszawa 2007.

The Influence of Self-Evaluation on Micro, Small and Medium-sized Enterprises in Examining Creditworthiness through Loan Funds

Abstract. *In this article, an analysis is performed of the role that self-evaluation plays on micro, small and medium-sized enterprises in the process of analyzing creditworthiness carried out by loan funds. The first part of the article highlights the results of research on the characteristics of micro, small and medium-sized enterprises, and summarizes the proposed rules of self-evaluation of the companies.*

Examples of non-financial measures of business activity were also presented which, in addition to financial analysis, can be an important element in the study of creditworthiness of micro, small and medium-sized enterprises carried out by loan funds.

Keywords: *micro, small and medium-sized enterprises, creditworthiness, credit capacity, financial and non-financial measures of development*

Magdalena Zwolińska-Ligaj

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

Zasoby środowiska przyrodniczego jako czynnik innowacyjności przedsiębiorstw na obszarach cennych przyrodniczo*

***Streszczenie.** Celem tej pracy jest przedstawienie potencjału innowacyjnego biznesu na obszarach o dużej wartości przyrodniczej, związanego z różnymi kierunkami użytkowania zasobów naturalnych, zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju. Rozważania teoretyczne skupiają się na kwestii innowacji ekologicznych możliwych do podjęcia na podstawie wykorzystania zasobów środowiska w sektorze pronaturalnych produktów/usług.*

***Słowa kluczowe:** środowisko, innowacyjność, przedsiębiorczość*

1. Wprowadzenie

Elementy środowiska użytkowane przez człowieka określa się mianem zasobów naturalnych (przyrody). Należą do nich bogactwa naturalne, siły przyrody oraz walory środowiska decydujące o jakości życia człowieka i stanowiące bezpośrednie źródło zaspokojenia potrzeb biologicznych i psychicznych oraz podstawę produkcji materialnej¹.

* Opracowanie przygotowano w ramach projektu badawczego nr 2011/01/D/HS4/03927 pt. „Ekologiczne uwarunkowania i czynniki rozwoju funkcji gospodarczych na obszarach przyrodniczo cennych województwa lubelskiego” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

¹ B. Dobrzańska, G. Dobrzański, D. Kielczewski, *Ochrona środowiska przyrodniczego*, WN PWN, Warszawa 2010, s. 27-29.

Czystość i dostępność środowiska naturalnego tworzy wspólnie podstawowy katalog cech środowiska innowacyjnego (*innovative milieu*) lub środowiska dla przedsiębiorczości (*environment for entrepreneurship*)², a zasoby środowiska przyrodniczego są istotnym czynnikiem determinującym poziom i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego układów terytorialnych. W pomyślnym przebiegu procesów rozwojowych ważne jest jednak nie tylko samo istnienie zasobów przyrodniczych i stan ich zachowania pod względem jakościowym i ilościowym, ale także ich gospodarcze użytkowanie. Stopień i zakres wykorzystania zasobów zależy zaś od zdolności do pozyskiwania i/lub przetwarzania zasobów środowiska przyrodniczego przez podmioty istniejące w regionie, w tym przedsiębiorstwa, oraz jest ważnym elementem konkurencyjności (przyrodniczej) regionu³.

W procesie budowania konkurencyjności regionu opartej na zasobach środowiska przyrodniczego szczególnie istotne są m.in.:

- obecność na jego obszarze rzadkich zasobów i walorów przyrodniczych albo zasobów o wyjątkowych walorach jakościowych,
- prowadzenie ekonomicznie uzasadnionej oraz zgodnej z zasadami rozwoju trwałego i zrównoważonego eksploatacji zasobów przyrodniczych oraz działań mających na celu zachowanie tych zasobów dla przyszłych pokoleń,
- nie tylko samo pozyskiwanie zasobów przyrodniczych, ale i ich przetwórstwo w regionie,
- obecność w regionie przedsiębiorstw wykorzystujących zasoby naturalne o uznanej marce (w kraju i za granicą),
- obecność i wykorzystywanie nietypowych walorów i zasobów środowiska albo nietypowych sposobów gospodarowania zasobami, zwiększające atrakcyjność (zwłaszcza turystyczną) regionu,
- brak negatywnego wpływu lub niwelowanie szkodliwego wpływu różnorodnych przedsięwzięć na środowisko przyrodnicze,
- działania promocyjne, informujące społeczeństwo o zasobach i walorach regionu⁴.

Jak wynika z powyższych postulatów, proces tworzenia wartości ekonomicznej na bazie korzystania z zasobów środowiska powinien wykorzystywać wiedzę i innowacje oraz przyczyniać się do zapewnienia trwałości zasobów środowiska,

² T.G. Grosse, *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1(8), s. 32.

³ H. Kruk, *Znaczenie przyrodniczej konkurencyjności regionu dla trwałego i zrównoważonego rozwoju*, w: *Ekologiczne aspekty zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. K. Michałowski, Wyd. WSE w Białymstoku, Białystok 2007, s. 17.

⁴ *Ibidem*, s. 16-17.

wówczas innowacyjne wykorzystanie zasobów środowiska przyrodniczego może stać się ważnym źródłem nowych przewag konkurencyjnych w regionie⁵.

Celem opracowania jest prezentacja zagadnienia możliwości innowacyjnych przedsiębiorstw na obszarach cennych przyrodniczo, związanych z różnorodnymi kierunkami wykorzystania zasobów naturalnych zgodnie z koncepcją rozwoju zrównoważonego. Praca ma charakter teoretyczny i koncentruje się na zagadnieniu ekoinnowacji możliwych do podjęcia na bazie wykorzystania zasobów środowiska przyrodniczego w obszarze sektora produktów/usług pro-przyrodniczych.

2. Zasoby środowiska przyrodniczego jako podstawa zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych

Obszar przyrodniczo cenny to obszar lądu lub morza o wysokiej różnorodności biologicznej, a także związanych z nim zasobów naturalnych i kulturowych, użytkowany w sposób zapewniający ochronę tej różnorodności⁶, a jego rozwój społeczno-gospodarczy wymaga cech rozwoju trwałego i zrównoważonego, który zakłada równorzędność racji ekonomicznych, społecznych i ekologicznych, przyjmuje zasadę sprawiedliwości między- i wewnątrzpokoleniowej, akcentuje konieczność poprawy jakości życia, zwraca uwagę na utrzymanie i poprawę istniejącego stanu środowiska przyrodniczego oraz uwzględnia konieczność opracowywania oraz wdrażania do praktyki gospodarczej nowych technologii i sposobów gospodarowania⁷.

Rozwój zrównoważony terenów wiejskich oznacza promocję wydajności ekonomicznej i społecznej równości, przy respektowaniu i wzmacnianiu ekologicznej integralności środowiska oraz kulturowej tożsamości społeczności. W planowaniu zrównoważonego rozwoju danego obszaru ważne jest wykorzystanie podejścia terytorialnego, polegającego na uwzględnieniu specyfiki warunków przestrzennych; wielofunkcyjnego, oznaczającego konieczność uwzględnienia szerokiego zakresu aspektów przestrzeni wiejskiej, w tym problemów środowiskowych; demokratycznego, związanego ze wzmacnianiem partycypacji społecznej w opracowaniu i realizacji koncepcji rozwoju, oraz dynamicznego,

⁵ A. Pessoa, M. Rui Silva, *Environment Based Innovation. Policy Questions*, „Finisterra” 2009, XLIV, 88, s. 71.

⁶ M. Dobrzańska, *Planowanie strategiczne zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych*, Wyd. UB, Białystok 2007, s. 57.

⁷ H. Kruk, *Przyrodnicza konkurencyjność regionów*, Wyd. Dom Organizatora, Toruń 2010, s. 126.

uwzględniającego długoterminowość zmian stosowanych technologii, ewolucji struktur ekonomicznych, postaw społecznych, cech środowiska i in.⁸

W zrównoważonym rozwoju obszarów chronionych uwzględniać należy całą bazę ich zasobów stanowiących kombinację różnych rodzajów „kapitału”, w tym ekologicznego. W zarządzaniu obszarami chronionymi istotne jest określenie tych kapitałów, które wyróżniają dany obszar, następnie rozpoznanie kluczowych społecznych, środowiskowych i ekonomicznych trendów, które mogą powodować zmiany w tych kapitałach, określenie rodzajów polityki i praktyk, które na podstawie doświadczeń innych krajów mogą wzmocnić kapitały, oraz dokonanie wstępnej oceny potencjalnej skuteczności proponowanych działań⁹.

Gospodarowanie na obszarach przyrodniczo cennych polegać powinno na dostosowaniu struktury i intensywności zrównoważonej gospodarki do kryteriów wynikających z walorów przyrodniczych. Koncepcja zrównoważonego gospodarowania ma na celu powiązanie funkcji społeczno-gospodarczych ze środowiskiem przyrodniczym, nie doprowadzając do utraty jego różnorodności biologicznej i krajobrazowej, a problem gospodarowania na obszarach przyrodniczo cennych musi uwzględniać kwestie wykorzystania ekonomicznych i pozatekonicznych użytków środowiska przyrodniczego¹⁰. Istotne jest przy tym, że występujące na omawianych obszarach elementy środowiska naturalnego, fauny i flory stanowią podstawowy czynnik rozwoju zrównoważonego i trwałego oraz zachowania bioróżnorodności¹¹.

Z powyższych rozważań wynika także, że istnienie obszarów przyrodniczo cennych traktować można zarówno jako stymulantę, jak i destymulantę lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz przemian cywilizacyjnych lokalnych społeczności¹². Podkreślić też należy, że strategia zrównoważonego rozwoju wymaga uwzględnienia faktu, że obszary o wysokim bogactwie świata żywego są zamieszkałe przez lokalne społeczności, które dążą do zaspokojenia

⁸ S. Paszkowski, *Rozwój zrównoważony w ujęciu europejskiej konferencji na temat rozwoju wiejskiego w Cork „Rural Europe – future perspectives”*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2000, t. 2, z. 4, s. 21.

⁹ J. Powell, P. Selman, A. Wragg, *Protected Areas: Reinforcing the Virtuous Circle*, „Planning Practice & Research” 2002, t. 17, nr 3, s. 283-284.

¹⁰ A. Zielińska, *Wybrane problemy metodyczno-obrachunkowe wyceny obszarów przyrodniczo cennych – środowiskowe uwarunkowania*, w: *Środowiskowe uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, red. K. Michałowski, WSE w Białymstoku, Białystok 2011, s. 276 i 279.

¹¹ M. Łuszczuk, *Kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów przyrodniczo cennych*, w: *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych. Planistyczne i implementacyjne aspekty rozwoju obszarów przyrodniczo cennych*, red. T. Poskrobko, t. 1, WSE w Białymstoku, Białystok 2011, s. 263.

¹² S. Czaja, A. Becla, *Podstawy procesów gospodarowania*, Wyd. AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 369.

potrzeb oraz podniesienia poziomu i jakości życia¹³. Cel ten może zostać osiągnięty w sytuacji, gdy obszary cenne przyrodniczo będą miejscem, w którym rozwija się różnorodna działalność gospodarcza, umiejętnie i w sposób dostosowany do specyfiki lokalnych warunków przyrodniczych, wykorzystująca zasoby i walory środowiska przyrodniczego i/lub przyczyniająca się do jego ochrony.

Polityka zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych powinna stwarzać szanse dla rozwoju odpowiednio ukierunkowanej działalności gospodarczej, prowadzonej przez firmy proekologiczne, które nie tylko nie zagrażałyby walorom przyrodniczym, ale i pomagałyby rozwojowi obszarów przyrodniczo cennych. Firma proekologiczna byłaby równocześnie firmą inteligentną, uczącą się, innowacyjną, tworzącą specyficzną kulturę prośrodowiskową¹⁴.

3. Ekoinnowacje w zrównoważonym rozwoju obszarów cennych przyrodniczo

Zjawisko innowacji jest nierozłącznie związane z pojęciem zmiany, nowości, reformy czy też idei postrzeganej jako nowa. Pojęcie innowacji wprowadził do nauk ekonomicznych J. A. Schumpeter, który rozumiał innowacje jako tworzenie zmian fundamentalnych lub radykalnych, obejmujących transformację nowej idei lub technologicznego wynalazku w rynkowy produkt lub proces. Obecnie innowacje częściej definiuje się jako pomyslną ekonomicznie eksploatację nowych pomysłów¹⁵.

Analiza wielu różnorodnych ujęć definicyjnych pojęcia innowacji prowadzi do stwierdzenia, że innowacja to celowo zaprojektowana przez człowieka zmiana dotycząca produktu (wprowadzenie do produkcji i na rynek wyrobów nowych lub istotnie ulepszonych), metod wytwarzania (zastosowanie w produkcji metod nowych lub istotnie ulepszonych), organizacji pracy i produkcji (nowe rozwiązania organizacyjne w znaczeniu strukturalnym i procesowym lub istotne udoskonalenie już istniejących) oraz metod zarządzania, zastosowana po raz pierwszy w danej społeczności celem osiągnięcia określonych korzyści społeczno-gospodarczych, spełniająca określone kryteria techniczne, ekonomiczne i społeczne¹⁶.

W przypadku obszarów przyrodniczo cennych znaczenia nabiera potrzeba projektowania i wdrażania szczególnego rodzaju innowacji, tj. ekoinnowacji, które

¹³ M. Dobrzańska, op. cit., s. 55.

¹⁴ L. Białoń, *Przedsiębiorstwo proekologiczne jako forma gospodarowania na obszarach przyrodniczo cennych*, w: *Przedsiębiorstwo w warunkach zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy*, red. B. Powichrowska, Wyd. WSE w Białymstoku, Białystok 2011, s. 190.

¹⁵ *Innowacje i transfer technologii – słownik pojęć*, PARP, Warszawa 2005, s. 65.

¹⁶ J. Baruk, *Zarządzanie wiedzą i innowacjami*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 102.

umożliwiają realizację koncepcji zrównoważonego rozwoju. W literaturze można spotkać wiele definicji ekoinnowacji. Za ekoinnowacje zwykle uważa się takie działania lub produkty, które są związane z szeroko pojmowaną ochroną środowiska przyrodniczego, włączając w to działania mające na celu ograniczenie zanieczyszczeń, neutralizację ich skutków, i te związane z racjonalnym, efektywnym wykorzystaniem zasobów naturalnych¹⁷.

Ekoinnowacje można podzielić na dwie grupy:

– nowe produkty, usługi lub technologie wytwarzania powodujące mniejsze obciążenie środowiska przyrodniczego niż do tej pory wytwarzane dobra lub stosowane procesy produkcyjne (z jednoczesnym założeniem wzrostu efektywności) oraz takie, które bazują na surowcach naturalnych lub odzyskanych w procesach recyklingu,

– nowe usługi, urządzenia i technologie służące minimalizowaniu oddziaływania procesów produkcji na środowisko – zapobiegające powstawaniu zanieczyszczeń (oczyszczanie ścieków, redukcja emisji pyłów i gazów do atmosfery itp.) oraz te, które związane są z naprawą zaistniałych szkód lub odtworzeniem stanu początkowego¹⁸.

Ekoinnowacje mają na celu zmniejszenie oddziaływania na środowisko, ale jednocześnie ich realizacja przyczynia się do zwiększania konkurencyjności, innowacyjności i wzrostu gospodarczego¹⁹. Ekoinnowacje rozpatrywać należy nie tylko w wymiarze ekologicznym, ale i w wymiarze ekonomicznym oraz bezpieczeństwa (zmniejszenie uzależnienia od dostaw surowców)²⁰.

Wpływ ekoinnowacji na środowisko można określić poprzez dokonanie oceny, czy dana technologia, produkt, usługa zmniejsza środowiskowe obciążenie generowane przez człowieka, przyczyniając się do realizacji takich celów, jak: zmniejszenie zużycia energii, surowców i gleby, zmniejszenie emisji i odpadów oraz zachowanie bioróżnorodności i krajobrazów. Drugim sposobem oceny, o charakterze pośrednim, jest określenie, czy dana technologia przyczynia się do osiągnięcia celów ekologicznych w ramach strategii zrównoważonego rozwoju, ustalonych przez politykę środowiskową lub społeczeństwo²¹.

