

Wykorzystanie niestandardowych instrumentów finansowych

Leasing zwrotny jako forma finansowania JST

W działaniach jednostek samorządu terytorialnego (JST) od dłuższego czasu można zaobserwować stały wzrost zainteresowania władz lokalnych wykorzystaniem niestandardowych instrumentów finansowych. Warto zatem przeanalizować, czy operowanie tymi instrumentami w dłuższej perspektywie nie będzie powodowało nadmiernych obciążeń finansowych dla JST oraz rozważyć, czy obowiązujące przepisy nie pozostawiają luk interpretacyjnych w zakresie klasyfikacji poszczególnych instrumentów finansowych.

HUBERT CICHOCKI
KAMIL MOSER

Zagadnienia wprowadzające

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹, będąca nową regulacją w tym zakresie, wprowadziła do polskiego porządku prawnego instytucję indywidualnego wskaźnika zadłużenia (dalej: „IWZ”) jednostki samorządu terytorialnego. Została ona umiejscowiona w art. 243 wymienionej ustawy. Stosownie do treści art. 297 ufp, ustawa ta wchodziła w życie na zasadach określonych w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę

o finansach publicznych², to jest z dniem 1 stycznia 2010 r., z wyjątkiem oznaczonych przepisów, wchodzących w życie w terminach późniejszych. Niektóre inne przepisy wchodziły w życie z dniem 1 stycznia, ale ich stosowanie było odłożone w czasie. Jednym z tych przepisów jest art. 243 ufp, który miał zastosowanie po raz pierwszy do uchwał budżetowych JST na rok 2014, co oznacza, że w latach 2011–2013 należało stosować limity zadłużenia JST określone w ustawie z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³. Zmiana przepisów w tym zakresie była konsekwencją krytyki, której poddane

¹ DzU.2013.885, ze zm.; dalej: „ufp”.

² DzU.2009.157.1241, ze zm.

³ DzU.2005.249.2104, ze zm.; dalej: „ufp z 2005 r.”.

zostały dotychczasowe rozwiązania prawne dotyczące limitów zadłużenia⁴, polegające na braku powiązań tych ograniczeń z sytuacją ekonomiczną JST, co w konsekwencji mogło prowadzić do zaciągania zobowiązań ponad możliwość spłaty⁵.

Wnioskodawcy w uzasadnieniu projektu ustawy podkreślali, że przedmiotowy zapis jest efektem dyskusji nad postulacjami przedstawicieli środowiska samorządu terytorialnego, dotyczącymi zniesienia dawnych, jednolitych limitów zadłużenia. Wskazywali oni na dwa zasadnicze cele IWZ. Po pierwsze, ma on znosić ograniczenia jednostek samorządowych w zaciąganiu zobowiązań finansowych, które mogą być jednym z narzędzi polityki rozwojowej, po wtóre, ma służyć dyscyplinowaniu nadmiernie zadłużonych JST⁶. IWZ nie wpływa ponadto na zdolność absorpcji środków UE przekazanych celem realizacji dofinansowanych projektów⁷. Co istotne, wartość IWZ będzie zależała od

wielkości dochodów JST, kwot uzyskanych ze sprzedaży mienia oraz wydatków bieżących, co skutkuje faktem, że w ramach tych trzech czynników możliwe będzie oddziaływanie władz lokalnych na poziom zadłużenia JST⁸.

Możliwości manipulowania indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia były przedmiotem dyskusji na forum publicznym od momentu wprowadzenia przedmiotowej nowelizacji⁹. Przedstawiciele środowisk eksperckich podkreślali, że „poza limitowaniem pozostaje całe spektrum długów spłacanych wydatkami (*forfaiting*) bądź zobowiązań niezaliczanych do długu (leasing zwrotny)”¹⁰. Zwracali ponadto uwagę, że konsekwencją wprowadzenia przez prawodawcę indywidualnego wskaźnika zadłużenia mogą być próby transferu odpowiedzialności za długi samorządowe do spółek prawa handlowego, których współnikiem jest dana JST, a które nie są ujmowane w ramach IWZ¹¹. P. Walczak

⁴ Ufp z 2005 r. formułowała dwie kluczowe reguły zadłużenia JST. Pierwszą była regulacja zawarta w art. 169 ust. 1 ufp z 2005 r., stanowiąca, że łączna kwota przypadająca w danym roku budżetowym (z wyłączeniem przepisów ustaw szczególnych ustawy wyłączających stosowanie określonego poniżej limitu): 1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 i 3 wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 82 ust. 1; 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na cele określone w art. 82 ust. 1 pkt 2 i 3 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 82 ust. 1; 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez JST poręczeń oraz gwarancji – nie mogła przekroczyć 15% planowanych na rok budżetowy dochodów JST. W myśl drugiej regulacji, zawartej w art. 170 ust. 1 ufp z 2005 r., łączna kwota długu JST na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym.

⁵ M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak: *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, Infos BAS, nr 21(113), 14.12.2011.

⁶ Druk sejmowy nr 1181.

⁷ L. Lipiec-Warzecha: *Komentarz do art. 243 ustawy o finansach publicznych*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, ABC 2011*.

⁸ M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Indywidualny wskaźnik...*, op.cit.

⁹ Patrz: A. Cieślak-Wróblewska: *Obligacje zyskują na znaczeniu*, „Rzeczpospolita” z 15.07.2014 r., s. 20.

¹⁰ <<http://www4.rp.pl/artukul/1114479-Pulapka-indywidualnego-wskaznika-zadluzenia-samorzadow.html>>

¹¹ W. Gonet: *Wielkość maksymalnego zadłużenia JST w projekcie nowej ustawy o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne” nr 11/2008.

wskazuje również, że stosowanie omawianej regulacji „przyczyni się do zwiększenia kosztów związanych z pozyskiwaniem środków zewnętrznych, a także do powszechnego ‘rolowania’ długu na coraz mniej korzystnych warunkach”¹².

