



Krzysztof Kluza

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Kolegium Analiz Ekonomicznych
Katedra Ekonomii Ilościowej
kkluza@sgh.waw.pl

INNOWACJE FINANSOWE W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA SKUTEK WEJŚCIA W ŻYCIE ART. 243 USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH

Streszczenie: Od 2014 r. obowiązuje art. 243 ustawy o finansach publicznych, definiujący maksymalny poziom zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego. W odpowiedzi na restrykcyjny charakter nowej regulacji, a także słabnącą dynamikę dochodów samorządów w okresie spowolnienia gospodarczego i potrzebę absorpcji środków z Perspektywy Finansowej 2014-2020, samorzady wspólnie z sektorem finansowym stworzyły nowe instrumenty finansowania: leasing zwrotny nieruchomości, dzierżawę zwrotną oraz subrogację długu.

Leasing operacyjny zwrotny i dzierżawa zwrotna to produkty, które umożliwiają nie tylko pozyskanie nowych środków przez samorząd, ale równocześnie wpływają korzystnie na wskaźnik zadłużenia z art. 243. Subrogacja długu to zaś odpowiednik kredytu konsolidacyjnego – nie ma na celu pozyskania nowych środków tylko optymalizację spłat istniejącego zadłużenia, tak aby mógł spełniać wymogi art. 243. Instrumenty leasingu i dzierżawy zwrotnej są w okresie dekonunktury atrakcyjną alternatywą do sprzedaży majątku przez samorzady. Subrogacja długu może oprócz poprawy wskaźnika z art. 243 obniżyć też koszt finansowania dla samorządu.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, leasing zwrotny nieruchomości, dzierżawa zwrotna, subrogacja długu, innowacje finansowe.

Wprowadzenie

Zgodnie z podejściem OECD i Eurostatu (zob. np. Gault 2013) za innowację uznaje się wdrożenie nowego lub istotnie ulepszanego produktu, usługi, procesu, metody organizacji praktyk biznesowych bądź pokrewne działania. Inno-

wacje związane z działalnością samych JST dotyczą z jednej strony poprawy ich efektywności działania, a z drugiej ich gospodarki finansowej. Zagadnienia związane z poprawą efektywności działania opisane są m.in. w publikacji Dąbskiej i Trzyny [2013] oraz Grzymały [2013]. Niniejszy tekst poświęcony jest natomiast aspektowi innowacji finansowych związanych z wejściem w życie od 1.01.2014 r. art. 243 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (UFP) ze zm. (Dz.U. 2009, Nr 157 poz. 1240). Syntetyczne omówienie słabości tej regulacji znaleźć można u Hausnera i in. [2014].

Celem niniejszego tekstu jest przedstawienie innowacyjnych instrumentów finansowych, powstałych w konsekwencji wejścia w życie art. 243 UFP, zarówno pod kątem ich konstrukcji prawnej, jak i ich wpływu na indywidualne limity zadłużenia JST. Precyzyjne zrozumienie działania tych instrumentów umożliwi identyfikację ich pozytywnych stron dla samorządów oraz identyfikację ryzyka, jakie potencjalnie ze sobą niosą z perspektywy wzrostu ryzyka kredytowego poszczególnych JST. Omówione w niniejszym tekście innowacje finansowe JST są konsekwencją, oprócz wejścia w życie art. 243 UFP, także dodatkowych okoliczności, jak zmniejszenie nadwyżki operacyjnej JST w okresie spowolnienia gospodarczego oraz dążenie przez JST do kontynuacji inwestycji i absorpcji środków z unijnej Perspektywy Finansowej 2014-2020. W szczególności nadwyżka operacyjna JST zmniejszyła się z 12,4% dochodów ogółem w 2008 r. do poniżej 8% w latach 2009-2013. Zarazem koszt odsetek w relacji do dochodów ogółem JST wzrósł z 1% w 2008 r. do 1,6% w 2013 r., pomimo spadku o połowę rynkowych stóp procentowych¹.