¹⁷ H. Kruk, *Ekoinnowacje jako czynnik rozwoju regionalnego*, w: *Ekoinnowacyjność dziś i jutro – wyzwania, bariery rozwoju oraz instrumenty wsparcia*, red. L. Woźniak, J. Strojny, E. Wojnicka, PARP, Warszawa 2010, s. 135-136.

¹⁸ Ibidem, s. 137-138.

¹⁹ Z. Foltynowicz, *Ekoinnowacje szansą na rozwój*, www.e-czytelnia.abrys.pl/drukuj.php?mod=tekst&id=9919 [17.09.2012].

²⁰ A. Szpor, A. Śniegocki, *Ekoinnowacje w Polsce. Stan obecny, bariery rozwoju, możliwości wsparcia*, IBS, Warszawa 2012, s. 3.

²¹ A. Lulewicz-Sas, *Ekoinnowacje drogą do zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw*, w: *Przedsiębiorstwo w warunkach...*, s. 110.

Ekoinnowacyjność jest swoistym kierunkiem wyznaczającym podstawowe ścieżki rozwoju zrównoważonego w warunkach, jakie określa ekosystem²². Ekoinnowacje łączą wszystkie składowe rozwoju zrównoważonego: mają pozytywny wpływ na stan środowiska przyrodniczego i jakość życia (wymiar społeczny) oraz pozwalają na zwiększenie efektywności produkcji, przyczyniając się do wzrostu gospodarczego nie tylko w krótkim, ale i w długim czasie, i powodują wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw bez negatywnego oddziaływania na środowisko przyrodnicze²³.

4. Przedsiębiorczość proprzyrodnicza jako kierunek ekoinnowacyjności

Na obszarach przyrodniczo cennych, przy założeniu przestrzegania zasad zrównoważonego rozwoju, działalność gospodarczą mogą prowadzić firmy proekologiczne, a także inne organizacje, których celem będzie dbałość o zachowanie i ochronę środowiska naturalnego. Wynikiem działalności gospodarczej (produkcji i świadczenia usług) mogą być produkty i usługi ekologiczne, w tym głównie produkty regionalne. Warunkiem istnienia i rozwoju tych organizacji jest działalność innowacyjna oparta na wiedzy, której efektem będą innowacje produktowe, procesowe, organizacyjne, marketingowe i innowacje w systemach zarządzania²⁴.

Za firmę ekologiczną można uważać podmiot, który:

- systematycznie realizuje zobowiązania wynikające z narodowej polityki ekologicznej,
- wprowadza do swojej działalności koncepcje społecznie odpowiedzialnej firmy (CSR),
- wdraża systemy zarządzania środowiskowego,
- stosuje innowacyjne strategie proekologiczne,
- wprowadza na rynek produkty ekologiczne i stosuje procesy technologiczne minimalizujące wpływ na środowisko,
- stosuje marketing ekologiczny integrujący cele gospodarcze, społeczne i ekologiczne,
- wykorzystuje system informacji ekologicznej, niezbędny do postępowania według wymienionych zasad²⁵.

²² L. Woźniak, *Możliwe kierunki rozwoju ekoinnowacyjności – poziom globalny, wspólnotowy i kraju*, w: *Ekoinnowacyjność dziś i jutro...*, s. 18.

²³ H. Kruk, *Ekoinnowacje...*, s. 141.

²⁴ L. Białoń, op. cit., s. 183.

²⁵ Ibidem.

Jedną z możliwości innowacyjnych, spełniających jednocześnie kryterium ekoinnowacji, jakie tworzą zasoby i walory środowiska przyrodniczego, szczególnie w przypadku obszarów przyrodniczo cennych, jest realizacja działalności o charakterze proprzyrodniczym (przyjaznym bioróżnorodności) w sektorze produktów/usług ekologicznych. Przedsiębiorstwo przyjazne bioróżnorodności charakteryzuje się wysokim stopniem zależności od bioróżnorodności, odnoszącym się do jego głównej działalności i vice versa: przyczynia się bezpośrednio do ochrony bioróżnorodności poprzez swe kluczowe działania²⁶. Przedsiębiorstwa te mogą zajmować takie sektory, jak:

- podstawowa produkcja surowców pierwotnych w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie oraz ich przetwórstwo,
- pozyskiwanie i przetwórstwo pierwotnych surowców naturalnych, w tym m.in. zbiór ziół dziko rosnących i ich przetwórstwo, zbiór runa leśnego i przetwórstwo, wyrób mebli z miejscowych surowców, wyrób włókien/tkanin, pozyskiwanie trzciny i strzecharstwo, pozyskiwanie wikliny i produkcja wyrobów z wikliny,
- turystyka, w tym różne formy usług turystycznych, w szczególności ekoturystyki oraz turystyki kwalifikowanej – turystyka wędkarska i wodna, spływy rzeczne, turystyka ornitologiczna, tereny kempingowe, pola namiotowe itp.,
- odnawialne źródła energii, w tym produkcja i uzdatnianie biopaliw, np. z trzciny lub zrębków wierzby, pozyskiwanie i zagospodarowanie biomasy naturalnie rosnącej, szczególnie z obszarów chronionych i borykających się z problemem zarastania i zakrzaczenia wskutek ekstensyfikacji i zanikania produkcji rolnej, pozyskiwanie energii z małych elektrowni wodnych, towarzyszących przywracaniu retencji wodnej,
- urządzenie krajobrazu,
- gospodarka wodna²⁷.

W szczególności na obszarach przyrodniczo cennych wskazać można wybrane, przykładowe kierunki rozwoju ekoinnowacyjności w następujących sektorach uznanych za wyjątkowo ważne ze społecznego i ekologicznego punktu widzenia:

- w sektorze gospodarki żywnościowej: ekoinnowacyjne metody produkcji rolnej i ekologiczne metody przetwórstwa żywności, ekologiczne rozwiązania zwiększające zasoby wodne środowiska rolniczego i bioróżnorodność, regionalne i tradycyjne metody produkcji żywności,

²⁶ *Poradnik na rzecz opracowania i wdrażania programu projektów inwestycyjnych przyjaznych bioróżnorodności*, RSPB, 2008, s. 11-12.

²⁷ Z. Tederko, *Ochrona bioróżnorodności w działalności przedsiębiorstw. Realizacja unijnej inicjatywy: Biznes i różnorodność*, materiały z posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w dniu 20 maja 2010 r. w Warszawie, Warszawa 2010, s. 9.

- w sektorze energetyki: ekotechnologie zmniejszające popyt na energię, ekoinnowacje wykorzystujące energię słońca, inne rozwiązania służące wykorzystaniu energii odnawialnej,
- w sektorze budownictwa: technologie budownictwa energooszczędnego i heliogrzewczego, technologie wykorzystujące naturalne materiały budowlane, technologie zintegrowanego projektowania w cyklu życia obiektu budowlanego,
- w sektorze transportu: technologie wykorzystania zasobów odtwarzalnych i biodegradowalnych, wykorzystanie energii słońca przez zewnętrzne powłoki, ekotechnologie transportu zbiorowego, wykorzystanie paliwa wodowego²⁸.

Rozwój szeroko rozumianych innowacji ekologicznych wymaga wspierania różnych form współpracy, m.in. w zakresie transferu technologii, tworzenia sieci współpracy w ramach łańcucha produktu, jak np. pomiędzy rolnictwem, przetwórstwem środków odżywczych i handlem. Szczególnie ważne znaczenie dla realizacji innowacji ekologicznych ma współpraca i dialog między przedstawicielami rządu, władz administracyjnych, sektorem przemysłowym i przedstawicielami świata nauki. Stanowi to również podstawowy instrument rozwoju zrównoważonego, który wymaga rozwiązań systemowych i zintegrowanych o charakterze interdyscyplinarnym²⁹.

Jedną z form współpracy, wspieraną obecnie przez politykę rozwoju regionalnego w obszarze ekoinnowacji, są klastry ekoinnowacyjne, które można zdefiniować jako skupiska niezależnych podmiotów (przedsiębiorstw, jednostek naukowo-badawczych) działających w określonym regionie geograficznym i określonym sektorze, mających na celu stymulowanie działalności ekoinnowacyjnej. Firmy skupione w klastrach rozwijają się szybciej, są bardziej innowacyjne od pozostałych i wpływają na rozwój regionalny³⁰.

5. Podsumowanie

Przedsiębiorstwa funkcjonujące na obszarach cennych przyrodniczo napotykać wiele ograniczeń rozwojowych. Do najważniejszych barier prowadzenia działalności gospodarczej należą: brak wiedzy na temat możliwości rozwoju

²⁸ L. Woźniak, op. cit., s. 22.

²⁹ M. Urbaniec, *Wpływ innowacji ekologicznych na rozwój zrównoważony*, w: *Funkcjonowanie przedsiębiorstw w warunkach zrównoważonego rozwoju i gospodarki opartej na wiedzy*, red. E. Sidorczyk-Pietraszko, Wyd. WSE w Białymstoku, Białystok 2009, s. 65.

³⁰ A. Lulewicz-Sas, op. cit., s. 123-124.

przedsiębiorczości, brak wyspecjalizowanych usług doradczych, informacyjnych i innych form wsparcia oraz niska zdolność kredytowa³¹. Kolejnym problemem są ograniczenia/bariery dotyczące podejmowania inicjatyw proekologicznych, do których należy brak funduszy na tego typu rozwiązania, szczególnie w przypadku mikroprzedsiębiorstw, oraz brak wsparcia ze strony instytucji publicznych³².

Szeroko rozumiana innowacyjność przedsiębiorstw na obszarach cennych przyrodniczo, głównie przedsiębiorstw o charakterze proekologicznym, w obliczu wielu współpowiązanych ze sobą problemów rozwojowych dotyczących tych obszarów, staje się ważnym czynnikiem, który może wpłynąć na realizację zrównoważonego rozwoju i poprawę jakości życia mieszkańców. Wobec coraz bardziej widocznych trendów zwiększających znaczenie działań proekologicznych przedsiębiorstw w kreowaniu ich strategii rozwojowych ważne jest umiejętne, innowacyjne wykorzystanie zasobów, szczególnie przyrodniczych, obszarów cennych przyrodniczo i czerpanie korzyści z unikatowej lokalizacji.

Obszary przyrodniczo cenne stanowią wyzwanie dla lokalnych władz samorządowych odpowiedzialnych za kreowanie polityki rozwojowej, która powinna być zgodna z koncepcją rozwoju zrównoważonego. Próba wyznaczenia kierunków rozwoju zrównoważonego powinna być podjęta na bazie rzetelnego bilansu szeroko rozumianych unikatowych zasobów obszaru przyrodniczo cennego oraz uwzględniać podstawowe szanse i zagrożenia rozwojowe. Kierunki tego rozwoju powinny z jednej strony brać pod uwagę tradycyjne działalności społeczno-gospodarcze realizowane na danym obszarze, a z drugiej – możliwości rozwoju innowacyjnych, ekonomicznie efektywnych rodzajów działalności. Uznać równocześnie należy, że utrzymanie ekonomicznej żywotności obszarów cennych przyrodniczo jest zgodne z zasadą rozwoju zrównoważonego.

Literatura

Baruk J., *Zarządzanie wiedzą i innowacjami*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2006.

Benchmarking instytucji i struktur wspierających działalność małych i średnich przedsiębiorstw na obszarach naturalnych, Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego SA w Olsztynie, Olsztyn, czerwiec 2011, materiały przygotowane w ramach projektu „Projekt B2N”, IINTERREG IIVC, Interregional Cooperation Programme European Regionall Development Fund 2007-2013.

³¹ *Benchmarking instytucji i struktur wspierających działalność małych i średnich przedsiębiorstw na obszarach naturalnych*, Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego SA w Olsztynie, Olsztyn, czerwiec 2011, materiały przygotowane w ramach projektu „Projekt B2N”, IINTERREG IIVC, Interregional Cooperation Programme European Regionall Development Fund 2007-2013, s. 40-41.

³² *Zrównoważona produkcja w działalności przedsiębiorstw. Raport z badania*, PARP, Warszawa 2011, s. 76

- Białoń L., *Przedsiębiorstwo proekologiczne jako forma gospodarowania na obszarach przyrodniczo cennych*, w: *Przedsiębiorstwo w warunkach zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy*, red. B. Powichrowska, Wyd. WSE w Białymstoku, Białystok 2011.
- Czaja S., Becla A., *Podstawy procesów gospodarowania*, Wyd. AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007.
- Dobrzańska B., Dobrzański G., Kielczowski D., *Ochrona środowiska przyrodniczego*, WN PWN, Warszawa 2010.
- Dobrzańska M., *Planowanie strategiczne zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych*, Wyd. UB, Białystok 2007.
- Foltynowicz Z., *Ekoinnowacje szansą na rozwój*, www.e-czytelnia.abrys.pl/drukuj.php?mod=tekst&id=9919 [17.09.2012].
- Grosse T.G., *Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1(8).
- Innowacje i transfer technologii, słownik pojęć*, PARP, Warszawa 2005.
- Kruk H., *Ekoinnowacje jako czynnik rozwoju regionalnego*, w: *Ekoinnowacyjność dziś i jutro – wyzwania, bariery rozwoju oraz instrumenty wsparcia*, red. L. Woźniak, J. Strojny, E. Wojnicka, PARP, Warszawa 2010.
- Kruk H., *Przyrodnicza konkurencyjność regionów*, Wyd. Dom Organizatora, Toruń 2010.
- Kruk H., *Znaczenie przyrodniczej konkurencyjności regionu dla trwałego i zrównoważonego rozwoju*, w: *Ekologiczne aspekty zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. K. Michalowski, Wyd. WSE w Białymstoku, Białystok 2007.
- Lulewicz-Sas A., *Ekoinnowacje drogą do zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw*, w: *Przedsiębiorstwo w warunkach zrównoważonej gospodarki opartej na wiedzy*, red. B. Powichrowska, Wyd. WSE w Białymstoku, Białystok 2011.
- Łuszczuk M., *Kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów przyrodniczo cennych*, w: *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych. Planistyczne i implementacyjne aspekty rozwoju obszarów przyrodniczo cennych*, red. T. Poskrobko, t. 1, WSE w Białymstoku, Białystok 2011.
- Paszkowski S., *Rozwój zrównoważony w ujęciu europejskiej konferencji na temat rozwoju wiejskiego w Cork „Rural Europe – future perspectives”*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2000, t. 2, z. 4.
- Pessoa A., Rui Silva M., *Environment Based Innovation. Policy Questions*, „Finisterra” 2009, XLIV, 88.
- Poradnik na rzecz opracowania i wdrażania programu projektów inwestycyjnych przyjaznych bioróżnorodności*, RSPB, 2008.
- Powell J., Selman P., Wragg A., *Protected Areas: Reinforcing the Virtuous Circle*, „Planning Practice & Research” 2002, t. 17, nr 3.
- Szpor A., Śniegocki A., *Ekoinnowacje w Polsce. Stan obecny, bariery rozwoju, możliwości wsparcia*, IBS, Warszawa 2012.
- Tederko Z., *Ochrona bioróżnorodności w działalności przedsiębiorstw. Realizacja unijnej inicjatywy: Biznes i różnorodność*, materiały z posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w dniu 20 maja 2010 r. w Warszawie, Warszawa 2010.
- Urbaniec M., *Wpływ innowacji ekologicznych na rozwój zrównoważony*, w: *Funkcjonowanie przedsiębiorstw w warunkach zrównoważonego rozwoju i gospodarki opartej na wiedzy*, red. E. Sidorczyk-Pietraszko, Wyd. WSE w Białymstoku, Białystok 2009.
- Woźniak L., *Możliwe kierunki rozwoju ekoinnowacyjności – poziom globalny, wspólnotowy i kraju*, w: *Ekoinnowacyjność dziś i jutro – wyzwania, bariery rozwoju oraz instrumenty wsparcia*, red. L. Woźniak, J. Strojny, E. Wojnicka, PARP, Warszawa 2010.