W tym miejscu należy opisać źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹³ określa te dochody w art. 3. Zgodnie z przywołanym przepisem, są to: dochody własne¹⁴, subwencja ogólna¹⁵ oraz dotacje celowe z budżetu państwa¹⁶. Jako dochody należy także wyróżnić udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych¹⁷. Ponadto dochodami mogą być również środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach.

Zgodnie z artykułem 243 ufp, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu,

którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90;

2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90;

3) potencjach spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru:

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

¹² P. Walczak: *Wskaźnik spłaty zobowiązań – art. 243 ufp*, [w]: *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego*, red. P. Walczak, Warszawa 2014, s. 56-57.

¹³ DzU.2015.513 j.t.; dalej: „ujst”.

¹⁴ 1) określone dla: a) gminy w art. 4 udst, m.in. wpływy z podatków, opłat czy dochody z majątku gminy; b) powiatu w art. 5 udst, m.in. wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu czy dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe oraz wpłaty od powiatowych zakładów budżetowych; c) województwa w art. 6 udst, m.in. dochody uzyskiwane przez wojewódzkie jednostki budżetowe oraz wpłaty od wojewódzkich zakładów budżetowych czy dochody z majątku województwa;

2) dochody z majątku województwa.

¹⁵ Zob. art. 7 udst.

¹⁶ Zob. art. 8 udst.

¹⁷ Art. 3 ust. 2 udst.

gdzie:

- R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90;
- O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji;
- D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym;
- Db – dochody bieżące;
- Sm – dochody ze sprzedaży majątku;
- Wb – wydatki bieżące;
- n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja.

W związku z brzmieniem wymienionego artykułu należy zwrócić uwagę na sytuację, w której mogą wystąpić działania władz oznaczonych JST, polegające na użyciu instrumentu finansowego w postaci leasingu zwrotnego o charakterze leasingu operacyjnego, która to umowa nie będzie powodowała negatywnej zmiany wskaźnika IWZ. Konstrukcja taka ma miejsce – nie przesądzając o intencjach władz lokalnych – w niektórych jednostkach

samorządu terytorialnego, między innymi we Wrocławiu czy powiecie kłuczborskim.

Leasing – zagadnienia prawne i ekonomiczne

Polski ustawodawca sformułował treść umowy leasingu w art. 709¹ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁸. Umowa leasingu polega na tym, że finansujący zobowiązuje się, w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa, nabyć rzecz od oznaczonego zbywcy na warunkach określonych w tej umowie i oddać tę rzecz korzystającemu do używania albo używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony, a korzystający zobowiązuje się zapłacić finansującemu w uzgodnionych ratach wynagrodzenie pieniężne, równe co najmniej cenie lub wynagrodzeniu z tytułu nabycia rzeczy przez finansującego. Zgodzić należy się z opinią wyrażoną przez M. Pazdana, że umowa unormowana w Kodeksie cywilnym dotyczy wyłącznie leasingu finansowego, a nie operacyjnego¹⁹, charakteryzującego się oddaniem rzeczy do używania na krótszy czas, co powoduje, że w ramach okresu pełnej amortyzacji finansujący może zawrzeć kolejno kilka umów leasingu tej samej rzeczy²⁰.

Biorąc pod uwagę zasadę przewagi treści ekonomicznej nad formą prawną umowy, warto podkreślić, że operację finansową leasingu i jej wpływu na IWZ rozpatrywać należy analizując przepisy

¹⁸ DzU.2014.121 ze zm.

¹⁹ M. Pazdan [w]: *Kodeks Cywilny. Komentarz. Suplement do tomu II*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2002, s. 118.

²⁰ K. Kopaczyńska-Pieczniak: *Komentarz do art. 709(1)*, [w]: *Kodeks cywilny. Komentarz*, tom III, *Zobowiązania. Część szczegółowa*, red. A. Kidyba, LEX 2014.

prawa bilansowego, szczególnie biorąc pod uwagę zasady klasyfikacji poszczególnych zobowiązań jako tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Zgodnie bowiem z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego²¹, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, są klasyfikowane do kategorii „kredyty i pożyczki” jako tytuł dłużny zaliczający się do państwowego długu publicznego i tym samym muszą zostać ujęte w ramach indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST²².

Kluczowe zatem jest stwierdzenie, czy umowa leasingu jest umową leasingu finansowego, czy umową leasingu operacyjnego. Krajowy standard rachunkowości nr 5 – „Leasing, najem i dzierżawa”²³ definiuje leasing finansowy jako umowę leasingu spełniającą przynajmniej jeden z warunków określonych w art. 3 ust. 4 ustawy

z 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁴. Przedmiot umowy leasingu jest w tym przypadku zaliczany do środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych lub inwestycji w nieruchomości i prawa u korzystającego i ten dokonuje odpisów amortyzacyjnych, w przeciwieństwie do umowy leasingu operacyjnego, gdzie przedmiot umowy zawiera się w aktywach bilansu finansującego i to ten dokonuje odpisów amortyzacyjnych. Sama umowa leasingu operacyjnego nie może spełniać żadnego z warunków określonych w art. 3 ust. 4 uor²⁵.

Treść wyżej przywołanego przepisu stanowi, że w sytuacji, gdy jednostka przyjęła do używania obce środki trwałe lub wartości materialne i prawne na mocy umowy, zgodnie z którą jedna ze stron, zwana dalej „finansującym”, oddaje drugiej stronie, zwanej dalej „korzystającym”, środki trwałe lub wartości niematerialne i prawne do odpłatnego używania lub również pobierania pożytków na czas oznaczony, środki te i wartości zalicza się do aktywów trwałych korzystającego, jeżeli

²¹ DzU.2011.98.1767.