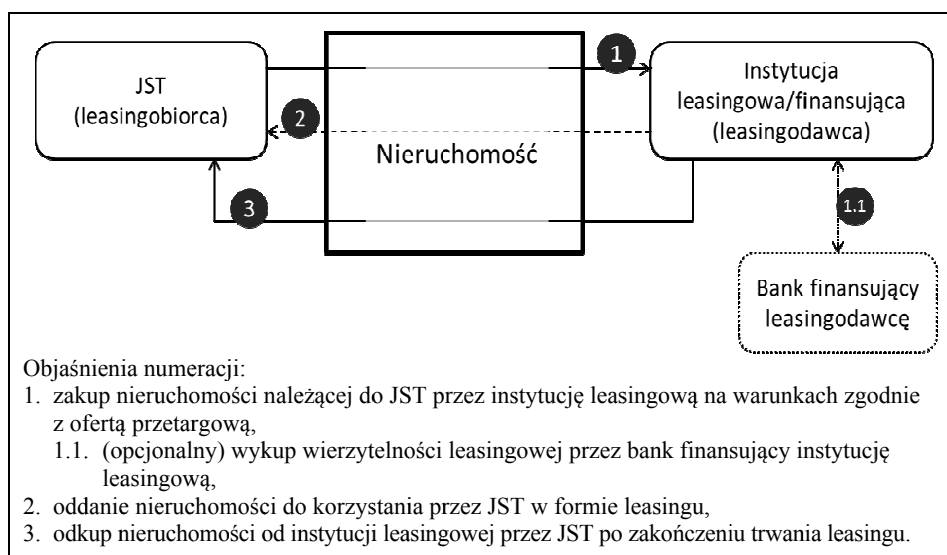
Analizy ex ante wskazywały, że wskaźnik z art. 243 UFP, uzależniający możliwość zadłużania się JST od poziomu jego historycznych nadwyżek operacyjnych powiększonych o sprzedaż majątku, ograniczy zdolność do pozyskiwania finansowania przez JST, w szczególności u ponad 1/3 powiatów [Kluza, Kluza, 2012]. Wyliczenia Regionalnych Izb Obrachunkowych (RIO) za 2013 r. potwierdziły, że nowy wskaźnik jest bardziej restrykcyjny od dotychczasowego limitu 15% kosztów finansowych w przypadku aż 95% JST [zob. KRRIO 2013, s. 211]. Należy też zauważyć, że wprowadzenie nowych regulacji z art. 243 UFP poskutkowało wzrostem kosztów finansowych dla JST [Kluza, 2013].

W konsekwencji powyższych czynników część JST opracowała instrumenty osłabiające ograniczenia, jakie nakłada na nie wskaźnik z art. 243 UFP. Do instrumentów tych zaliczają się leasing zwrotny, dzierżawa zwrotna oraz subrogacja długu.

¹ Średni WIBOR1M wynosił 6,10% w 2008 r. wobec 3,04% w 2013 r.

1. Leasing operacyjny zwrotny

Formuła finansowania poprzez leasing operacyjny zwrotny składa się z trzech głównych elementów – sprzedaży majątku, oddania go sprzedającemu do użytkowania w formie leasingu operacyjnego, a następnie jego odkupu po upływie okresu użytkowania. Schemat transakcji przedstawia rys. 1.



Rys. 1. Schemat leasingu zwrotnego nieruchomości

Sprzedaż nieruchomości wraz z leasingiem operacyjnym zwrotnym następuje w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami (UGN) [Ustawa z dnia 21.08.1997]². Zgodnie z art. 37 UGN wymagana jest formuła przetargowa. Pierwszym kryterium wyboru ofert w tego typu przetargach jest cena zakupu nieruchomości. JST, którym zależy na uzyskaniu jak największych wpływów ze sprzedaży majątku, mogą dać wysoką wagę dla tego kryterium oceny. Drugim typowym kryterium wyboru jest koszt pozyskiwanego finansowania (wysokość marży odsetkowej).

Oddanie nieruchomości do korzystania przez JST następuje na okres min. 5 lat. Transakcja może dotyczyć nieruchomości, która należy do JST lub znajduje się

² Zgodnie z art. 4 pkt 3 lit. i ustawy prawo zamówień publicznych (PZP) z dnia 29.01.2004 r. ze zm. (Dz.U. 2004 Nr 19 poz. 177) nie stosuje się PZP do zamówień, których przedmiotem jest nabycie własności nieruchomości oraz innych praw do nieruchomości, w szczególności dzierżawy i najmu. Wybór trybu z UGN, a nie PZP potwierdził również wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 9.07.2010 sygnatura akt II Ca 661/10. Wszelako kwestia wyboru trybu – UGN lub PZP – pozostaje wciąż przedmiotem debaty i możliwe, że w przyszłości PZP zostanie wskazane jako właściwy tryb.

w jego użytkowaniu wieczystym. Nieruchomość może być oddana w użytkowanie innym podmiotom. W ramach umowy leasingu JST uzyskuje prawo do kontynuacji użytkowania sprzedanej nieruchomości w formule leasingobiorcy. Po zakończeniu trwania leasingu następuje odkup nieruchomości.