Zielińska A., *Wybrane problemy metodyczno-obrachunkowe wyceny obszarów przyrodniczo cennych – środowiskowe uwarunkowania*, w: *Środowiskowe uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, red. K. Michałowski, WSE w Białymstoku, Białystok 2011.

Zrównoważona produkcja w działalności przedsiębiorstw, Raport z badania, PARP, Warszawa 2011.

Environmental Resources as a Factor of Business Innovation on High Conservation Value Natural Areas

Abstract. *The aim of this paper is to present the potential innovative capacity of business on high conservation value natural areas, associated with various directions of use of these natural resources, in accordance with the concept of sustainable development. The work is theoretical and focuses on the issue of possible eco-innovations to be undertaken on the basis of using environmental resources in the sector of pro natural products/services.*

Keywords: *environment, innovation, enterprise*

Marcelina Walczak

Zakład Biologii Chorób Cywilizacyjnych
Uniwersytetu Medycznego
im. K. Marcinkowskiego w Poznaniu

Grażyna Krasowska-Walczak

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Dietetyk – warunki wykonywania zawodu i opodatkowanie podatkiem od towarów i usług

***Streszczenie.** Zawód dietetyka w Polsce, wzorem wielu gospodarczo rozwiniętych państw, zaliczany jest do zawodów medycznych. Uwarunkowania wykonywania i opodatkowania zawodu nie są precyzyjnie określone i wymagają zmian dostosowawczych. Przedmiotem artykułu jest prezentacja i analiza regulacji prawnych wykonywania zawodu dietetyka w Polsce oraz teoretycznych i praktycznych aspektów opodatkowania podatkiem od towarów i usług czynności podejmowanych przez dietetyków w ramach indywidualnie prowadzonej działalności gospodarczej lub w spółce cywilnej. Celem artykułu jest identyfikacja najważniejszych problemów związanych z przedmiotem analizy oraz wskazanie kierunków pożądaných zmian w tym zakresie. W artykule przedstawiono regulacje prawne wykonywania zawodu i kierunki proponowanych zmian oraz zasady opodatkowania czynności wykonywanych przez dietetyków podatkiem od towarów i usług w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą.*

***Słowa kluczowe:** dietetyk, zawody medyczne, opodatkowanie dietetyków, podatek od wartości dodanej, podatek od towarów i usług w Polsce*

1. Wprowadzenie

Wykonywanie zawodów medycznych i paramedycznych determinowane jest wieloma czynnikami. Do podstawowych należą: regulacje prawne, czynniki o charakterze społecznym, ekonomicznym, politycznym i etycznym. Istotną wartość poznawczą i praktyczną ma rozpoznanie uwarunkowań ekonomiczno-prawnych wykonywania tych szczególnych zawodów, gdyż umożliwia ono zarówno

rozwój teorii, jak i działalności praktycznej, zwłaszcza w warunkach szybkich przeobrażeń struktur społeczno-gospodarczych i przemian demograficznych w Europie.

Wiele uwagi problemom pracowników służby zdrowia poświęcają organizacje międzynarodowe. Światowa Organizacja Zdrowia – WHO (*World Health Organization*), działająca w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, sporządziła w ostatnim czasie kompendium wiedzy o pracownikach ochrony zdrowia¹. Istotną inicjatywą było także przygotowanie przez Komisję Europejską dokumentu pt. *European Commission Green Paper on the European Workforce for Health*, w którym wskazano i usystematyzowano działania mające na celu poprawę sytuacji pracowników wykonujących zawody medyczne. Analiza wymienionych dokumentów umożliwia usystematyzowanie wiedzy o zawodach medycznych i może być pomocna w określeniu merytorycznego zakresu nowo tworzącej się gałęzi prawa – prawa medycznego, które w krajach europejskich nie jest obecnie tożsamy z prawem lekarskim ochrony zdrowia, lecz obejmuje wiele szczegółowych gałęzi i dziedzin prawa².

Artykuł niniejszy jest głosem w dyskusji na temat ekonomicznych i prawnych warunków wykonywania zawodu dietetyka w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem opodatkowania usług świadczonych przez dietetyków podatkiem od towarów i usług.

W polskich przepisach prawnych nie istnieje legalna definicja zawodu dietetyka. Zawód ten jest klasyfikowany w grupie innych zawodów medycznych. Definicję zawodu medycznego zawarto w ustawie o działalności leczniczej z dnia 15 kwietnia 2011 r. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy, przez wykonującego zawód medyczny należy rozumieć osobę uprawnioną, na podstawie odrębnych przepisów, do udzielania świadczeń zdrowotnych oraz osobę legitymującą się nabyciem fachowych kwalifikacji do udzielania świadczeń zdrowotnych w określonym zakresie lub w określonej dziedzinie medycyny³. Przytoczona definicja i analiza odrębnych przepisów pozwalają wyróżnić dwie grupy osób wykonujących zawód medyczny. Do pierwszej zaliczyć należy lekarzy i lekarzy dentyków, felczerów, pielęgniarki i położne, diagnostów laboratoryjnych, farmaceutów i ratowników medycznych. W drugiej grupie wskazać można m.in. dietetyków, fizjoterapeutów, techników dentystrycznych i logopedów. W Polsce istnieje luka prawna w zakresie odrębnych uregulowań wykonywania zawodów medycznych innych niż objęte pierwszą częścią definicji. Pociąga to wielorakie konsekwencje, w tym na gruncie prawa podatkowego, co stało się przesłanką podjęcia niniejszej problematyki badawczej.

¹ Por. D. Karkowska, *Zawody medyczne*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 20.

² Ibidem.

³ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 217.

Dietetyk jest interdyscyplinarnym specjalistą w zakresie medycyny. Jako jeden z nowych zawodów medycznych zyskuje w Polsce na popularności i staje się zawodem coraz bardziej rozpoznawalnym. W ślad za wzrostem zamożności społeczeństwa i świadomości znaczenia zdrowego stylu życia rośnie też popyt na usługi świadczone przez dietetyków. Wydaje się, że przed dietetykami otwierają się szczególne perspektywy zawodowe. Wynika to nie tylko z panującej mody na zdrowe odżywianie, ale i z wielu ujemnych skutków rozwoju cywilizacyjnego, w tym rosnącej liczby osób otyłych, zwłaszcza dzieci, oraz zwiększającej się liczby chorób dietozależnych. Dietetycy przygotowują i prowadzą programy żywieniowe wspomagające leczenie w szpitalach i przychodniach dla osób cierpiących na choroby alergiczne, układu pokarmowego, układu krążenia, nerek, chorych na cukrzycę i inne schorzenia. Pomagają także w promocji zdrowia i zdrowego stylu życia, zapobiegając wielu chorobom. Specyficzną cechą zawodu dietetyka, podobnie jak wszystkich zawodów medycznych, jest świadczenie usług mających na celu ochronę zdrowia i życia ludzkiego. W większości gospodarczo rozwiniętych państw Europy, Ameryki Północnej i Australii zawód dietetyka ma ugruntowane miejsce w systemie ochrony zdrowia i dynamicznie się rozwija. W Polsce korzystanie z usług dietetyków odbywa się zwykle na warunkach komercyjnych i w zasadzie nie jest dostępne w jednostkach organizacyjnych publicznej służby zdrowia. Absolwenci polskich szkół i uczelni legitymujący się wykształceniem uprawniającym do świadczenia usług medycznych z zakresu dietetyki, z powodu niewielkiej liczby etatów w placówkach służby zdrowia, podejmują często decyzję o otwarciu własnego gabinetu. Decyzji o podjęciu działalności gospodarczej towarzyszy pytanie o najkorzystniejszy sposób jej opodatkowania.

Opodatkowanie podatkiem od towarów i usług (VAT) świadczonych przez dietetyków, co do zasady, nie narusza postanowień dyrektywy nr 112 Rady WE z 28.11.2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, budzi jednak kontrowersje, szczególnie w związku z brakiem precyzyjnych uregulowań prawnych wykonywania zawodu.

W artykule dokonano prezentacji i analizy regulacji prawnych wykonywania zawodu dietetyka w Polsce oraz teoretycznych i praktycznych aspektów opodatkowania podatkiem od towarów i usług czynności podejmowanych przez dietetyków na podstawie indywidualnej działalności gospodarczej lub w spółce cywilnej. Celem opracowania jest identyfikacja głównych problemów związanych z omawianym tematem oraz przedstawienie kierunków koniecznych zmian w tym zakresie. Zostaną wskazane pojawiające się w orzecznictwie wątpliwości interpretacyjne dotyczące poszczególnych unormowań prawnych, będą także przybliżone najbardziej kontrowersyjne regulacje prawne utrudniające podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług medycznych przez dietetyków. Hipotezę badawczą

sformułowano następująco: prawne podstawy wykonywania zawodu dietetyka oraz przepisy prawne regulujące opodatkowanie przychodów z usług dietetyków wymagają zmian lub działań dostosowawczych. W celu weryfikacji hipotezy badawczej, w publikacji wykorzystano metody analizy literatury przedmiotu i aktów prawnych, analizy porównawczej aktów prawnych i orzecznictwa oraz analizy funkcjonalnej i systemowej, co pozwoliło na wszechstronne i dynamiczne ujęcie problemu badawczego.

2. Zawód dietetyka w Polsce – regulacje prawne wykonywania zawodu

W 1967 r. zawód dietetyka został umieszczony w International Standard Classification of Occupations (ISCO). Zgodnie z międzynarodową definicją International Labour Office, zamieszczoną w ISCO, dietetyk jest obecnie specjalistą z zakresu wielu dziedzin. Zajmuje się planowaniem, nadzorowaniem i wdrażaniem diety leczniczej w szpitalach i zakładach żywienia zbiorowego oraz profilaktyką i leczeniem chorób dietozależnych. Ocenia ponadto stan odżywienia, sposób żywienia oraz zapotrzebowanie na składniki odżywcze poszczególnych osób. Dbą również o rozpowszechnianie wiedzy dotyczącej prawidłowego żywienia w społeczeństwie⁴. W cytowanej klasyfikacji wyróżnia się przykładowe zawody wykonywane przez dietetyków: dietetyk kliniczny, dietetyk ds. produkcji żywności, dietetyk ds. żywienia, dietetyk zdrowia publicznego, dietetyk sportu. Zgodnie z zaleceniem Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 29 września 2009 r. w sprawie stosowania Międzynarodowego Standardu Klasyfikacji Zawodów (ISCO-08), dietetycy i żywieniowcy zostali sklasyfikowani pod numerem 2265, w grupie 22 – „Specjaliści ochrony zdrowia”, podgrupie 226 – „Inni specjaliści ochrony zdrowia”. W grupie 22 sklasyfikowani zostali także: lekarze, pielęgniarce i położne, ratownicy medyczni, lekarze weterynarii, lekarze dentyści, farmaceuci, specjaliści ds. higieny, bezpieczeństwa pracy i środowiska, fizjoterapeuci, audiofonolodzy i logopedzi, optometryści, specjaliści ochrony zdrowia gdzie indziej niesklasyfikowani⁵.

⁴ *International Standard Classification of Occupations 2008 (ISCO-08): Structure, group definitions and correspondence tables*, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/publ/documents/publication/wcms_172572.pdf [16.10.2012]; L. Pachocka, *Rola dietetyka w ochronie zdrowia publicznego*, „Żywność Człowieka i Metabolizm” 2010, nr XXXVII (3) oraz zalecenie Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 29 września 2009 r. w sprawie stosowania Międzynarodowego Standardu Klasyfikacji Zawodów (ISCO-08), Dz.Urz. WE L 292.31.

⁵ *Ibidem*.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania, dietetyk jest specjalistą ochrony zdrowia. Zawód został sklasyfikowany w grupie 228 – „Inni specjaliści ochrony zdrowia” pod nazwą „specjalista dietetyk”, pod numerem 228401⁶. Osoby będące specjalistami w zakresie dietetyki mogą także, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 30 września 2002 r. w sprawie uzyskiwania tytułu specjalisty w dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia, ubiegać się, po spełnieniu odpowiednich warunków, o tytuł innego specjalisty w dziedzinie ochrony zdrowia⁷. W myśl rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), usługi świadczone przez dietetyków zostały sklasyfikowane w sekcji Q – „Opieka zdrowotna i pomoc społeczna”, dziale 86 – „Opieka zdrowotna”, podklasie 86.90.E – „Pozostała działalność w zakresie opieki zdrowotnej, gdzie indziej niesklasyfikowana”⁸.

W świetle stanowiska European Federation of the Associations of Dietitians (EFAD), dietetyk jest osobą posiadającą prawnie uznawane przez organ krajowy kwalifikacje z zakresu żywienia i dietetyki. Posiadaną wiedzę dietetycy wykorzystują w trosce o żywienie i edukację różnych grup społeczeństwa oraz indywidualnych jednostek, zarówno zdrowych, jak i chorych⁹. Według stanowiska Polskiego Towarzystwa Dietetyki, „dietetyk jest wykwalifikowanym specjalistą ochrony zdrowia, który posiada szeroką wiedzę w zakresie żywienia człowieka zdrowego i chorego. Poprzez dobór odpowiedniej diety prowadzi profilaktykę chorób dietozależnych oraz jest odpowiedzialny za leczenie żywieniowe w różnych stanach chorobowych. Zajmuje się także upowszechnianiem wiedzy w zakresie prawidłowego żywienia”¹⁰. W opinii Ministerstwa Zdrowia dietetykiem jest:

⁶ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania, Dz.U. nr 82, poz. 537 z późn. zm. Obok zawodu dietetyka pod numerem 228402 sklasyfikowano zawód specjalisty żywienia człowieka.

⁷ Rozporządzenie określa: a) rodzaje zawodów, w których może być uzyskiwany tytuł specjalisty, oraz wykaz dziedzin mających zastosowanie w ochronie zdrowia, b) podmioty uprawnione do prowadzenia szkoleń i nadawania tytułu specjalisty, c) szczegółowe zasady, warunki i tryb uzyskiwania tytułu specjalisty. Po spełnieniu warunków określonych rozporządzeniem dietetyk może zostać specjalistą w dziedzinach: epidemiologii, promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej, zdrowia publicznego, zdrowia środowiskowego, toksykologii. Por. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 września 2002 r. w sprawie uzyskiwania tytułu specjalisty w dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia, Dz.U. nr 173, poz. 1419 z późn. zm.

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności, Dz.U. nr 251, poz. 1885 z późn. zm.

⁹ *Definition of a dietitian*, European Federation of the Associations of Dietitians, www.efad.org/everyone/1273/5/0/32 [16.10.2012].

¹⁰ *Kim jest dietetyk*, Polskie Towarzystwo Dietetyki, www.ptd.org.pl/index.php/kwalifikacje-dietetyka/kim-jest-dietetyk [15.10.2012].

1. Osoba będąca absolwentem średniej szkoły policealnej, która uzyskała dyplom dietetyka¹¹.

2. Osoba będąca absolwentem szkoły wyższej o kierunku lub w specjalności dietetyka, jeżeli w programie nauczania znajdowały się co najmniej treści kształcenia i liczba godzin objęte podstawą programową kształcenia w zawodzie dietetyk, oraz uzyskała tytuł licencjata lub magistra¹².