²² Na marginesie dodać należy, że w doktrynie prawa finansowego pojawiają się wątpliwości co do zgodności z art. 216 Konstytucji art. 72 ust. 2 ufp, zawierającego delegację dla Ministra Finansów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym rodzajów zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, uwzględniających podstawowe kategorie przedmiotowe i podmiotowe zadłużenia oraz okresy zapadalności, albowiem „sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do PDP ma decydujące znaczenie dla jego obliczenia, to nie jest możliwa jakakolwiek ich zmiana bez dokonania zmian na poziomie ustawy”. Patrz: M. Bitner, M. Kulesza: *Nowa definicja państwowego długu publicznego? Problemy związane z interpretacją przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 23.12.2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa*, „Samorząd Terytorialny” nr 7-8/2011 oraz M. Mazurkiewicz: *Problem zgodności z Konstytucją art. 72 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z § 3 jej rozporządzenia wykonawczego. Zagadnienia dyskusyjne*, „Finanse Komunalne” nr 4/2011.

²³ DzUrzMFin.2011.9.52; dalej: „KSR 5”.

²⁴ DzU.2013.330, ze zm.; dalej: „uor”.

²⁵ Ibidem.

umowa spełnia co najmniej jeden z następujących warunków:

1) przenosi własność jej przedmiotu na korzystającego po zakończeniu okresu, na który została zawarta;

2) zawiera prawo do nabycia jej przedmiotu przez korzystającego, po zakończeniu okresu, na jaki została zawarta, po cenie niższej od wartości rynkowej z dnia nabycia;

3) okres, na jaki została zawarta, odpowiada w przeważającej części przewidywanemu okresowi ekonomicznej użyteczności środka trwałego lub prawa majątkowego, przy czym nie może być on krótszy niż 3/4 tego okresu. Prawo własności przedmiotu umowy może być, po okresie, na jaki umowa została zawarta, przeniesione na korzystającego;

4) suma opłat, pomniejszonych o dyskonto, ustalona w dniu zawarcia umowy i przypadająca do zapłaty w okresie jej obowiązywania, przekracza 90% wartości rynkowej przedmiotu umowy na ten dzień. W sumie opłat uwzględnia się wartość końcową przedmiotu umowy, którą korzystający zobowiązuje się zapłacić za przeniesienie na niego własności tego przedmiotu. Do sumy opłat nie zalicza się płatności na rzecz finansującego za świadczenia dodatkowe, podatków oraz składek na ubezpieczenie tego przedmiotu, jeżeli korzystający pokrywa je niezależnie od opłat za używanie;

5) zawiera przyrzeczenie finansującego do zawarcia z korzystającym kolejnej umowy o oddanie w odpłatne używanie tego samego przedmiotu lub przedłużenia umowy dotychczasowej, na warunkach korzystniejszych od przewidzianych w dotychczasowej umowie;

6) przewiduje możliwość jej wypowiedzenia, z zastrzeżeniem, że wszelkie powstałe z tego tytułu koszty i straty poniesione przez finansującego pokrywa korzystający;

7) przedmiot umowy został dostosowany do indywidualnych potrzeb korzystającego. Może on być używany wyłącznie przez korzystającego, bez wprowadzania w nim istotnych zmian.

Warto wspomnieć także o definicjach poszczególnych transakcji według „Międzynarodowych standardów rachunkowości sektora publicznego”, nr 13 – „Leasingi” (ang. IPSAS 13 – *Leases*), opracowanych na podstawie „Międzynarodowych standardów rachunkowości” (MSR), nr 17 – „Leasingi”, które wkrótce najprawdopodobniej staną się standardem obowiązującym dla sektora publicznego. Leasing finansowy to umowa leasingowa, na mocy której następuje przeniesienie zasadniczo całego ryzyka i pożytków wynikających z tytułu posiadania aktywów, a ostateczne przeniesienie tytułu prawnego może, lecz nie musi nastąpić. Leasing operacyjny to leasing inny niż finansowy. Umowa klasyfikowana jest jako umowa leasingu operacyjnego, w sytuacji gdy nie następuje przeniesienie zasadniczo całego ryzyka i pożytków z tytułu posiadania przedmiotów leasingu. Dodać należy, że na ryzyko składa się możliwość poniesienia strat z powodu niewykorzystania zdolności produkcyjnych, utraty przydatności technicznej lub zmian poziomu osiąganego zwrotu, spowodowanych zmianami warunków ekonomicznych. Pożytki to natomiast oczekiwany potencjał usługowy lub zyskowe funkcjonowanie składnika aktywów przez ekonomiczny okres użytkowania oraz oczekiwanie na zysk wynikający ze

wzrostu jego wartości lub realizacji wartości końcowej²⁶. Dodać należy, że definicje leasingu operacyjnego i finansowego są co do zasady zbieżne z zawartymi w MSR 17.

Podsumowując ten wątek, należy stwierdzić, że umowa leasingu operacyjnego jest umową niespełniającą żadnego z siedmiu warunków wymienionych w art. 3 ust. 4 uor. W sytuacji gdy co najmniej jeden z powyższych warunków jest spełniony, umowa leasingu jest umową leasingu finansowego. Zgodnie z KSR 5, klasyfikacji leasingu dokonujemy więc po zbadaniu warunków wymienionych w art. 3 ust. 4 uor w momencie rozpoczęcia leasingu. Co istotne, w przypadku gdy strony zmienią warunki umowy leasingu w sposób, który prowadzi do zmiany jej klasyfikacji, to zmienioną umowę uznaje się za nową umowę, której warunki trzeba rozpatrzyć i dokonać ponownej klasyfikacji.