W przypadku leasingu operacyjnego część przedmiotu leasingu jest wykupywana na koniec trwania umowy – tzw. wartość wykupu. Jej minimalne poziomy są regulowane przepisami, np. dla transakcji z 5-letnim okresem leasingu to 67% ceny zakupu, a dla 10-letniej transakcji 46%. Dokonanie wykupu na koniec umowy jest klasyfikowane jako wydatek majątkowy.

Istnieje możliwość wpłacania równolegle z ratami leasingowymi kaucji o charakterze przedpłat kapitału, zastosowanie takiej kaucji w leasingu operacyjnym może nieść korzyści dla obu stron transakcji. Dla instytucji finansującej oznacza to ograniczenie ryzyka kredytowego, dla JST to możliwość uzyskania tańszego finansowania, a także zmniejszenie ryzyka politycznego, gdyż nie pozostawia się na przyszłość dużej jednorazowej kwoty do wykupu.

W transakcji leasingu zwrotnego można również wprowadzić opłatę wstępną. Jest to odpowiednik wkładu własnego JST w leasingowanej nieruchomości, pomniejszającego podstawę naliczania odsetek i kwotę wykupu. Opłata wstępna waha się w praktyce od 0% do 30%.

2. Dzierżawa zwrotna

Przebieg transakcji dzierżawy zwrotnej nieruchomości jest analogiczny jak w przypadku leasingu zwrotnego (patrz rys. 1). Następuje sprzedaż nieruchomości przez JST z przyrzeczeniem jej odkupu za określony czas po cenie takiej samej jak cena sprzedaży. W okresie od sprzedaży do odkupu obowiązuje umowa dzierżawy nieruchomości przez JST od instytucji finansującej, w oparciu o którą JST płaci umowny czynsz dzierżawny. Czynsz dzierżawny w całości stanowi wydatek bieżący, a zarazem umowa dzierżawy nie stanowi zobowiązania finansowego [Rozporządzenie Ministra Finansów, 2011]. JST ma więc pewność, że transakcja ta w żadnym zakresie nie zostanie sklasyfikowana jako zobowiązanie finansowe, jak to może mieć miejsce w przypadku leasingu operacyjnego³, co szczególnie jest istotne przy braniu pod uwagę potrzebę uzyskania pozytywnej opinii RIO dla danej transakcji⁴.

³ Zob. np. uwagi dotyczące leasingu zwrotnego w opiniach RIO dla Gminy Proszowice (uchwała Nr SO.II/421/22/13 RIO w Krakowie z 23.12.2013) i Powiatu Skarżyskiego (uchwała Nr 117/II/2013 RIO w Kielcach z 10.12.2013).

⁴ Transakcje leasingu i dzierżawy zwrotnej nie wymagają osobnej opinii RIO. Są opiniowane w ramach opinii dotyczących np. budżetu lub Wieloletniej Prognozy Finansowej.

Ze względu na to, że zgodnie z art. 49 § 1 Kodeksu Cywilnego (KC) urządzenia przesyłowe dla m.in. płynów, gazu, energii i pokrewnych nie należą do części składowych nieruchomości, jeśli wchodzą w skład przedsiębiorstwa, to wobec nich może zostać zastosowana dzierżawa zwrotna ruchomości.

Finansowanie w oparciu o dzierżawę zwrotną jest bardzo elastycznym instrumentem. Istnieje dowolność, jeśli chodzi o okres finansowania, kwotę wykupu końcowego (może to być np. 80% zamiast 100%) a także przyjęcie (opcjonalnie) dowolnego mechanizmu uiszczania kaucji na poczet wykupu końcowego. W umowie można przyjąć stały czynsz dzierżawny, choć w przypadku transakcji dłuższych niż 2 lata wskazane jest założenie mechanizmu indeksacji czynszów. Może on być oparty np. na stopie WIBOR podobnie do umów kredytowych, ale mogą to być również zupełnie inne wskaźniki, np. wskaźniki inflacji publikowane przez GUS.