Stanowisko Ministerstwa Zdrowia nawiązuje do regulacji prawnych rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 30 sierpnia 2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu rehabilitacji leczniczej¹³, zgodnie z którymi dietetykiem uprawnionym do udzielania świadczeń gwarantowanych z zakresu rehabilitacji kardiologicznej może być osoba, która:

a) ukończyła studia wyższe na kierunku dietetyka, zgodnie ze standardami kształcenia określonymi w odrębnych przepisach, i uzyskała tytuł licencjata lub magistra na tym kierunku,

b) rozpoczęła przed dniem 1 października 2007 r. studia wyższe w specjalności dietetyka, obejmujące co najmniej 1784 godziny kształcenia w zakresie dietetyki, i uzyskała tytuł licencjata lub magistra,

c) rozpoczęła przed dniem 1 października 2007 r. studia wyższe na kierunku technologia żywności i żywienie człowieka – o specjalności żywienie człowieka – i uzyskała tytuł licencjata lub magistra lub magistra inżyniera na tym kierunku,

d) ukończyła szkołę policealną publiczną lub niepubliczną o uprawnieniach szkoły publicznej i uzyskała tytuł zawodowy dietetyka lub dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe w zawodzie dietetyk,

e) ukończyła przed dniem wejścia w życie rozporządzenia technikum lub szkołę policealną i uzyskała tytuł zawodowy technika technologii żywienia w specjalności dietetyka.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, Dz.U. z 2012 r., poz. 7, stanowi, że od 1.09.2012 r. zawód dietetyka można zdobyć po ukończeniu szkoły policealnej w dwuletnim cyklu kształcenia (wyłącznie w szkołach dla młodzieży). Przewiduje także możliwość kształcenia na kwalifikacyjnych kursach zawodowych i – po ich ukończeniu – przystąpienie do egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie, przeprowadzanego przez okręgową komisję egzaminacyjną. Kształcenie w dwuletnich szkołach policealnych reguluje zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 21 lipca 1997 r. w sprawie podstaw programowych kształcenia w zawodach nauczanych w szkołach medycznych, Dz. Urz. MZiOS nr 11, poz. 27. Regulacja zawiera opis kwalifikacji zawodowych absolwenta, pozwalający określić zakres czynności i uprawnienia zawodowe dietetyka.

¹² Por. www.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=b2&ms=0&ml=pl&mi=0&mx=0&mt=&my=288&ma=6015 [6.07.2013] oraz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach, Dz.U. poz. 184.

¹³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 sierpnia 2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu rehabilitacji leczniczej, Dz.U. nr 140, poz. 1145 z późn. zm.

Podobne regulacje zawiera również rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 sierpnia 2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego¹⁴, określające warunki szczegółowe, jakie powinni spełnić świadczeniodawcy przy udzielaniu świadczeń gwarantowanych w trybie hospitalizacji i hospitalizacji planowej. Osoby legitymujące się wyżej wskazanymi uprawnieniami mogą wykonywać zawód dietetyka w publicznych i niepublicznych zakładach opieki zdrowotnej lub podjąć wykonywanie działalności gospodarczej.

Uwzględniając powyższe regulacje, powstaje pytanie, czy i w jakim zakresie zawód dietetyka w Polsce jest zawodem regulowanym, jak należałoby sądzić z zakresu wykonywanych czynności zawodowych, ingerujących w jedną z najważniejszych wartości – życie i zdrowie człowieka. Definicja zawodu regulowanego znajduje się w dyrektywie 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych¹⁵. Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. a dyrektywy, pojęcie „zawód regulowany” oznacza działalność zawodową lub zespół działalności zawodowych, których podjęcie, wykonywanie lub jeden ze sposobów wykonywania wymaga, bezpośrednio bądź pośrednio, na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych; w szczególności używanie tytułu zawodowego zastrzeżonego na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dla osób posiadających odpowiednie kwalifikacje zawodowe stanowi sposób wykonywania działalności zawodowej¹⁶. Poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej mają własne listy zawodów regulowanych, obejmujące przede wszystkim zawody medyczne. Według stanu na 2009 r., w 22 krajach Unii Europejskiej zawód dietetyka był zawodem regulowanym¹⁷. W Polsce uznawany jest także za jeden z zawodów regulowanych, gdyż jego wykonywanie wymaga posiadania szczególnych kwalifikacji zawodowych, określonych w przepisach rangi ustawowej i przepisach wykonawczych. Podkreślić należy, że nie istnieje w tym zakresie jeden akt prawny rangi ustawowej. Istniejące przepisy prawne pozwalają wprawdzie uznać zawód za regulowany, zgodnie z przepisami dyrektywy 2005/36/E, nie gwarantują jednak ochrony pacjentów przed negatywnymi skutkami działania osób nieuprawnionych do świadczenia usług w zakresie dietetyki.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 sierpnia 2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego, Dz.U. nr 140, poz. 1143 z późn. zm.

¹⁵ Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz.Urz. WE L 255.22.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Por. uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 31 maja 2010 r. o niektórych zawodach medycznych i zasadach uzyskiwania tytułu specjalisty w innych dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia, www.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=m491&ms=0&ml=pl&mi=56&mx=0&mt=&my=131&ma=012175 [22.07.2013].

Osoby wykonujące zawody nieposiadające odrębnych regulacji ustawowych wykonują je zgodnie z nabytymi kwalifikacjami zawodowymi. Kwalifikacje te należy interpretować jako umiejętności zawodowe uzyskane przede wszystkim w toku kształcenia. Potwierdzeniem tej tezy są przepisy zawarte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 marca 2009 r. w sprawie określenia zawodów regulowanych, w przypadku których można wszcząć postępowanie w sprawie uznania kwalifikacji¹⁸, wydanym na podstawie art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej¹⁹. Kształcenie w zawodzie dietetyka prowadzone jest w Polsce na poziomie studiów wyższych na kierunku dietetyka. Studia licencjackie pierwszego stopnia kończą się uzyskaniem tytułu licencjata i trwają nie krócej niż 6 semestrów. Studia magisterskie drugiego stopnia trwają nie krócej niż 4 semestry. Warunkiem podjęcia studiów magisterskich jest zrealizowanie standardów kształcenia przewidzianych w przepisach prawnych dla studiów pierwszego stopnia kierunku dietetyka²⁰. Zarówno studia licencjackie, jak i magisterskie obejmują odbycie obowiązkowej praktyki zawodowej²¹. Najnowsze przepisy prawne zawarte w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego likwidują kształcenie dietetyków na poziomie szkół policealnych. Rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego postanowiono, że na rok szkolny 2013/2014 nie będzie prowadzona rekrutacja kandydatów do klasy pierwszej szkół prowadzących kształcenie w zawodach ratownik medyczny i dietetyk. Kształcenie w tych zawodach będzie prowadzone do zakończenia cyklu

¹⁸ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 marca 2009 r. w sprawie określenia zawodów regulowanych, w przypadku których można wszcząć postępowanie w sprawie uznania kwalifikacji, Dz.U. nr 38, poz. 302.

¹⁹ Ustawa z dnia 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabywanych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Dz.U. nr 63, poz. 394.

²⁰ Por. zał. 6 do rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 2 listopada 2011 r. w sprawie Krajowych Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego, Dz.U. nr 253, poz. 1520; rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach, Dz.U. poz. 184. Do dnia 1 października 2011 r. standard kształcenia dla kierunku dietetyka regulowało rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie standardów kształcenia dla poszczególnych kierunków oraz poziomów kształcenia, a także trybu tworzenia i warunków, jakie musi spełniać uczelnia, by prowadzić studia międzykierunkowe oraz makrokierunki, Dz.U. nr 164, poz. 1166. Rozporządzenie zostało uchylone z mocy ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 84, poz. 455 z późn. zm. Od tego dnia uczelnie samodzielnie określają standardy nauczania na kierunku dietetyka.

²¹ W okresie wcześniejszym kształcenie dietetyków prowadzono na kierunku technologia żywności (specjalność żywienie człowieka) oraz na kierunku zdrowie publiczne (specjalność dietetyka).

kształcenia²². Analiza obowiązujących regulacji prawnych dowodzi, że tytułu zawodowego dietetyka nie można uzyskać w wyniku ukończenia studiów podyplomowych, które pozwalają podnieść posiadane kwalifikacje zawodowe, ale nie uprawniają do nabycia tytułu. Kwalifikacje osób zatrudnianych na stanowisku dietetyka w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami reguluje rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych od pracowników na poszczególnych rodzajach stanowisk pracy w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami²³.

Sumując, sposób regulacji wykonywania zawodu dietetyka w obecnym kształcie uznać należy za nie w pełni zadowalający. Przeprowadzona analiza uprawnia do stwierdzenia, że dietetykiem jest osoba, która ukończyła dwuletnią policealną szkołę średnią i uzyskała dyplom dietetyka, lub osoba, która ukończyła studia wyższe na kierunku lub w specjalności dietetyka i uzyskała tytuł licencjata lub magistra. Pojęcie „dietetyk” jest używane w języku prawnym, prawniczym oraz w praktyce gospodarczej. Pojęcie to nie ma definicji normatywnej, która identyfikowałaby je w sposób wyczerpujący i mogłaby zostać przyjęta w wykładni przepisów podatkowych. Choć zawód dietetyka nie posiada odrębnych regulacji ustawowych, to istnieje wiele przepisów odrębnych (szczególnych) określających zasady wykonywania zawodu, zdobywania uznawanych kwalifikacji zawodowych oraz formy wykonywania zawodu. Z treści przepisów zamieszczonych w licznych aktach prawnych wynika, że osoba, która uzyskała wykształcenie w zakresie dietetyki, jest uprawniona do udzielania świadczeń zdrowotnych, legitymuje się tym samym nabyciem fachowych kwalifikacji do udzielania świadczeń zdrowotnych w dziedzinie medycyny. Do podobnych wniosków prowadzi analiza literatury przedmiotu i stanowisko korporacji zawodowej.

Trwające od wielu lat prace związane z opracowaniem kompleksowego uregulowania w jednej ustawie poszczególnych zawodów medycznych, w tym także zawodu dietetyka, nie przyniosły dotychczas zamierzonego rezultatu. Aktualnie kontynuowane są w Ministerstwie Zdrowia. Z kolei w Ministerstwie Sprawiedliwości wdrażany jest projekt deregulacji dostępu do niektórych zawodów. Na obecnym etapie projekt nie przewiduje deregulacji dostępu do zawodu dietetyka²⁴. Szczególnie istotną kwestią wiążącą się z regulacją prawną wykonywania

²² Dz.U. z 2012 r., poz. 7.

²³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych od pracowników na poszczególnych rodzajach stanowisk pracy w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami, Dz.U. nr 151, poz. 896.

²⁴ Według nauki ekonomii, regulacja dostępu do określonego zawodu zachodzi wówczas, gdy państwo, na dowolnym szczeblu administracji, wprowadza ograniczenia dla osób zainteresowanych wykonywaniem określonego zawodu. Wśród takich ograniczeń wymienia się np. obowiązek posiadania określonego wykształcenia, zdania egzaminu państwowego, odbycia obowiązkowej praktyki. Por. <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/> [7.07.2013].

zawodu dietetyka jest, jak się wydaje, utrzymanie braku koncesjonowania dostępu do zawodu. Konieczne jest natomiast regulowanie działalności zawodowej dietetyków w sposób pozwalający na potwierdzenie, że osoba świadcząca usługę posiada odpowiedni poziom wiedzy teoretycznej i umiejętności praktycznych do świadczenia danej usługi. Regulowaniem zawodu winny się zajmować organy władzy i administracji publicznej w sposób bezstronny, uwzględniając w regulacjach prawnych precyzyjne i powszechnie znane kryteria. W takim przypadku utrzymana zostanie zasada deregulacji dostępu do zawodu, a sam zawód pozostanie zawodem regulowanym.

3. Kierunki zmian regulacji prawnych zawodu dietetyka

Celem ustawy regulującej w sposób kompleksowy wykonywanie innych zawodów medycznych miałyby być wprowadzenie mechanizmów mających zapewnić dostęp do wykonywania zawodu tylko profesjonalistom – przez poddanie warunków wykonywania zawodu precyzyjnym rygorom prawnym. Poselski projekt ustawy o niektórych zawodach medycznych, regulującej m.in. zawód dietetyka, wpłynął do Sejmu 2 kwietnia 2008 r.²⁵ i pozostaje nierozpatrzone w komisji²⁶. W Ministerstwie Zdrowia, poczynając od 2007 r., przygotowanych zostało kilka wersji rządowego projektu ustawy o niektórych zawodach medycznych i zasadach uzyskiwania tytułu specjalisty w innych dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia. Jak dotąd żaden z tych projektów nie trafił pod obrady Sejmu²⁷. Polska należy tym samym do nielicznych krajów Unii Europejskiej, w których zawód dietetyka nie jest kompleksowo uregulowany i chroniony prawem. Co ciekawe, jednym z priorytetów na okres polskiej prezydencji w Unii

²⁵ Pierwsze czytanie ustawy odbyło się 3.09.2008 r. Projekt dotyczy uregulowania kwalifikacji i zasad wykonywania wybranych zawodów medycznych, nieobjętych dotąd w Polsce regulacjami ustawowymi na wzór innych państw Unii Europejskiej. W 2008 r. w 17 krajach Unii Europejskiej zawód ten objęty był odrębną regulacją prawną. Proponowane przepisy odnoszą się m.in. do prowadzenia rejestru osób uprawnionych do wykonywania zawodów medycznych, prawa posługiwania się tytułem zawodowym, odbywania stażu uzupełniającego, doskonalenia zawodowego, uznawania w określonych przypadkach równoważności kwalifikacji z wymaganiami kwalifikacyjnymi odpowiedzialności zawodowej, tajemnicy zawodowej. Por. nr druku 846, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/0/EEF596B53C81A876C12577D1004F6426?OpenDocument> [10.07.2013].

²⁶ Projekt nawiązywał do skierowanego do Sejmu rządowego projektu z 2007 r. Prac nad projektem Sejm nie rozpoczął. Najważniejszą zmianą w porównaniu z projektem rządowym z 2007 r. jest usunięcie z ustawy obszernych uregulowań dotyczących zawodu psychoterapeuty.

²⁷ Por. przebieg prac nad projektem: <http://bip.mz.gov.pl/index?mr=m12091&ms=&ml=pl&mi=209&mx=0&mt=&my=573&ma=15939> [7.07.2013].

Tabela 1. Poselski projekt ustawy regulującej wykonywanie zawodu dietetyka w Polsce

Kryteria charakterystyki	Charakterystyka
Tytuł ustawy	Ustawa o niektórych zawodach medycznych
Założenia projektu	Uregulowanie w sposób kompleksowy kwalifikacji wymaganych od przedstawicieli zawodów medycznych i zasad wykonywania wybranych zawodów medycznych nieobjętych regulacjami ustawowymi w Polsce – na wzór regulacji w innych krajach Unii Europejskiej. Projekt nie dotyczy zawodów: lekarza, lekarza dentystry, felczera, pielęgniarki, położnej, farmaceuty, diagnosty laboratoryjnego*. Najważniejsze obszary regulacji obejmują: prowadzenie rejestru osób uprawnionych do wykonywania zawodów medycznych, uznawanie w przypadkach określonych ustawą równoważności kwalifikacji z wymaganiami kwalifikacyjnymi, prawo posługiwania się tytułem zawodowym, tajemnicę zawodową, odbywanie stażu uzupełniającego i doskonalenie zawodowe, odpowiedzialność zawodową.
Treść ustawy	Projekt składa się z 78 artykułów ujętych w 8 rozdziałach pt.: 1. Przepisy ogólne 2. Rejestr osób uprawnionych do wykonywania zawodów medycznych 3. Zasady wykonywania zawodów medycznych 4. Doskonalenie zawodowe 5. Odpowiedzialność zawodowa 6. Przepisy karne 7. Zmiany w przepisach obowiązujących 8. Przepisy przejściowe i końcowe.
Przebieg procesu legislacyjnego	2.04.2008 r. – złożenie projektu w Sejmie przez Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość 25.07.2008 r. – przekazanie projektu do Komisji Zdrowia 3.09.2008 r. – pierwsze czytanie w Komisji Zdrowia 17.09.2008 r. – ogłoszenie stanowiska rządu w sprawie projektu Aktualny stan prac nad projektem – projekt pozostaje nierozpatrzonej przez Sejm (sprawa niezamknięta).
Stanowisko Rady Ministrów w sprawie poselskiego projektu ustawy z 2008 r.	W opinii rządu procedowanie nad poselskim projektem ustawy o niektórych zawodach medycznych w przedstawionej formie nie znalazło uzasadnienia. Zaplanowano skierowanie do parlamentu rządowego projektu ustawy o niektórych zawodach medycznych, uwzględniającego rozwiązania proponowane w projekcie poselskim.

* Aktualnie obowiązujący system prawa reguluje wykonywanie tych zawodów w innych przepisach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/846.html> [14.07.2013].