U korzystającego leasing finansowy jest ujęty w sprawozdaniu finansowym JST i prezentowany odpowiednio w następujących pozycjach: jako zwiększenie pozycji bilansowych – środków trwałych oraz zobowiązań finansowych, a w rachunku zysków i strat w ciężar kosztów amortyzacji. Korzystający zalicza opłaty z tytułu umowy leasingu operacyjnego (opłatę za zawarcie umowy, opłatę wstępna, opłatę podstawową) – w razie stosowania wariantu porównawczego rachunku zysków i strat do kosztów działalności operacyjnej lub pozostałych kosztów operacyjnych, a w przypadku stosowania wariantu

kalkulacyjnego rachunku zysku i strat do kosztów wytworzenia, ogólnego zarządu lub sprzedaży bądź do kosztów pozostałej działalności operacyjnej, zależnie od celu użytkowania przedmiotu leasingu. Opłaty te ustala się metodą liniową, w jednakowej wysokości i zalicza równomiernie do kosztów poszczególnych miesięcy lub kwartałów objętych okresem leasingu. Jeżeli jednak inny sposób rozłożenia opłat leasingowych lepiej odzwierciedla rozkład w czasie korzyści czerpanych przez korzystającego z przedmiotu umowy, to może on być także stosowany. Korzystający nie wykazuje przedmiotu leasingu jako składnika aktywów²⁷.

Szczególną formę leasingu stanowi leasing zwrotny (ang. *sale and leaseback*), którego istota polega na tym, że finansujący kupuje określone dobro od przyszłego korzystającego po to, by następnie oddać mu je w leasing. Celem tego rodzaju transakcji jest pozyskanie środków finansowych do prowadzenia określonej działalności²⁸.

Według KSR 5, leasing zwrotny jest transakcją, na którą składają się dwie umowy: sprzedaży określonych składników aktywów i oddania tych składników w leasing sprzedającemu przez nabywcę. Pierwszym etapem transakcji leasingu zwrotnego jest zbycie przedmiotu umowy przez jego dotychczasowego właściciela finansującemu, który następnie – w drugim etapie – oddaje nabyte składniki aktywów do używania korzystającemu, którym jest zbywca, na zasadach leasingu operacyjnego

²⁶ Międzynarodowy standard rachunkowości sektora publicznego nr 13 – „Leasingi”, s. 3-6; dalej: „MSRSP 13”.

²⁷ KSR 5.

²⁸ M. Pazdan [w]: *Kodeks Cywilny. Komentarz. Suplement do tomu II*, op.cit., s.117.

lub finansowego. Zazwyczaj przedmiot umowy pozostaje cały czas pod kontrolą zbywcy, zmienia się jedynie podmiot będący właścicielem tych aktywów. Zgodnie z zasadą przewagi treści ekonomicznej nad formą prawną, obydwie umowy rozpatrywane są dla celów księgowych łącznie²⁹.

Według MSRSP 13 – „Leasingi”, transakcja o charakterze leasingu zwrotnego to „sprzedaż i leasing zwrotny”, polegający na sprzedaży składnika aktywów i jednoczesnym przejęciu w leasing tego składnika aktywów. Zawarcie takiej transakcji jest sposobem, za pomocą którego leasingodawca zapewnia leasingobiorcy finansowanie pod zastaw przedmiotu leasingu³⁰.

Atrakcyjność wykorzystania leasingu zwrotnego przez jednostki samorządu terytorialnego wynika z kilku powodów. Do podstawowych korzyści dla JST zalicza się:

- możliwość pozytywnego wpływu na indywidualny wskaźnik zadłużenia, określonego w art. 243 ufp;
- zwiększenie dochodów jednostki samorządu terytorialnego przez czasowe wyzbycie się składnika majątkowego, co poprawia zdolność do absorpcji środków unijnych pochodzących z nowej perspektywy finansowej UE 2014–2020;
- możliwość spłaty znacznej części zobowiązania na koniec okresu leasingu, a tym samym zmniejszenie bieżących obciążeń finansowych. Płatność związana

z wykupem traktowana jest jako wydatek majątkowy, który nie ma wpływu na IWZ.

W ofertach niektórych instytucji finansowych usługa leasingu zwrotnego polecana jest właśnie w przypadku „braku przestrzeni wskaźnikowej z art. 243 do sfinansowania inwestycji mimo wysokiej nadwyżki operacyjnej”³¹. Podkreśla się również korzyść w postaci poprawy wskaźnika dzięki dochodom ze sprzedaży majątku oraz wspomniane ujęcie kosztów związanych z wykupem przedmiotu leasingu jako wydatek majątkowy, który jest neutralny wobec IWZ. W związku z tym wykorzystanie operacji leasingu zwrotnego, które pozwala na uwolnienie środków pieniężnych zamrożonych w składniku majątkowym, nie wykluczając przy tym możliwości dalszego korzystania z tego składnika, wydaje się bardzo atrakcyjną formą finansowania inwestycji dla JST.

Należy jednak podkreślić, że pomimo iż płatności z tytułu rat leasingowych, traktowane jako wydatki bieżące, nie wpływają bezpośrednio na relację wynikającą z IWZ, to w kolejnych latach obniżają nadwyżkę operacyjną, pomniejszając tym samym dopuszczalny limit zadłużenia. Nadmienić w tym miejscu trzeba, że Departament Długu Publicznego Ministerstwa Finansów potwierdził, iż leasing zwrotny może mieć charakter leasingu operacyjnego i w takiej

²⁹ KSR 5.

³⁰ MSRSP 13.