W przypadku nieruchomości przetarg na dzierżawę zwrotną jest przeprowadzany w trybie UGN. W przypadku ruchomości (np. środki transportu, sieć kanalizacyjna) jest to tryb ustawy prawo zamówień publicznych [Ustawa z dnia 29.01.2004].

3. Korzyści dla JST z leasingu i dzierżawy zwrotnej

Nie każde JST, ze względu na omówione wcześniej aspekty wejścia w życie art. 243 UFP, może pozyskać finansowanie w formie klasycznego kredytu, wówczas leasing lub dzierżawa zwrotna stają się atrakcyjną alternatywą. JST mogą za pomocą tych instrumentów uwolnić w okresie dekonstrukcji zamrożony w swoim majątku kapitał, czyli wtedy, kiedy najbardziej potrzebują doraźnie dodatkowych źródeł finansowania. Formuła leasingu lub dzierżawy zwrotnej często stanowi lepszą alternatywę niż sprzedaż majątku JST ze względu na to, że w okresie dekonstrukcji zazwyczaj wyceny nieruchomości spadają.

Dzięki formule zwrotnej możliwe jest też wykorzystanie nieruchomości, których JST nie planuje sprzedawać, gdyż służą bezpośrednio realizacji jego zadań bądź których rynkowa wartość przy przeznaczeniu komercyjnym jest niższa niż nakłady poniesione na ich budowę i wyposażenie – np. przychodnia powiatowa.

Atrakcyjną cechą leasingu operacyjnego w przeciwieństwie do leasingu finansowego jest to, że nie stanowi zobowiązania finansowego, czyli nie jest długiem⁵ – zarówno część kapitałowa raty leasingowej, jak i odsetki są wydatkiem bieżącym – a pierwotna sprzedaż nieruchomości jest klasyfikowana jako sprzedaż majątku. To powoduje, że przez trzy lata po zawarciu transakcji poprawie

⁵ Zob. pismo Ministerstwa Finansów DP11/657/14/MKT/2014/RD-10668 z 31.01.2014 r.

ulega wskaźnik z art. 243 UFP. Zarazem kwota wykupu końcowego, stanowiąca wydatek majątkowy, także nie obciąża wskaźnika z art. 243 UFP. W takiej sytuacji nie ulegają również zwiększeniu standardowe wskaźniki zadłużenia JST, jak np. dług do dochodów. W przypadku zastosowania kaucji na poczet wykupu końcowego w leasingu operacyjnym, kaucja ta ma charakter zwrotny, więc zgodnie z Krajowym Standardem Rachunkowości nr 5 jest traktowana jako wydatek majątkowy.

Transakcja leasingu zwrotnego nieruchomości może zostać przeprowadzona także w formule leasingu finansowego. Formuła ta jest mniej korzystna dla JST, które posiada napięty indywidualny wskaźnik zadłużenia z art. 243 UFP, gdyż w przypadku leasingu finansowego cała rata leasingowa stanowi rozchód finansowy, uwzględniany po lewej stronie wskaźnika z art. 243 UFP. Korzyścią leasingu finansowego jest natomiast to, że nie ma tu uregulowań odnośnie minimalnego okresu leasingu oraz minimalnej kwoty wartości wykupu.

Dzierżawa zwrotna posiada zalety leasingu operacyjnego, tzn. nie jest zaliczana do długu, a czynsz dzierżawny stanowi wydatek bieżący niebędący kosztem finansowym. Zarazem z punktu widzenia kształtowania harmonogramu płatności czynszu i wykupu nieruchomości jest instrumentem równie elastycznym co leasing finansowy. Wadą dzierżawy zwrotnej w stosunku do leasingu operacyjnego jest to, że kaucja na poczet wykupu końcowego nie ma wprost charakteru kaucji zwrotnej. Obecnie brak jest jednoznacznych uregulowań, czy powinna być kwalifikowana jako wydatek majątkowy, czy jako wydatek bieżący. Przy zastosowaniu ostrożnościowej interpretacji, że jest to wydatek bieżący, instrument dzierżawy z kaucją w większym stopniu obciąża wskaźnik zadłużenia z art. 243 UFP niż analogiczna transakcja w formule leasingu operacyjnego.