Tabela 2. Rządowy projekt ustawy regulującej wykonywanie zawodu dietetyka w Polsce

Kryteria charakterystyki	Charakterystyka
1	2
Tytuł ustawy	Ustawa o niektórych zawodach medycznych i zasadach uzyskiwania tytułu specjalisty w innych dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia
Założenia projektu (ostatnia wersja rekomendowana Radzie Ministrów)	Zwiększenie bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli przez uregulowanie w sposób kompleksowy kwalifikacji i zasad wykonywania wybranych zawodów medycznych nieobjętych dotąd regulacjami ustawowymi w Polsce, a uregulowanych w innych państwach Unii Europejskiej. W Polsce nie istnieją jednolite zasady określające dostęp do wykonywania wielu zawodów medycznych, w których pracują osoby bez właściwych kwalifikacji zawodowych, wykonujące zawód medyczny na zasadzie przyuczenia na stanowisku pracy. Brak właściwych kwalifikacji powoduje istotne dla zdrowia i życia pacjenta zagrożenia wynikające z błędnej diagnostyki, zaniechania istotnych dla zdrowia działań lub nieprawidłowo wykonywanych zadań zawodowych.
Treść ustawy	<p>Ustawa określa kwalifikacje wymagane i niezbędne do wykonywania zawodów medycznych oraz zasady wykonywania wybranych zawodów medycznych. Zawiera ponadto przepisy regulujące zasady doskonalenia zawodowego, odpowiedzialność zawodową, mechanizmy mające zapewnić dostęp do wykonywania zawodu tylko profesjonalistom posiadającym właściwe kwalifikacje. Za właściwe kwalifikacje uznaje się te, które wynikają z regulowanego w Polsce przepisami prawa kształcenia w przedmiotowych zawodach. Projekt uwzględni ewolucję kształcenia w tych zawodach i wskazuje kwalifikacje (dyplomy ukończenia szkół policealnych i szkół wyższych), jakie były w historii kształcenia w tych zawodach określone zgodnie z przepisami wydanymi przez ministra właściwego do spraw oświaty i ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. Ustawa nie dotyczy zawodów: lekarza, lekarza denty, diagnosty laboratoryjnego, pielęgniarki, położnej, felczera – uregulowanych w innych przepisach.</p> <p>Ostatni projekt zamieszczony na stronie WWW Ministerstwa Zdrowia składa się ze 119 artykułów ujętych w 8 rozdziałach:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Przepisy ogólne 2. Rejestr osób uprawnionych do wykonywania zawodów medycznych 3. Zasady wykonywania zawodów medycznych 4. Kształcenie i doskonalenie zawodowe 5. Odpowiedzialność zawodowa 6. Przepisy karne 7. Zmiany w przepisach obowiązujących 8. Przepisy przejściowe i końcowe.

1	2
Przebieg procesu legislacyjnego	<p>14.03.2007 r. – wersja projektu ustawy skierowana do Sejmu V kadencji*.</p> <p>9.02.2009 r. – wersja projektu ustawy przygotowana przez Ministerstwo Zdrowia, przekazana pod obrady Komitetu Rady Ministrów</p> <p>16.02.2009 r. – decyzja o zdjęciu projektu z porządku obrad Komitetu Rady Ministrów i zobowiązaniu Ministra Zdrowia do dokonania analizy funkcjonujących przepisów odnoszących się do zawodów medycznych wymienionych w projekcie</p> <p>26.02.2009 r. – odpowiedź Ministra Zdrowia – analiza funkcjonujących przepisów odnoszących się do zawodów medycznych wymienionych w projekcie</p> <p>3.02.2010 r. – wersja projektu ustawy przyjęta przez Ministerstwo Zdrowia po uzgodnieniach resortowych przeprowadzonych zgodnie z protokołem ustaleń nr 58/2009 r. z posiedzenia Komitetu Rady Ministrów w dniu 29 października 2009 r.</p> <p>31.05.2010 r. – nowa wersja projektu skierowana przez Ministerstwo Zdrowia pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów</p> <p>8.07.2010 r. – rekomendacja projektu Radzie Ministrów przez Komitet Stałej Rady Ministrów</p> <p>2011 r. – zamieszczenie projektu na stronie WWW Rady Ministrów w „Wykazie dokumentów procedowanych bezterminowo” (poz. 226)**.</p>
Stanowisko przyjęte przez Radę Ministrów wobec rządowego projektu ustawy z 2010 r.	Zgodnie z dyspozycją prezesa Rady Ministrów projekt został zwrócony do Ministerstwa Zdrowia, jak uzasadniono, w związku z brakiem możliwości zakończenia prac ustawodawczych nad projektem w poprzedniej kadencji Sejmu i Senatu***.

* Projekt ustawy zamieszczony jest na stronach internetowych Sejmu RP pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruk/1553>. Ze względu na skrócenie V kadencji Sejmu ustawa nie była przedmiotem obrad Sejmu.

** Por. zatwierdzony przez Prezesa RM „Program prac legislacyjnych Rady Ministrów”, lipiec – grudzień 2010 r., <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/prace-legislacyjne-rady/287,Plan-prac-Rady-Ministrow.html> [14.07.2013].

*** Por. pismo Ministra Zdrowia skierowane do Rzecznika Praw Pacjenta z dnia 21 sierpnia 2012 r. (MZ-ZP-P-073-23722-2/AJ/12).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://orka.sejm.gov.pl> [12.07.2103] oraz <http://www.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=m491&ms=0&ml=pl&mi=56&mx=0&mt=&my=131&ma=012175> [12.07.2103].

Europejskiej było „zmniejszanie różnic w zdrowiu pomiędzy krajami Unii Europejskiej poprzez działania na determinantach zdrowia, w szczególności właściwym odżywianiu i aktywności fizycznej”²⁸. Brak precyzyjnych, systemowych

²⁸ Interpelacja nr 23967 do Ministra Zdrowia w sprawie braku regulacji prawnych dotyczących wykonywania zawodu dietetyka, 27.07.2011, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/58C1A505> [15.11.2012].

i jednolitych wymagań kwalifikacyjnych dla osób wykonujących zawody medyczne naraża pacjentów na ryzyko otrzymania usług medycznych o niewłaściwym standardzie, szkodzących zdrowiu, a nawet życiu człowieka.

Porównanie poselskiego i rządowych projektów ustawy o niektórych zawodach medycznych umożliwi analiza informacji przedstawionych w tabelach 1-2.

4. Opodatkowanie usług dietetyka podatkiem od towarów i usług – uwagi ogólne

W obowiązującym w Polsce systemie podatkowym obowiązki polegające na obliczaniu podatku w prawidłowej wysokości i wpłacaniu na właściwy rachunek organów podatkowych oraz poprawnym zaewidencjonowaniu zdarzeń gospodarczych mających wpływ na wysokość podatku w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą ciąży, co do zasady, na podatniku. Z uwagi na częste zmiany prawa podatkowego i znaczny stopień skomplikowania przyjętych konstrukcji prawnych interpretacja przepisów sprawia problemy nie tylko przedsiębiorcom, ale także praktykom specjalizującym się w prawie podatkowym. Dokonywaniu wykładni prawa podatkowego nie sprzyja też znacząca liczba, często rozbieżnych, interpretacji wydawanych przez organy podatkowe. Pomocne w tym zakresie może być orzecznictwo sądów administracyjnych, choć w niektórych sprawach ustalenie jednolitego stanowiska następuje dopiero po wydaniu orzeczenia przez Naczelny Sąd Administracyjny czy Trybunał Konstytucyjny. W związku z tym podatnicy prowadzący działalność gospodarczą powierzają z reguły obsługę podatkowo-księgową wyspecjalizowanej firmie, zapewniającej względne bezpieczeństwo prawne i mniejsze ryzyko prowadzenia działalności.

Najistotniejszym podatkiem związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej przez dietetyków, obok podatku dochodowego²⁹, jest podatek od towarów

²⁹ W polskim systemie podatkowym istnieje możliwość wyboru formy płacenia podatku dochodowego przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą między:

- a) opodatkowaniem na zasadach ogólnych – według progresywnej skali podatkowej lub według stawki liniowej wynoszącej 19%,
- b) opodatkowaniem w formach zryczałtowanych – według ryczałtu ewidencjonowanego lub karty podatkowej.

Dietetyk prowadzący własny gabinet może skorzystać jedynie z opodatkowania na zasadach ogólnych. Przepisy ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne wykluczają opodatkowanie dietetyka zarówno ryczałtem ewidencjonowanym, jak i kartą podatkową. Por. ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz.U. nr 144, poz. 930 z późn. zm. oraz ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 361 z późn. zm.

i usług, potocznie nazywany VAT-em. Pozostałe podatki, które mogą wystąpić w związku z prowadzoną działalnością, to podatek od czynności cywilnoprawnych oraz podatek od nieruchomości. Podatek VAT jest podatkiem powszechnym, co oznacza, że, co do zasady, każde odpłatne świadczenie usług i odpłatna dostawa towarów podlega opodatkowaniu VAT. Niektóre ze świadczonych usług, na zasadzie odstępstwa od reguły, zostały przez ustawodawcę zwolnione z tego podatku. Korzystanie ze zwolnienia oznacza, że od świadczonych usług czy sprzedawanych towarów nie płaci się podatku VAT. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług przewiduje możliwość skorzystania przez podatnika z dwóch rodzajów zwolnień – podmiotowego i przedmiotowego. Warunkiem skorzystania ze zwolnienia podmiotowego jest osiągnięcie w poprzednim i obecnym roku kwoty sprzedaży opodatkowanej do limitu 150 000 zł włącznie. Możliwość skorzystania przez podatnika ze zwolnienia podmiotowego wymaga spełnienia dwóch warunków łącznie tzn.:

1. Sprzedaż opodatkowana za rok poprzedni nie może przekroczyć kwoty limitu 150 000 zł.
2. Sprzedaż opodatkowana w roku bieżącym nie może przekroczyć kwoty limitu 150 000 zł³⁰.

Niektórzy podatnicy, bez względu na wielkość sprzedaży, nie muszą płacić VAT od wykonywanych czynności. Jest to możliwe pod warunkiem objęcia tych czynności zwolnieniem przedmiotowym. Katalog zwolnień przedmiotowych zawierają przepisy ustawy o podatku od towarów i usług. W przypadku usług świadczonych przez dietetyków może zachodzić sytuacja, w której będą oni wykonywali wyłącznie czynności zwolnione przedmiotowo z VAT. Jeżeli dietetyk będzie wykonywał wyłącznie czynności zwolnione przedmiotowo, to w myśl art. 109 ust. 3 ustawy o podatku od towarów i usług, w związku z art. 43 ust. 1 pkt 19 nie ma obowiązku prowadzenia jakiejkolwiek ewidencji dla celów podatku VAT. Korzystanie przez podatnika ze zwolnienia z podatku VAT skutkuje, co do zasady, utratą prawa do odliczenia od podatku należnego (przypadającego od dokonanej sprzedaży) podatku naliczonego (przypadającego od poczynionych zakupów). Podkreślić należy, że polskie przepisy regulujące zwolnienia z VAT muszą pozostać w zgodności z prawem wspólnotowym. Aktem prawa wspólnotowego mającym zapewniać harmonizację prawa krajów członkowskich WE w zakresie podatku od towarów i usług jest dyrektywa nr 112 Rady WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej³¹. Jeżeli

³⁰ Ustawa o podatku od towarów i usług przewiduje przypadki, w których zwolnienie podmiotowe nie ma zastosowania. Są to np. import towarów i usług, wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów, dostawa towarów, dla której podatnikiem jest ich nabywca.

³¹ Dyrektywa nr 112 Rady WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.Urz. WE L 347.1 z późn. zm.

Tabela 3. Zakres podstawowych obowiązków podatnika podatku od towarów i usług, prowadzącego indywidualną działalność gospodarczą w formie gabinetu dietetycznego

Obowiązki podatnika	Status podatnika		
	Podatnik korzystający ze zwolnienia podmiotowego	Podatnik wykonujący wyłącznie czynności zwolnione przedmiotowo	Podatnik VAT niekorzystający ze zwolnienia – czynny
Rejestracja w urzędzie skarbowym	Istnieje prawo, ale nie obowiązek, złożenia zgłoszenia rejestracyjnego VAT-R. Fakultatywne złożenie VAT-R nie oznacza utraty zwolnienia. Obowiązek złożenia VAT-R powstaje z chwilą przekroczenia limitu uprawniającego do zwolnienia lub rezygnacji ze zwolnienia przez podatnika.	Istnieje prawo, ale nie obowiązek, złożenia zgłoszenia rejestracyjnego VAT-R. Fakultatywne złożenie VAT-R nie oznacza utraty zwolnienia.	Istnieje obowiązek zgłoszenia rejestracyjnego VAT-R przed dniem wykonania pierwszej czynności podlegającej opodatkowaniu VAT, jeśli podatnik nie korzysta ze zwolnienia podmiotowego.
Zasady prowadzenia ewidencji sprzedaży	Obowiązek ewidencjonowania wielkości sprzedaży w celu ustalenia momentu przekroczenia limitu obrotów 150 000 zł, uprawniającego do zwolnienia z VAT.	Nie ma obowiązku prowadzenia odrębnej ewidencji sprzedaży na potrzeby podatku VAT, jeżeli podatnik wykonuje wyłącznie czynności zwolnione przedmiotowo na podstawie art. 43 ustawy o podatku od towarów i usług.	Obowiązek prowadzenia ewidencji sprzedaży i rejestrów na potrzeby VAT, zgodnie z wymogami ustawy o podatku od towarów i usług, zawierającej przedmiot, podstawę opodatkowania, kwotę VAT należnego, kwotę VAT naliczonego, VAT wpłacony oraz wszystkie inne dane konieczne do wypełnienia deklaracji VAT.
Faktura VAT	Nie ma obowiązku wystawiania faktur VAT. Możliwość wystawiania faktur, jeżeli podatnik zarejestruje się w urzędzie skarbowym na potrzeby VAT.	Nie ma obowiązku wystawiania faktur VAT. Możliwość wystawiania faktur, jeżeli podatnik zarejestruje się w urzędzie skarbowym na potrzeby VAT.	Obowiązek dokumentowania transakcji na rzecz innych przedsiębiorców fakturami VAT. Osobom fizycznym nieprowadzącym działalności gospodarczej wystawiany jest paragon z kasy fiskalnej, a na żądanie faktura VAT. Fakturę na żądanie wystawić należy dodatkowo, niezależnie

Zasady składania deklaracji podatkowych VAT	Nie ma obowiązku składania deklaracji VAT-7.	Nie ma obowiązku składania deklaracji VAT-7.	od wystawienia paragonu z kasy fiskalnej. W takim przypadku kopię faktury należy podpiąć do wystawionego paragonu.
Rachunki za wykonane usługi i sprzedawane towary	Obowiązek potwierdzenia wykonanych usług i sprzedanych towarów rachunkiem na żądanie kupującego. Rachunek wystawia się nie później niż w terminie 7 dni od dnia wykonania usługi lub wydania towaru.	Obowiązek potwierdzenia wykonanych usług i sprzedanych towarów rachunkiem na żądanie kupującego. Rachunek wystawia się nie później niż w terminie 7 dni od dnia wykonania usługi lub wydania towaru.	Obowiązek składania deklaracji VAT w terminie do 25. dnia miesiąca następującego po każdym kolejnym, miesięcznym lub kwartalnym, okresie rozliczeniowym. Nie istnieje możliwość wystawiania rachunków.
Kasa fiskalna	Obowiązek zainstalowania, gdy usługi są świadczone na rzecz osób fizycznych, które nie prowadzą działalności gospodarczej, i na rzecz rolników ryczałtowych. Limit obrotów uprawniający do zwolnienia z obowiązku – 20 000 zł.	Obowiązek zainstalowania, gdy usługi są świadczone na rzecz osób fizycznych, które nie prowadzą działalności gospodarczej, i na rzecz rolników ryczałtowych. Limit obrotów uprawniający do zwolnienia z obowiązku – 20 000 zł.	Obowiązek zainstalowania, gdy usługi są świadczone na rzecz osób fizycznych, które nie prowadzą działalności gospodarczej, i na rzecz rolników ryczałtowych. Limit obrotów uprawniający do zwolnienia z obowiązku – 20 000 zł.
Prawo do odliczenia od podatku VAT należnego podatku VAT naliczonego	Brak możliwości odliczeń.	Brak możliwości odliczeń.	Prawo do odliczenia od podatku VAT należnego podatku VAT naliczonego (z ograniczeniami wskazanymi w ustawie o podatku od towarów i usług).
Możliwość odliczenia VAT od nabycia samochodu osobowego	Brak możliwości odliczeń.	Brak możliwości odliczeń.	Prawo do odliczenia 60% VAT z faktury zakupu, nie więcej niż 6000 zł.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, t.j. Dz.U. z 2011 r., nr 177, poz. 1054 z późn. zm., ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2012 r., poz. 749 z późn. zm., rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 marca 2011 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług, Dz.U. nr 68, poz. 360 z późn. zm., rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie kas rejestrujących, Dz.U. poz. 363.

polskie przepisy prawne pozostają w sprzeczności z dyrektywą, to podatnik ma prawo w postępowaniu podatkowym powoływać się bezpośrednio na dyrektywę.