³¹ Prezentacja „Innowacyjne formy finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego”, dostępna na stronie <http://innovativepoland.org.pl/img_articles/Prezentacje201506/11_Innowacyjne_formy_Magellan.pptx>.

sytuacji nie będzie klasyfikowany jako tytuł dłużny zaliczany do PDP³².

Jak twierdzi E. Kornberger-Sokołowska, „w przypadku umów leasingu od treści umowy uzależnione jest ich ujęcie we wskaźnikach zadłużenia. Decydujące znaczenie ma w tym przypadku ocena, czy ryzyko i korzyści z tytułu własności przeniesione są na korzystającego z przedmiotu leasingu”³³.

Wpływ leasingu zwrotnego na kształtowanie się IWZ

Dla ukazania wpływu wykorzystania leasingu zwrotnego na kształtowanie się IWZ, można posłużyć się przykładową symulacją, przyjmując następujące założenia:

1. Jednostka samorządu terytorialnego decyduje się na skorzystanie z operacji leasingu zwrotnego na początku roku 2015.
2. Kategorie wchodzące w skład IWZ (wymienione na s. 145-146) zmieniają się jedynie pod wpływem korzystania z operacji leasingu zwrotnego i w roku bazowym (2014) ich wartości wynoszą kolejno:

- R – 270 000 000 zł,
- O – 110 000 000 zł,
- D – 3 600 000 000 zł,
- Db – 3 100 000 000 zł,
- Sm – 310 000 000 zł,
- Wb – 2 800 000 000 zł.

3. Cena netto sprzedaży obiektu wynosi 72 000 000 zł.

4. Całkowite roczne oprocentowanie dla umowy leasingu w wysokości 4,06% składa się z marży: 2% oraz stopy WIBOR 3M: 2,06% (wartość stopy WIBOR 3M na dzień 05.01.2015 r.)³⁴.

5. Okres trwania leasingu wynosi 10 lat i obejmuje 120 miesięcznych rat.

6. Wartość wykupu na koniec okresu trwania leasingu stanowi 46% ceny sprzedaży obiektu, czyli 33 120 000 zł.

Przedstawione założenia pozwalają na obliczenie równej miesięcznej raty leasingowej, która w analizowanym przypadku wynosi 506 806,73 zł i wynika z poniższego wzoru:

$$R_L = \frac{W_L * r * (1 + r)^N - W_W * r}{(1 + r)^N - 1}$$

gdzie:

- R_L – wartość raty leasingowej
- W_L – aktualna wartość przedmiotu leasingu
- W_W – wartość wykupu
- r – stopa procentowa dla okresu spłaty
- N – liczba okresów spłaty

Relacja określona w IWZ dotyczy kategorii w ujęciu rocznym, dlatego konieczne jest zsumowanie wszystkich miesięcznych rat w roku. Oznaczając wydatki z tytułu leasingu w ciągu roku jako L , otrzymujemy: $L = 12 * R_L = 6 081 680,81$ zł. Ponadto

³² Pismo z Ministerstwa Finansów do prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, znak DP8.658.3.2015, z 5.03.2015 r., dostępne na stronie <<http://www.zielonagora.rio.gov.pl/esi-admin/upload/pismo-mf-2015-03-05.pdf>>.

³³ E. Kornberger-Sokołowska: *Objaśnienie do art. 243, [w]: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. W. Misiąg, Warszawa 2015, s. 768.

³⁴ W symulacjach nie uwzględnia się zmian stawki WIBOR 3M (oprocentowanie jest stałe przez cały okres trwania umowy). Takie podejście pozwala wyeliminować wpływ stóp procentowych na kształtowanie się wskaźnika IWZ.

Tabela 1. Symulacja wyników w przypadku skorzystania przez JST z operacji leasingu zwrotnego (wartości w wierszach 1-6 wyrażone w mln zł)

Lp.	Kategoria	2014	2015	2016	2017	2018	2019	...	2024
1.	Łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek (R) + odsetki od kredytów i pożyczek (O)	380,00	380,00	380,00	380,00	380,00	380,00	...	380,00
2.	Dochody ogółem (D)	3600,00	3672,00	3600,00	3600,00	3600,00	3600,00	...	3600,00
3.	Dochody bieżące (Db)	3100,00	3100,00	3100,00	3100,00	3100,00	3100,00	...	3100,00
4.	Dochody ze sprzedaży majątku (Sm)	310,00	382,00	310,00	310,00	310,00	310,00	...	310,00
5.	Wydatki bieżące (Wb)	2800,00	2806,08	2806,08	2806,08	2806,08	2806,08	...	2806,08
6.	Rata leasingowa (L)		6,08	6,08	6,08	6,08	6,08	...	6,08
7.	Lewa strona IWZ	10,56%	10,35%	10,56%	10,56%	10,56%	10,56%	...	10,56%
8.	Prawa strona IWZ	16,94%	16,94%	17,43%	17,38%	17,32%	16,78%	...	16,78%
9.	Różnica pomiędzy prawą a lewą stroną IWZ (w pp.)	6,39%	6,60%	6,88%	6,82%	6,76%	6,22%	...	6,22%

Źródło: Opracowanie własne.

warto podkreślić, że wpływy do budżetu JST związane ze sprzedażą przedmiotu leasingu powiększają kategorie *D* oraz *Sm* w roku 2015 o 72 000 000 zł. Powyższa tabela przedstawia kształtowanie się prawej (PS) oraz lewej (LS) strony relacji wynikającej z IWZ w okresie 2014–2024.