W przypadku gruntów zastosowanie ma wyłącznie instrument leasingu finansowego lub dzierżawy⁶, tak więc typowa transakcja leasingu zwrotnego dotycząca np. budynku należącego do JST, powinna składać się z dwóch umów: umowy leasingu operacyjnego dla zabudowań i umowy leasingu finansowego lub dzierżawy dla gruntu.

Porównanie wpływu kredytu bankowego i leasingu operacyjnego zwrotnego na ustawowe wskaźniki zadłużenia zawiera tabela 1. Wariant bazowy symulacji⁷ to sytuacja, kiedy gmina decyduje się ograniczyć swoje inwestycje o 4 mln zł, tak aby spełnić wskaźniki ustawowe. Pozostałe warianty zakładają, że gmina

⁶ Zob. art. 23i ustawy z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. 1991 Nr 80 poz. 350 ze zm. oraz art. 17 i ustawy z dnia 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania, Dz.U. 1992 Nr 21 poz. 86 ze zm.

⁷ Symulacja jest oparta na danych rzeczywistych.

kontynuuje w 2014 r. inwestycje bez ich ograniczania. Dla porównywalności wariantów przyjęto, że oba instrumenty finansowania mają 10-letni okres spłaty, dług zaciągany jest 1.01.2014 r. oraz nie ma karencji w spłacie kapitału. W przypadku leasingu wpłacana jest kaucja na poczet wykupu w takich proporcjach, że na koniec okresu wartość końcowa wykupu wynosi zero. Dla kredytu przyjęto marżę 1,5%, a dla leasingu 3% powyżej WIBOR 3M.

Tabela 1. Porównanie wpływu kredytu bankowego i leasingu operacyjnego zwrotnego na ustawowe wskaźniki zadłużenia

a. Wariant bazowy – inwestycje o ok. 4 mln zł niższe niż w 2013 r. i brak dodatkowego finansowania

w tys. zł	2013 (wyk)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dochody ogółem	24 871	21 848	19 170	19 301	19 666	19 675	19 675	19 675	19 675	19 675	19 675
dochody bieżące	18 682	20 058	19 170	19 301	19 666	19 675	19 675	19 675	19 675	19 675	19 675
dochody majątkowe	6 188	1 790	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dochód ze sprzedaży majątku	82	1 100	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	26 963	23 024	17 841	18 053	18 813	18 017	18 017	18 017	18 017	18 017	18 017
wydatki bieżące, w tym:	16 844	16 595	16 030	16 738	17 082	17 017	17 017	17 017	17 017	17 017	17 017
spłaty odsetek od zaciągniętego długu	389	479	577	553	525	496	397	297	198	99	50
wydatki majątkowe	10 119	6 429	1 811	1 315	1 731	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Nadwyżka/deficyt ogółem	-2 092	-1 175	1 329	1 248	853	1 657	1 657	1 657	1 657	1 657	1 657
nadwyżka/deficyt bieżący	1 839	3 464	3 140	2 564	2 584	2 657	2 657	2 657	2 657	2 657	2 657
Przychody budżetu	7 024	1 200	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rozchody budżetu	4 314	25	1 329	1 248	853	1 653	1 477	1 477	1 477	1 477	1 477
Zadłużenie na koniec okresu	10 844	12 636	11 141	9 893	9 040	7 397	5 909	4 432	2 965	1 477	0
Wskaźniki ustawowe											
Wskaźnik obciążenia finansowego (lewa strona równania z art. 243)	18,9%	2,3%	9,9%	9,3%	7,0%	10,9%	9,5%	9,0%	8,5%	8,0%	7,8%
Zadłużenie/Dochód ogółem (z wyłączeniami)	44,0%	57,8%	58,1%	51,3%	46,0%	37,5%	30,0%	22,5%	15,0%	7,5%	0,0%
Warunek art. 243	-	spełniony	spełniony	spełniony	spełniony	spełniony	spełniony	spełniony	spełniony	spełniony	spełniony
Maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty (prawa strona równania z art. 243)	-	2,9%	11,3%	15,0%	16,8%	14,3%	13,3%	13,4%	13,5%	13,5%	13,5%

b. Wariant z kredytem bankowym – inwestycje utrzymane na poziomie z 2013 r.