W praktyce gospodarczej dietetyk może, obok czynności zwolnionych przedmiotowo z VAT, wykonywać także czynności opodatkowane. W związku z tym może mieć status:

a) podatnika VAT czynnego – obliczającego i wpłacającego VAT, z wyłączeniem czynności zwolnionych przedmiotowo, od których podatku VAT należnego się nie nalicza,

b) podatnika zwolnionego podmiotowo – nienaliczającego i niewpłacającego VAT ze względu na nieprzekraczanie limitu 150 000 zł, uprawniającego do zwolnienia podmiotowego,

c) podatnika zwolnionego przedmiotowo – dokonującego wyłącznie sprzedaży zwolnionej przedmiotowo z VAT, niezależnie czy wykona je jako podatnik VAT czynny, czy zwolniony podmiotowo – w obu przypadkach będą to czynności zwolnione.

Obowiązek rejestracji na potrzeby VAT w urzędzie skarbowym ciąży jedynie na podatniku VAT czynnym. Rejestracja odbywa się przez złożenie naczelnikowi urzędu zgłoszenia rejestracyjnego w postaci deklaracji VAT-R. Deklarację należy złożyć przed dniem wykonania pierwszej czynności podlegającej opodatkowaniu. Rejestracja podatników VAT zwolnionych jest fakultatywna. Pamiętać jednak należy, że nawet niezarejestrowany podatnik VAT ma obowiązki w zakresie ewidencji na potrzeby tego podatku, określone w przepisach ustawy o podatku od towarów i usług. Podstawowe informacje związane z obowiązkami osoby prowadzącej indywidualnie lub w spółce cywilnej gabinet dietetyczny w zakresie podatku od towarów przedstawiono w tabeli 3.

5. Kontrowersje wokół opodatkowania dietetyka podatkiem od towarów i usług

Potwierdzeniem istnienia licznych kontrowersji wokół opodatkowania VAT czynności wykonywanych przez dietetyków jest m.in. duża liczba wydanych interpretacji i orzeczeń³². Problemy w tym zakresie wynikają przede wszystkim z braku precyzyjnych przepisów prawnych określających zawód dietetyka jako jeden z zawodów medycznych³³.

³² Por. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/search> [10.11.2012] oraz Interpretacje i orzeczenia Ministerstwa Finansów, <http://sip.mf.gov.pl/sip/index.php> [10.11.2012].

³³ Por. J. Zubrzycki, *Leksykon VAT*, Unimex, Wrocław 2012.

Dietetycy podejmujący działalność jednoosobowo lub jako wspólnicy spółek cywilnych zobowiązani są do rejestracji w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, prowadzonej przez Ministra Gospodarki (CEIDG). Wniosek o wpis do CEIDG jest jednocześnie wnioskiem o nadanie numeru REGON, zgłoszeniem do urzędu skarbowego oraz zgłoszeniem płatnika składek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Do wniosku może zostać dołączone zgłoszenie rejestracyjne VAT-R, ale jedynie w przypadku dysponowania podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą kwalifikowanego certyfikatu. Wykonywana w rzeczywistości działalność gospodarcza musi być zgodna z numerem PKD, określonym w zgłoszeniu działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 19 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli przepisy szczególne nakładają obowiązek posiadania określonych uprawnień zawodowych przy wykonywaniu danego rodzaju działalności gospodarczej, to przedsiębiorca ma obowiązek zapewnić, że czynności w ramach działalności gospodarczej są wykonywane przez osobę legitymującą się posiadaniem odpowiednich uprawnień zawodowych, lub osoby takie musi zatrudnić³⁴. W praktyce na rynku funkcjonuje wiele osób i podmiotów gospodarczych oferujących usługi w zakresie dietetyki bez stosownych uprawnień.

W świetle ustawy o podatku od towarów i usług w brzmieniu obowiązujących od stycznia 2011 r.³⁵ świadczenie usług przez dietetyka może być zwolnione z VAT podmiotowo lub przedmiotowo. Zwolnienie podmiotowe, zgodnie treścią art. 113 ust. 1, przysługuje podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie świadczenia usług dietetyki, u których wartość sprzedaży opodatkowanej nie przekroczyła łącznie w poprzednim roku podatkowym kwoty 150 000 zł. Do wartości sprzedaży nie jest wliczana kwota podatku. Zwolnienie podmiotowe przysługuje także tym podatnikom, którzy wykonywanie czynności opodatkowanych rozpoczną w trakcie roku podatkowego. Limit uprawniający do zwolnienia obliczany jest wówczas w proporcji do okresu prowadzonej działalności gospodarczej w roku podatkowym³⁶. Korzystanie ze zwolnienia przedmiotowego wymaga spełnienia kilku kryteriów wskazanych w ustawie o podatku od towarów i usług i pozostaje bez związku z wielkością obrotów. Kryteria te są sprawdzane i weryfikowane przez organy skarbowe w trakcie kontroli. Zgodnie z art. 43 ust. 1 pkt 18 ustawy o podatku od towarów i usług, zwalnia się od podatku VAT usługi w zakresie opieki medycznej służące profilaktyce, zachowaniu,

³⁴ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 października 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. nr 220, poz. 1447 z późn. zm.

³⁵ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, t.j. Dz.U. z 2011 r., nr 177, poz. 1054 z późn. zm.

³⁶ Ibidem, art. 113 ust. 9.

ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia oraz dostawę towarów i świadczenie usług ściśle z tymi usługami związane, wykonywane w ramach działalności leczniczej przez podmioty lecznicze. W myśl art. 43 ust. 1 pkt 18a zwalnia się także analogiczne usługi świadczone na rzecz podmiotów leczniczych na terenie ich przedsiębiorstw, w których wykonywana jest działalność lecznicza. Z kolei na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 19 z podatku mogą być zwolnione usługi w zakresie opieki medycznej świadczone w ramach wykonywania zawodów:

- lekarza i lekarza dentystry,
- pielęgniarki i położnej,
- innych zawodów medycznych, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej³⁷,
- psychologów.

Przepisy art. 43 ustawy o podatku od towarów i usług stanowią wyraz implementacji do polskiego porządku prawnego przepisu art. 132 ust. 1 lit. b i c dyrektywy nr 112 Rady WE z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej³⁸. W myśl postanowień dyrektywy, państwa członkowskie zwalniają z podatku VAT szereg czynności wykonywanych w interesie publicznym, w tym usługi medyczne związane z:

- opieką szpitalną i medyczną oraz ściśle z nimi związane czynności podejmowane przez podmioty prawa publicznego lub, na warunkach socjalnych porównywalnych do stosowanych w odniesieniu do instytucji prawa publicznego, przez szpitale, ośrodki medyczne i diagnostyczne oraz inne odpowiednio uznane placówki o podobnym charakterze,
- świadczeniem opieki medycznej w ramach zawodów medycznych i paramedycznych, określonych przez zainteresowane państwo członkowskie.

Dyrektywa 112 nie definiuje pojęcia czynności wykonywanych w interesie publicznym. Można przyjąć, że zwolnienie dotyczy podmiotów wykonujących czynności, które powinno wykonywać państwo. W praktyce istnieje ściśle powiązanie między tymi podmiotami a państwem, nawet jeśli są to podmioty sektora prywatnego. Powiązanie dotyczy zwykle sprawowania nadzoru właścicielskiego lub stosownych regulacji prawnych³⁹.

Zwolnienia przewidziane dyrektywą dla usług medycznych i implementowane do krajowego porządku prawnego były, ze względu m.in. na ich niezgodność

³⁷ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. nr 112, poz. 654, nr 149, poz. 887 i nr 174, poz. 1039.

³⁸ Dyrektywa nr 112 Rady WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.Urz. WE L 347.1 z późn. zm.

³⁹ Por. *Komentarz do dyrektywy 2006/112/WE. Kodyfikacja przepisów o VAT*, ISP Modzelewski i Wspólnicy, Warszawa 2010, s. 165-171 oraz *Dyrektywa VAT 2006/112/WE*, red. J. Martini, Unimex, Wrocław 2012, s. 563-565.

z przepisami krajowymi, przedmiotem wielu rozstrzygnięć Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁴⁰. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że zwolnienia te nie mogą mieć charakteru generalnego. Usługi medyczne, by mogły być zwolnione z VAT, muszą zawierać element terapeutyczny, mieć na celu diagnozę, opiekę, a w miarę możliwości leczenie chorób lub zaburzeń zdrowia. Dyrektywa stanowi też warunki podmiotowe przy ustalaniu katalogu zwolnień z podatku VAT usług medycznych. W zasadzie tylko podmioty publiczne powinny korzystać ze zwolnienia. Warunkiem skorzystania ze zwolnienia przez pozostałe podmioty jest świadczenie usług na warunkach zbliżonych do oferowanych przez placówki publicznej służby zdrowia. Dyrektywa daje państwom członkowskim swobodę uregulowania tego warunku w przepisach krajowych⁴¹. Dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru form i środków⁴².

W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy określone usługi świadczone przez dietetyka na terytorium kraju będą zwolnione z VAT, należy:

– ustalić, czy zakres wykonywanych czynności mieści się w zakresie czynności zaliczanych przez ustawodawcę do usług z zakresu opieki medycznej; jeżeli tak, to zwolnienie zachodzi,

– określić cel wykonywanych czynności, którym powinna być: profilaktyka, zachowanie, ratowanie, przywracanie, poprawa zdrowia oraz dostawa towarów i świadczenie usług ściśle z tymi usługami związane; tylko te usługi, które wykonywane są w wymienionym celu, będą zwolnione,

– rozważyć, czy podmiot świadczący usługi jest uprawniony do korzystania ze zwolnienia (lekarz, pielęgniarka, położna, inny zawód medyczny, psycholog); dietetyk jest innym zawodem medycznym, co uprawnia do zwolnienia z VAT⁴³.

Zwolnienie powyższe ma charakter podmiotowo-przedmiotowy. Oznacza to, że zwolnieniu z VAT podlega określony rodzaj usług, jeśli wykonywane są przez zdefiniowane w ustawie podmioty. Analiza powołanych regulacji prawnych dowodzi, że warunkiem zwolnienia z VAT usług w zakresie dietetyki jest spełnienie łącznie dwóch przesłanek:

⁴⁰ <http://eur-lex.europa.eu/JURISIndex.do?ihmlang=pl> [20.08.2013].

⁴¹ Por. K. Lewandowski, P. Fałkowski, *Dyrektywa VAT 2006/112. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 423-425.

⁴² *Dyrektywa VAT. Polska perspektywa*, red. R. Namysłowski, D. Prokop, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012, s. 228-229.

⁴³ Por. A. Bartosiewicz, *VAT. Komentarz*, Wolters Kluwer, LEX, 2013 oraz m.in.: Interpretacja indywidualna z dnia 15.02.2013, sygn. IBPP3/443-47/13/LŻ, Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach; Interpretacja indywidualna z dnia 1.03.2013, sygn. ITPP1/443-1482/12/MS, Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy; Interpretacja indywidualna z dnia 6.06.2013, sygn. IPTPP1/443-201/13-4/MW, Dyrektor Izby Skarbowej, <http://biblioteka3.inforlex.pl/> [3.08.2013].

1. Przesłanki o charakterze przedmiotowym, odnoszącej się do rodzaju świadczonych usług, tj. usług w zakresie opieki medycznej, które służą profilaktyce, zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia.

2. Przesłanki o charakterze podmiotowym, dotyczącej usługodawcy, którym musi być osoba wykonująca zawód lekarza, lekarza dentystry, pielęgniarki, położnej, psychologa lub inny zawód medyczny w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o działalności leczniczej.

Zwolnienie zachodzi, gdy równocześnie spełnione są obie ww. przesłanki, w przeciwnym razie nie znajduje zastosowania⁴⁴.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 18 stycznia 2012 r. stwierdził, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby usługi dietetyka były zwolnione z podatku od towarów i usług. Dietetyk jest bowiem specjalistą, który zajmuje się udzielaniem świadczeń zdrowotnych, a jego działania mają na celu profilaktykę i ratowanie zdrowia pacjentów. Niemniej jednak, jeśli dietetyk świadczy swoje usługi za pośrednictwem Internetu, to z uwagi na brak wykonania badań i obserwacji pacjentów nie można jego usług określić mianem usług opieki medycznej. W rezultacie usługi dietetyków nie zawsze są zwolnione z podatku od towarów i usług⁴⁵. Stanowisko sądu o braku możliwości skorzystania z analizowanego zwolnienia nie wynika z faktu świadczenia usług za pośrednictwem Internetu czy wykorzystania programu komputerowego ułatwiającego układanie jadłospisów. W ocenie sądu nie można w sposób generalny wykluczyć, że usługi w zakresie opieki medycznej służące profilaktyce, zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia będą świadczone przez Internet. Art. 43 ust. 1 pkt 19 ustawy o podatku od towarów i usług nie zawiera bowiem przesłanki wyłączającej możliwość skorzystania ze zwolnienia dla usług świadczonych przez Internet.

Zdaniem specjalisty z zakresu prawa podatkowego – firmy Ernst&Young, cytowany wyrok stwarza pewne możliwości argumentacji, że jeśli specjalistyczna usługa medyczna obejmuje fachowe badanie będące podstawą do określenia dalszej kuracji, to mogłaby być zwolniona z VAT. Dlatego też, jak radzi ekspert, treść tego wyroku może stanowić podstawę do przemyśleń dla podmiotów świadczących usługi z zakresu dietetyki⁴⁶.

Sumując, usługi świadczone przez dietetyków korzystają ze zwolnienia przedmiotowego VAT. W świetle obowiązującego orzecznictwa sposób opodatkowania usług świadczonych z wykorzystaniem Internetu budzi wątpliwości.

⁴⁴ Pismo z dnia 19.02.2013 r. Izby Skarbowej w Warszawie, IPPP2/443-1177/12-5/KG, www.mofnet.gov.pl [15.07.2013].

⁴⁵ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 18.01.2012 r., I SA/Po 767/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> [14.11.2012].

⁴⁶ Gazeta Prawna.pl Podatki, http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/617953,e_dietetyk_nie_skorzysta_ze_zwolnienia_vat.html [15.11.2012].

6. Interpretacje indywidualne prawa podatkowego

Dietetycy chcący uzyskać pewność, czy i w jakiej wysokości powinni opłacać podatek od towarów i usług od czynności zawodowych wykonywanych w ramach własnej, indywidualnie prowadzonej działalności gospodarczej lub w formie spółek, powinni zwracać się do dyrektorów izb skarbowych na terenie kraju o wydanie indywidualnych interpretacji prawa podatkowego. O udzielenie indywidualnej interpretacji prawa podatkowego może się ubiegać każdy zainteresowany podatnik, płatnik lub inny podmiot, zarówno w nawiązaniu do zaistniałego u niego stanu faktycznego, jak i stanów lub zdarzeń w przyszłości, które mogą skutkować koniecznością zapłacenia podatku. W celu uzyskania interpretacji pisemnej należy wypełnić i złożyć odpowiedni druk formularza/wniosku (ORD-IN, ORD-IN/A) oraz wnieść opłatę. Aby interpretacja została wydana, wniosek powinien zawierać:

1. Dokładny opis stanu faktycznego (jakie usługi są świadczone) lub stanu przyszłego (jakie usługi mają być świadczone).

2. Pytanie lub pytania wnioskodawcy.

3. Opis własnego stanowiska wnioskodawcy w sprawie wysokości opodatkowania (lub braku opodatkowania) przedstawionego stanu faktycznego (stanu przyszłego), z powołaniem odpowiednich przepisów prawnych.