Dane zawarte w tabeli 1 wskazują, że w przypadku skorzystania z leasingu zwrotnego polepszenie prawej i lewej strony wskaźnika IWZ ma charakter krótkotrwały (przy założeniu innych czynników niezmiennych). Należy zauważyć, że pomimo wzrostu

przestrzeni wskaźnikowej (PS–LS) w dwóch pierwszych latach trwania leasingu (2015–2016) następuje stopniowe pomniejszanie się różnicy pomiędzy prawą a lewą stroną relacji wynikającej z IWZ i ostatecznie, po czterech latach od momentu rozpoczęciu operacji leasingu, przestrzeń ta zostaje zawężona w stosunku do roku bazowego (6,22% w roku 2019 wobec 6,39% w roku 2014).

Próbując uogólnić tę prawidłowość, wpływ korzystania z leasingu zwrotnego na kształtowanie się IWZ można podzielić na cztery etapy:

- Etap I ($n=n_0$): Zwiększenie dochodów po lewej stronie wskaźnika IWZ o wartość początkową przedmiotu leasingu w roku rozpoczęcia operacji leasingu, co powoduje zwiększenie przestrzeni wskaźnikowej:

$$\left(\frac{R+O}{D+W_L}\right) < \left(\frac{R+O}{D}\right) \text{ dla } W_L > 0$$

- Etap II ($n=n_0+1$): Zwiększenie dochodów ogółem, w tym dochodów ze sprzedaży majątku o wartość początkową przedmiotu leasingu po prawej stronie wskaźnika w roku $n-1$, co podwyższa limit spłaty zobowiązań:

$$\left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} + W_L - (Wb_{n-1} + L)}{D_{n-1} + W_L}\right) > \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}}\right) \text{ dla } W_L > L > 0$$

- Etap III: Stopniowe zmniejszanie przestrzeni wskaźnikowej w latach n_0+2 oraz n_0+3 za sprawą powiększonych wydatków bieżących z tytułu opłat leasingowych.
- Etap IV: W roku $n=n_0+4$ z powodu nieuwzględnienia po prawej stronie wskaźnika IWZ dochodów z tytułu sprzedaży przedmiotu leasingu, a także biorąc pod uwagę zwiększone wydatki bieżące, przestrzeń wskaźnikowa zostaje zawężona w stosunku do roku n_0 .

W celu porównania wpływu wykorzystania leasingu zwrotnego na kształtowanie się IWZ z klasyczną formą finansowania inwestycji w postaci kredytu można posłużyć się podobną symulacją. Założenia dla warunków kredytu będą tożsame z tymi, które zostały przyjęte wcześniej dla hipotetycznej umowy leasingu. Podstawowa różnica dotyczy możliwości odłożenia spłaty znacznej części zobowiązania na koniec okresu finansowania. O ile w przypadku leasingu dopuszczalne jest ustalenie wysokiej kwoty wykupu, pomniejszającej raty

leasingowe, o tyle w przypadku kredytu udzielenie przez bank możliwości skorzystania z tak zwanej raty balonowej na koniec okresu trwania kredytu, w wysokości prawie 50% jego początkowej wartości, jest dużo mniej prawdopodobne³⁵.

W związku z tym hipotetyczna umowa kredytu na potrzeby porównania przewiduje stałą ratę miesięczną w wysokości 731 019,88 zł, wyliczoną na podstawie poniższego wzoru:

$$R_k = \frac{W_k}{\sum_{i=1}^n (1 + \frac{r}{T})^{-n}}$$

³⁵ Celem artykułu nie jest porównanie kosztów związanych z kredytem i leasingiem, natomiast wskazanie na wpływ wykorzystania operacji pozwalających na spłatę długu wydatkami na IWZ, dlatego różnice w wysokościach rat pomiędzy odmiennymi formami finansowania mają w tym przypadku drugorzędą rolę.

gdzie:

R_k – wartość raty kredytu

W_k – aktualna wartość kapitału do spłaty

r – oprocentowanie kredytu w skali roku

l – liczba rat kredytu płatnych w ciągu roku

n – liczba rat

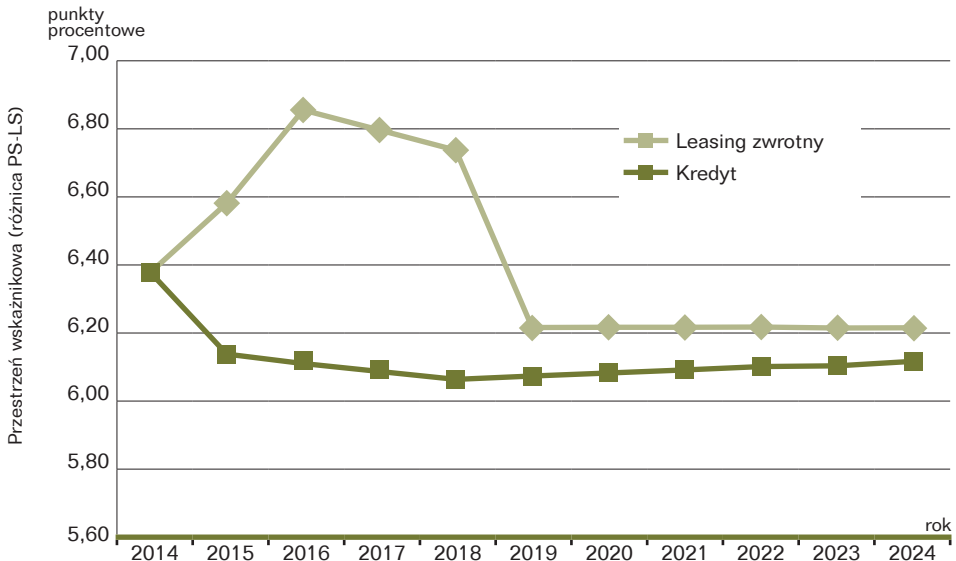
Raty z tytułu kredytu powiększają kategorię (R+O) znajdującą się po lewej stronie wskaźnika, natomiast część odsetkowa związana z kredytem, zgodnie z art. 236 pkt 3 ufp, zaliczana jest do wydatków bieżących.

Wyniki symulacji dla kredytu przedstawia tabela 2, s. 156. Przez K oznaczono roczną kwotę spłat z tytułu kredytu: $K=12 \cdot R_k = 8\,772\,238,53$ zł. Symbol Ok oznacza roczne odsetki od kredytu w kolejnych latach trwania umowy (zmiennie w czasie).

Symulacja przedstawiona w tabeli 2 dowodzi, że w przypadku korzystania z kredytu przestrzeń wskaźnikowa jest mniejsza, niż dla wariantu spłacania długu wydatkami z wykorzystaniem operacji leasingu zwrotnego. Klasyczny kredyt nie powiększa dochodu JST, natomiast zwiększa zarówno rozchody (lewa strona IWZ), jak i wydatki bieżące (prawa strona IWZ). Dla zobrazowania kształtowania się przestrzeni wskaźnikowej przy wykorzystaniu leasingu zwrotnego oraz kredytu warto przedstawić wyniki obu symulacji na rysunku 1. poniżej.

Należy podkreślić, że sam fakt poprawy relacji wynikającej z IWZ nie powinien być głównym powodem korzystania z operacji leasingu zwrotnego. Jak wspomniano wcześniej, poszerzenie przestrzeni

Rysunek 1. Kształtowanie się przestrzeni wskaźnikowej dla leasingu zwrotnego oraz kredytu (różnica pomiędzy prawą (PS) a lewą (LS) stroną IWZ wyrażoną w punktach procentowych)



Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 2. Symulacja wyników w przypadku zaciągnięcia przez JST kredytu (wartości w wierszach 1-7 wyrażone w mln zł)

Lp.	Kategoria	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	Łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek (R) + odsetki od kredytów i pożyczek (O)	380,00	388,77	388,77	388,77	388,77	388,77	388,77	388,77	388,77	388,77	388,77
2.	Dochody ogółem (D)	3600,00	3600,00	3600,00	3600,00	3600,00	3600,00	3600,00	3600,00	3600,00	3600,00	3600,00
3.	Dochody bieżące (Db)	3100,00	3100,00	3100,00	3100,00	3100,00	3100,00	3100,00	3100,00	3100,00	3100,00	3100,00
4.	Dochody ze sprzedaży majątku (Sm)	310,00	310,00	310,00	310,00	310,00	310,00	310,00	310,00	310,00	310,00	310,00
5.	Wydatki bieżące (Wb)	2800,00	2802,81	2802,57	2802,31	2802,04	2801,76	2801,47	2801,17	2800,86	2800,53	2800,19
6.	Rata kredytowa (K)	8,77	8,77	8,77	8,77	8,77	8,77	8,77	8,77	8,77	8,77	8,77
7.	Część odsetkowa raty kredytowej (Ok)	2,81	2,57	2,31	2,04	1,76	1,47	1,17	0,86	0,53	0,19	
8.	Lewa strona IWZ (LS)	10,56%	10,80%	10,80%	10,80%	10,80%	10,80%	10,80%	10,80%	10,80%	10,80%	10,80%
9.	Prawa strona IWZ (PS)	16,94%	16,94%	16,92%	16,89%	16,87%	16,88%	16,89%	16,90%	16,90%	16,91%	16,92%
10.	Różnica pomiędzy prawą a lewą stroną IWZ (w pp.)	6,39%	6,15%	6,12%	6,10%	6,07%	6,08%	6,09%	6,10%	6,10%	6,11%	6,12%

Źródło: Opracowanie własne.

wskaźnikowej ma charakter krótkotrwały, a ponadto, pomimo zaliczenia kwoty wykupu przedmiotu leasingu jako wydatku majątkowego, który nie ma odzwierciedlenia w IWZ, będzie ona stanowić, przynajmniej w analizowanym przypadku, istotne obciążenie dla budżetu JST na koniec okresu finansowania. Ocena efektywności ekonomicznej takiej formy finansowania powinna uwzględniać zarówno związane z nią koszty całkowite, jak i wycenę wartości całego projektu inwestycyjnego. Wylczenie kosztów całkowitych w ujęciu nominalnym w wielu przypadkach może okazać się niewystarczające. Takie rozwiązanie nie dostarcza bowiem ważnych informacji dotyczących struktury przepływów pieniężnych.

Do standardowych wzorów umożliwiających ocenę projektu inwestycyjnego przy uwzględnieniu wartości pieniądza w czasie można zaliczyć wzory na wartość bieżącą netto (NPV) oraz wewnętrzną stopę zwrotu (IRR)³⁶.

$$NPV = \sum_{t=1}^n \frac{C_t}{(1+r)^t} - I_0$$

gdzie:

NPV – wartość bieżąca netto

I_0 – nakład początkowy

C_t – przepływy gotówkowe (netto) w okresie t

r – stopa dyskonta

t – kolejne okresy

Wartość bieżąca netto (NPV) pozwala ocenić opłacalność inwestycji przez porównanie wartości obecnej regularnych przepływów pieniężnych z wartością nakładu początkowego na inwestycję. Dodatni wynik NPV oznacza, że inwestycja jest opłacalna, natomiast ujemna wartość bieżąca netto (NPV) wskazuje na nieopłacalność inwestycji. Za stopę dyskonta przyjmuje się zazwyczaj koszt kapitału, który został użyty do sfinansowania projektu, skorygowany o ryzyko projektu.