4. Oświadczenie, że przedstawiony we wniosku stan faktyczny w dniu złożenia wniosku nie jest przedmiotem kontroli podatkowej lub skarbowej, postępowania podatkowego lub sprawa nie została rozstrzygnięta w ostatecznej decyzji, lub postanowieniu organu podatkowego, lub organu kontroli skarbowej.

5. Podpis wnioskodawcy lub osoby uprawnionej do występowania w jego imieniu oraz pełnomocnictwo dla osoby składającej wniosek w imieniu wnioskodawcy. Interpretacja indywidualna wydawana jest nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania wniosku przez właściwy organ⁴⁷.

Uzyskanie interpretacji indywidualnej i zastosowanie się do niej chroni podatnika. Oznacza to, że jeżeli organ podatkowy sprawdzi prawidłowość naliczania i wpłacania podatku przez dietetyka i, mimo posiadania interpretacji i zastosowania się do niej, nie uwzględni postanowień interpretacji w swoim rozstrzygnięciu, to:

⁴⁷ Por. ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2005 r., nr 8, poz. 60 z późn. zm.; rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie upoważnienia do wydawania interpretacji przepisów prawa podatkowego, Dz.U. nr 112, poz. 770 z późn. zm., zmienione rozporządzeniem z dnia 1 marca 2011 r., Dz.U. nr 58, poz. 298; rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie wzoru wniosku o wydanie interpretacji przepisów prawa podatkowego oraz sposobu uiszczenia opłaty od wniosku, Dz.U. nr 112, poz. 771 z późn. zm., zmienione rozporządzeniem z dnia 19 grudnia 2011 r., Dz.U. z 2012 r., poz. 15, gdzie znajduje się aktualny wzór wniosku.

- podatnik nie zostanie pociągnięty do odpowiedzialności karnej skarbowej,
- podatnikowi nie zostaną naliczone odsetki za zwłokę w zapłaceniu podatku,
- podatnik zostanie zwolniony z obowiązku zapłaty podatku, jeżeli zobowiązanie podatkowe zostało nieprawidłowo wykonane w efekcie zastosowania się do interpretacji indywidualnej, a skutki podatkowe związane z wykonywaniem usług miały miejsce po doręczeniu interpretacji.

Należy przy tym dodać, że ochroną objęte są tylko te skutki podatkowe, które dotyczą zdarzeń mających miejsce do końca okresu rozliczeniowego, w którym doręczono rozstrzygnięcie zmieniające lub uchylające interpretację. Okres rozliczeniowy w podatku od towarów i usług wynosi, co do zasady, jeden miesiąc. Podatnik nie ma obowiązku zastosowania się do interpretacji indywidualnej po jej otrzymaniu. Uzyskuje jedynie wiedzę, jakie jest stanowisko organu podatkowego w jego sprawie, ale ma możliwość opodatkowania swojej działalności niezależnie od uzyskanej interpretacji. Jeżeli podatnik nie zgadza się z uzyskaną interpretacją, to:

- może zwrócić się do organu, który ją wydał, z żądaniem usunięcia naruszenia prawa,
- jeżeli organ podtrzyma swoje stanowisko, to ma prawo do wniesienia skargi do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Sumując, usługi świadczone przez dietetyka będą zwolnione z podatku od towarów i usług pod warunkiem, że będą służyły wyłącznie profilaktyce, zachowaniu, poprawie zdrowia pacjentów oraz będą świadczone w ramach wykonywania zawodu medycznego, a więc przez osobę, która posiada kwalifikacje do udzielania świadczeń zdrowotnych w określonym zakresie. Według aktualnie obowiązującego orzecznictwa sądów, usługi dietetyka świadczone przez Internet nie mogą być zwolnione z VAT.

7. Podsumowanie

Zawód dietetyka, podobnie jak wiele innych zawodów medycznych w Polsce, nie jest precyzyjnie uregulowany w aktualnie obowiązujących przepisach prawnych. Przeprowadzona analiza wykazała, że w systemie aktów prawa regulujących wykonywanie i opodatkowanie zawodu istnieje luka, którą należy niezwłocznie wypełnić przez zastąpienie aktualnych regulacji nową ustawą o zawodach medycznych. Brak stosownych regulacji umożliwia świadczenie usług medycznych przez osoby bez odpowiednich kompetencji, co naraża pacjentów na ryzyko utraty zdrowia. W praktyce odnotowuje się wiele przypadków wprowadzania w błąd pacjentów co do posiadanych przez dietetyków kwalifikacji. Jasno określone zasady uzyskiwania kwalifikacji i wykonywania zawodu dietetyka znacząco

ograniczyłyby to zjawisko. Niezbędne jest podjęcie jak najszybszych działań ustawodawczych mających na celu uregulowanie w jednym, systemowym akcie prawnym jednolitych zasad wykonywania innych zawodów medycznych. Pozwoliłoby to zwiększyć bezpieczeństwo pacjentów, a także uniknąć problemów związanych z wykładnią prawa podatkowego. Dobrym rozwiązaniem byłoby także wprowadzenie rejestru dietetyków legitymujących się wykształceniem medycznym. Wpis do rejestru mógłby mieć charakter fakultatywny, co usprawniłoby również proces uznawania kwalifikacji polskich dietetyków w pozostałych państwach Unii Europejskiej i na odwrót. Przedstawiciele innych zawodów medycznych w Polsce wykonują je na podstawie wiedzy i umiejętności zdobytych w procesie kształcenia. Dla zawodu dietetyka nie zostały jednak określone obligatoryjne standardy nauczania. Uczelnie mogą je samodzielnie stanowić, co w przypadku zawodu medycznego nie wydaje się rozwiązaniem trafnym.

Kolejne projekty ustawy regulującej wykonywanie innych zawodów medycznych przechodziły, bez zamierzonego skutku, różne etapy procesu legislacyjnego, włącznie z rozpoczęciem procedury legislacyjnej przez Sejm. Problemy związane z brakiem ustawy mają wieloaspektowy charakter. Najbardziej istotne mankamenty istniejącego obecnie systemu regulacji wykonywania zawodu dietetyka to:

1. Narażanie pacjentów na ryzyko nieprawidłowego świadczenia usług medycznych przez umożliwienie wykonywania zawodu osobom bez odpowiedniego wykształcenia i praktyki klinicznej.
2. Brak obligatoryjnych standardów kształcenia w zawodzie dietetyk oraz zasad doskonalenia zawodowego i podnoszenia kwalifikacji zawodowych.
3. Komplikacje w procedurze uznawania kwalifikacji w zawodach medycznych.
4. Nieistnienie zasad odpowiedzialności zawodowej dietetyków.
5. Brak rejestru osób wykonujących medyczne zawody regulowane, w tym dietetyka.
6. Brak precyzyjnych podstaw merytorycznych do kontraktowania świadczeń zdrowotnych przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

Kierunki postulowanych zmian w zakresie opodatkowania dietetyków podatkiem od towarów i usług łączą się ściśle z brakiem prawidłowej regulacji zawodu dietetyka. Warunkiem koniecznym do prawidłowej konstrukcji i wykładni przepisów podatkowych jest poprawne uregulowanie zasad zatrudniania osób wykonujących zawody medyczne oraz wykonywania przez nie działalności gospodarczej, ściśle powiązane z takimi zagadnieniami, jak: ustawowa definicja zawodu medycznego, klasyfikacja zawodów medycznych, zasady wykonywania zawodów medycznych, uwarunkowania prawne i etyczne uzyskiwania uprawnień zawodowych. Obowiązujące w tym zakresie liczne i rozproszone w wielu aktach prawnych regulacje utrudniają stosowanie prawa podatkowego, zmuszają podatników do składania wniosków o wydanie indywidualnych interpretacji prawa

podatkowego i narażają na sankcje karne skarbowe w przypadku bezzasadnego skorzystania ze zwolnienia przedmiotowego z VAT.

Polskie prawo podatkowe nie wprowadza klasyfikacji na zawody medyczne i inne zawody medyczne (paramedyczne), odwołuje się natomiast do terminu „zawód medyczny” w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o działalności leczniczej. Ze zwolnienia z podatku VAT mogą skorzystać osoby świadczące usługi w zakresie opieki medycznej, służące profilaktyce, zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia, takie jak: lekarz i lekarz dentyista, pielęgniarka i położna, osoby wykonujące inne zawody medyczne, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy. Brak precyzyjnej regulacji zawodów medycznych może rodzić także wątpliwości, wykonywanie jakich czynności w ramach tych zawodów uprawnia do skorzystania ze zwolnienia z opodatkowania podatkiem VAT. W przypadku dietetyka nie ma jasności co do możliwości korzystania ze zwolnienia przedmiotowego z VAT przy udzielaniu porad dietetycznych z wykorzystaniem Internetu, choć współczesna technologia świadczenie takich usług umożliwia w szerokim zakresie.

Literatura

- Bartosiewicz A., *VAT Komentarz*, Wolters Kluwer, LEX, 2013.
- Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/search> [10.11.2012].
- Definition of a dietitian*, European Federation of the Associations of Dietitians, www.efad.org/everyone/1273/5/0/32 [16.10.2012].
- Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz.Urz. WE L 255.22.
- Dyrektywa nr 112 Rady WE z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.Urz. WE L 347.1 z późn. zm.
- Dyrektywa VAT 2006/112/WE*, red. J. Martini, Unimex, Wrocław 2012.
- Dyrektywa VAT. Polska perspektywa*, red. R. Namysłowski, D. Prokop, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012.
- Gazeta Prawna.pl Podatki, http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/617953,e_dietetyk_nie_skorzysta_ze_zwolnienia_vat.html [15.11.2012].
- <http://bip.mz.gov.pl/index?mr=m12091&ms=&ml=pl&mi=209&mx=0&mt=&my=573&ma=15939> [7.07.2013].
- <http://eur-lex.europa.eu/JURISIndex.do?ihmlang=pl> [20.08.2013].
- <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/> [7.07.2013].
- International Standard Classification of Occupations 2008 (ISCO-08): Structure, group definitions and correspondence tables*, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/publ/documents/publication/wcms_172572.pdf [16.10.2012].
- Interpelacja nr 23967 do Ministra Zdrowia w sprawie braku regulacji prawnych dotyczących wykonywania zawodu dietetyka, 27.07.2011, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/58C1A505> [15.11.2012].

- Interpretacja indywidualna z dnia 1.03.2013, sygn. ITPP1/443-1482/12/MS, Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy, <http://biblioteka3.inforlex.pl/> [3.08.2013].
- Interpretacja indywidualna z dnia 15.02.2013, sygn. IBPP3/443-47/13/LŻ, Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach, <http://biblioteka3.inforlex.pl/> [3.08.2013].
- Interpretacja indywidualna z dnia 6.06.2013, sygn. IPTPP1/443-201/13-4/MW, Dyrektor Izby Skarbowej, <http://biblioteka3.inforlex.pl/> [3.08.2013].
- Interpretacje i orzeczenia Ministerstwa Finansów, <http://sip.mf.gov.pl/sip/index.php> [10.11.2012].
- Karkowska D., *Zawody medyczne*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 20.
- Kim jest dietetyk*, Polskie Towarzystwo Dietetyki, www.ptd.org.pl/index.php/kwalifikacje-dietetyka/kim-jest-dietetyk [15.10.2012].
- Komentarz do dyrektywy 2006/112/WE. Kodyfikacja przepisów o VAT*, ISP Modzelewski i Wspólnicy, Warszawa 2010.
- Lewandowski K., Fałkowski P., *Dyrektywa VAT 2006/112. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 października 2010 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. nr 220, poz. 1447 z późn. zm.
- Pachocka L., *Rola dietetyka w ochronie zdrowia publicznego*, „Żywnie Człowieka i Metabolizm” 2010, nr XXXVII (3)
- Pismo z dnia 19.02. 2013 r. Izby Skarbowej w Warszawie, IPPP2/443-1177/12-5/KG, www.mofnet.gov.pl [15.07.2013 r.].
- Poselski projekt ustawy o niektórych zawodach medycznych, regulującej m.in. zawód dietetyka, który wpłynął do Sejmu 2 kwietnia 2008 r., nr druku 846, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/0/EEF596B53C81A876C12577D1004F6426?OpenDocument> [10.07.2013].
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, Dz.U. z 2012 r., poz. 7.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach, Dz.U. poz. 184.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 marca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie upoważnienia do wydawania interpretacji przepisów prawa podatkowego, Dz.U. nr 58, poz. 298.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 grudnia 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzoru wniosku o wydanie interpretacji przepisów prawa podatkowego oraz sposobu uiszczenia opłaty od wniosku, Dz.U. z 2012, poz. 15.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie upoważnienia do wydawania interpretacji przepisów prawa podatkowego, Dz.U. nr 112, poz. 770 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie wzoru wniosku o wydanie interpretacji przepisów prawa podatkowego oraz sposobu uiszczenia opłaty od wniosku, Dz.U. nr 112, poz. 771 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie standardów kształcenia dla poszczególnych kierunków oraz poziomów kształcenia, a także trybu tworzenia i warunków, jakie musi spełniać uczelnia, by prowadzić studia międzykierunkowe oraz makrokierunki, Dz.U. nr 164, poz. 1166.
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 2 listopada 2011 r. w sprawie Krajowych Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego, Dz.U. nr 253, poz. 1520.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania, Dz.U. nr 82, poz. 537 z późn. zm.

- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych od pracowników na poszczególnych rodzajach stanowisk pracy w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami Dz.U. nr 151, poz. 896.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 sierpnia 2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego, Dz.U. nr 140, poz. 1143 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 sierpnia 2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu rehabilitacji leczniczej, Dz.U. nr 140, poz. 1145 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 września 2002 r. w sprawie uzyskiwania tytułu specjalisty w dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia, Dz.U. nr 173, poz. 1419 z późn. zm.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 marca 2009 r. w sprawie określenia zawodów regulowanych, w przypadku których można wszcząć postępowanie w sprawie uznania kwalifikacji, Dz.U. nr 38, poz. 302.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności, Dz.U. nr 251, poz. 1885 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 217.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, t.j. Dz.U. z 2011 r., nr 177, poz. 1054 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Dz.U. nr 63, poz. 394.
- Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 84, poz. 455 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz.U. nr 144, poz. 930 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 361 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2005 r., nr 8, poz. 60 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. nr 112, poz. 654, nr 149, poz. 887 i nr 174, poz. 1039.
- Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 31 maja 2010 r. o niektórych zawodach medycznych i zasadach uzyskiwania tytułu specjalisty w innych dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia, www.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=m491&ms=0&ml=pl&mi=56&mx=0&mt=&my=131&ma=012175 [22.07.2013].
- www.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=b2&ms=0&ml=pl&mi=0&mx=0&mt=&my=288&ma=6015 [6.07.2013]
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 18.01.2012 r., I SA/Po 767/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> [14.11.2012].
- Zalecenie Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 29 września 2009 r. w sprawie stosowania Międzynarodowego Standardu Klasyfikacji Zawodów (ISCO-08), Dz.Urz. WE L292.31.
- Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 21 lipca 1997 r. w sprawie podstaw programowych kształcenia w zawodach nauczanych w szkołach medycznych, Dz. Urz. MZIOS nr 11, poz. 27.
- Zubrzycki J., *Leksykon VAT*, Unimex, Wrocław 2012.