Najprostsza metoda szacowania stopy dyskontowej dla projektów niepublicznych (nastawionych na osiągnięcie zysku) to sumowanie trzech składowych: stopy lokat wolnych od ryzyka, premii za ryzyko podjęcia danego przedsięwzięcia, przewidywanej stopy inflacji³⁷.

Szczególnym rodzajem stopy dyskontowej jest wewnętrzna stopa zwrotu (IRR). Wynik NPV po podstawieniu IRR jako stopy dyskontowej wynosi 0. Wewnętrzną stopę zwrotu można traktować zatem jako maksymalny koszt kapitału, który jest do zaakceptowania przy finansowaniu inwestycji.

Wartości wewnętrznej stopy zwrotu interpretuje się w odniesieniu do właściwej stopy dyskontowej. Jeśli wewnętrzna stopa zwrotu jest wyższa od właściwej stopy dyskontowej, to projekt może być dalej analizowany, natomiast jeśli jest niższa lub równa, wtedy projekt należy odrzucić³⁸.

³⁶ K. Jajuga, T. Jajuga: *Inwestycje*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 90-97.

³⁷ E. Śniezek, M. Wiatr: *Interpretacja i analiza przepływów pieniężnych*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 385.

³⁸ R. Machała: *Zarządzanie finansami i wycena firmy*, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Wrocław 2014, s. 134.

Wewnętrzna stopa zwrotu wyraża się wzorem³⁹:

$$IRR = r_1 + \frac{PV * (r_2 - r_1)}{PV + |NV|}$$

gdzie:

IRR – wewnętrzna stopa zwrotu;

r_2 – poziom stopy procentowej, przy którym $NPV > 0$

r_2 – poziom stopy procentowej, przy którym $NPV < 0$

PV – poziom NPV obliczony na podstawie r_1

NV – poziom NPV obliczony na podstawie r_2

Wymienione wyżej narzędzia pozwalają na oszacowanie, w podstawowym zakresie, efektywności ekonomicznej różnych form finansowania projektów inwestycyjnych w zależności od struktury przepływów pieniężnych. Praktyczne zastosowanie zarówno metody NPV, jak i IRR wymaga, aby zarówno korzyści, jak i koszty wyrażone były w wartościach pieniężnych. W przypadku realizowania projektów o charakterze publicznym taki wymóg determinuje konieczność wprowadzania dodatkowych założeń. Ponadto w obu przypadkach do przeprowadzenia obliczeń konieczne może okazać się określenie tak zwanej społecznej stopy dyskonta⁴⁰. Metody jej wyznaczania, a także przykładowe wyceny dóbr nierynkowych szeroko opisuje literatura

dotycząca analizy kosztów i korzyści (*cost-benefit analysis*)⁴¹.

Zagadnienia podsumowujące

Świadome wykorzystanie operacji leasingu zwrotnego, oparte na wstępnym szacunku opłacalności całej inwestycji, może pozwolić na efektywne wykorzystanie środków finansowych. Kierowanie się jedynie chęcią czasowego powiększenia przestrzeni wskaźnikowej, bez względu na warunki takiego finansowania, prawdopodobnie skutkować będzie pogorszeniem przyszłej kondycji finansowej JST. Należy w tym miejscu podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego powinny kierować się zasadą racjonalnego gospodarowania majątkiem gminnym⁴². Owa racjonalność powinna wynikać z dbałości o jakość zarządzania gminą oraz efektywność realizacji zadań publicznych, zarówno w krótkiej, jak i długookresowej perspektywie. Wykorzystanie operacji finansowych, które skutkują wieloletnim obciążaniem finansowym powinno zatem być elementem przemyślanej strategii zarządzania finansami gminy, a nie tylko możliwością obejścia numerycznych reguł.

Rozważyć należy również, z punktu widzenia celów ustawodawcy, czy przyjęty sposób skonstruowania indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST ujęty

³⁹ Wewnętrzną stopę zwrotu (IRR) można obliczyć w arkuszu kalkulacyjnym Excel za pomocą wbudowanej funkcji IRR.

⁴⁰ A. Drobniak: *Ocena projektów publicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2005, s. 91-92.

⁴¹ Patrz: A. Boardman, D. Greenberg, A. Vining, D. Weimer: *Cost-Benefit Analysis: concepts and practice*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2010.

⁴² Cz. Rudzka-Lorentz, J. Sierak: *Zarządzanie finansami w gminach*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2006, s. 204-205.

w art. 243 ufp oraz treść rozporządzenia wykonawczego wydanego na podstawie art. 72 ust. 2 ufp faktycznie miały na celu wyłączenie skutków finansowych stosowania leasingu operacyjnego oraz leasingu zwrotnego o charakterze operacyjnym spod omawianego wskaźnika.

Trzeba też wziąć pod uwagę, czy nie jest to stan powzięty z góry i przypadkowy (nastąpił on wskutek nieprzewidzenia aktywności uczestników rynku finansowego, które proponowały JST tego rodzaju produkty przy jednoczesnym korzystaniu z nich przez władze lokalne), czego konsekwencją jest fakt, że intencja

prawodawcy nie została w pełni zrealizowana, a regulacja dotycząca IWZ nie jest w pełni skuteczna w zakresie limitowania całości zobowiązań finansowych nałożonych na siebie przez JST.

HUBERT CICHOCKI,
Najwyższa Izba Kontroli
KAMIL MOSER,
Zakład Ekonomii, Instytut Nauk
Społecznych i Zarządzania Technologiami
Politechniki Łódzkiej,
Departament Budżetu i Finansów NIK

Słowa kluczowe: leasing zwrotny, leasing operacyjny, jednostki samorządu terytorialnego, finansowanie JST, wskaźnik zadłużenia

Key words: leasback, operating lease, indebtedness, local self-government unit, deficit servicing