Dietitian – Conditions of Working in the Profession and Taxation of the Value Added Tax

***Abstract.** In Poland, like in many economically developed countries, a dietician is considered an occupation in the health profession. Conditions of practice and taxation of this profession are not well defined and require adjustment. The subject of this article is to present and analyze the regulations of the dietetics profession in Poland, as well as the theoretical and practical aspects of value added tax taxation of activities undertaken by dieticians as part of their business partnerships or self-employment. The purpose of this article is to identify the most important issues that need to be examined, as well as to provide directions for the proposed changes in this area. The article presents the legal regulations of this profession, proposed changes to them, and the rules of value added tax taxation of activities performed by dieticians in connection with their economic activity.*

***Keywords:** dietician, medical professions, dietitian taxation, value added tax, tax in Poland*



**Lista recenzentów współpracujących z czasopismem
„Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu”**

**(List of reviewers collaborating with
“The Poznan School of Banking Research Journal”)**

Prof. nadzw. dr hab. Agnieszka Alińska – *Szkoła Główna Handlowa w Warszawie*
Prof. dr Artem Bardas – *National Mining University, Dnipropetrovsk, Ukraina*
Prof. zw. dr hab. Ewa Maria Bogacka-Kisiel – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. nadzw. dr hab. Jan Borowiec – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. zw. dr hab. Grażyna Borys – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. nadzw. dr hab. Stanisław Czaja – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. nadzw. dr hab. inż. Anna Beata Cwiąkała-Małys – *Uniwersytet Wrocławski*
Prof. nadzw. dr hab. Waldemar Dotkuś – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. nadzw. dr hab. Józef Dziechciarz – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. zw. dr hab. Teresa Famulska – *Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*
Dr Donald Finlay – *Coventry University Business School, Wielka Brytania*
Prof. zw. dr hab. Stanisław Flejterski – *Uniwersytet Szczeciński*
Dr Klaus Haberich – *Franklin University, USA*
Prof. nadzw. dr hab. Jerzy Ryszard Handschke – *Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*
Prof. dr hab. Eva Horvátová – *Ekonomická univerzita v Bratislave, Słowacja*
Prof. dr Arvind K. Jain – *Concordia University, Kanada*
Prof. nadzw. dr hab. Maria Jastrzębska – *Uniwersytet Gdański*
Prof. zw. dr hab. Adam Kopiński – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. zw. dr hab. inż. Dorota Elżbieta Korenik – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. zw. dr hab. Stanisław Korenik – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. nadzw. dr hab. Maria Kosek-Wojnar – *Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie*
Prof. nadzw. dr hab. Mirosława Lasek – *Uniwersytet Warszawski*
Prof. zw. dr hab. Teresa Krystyna Lubińska – *Uniwersytet Szczeciński*
Prof. zw. dr hab. Henryk Mruk – *Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*
Dr Tony Muff – *University of Northampton, Wielka Brytania*
Prof. nadzw. dr hab. Bartłomiej Nita – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. zw. dr hab. Edward Nowak – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. zw. dr hab. Adam Nowicki – *Politechnika Częstochowska*
Prof. zw. dr hab. Walenty Ostasiewicz – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. nadzw. dr hab. Zbigniew Pastuszek – *Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie*
Prof. zw. dr hab. Kazimierz Perechuda – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. zw. dr hab. Bogusław Pietrzak – *Szkoła Główna Handlowa w Warszawie*
Prof. nadzw. dr hab. Wojciech Piotr – *Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*
Prof. nadzw. dr hab. Marzanna Poniatończak – *Uniwersytet w Białymstoku*
Prof. dr hab. Andrzej Rączaszek – *Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*
Prof. zw. dr hab. Wanda Ronka-Chmielowiec – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. nadzw. dr hab. Ireneusz Rutkowski – *Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*
Dr Leo V. Ryan, C.S.V. – *DePaul University Chicago, USA*
Prof. nadzw. dr hab. Henryk Salmonowicz – *Akademia Morska w Szczecinie*
Prof. nadzw. dr hab. Jadwiga Sobieska-Karpińska – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. zw. dr hab. Bogdan Sojkin – *Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*

Prof. zw. dr hab. Jerzy Sokołowski – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*

Prof. nadzw. dr hab. Beata Świecka – *Uniwersytet Szczeciński*

Dr Christopher Washington – *Franklin University, USA*

Prof. nadzw. dr hab. Jan Wiśniewski – *Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku*

Prof. nadzw. dr hab. dr h.c. inż. Tadeusz Zaborowski – *Polska Akademia Nauk Oddział w Poznaniu*

Prof. nadzw. dr hab. Ewa Ziemia – *Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*

Prof. zw. dr hab. Marian Żukowski – *Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II*

Wymogi edytorskie Wydawnictwa WSB w Poznaniu dla autorów

Tekst

- kompletny, w postaci 1 wydruku oraz na płycie CD (w formacie *.doc lub *.rtf)
- pozbawiony fragmentów pozwalających zidentyfikować autora, np. *Jak wskazałem w pracy...* należy zastąpić formą bezosobową: *Jak wskazano w pracy...*

Układ tekstu

- imię i nazwisko autora, stopień/tytuł naukowy, afiliacja
- telefon, e-mail, adres • tytuł pracy • spis treści (w przypadku książki) • streszczenie w języku polskim (maksymalnie do 1000 znaków ze spacjami) • słowa kluczowe (maksymalnie 8 słów) • wstęp • tekst główny • zakończenie (wnioski) • bibliografi a • tytuł pracy, streszczenie i słowa kluczowe w języku angielskim

Objętość

- artykuł – do 1 arkusza wydawniczego wraz z rysunkami i tabelami (ok. 22 stron)
- książka – według umowy wydawniczej

Marginesy – 2,5 cm z każdej strony

Numeracja stron – ciągła w obrębie całej publikacji, u dołu strony

Tekst główny

- czcionka Times New Roman z polskimi znakami, 12 pkt
- odstęp między wierszami – 1,5 pkt
- wyróżnienia – pismem półgrubym
- słowa obcojęzyczne – kursywą
- nazwiska użyte po raz pierwszy – pełne imię i nazwisko, kolejne przywołanie – samo nazwisko
- skróty – za pierwszym razem pełny termin, a skrót w nawiasie; dalej – tylko skrót, np. *jednostki samorządu terytorialnego (JST)*
- liczby do 4 cyfr – bez spacji i kropek (5000, a nie: 5 000 czy 5 000), a powyżej 5 cyfr – ze spacjami co 3 cyfry, licząc od prawej (5 000 000, a nie: 5.000.000)
- w liczbach dziesiętnych – przecinek, nie kropka (z wyjątkiem tekstów angielskich)

Cytaty

- poprzedzone wprowadzeniem (np. *Jak zauważył Jan Kowalski...*)
- ujęte w cudzysłowie, bez kursywy, dokładnie przytoczone
- opuszczenia fragmentu cytowanego tekstu – zaznaczone za pomocą nawiasu kwadratowego: [...]
- wtrącenia własne w cytatach – opatrzone inicjałami autora: [moje – X.Y.]

Przypisy

- umieszczone u dołu strony (nie w tekście w nawiasach)
- przy kolejnych powołaniach – łacińskie sformułowania i skróty (op. cit., ibidem, idem, eadem)

Przykłady przypisów

- wydawnictwa zwarte:
 - ♦ autor lub kilku autorów:
 - ¹ P. Piotrek, B. Zieleniecka, *Technika pisania prac dyplomowych*, wyd. 3 zm., Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 2004, s. 9.
 - ♦ praca zbiorowa:
 - ¹ *Przemiany we współczesnej gospodarce światowej*, red. E. Oziewicz, PWE, Warszawa 2006, s. 20-28.
 - ♦ artykuły lub rozdziały w pracy zbiorowej:
 - ¹ A. Michalewicz, *Systemy informacyjne wspomagające logistykę dystrybucji*, w: *Logistyka dystry-*

bucji, red. K. Rutkowski, Difin, Warszawa 2001, s. 102-123.

- wydawnictwa ciągle (artykuły w czasopismach lub gazetach)

¹ K. Strzyżewska, *Zarządzanie dostawami*, „Logistyka a Jakość” 2008, nr 3-4, s. 31-32.

² W. Orłowski, *Wielki wybuch, czyli giełdy w panice*, „Gazeta Wyborcza”, 13 października 2008 r., s. 3.

- materiały internetowe i elektroniczne (w nawiasie pełna data korzystania ze strony WWW)

¹ H. Arndt, *Globalisation*, „Pacific Economic Paper” 1998, No. 27, www.crawford.anu.edu.au/pdf/pep/pep-275.pdf [17.05.2008].

² NBPortal.pl. Portal wiedzy ekonomicznej [CDROM], edycja Banknot, NBP, Warszawa 2005.

- prace niepublikowane

¹ W. Balicki, *Bezrobocie a długookresowa stagnacja transformacyjna* [praca niepublikowana], [b.m.] 2003 [wydruk komputerowy].

- akty prawne

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591.

² Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. nr 101, poz. 1178 z późn. zm.

Ilustracje

- edytowalne, wyłącznie czarno-białe,
- rysunki, wykresy i schematy – w plikach źródłowych (*.xls lub *.cdr)
- zdjęcia – w plikach źródłowych (najlepiej *.tif), rozdzielczość min. 300 dpi
- opatrzone numerem oraz źródłem (np. *opracowanie własne*)
- pozbawione napisów: półgrubych, wersalikami, białych na czarnym tle, czarnych wypełnień, dodatkowych ramek
- z odwołaniem w tekście (np. *zob. rys. 1*, a nie: *zob. rysunek poniżej/powyżej*)
- z objaśnieniem użytych skrótów
- z pisemną zgodą na przeniesienie praw autorskich

Tabele

- ponumerowane, opatrzone tytułem oraz źródłem (np. *opracowanie własne*)
- z odwołaniem w tekście (np. *zob. tab. 1*, a nie: *zob. tabela poniżej/powyżej*)
- każda rubryka wypełniona treścią
- skróty użyte w tabeli – objaśnione pod nią
- z pisemną zgodą na przeniesienie praw autorskich
- Wzory matematyczne
- przygotowane w programie Microsoft Equat on 3.0
- poprawnie zapisane potęgi i indeksy
- zmienne – kursywą, liczby i cyfry – pismem prostym
- znak mnożenia to: · lub × (nie gwiazdka czy „iks”)
- pisownia jednostek – według układu SI
- symbole objaśnione pod wzorem

Bibliografia

- pozbawiona numeracji
- uporządkowana alfabetycznie według nazwisk autorów i tytułów prac zbiorowych

The WSB Press Instructions for Authors Submitting Their Contributions in English

General requirements

• only complete submissions are accepted – a single printed copy and an electronic source file saved to a CD (*.doc or *.rtf format)

• ensure your text contains no phrases by which your authorship could be identified, e.g. *In my 2008 book on African Voodoo I pointed out...* is not allowed and should be replaced with e.g. *John Smith's 2008 book on African Voodoo indicates...*

Text layout

• author's first and last name, scientific degree/title, organization/institution (if applicable) • phone number, e-mail address, mailing address • title of book/paper • contents (books only) • summary in English (up to 1000 words including spaces) • keywords in English (up to 8 words) • introduction • body text • conclusion (findings, recommendations) • bibliography/references • title of book/paper, summary and keywords in Polish

Size limit

• for a single paper – the limit is 40 000 characters (around 22 pages, 1800 characters per page) including tables and figures

• for books – as specified in the publishing contract

Margins: 2.5 cm each margin

Page numbering: continuous throughout the text, using Arabic numerals, placed at the bottom of the page (footer)

Body text

• typeface: Times New Roman, 12 pts

• line spacing: 1.5 line

• highlights or emphasis: apply bold print

• foreign (non-vernacular) words and expressions: in italics

• people's names: give the full name (including all given names and the last name) at first mention; for any further reference – quote the last name only

• abbreviations and acronyms: when first used, give the complete phrase (name), including its abbreviation in brackets, e.g. *Information and Communication Technology (ICT)*; onward – use the abbreviation only

• numbers consisting of up to 4 digits: use no thousands separator (5000 rather than 5,000 or 5 000); numbers including 5 or more digits – insert space every three digits starting from the right (5 000 000 rather than 5,000,000)

• decimal fractions should be separated by points (2.25)

Citations

• preceded by an introductory phrase (e.g. *John Smith notes that...*)

• must be quoted verbatim and enclosed in double quotation marks (inverted commas) – no italics; for citations within citations, use single marks

• omissions in cited text should be marked with parentheses [...] • phrases interposed by the author within cited text should be followed by author's parenthesized initials – [J.S.]

References

• placed at the bottom of the page (footnotes) rather than within body text or as endnotes

• when making further references to the same source – use Latin terms and abbreviations, such as *op. cit.*, *ibidem*, *idem*, *eadem*, etc.

References – examples

• books:

♦ by single or multiple authors:

¹ W.R. Lane, K.W. King, T. Reichert, *Kleppner's advertising procedure*, 18th ed., Upper Saddle River, Pearson Prentice Hall, New Jersey 2011, p. 43.

♦ edited books:

¹ J.H. Dunning, J.L. Mucchielli, *Multinational Firms. The Global-Local Dilemma*, eds. J.H. Dunning, J.L. Mucchielli, Routledge, London – New York 2002, pp. 345-346.

♦ papers or chapters in edited books:

¹ W. Cornwall, *The rise and fall of productivity growth*, in: *The Capitalist Economies. Prospects for the 1990s*, ed. J. Cornwall, Edward Elgar, Aldershot – Brookfield 1991, pp. 40-62.

• periodicals (journal and newspaper articles)

¹ J. Bughin, J. Doogan, O. Vetvik, *A new way to measure word-of-mouth marketing*, "McKinsey Quarterly" 2010, No. 2, pp. 113-116.

² P. Spenner, K. Freeman, *To keep your customers, keep it simple*, "Harvard Business Review" May 2012, pp. 108-114.

• online and electronic sources (for Internet sources, include date source was retrieved)

¹ H. Arndt, *Globalisation*, "Pacific Economic Paper" 1998, No. 27, www.crawford.anu.edu.au/pdf/pep/pep-275.pdf [accessed May 17, 2008].

² NBPortal.pl. Portal wiedzy ekonomicznej [CD-ROM], edycja Banknot, NBP, Warszawa 2005.

• unpublished work

¹ W. Balicki, *Bezrobocie a długookresowa stagnacja transformacyjna* [unpublished], [month missing] 2003 [computer script].

² A. Lindqvist, *The Saving Behavior of Households* [doctoral dissertation], The Stockholm School of Economics, Stockholm 1981 [computer manuscript].

• legislation

¹ Council Directive 90/365/EEC of 28 June 1990 on the right of residence for employees and self-employed persons who have ceased their occupational activity.

² Act of 4 February 1994 on Copyright and Related Rights, Journal of Laws No. 24, item 83, as later amended.

Artwork and graphics

• editable, in black and white only, with no shading

• drawings, graphs and diagrams must be supplied in their native electronic formats (*.xls or *.cdr)

• photographs – supply source files (preferably, *.tif); minimum resolution: 300 dpi

• number all graphical components consecutively using Arabic numerals

• for any artwork that has already been published elsewhere, indicate the original source (otherwise state e.g. *Source: own*)

• apply no lettering in white against a black background, whether in bold or italics, and no black fills or excess frames

• if the figure is referenced in the text, use its number rather than terms such as "above" or "below" (e.g. *cf. Fig. 1, not: see figure above/below*)

• provide an explanation of any abbreviations and symbols used

• copyrighted work must be supplied along with the original author's consent to the publication

Tables

• numbered consecutively and consistently using Arabic numerals

• including a caption (title) and a reference to the source of data (e.g. *Author's own research*)

• identify any previously published material by giving the original source

• when referencing the table in the text, use its number rather than expressions such as "above" or "below" (e.g. *cf. Table 1, not: see table above/below*)

• with no blank cells

• any abbreviations used must be expanded below the table

• for any copyrighted material, attach the original author's written permission

Mathematical formulas

• processed using Microsoft Equation 3.0

• special attention should be given to the correct placement of any sub- or super-scripts

• variables – written in italics; numbers and digits – in normal font style

• use "." or "x" only as the multiplication sign (rather than e.g. an asterisk or an "x")

• quantities should be represented in SI units only

• any symbols must be explained below the formula

Bibliography

• add no numbering

• all items should be arranged alphabetically by authors' last names or titles of edited books rather than in their order of appearance in the text