w tys. zł	2013 (wyk)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dochody ogółem	24 871	21 848	19 170	19 301	19 666	19 675	19 675	19 675	19 675	19 675	19 675
dochody bieżące	18 682	20 058	19 170	19 301	19 666	19 675	19 675	19 675	19 675	19 675	19 675
dochody majątkowe	6 188	1 790	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dochód ze sprzedaży majątku	82	1 100	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	26 963	27 187	17 868	18 182	18 924	18 112	18 095	18 078	18 060	18 043	18 026
wydatki bieżące, w tym:	16 844	16 758	16 177	16 857	17 193	17 112	17 095	17 078	17 060	17 043	17 026
spłaty odsetek od zaciągniętego długu	389	642	723	682	637	590	474	358	241	125	58
wydatki majątkowe	10 119	10 429	1 811	1 315	1 731	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Nadwyżka/deficyt ogółem	-2 092	-5 338	1 183	1 119	741	1 563	1 580	1 597	1 614	1 632	1 649
nadwyżka/deficyt bieżący	1 839	3 300	2 994	2 435	2 472	2 563	2 560	2 597	2 614	2 632	2 649
Przychody budżetu	7 024	5 200	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rozchody budżetu	4 314	425	1 729	1 648	1 253	2 053	1 877	1 877	1 877	1 877	1 877
Zadłużenie na koniec okresu	10 844	16 236	14 341	12 693	11 440	9 397	7 509	5 632	3 755	1 877	0
Wskaźniki ustawowe											
Wskaźnik obciążenia finansowego (lewa strona równania z art. 243)	18,9%	4,9%	12,8%	12,1%	9,6%	13,4%	12,0%	11,4%	10,8%	10,2%	9,8%
Zadłużenie/Dochód ogółem (z wyłączeniami)	44,0%	74,3%	74,8%	65,8%	58,2%	47,7%	38,2%	28,6%	19,1%	9,5%	0,0%
Warunek art. 243	-	dyskwalifikacja	dyskwalifikacja	spełniony	spełniony	spełniony	spełniony	spełniony	spełniony	spełniony	spełniony
Maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty (prawa strona równania z art. 243)	-	2,9%	11,0%	14,5%	16,1%	13,6%	12,7%	12,9%	13,1%	13,2%	13,3%

cd. tabeli 1

c. Wariant z leasingiem operacyjnym zwrotnym nieruchomości – inwestycje utrzymane na poziomie z 2013 r.

Dochody ogółem	24 871	25 848	19 170	19 301	19 666	19 675	19 675	19 675	19 675	19 675	19 675
dochody bieżące	18 682	20 058	19 170	19 301	19 666	19 675	19 675	19 675	19 675	19 675	19 675
dochody majątkowe	6 188	5 790	0	0	0	0	0	0	0	0	0
dochód ze sprzedaży majątku	82	5 100	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	26 983	27 644	18 438	18 627	18 363	18 545	18 522	18 499	18 475	18 462	18 429
wydatki bieżące, w tym:	16 844	17 031	16 444	17 128	17 448	17 361	17 338	17 315	17 291	17 268	17 245
spłaty odsetek od zaciągniętego długu	389	479	577	553	525	496	397	297	198	99	50
wydatki majątkowe	10 119	10 613	1 995	1 499	1 915	1 184	1 184	1 184	1 184	1 184	1 184
Nadwyżka/deficyt ogółem	-2 092	-1 796	732	674	302	1 130	1 153	1 178	1 199	1 223	1 246
nadwyżka/deficyt bieżący	1 839	3 027	2 727	2 174	2 217	2 314	2 337	2 360	2 383	2 407	2 430
Przychody budżetu	7 024	1 200	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rozchody budżetu	4 314	25	1 329	1 248	853	1 653	1 477	1 477	1 477	1 477	1 477
Zadłużenie na koniec okresu	10 944	12 636	11 141	9 883	9 040	7 387	5 909	4 432	2 965	1 477	0
Wskaźniki ustawowe											
Wskaźnik obciążenia finansowego (lewa	18,9%	2,0%	9,9%	9,3%	7,0%	10,9%	9,5%	9,0%	8,5%	8,0%	7,8%
Zadłużenie/Dochód ogółem (z wyłączeniami)	44,0%	48,9%	58,1%	51,3%	46,0%	37,5%	30,0%	22,5%	15,0%	7,5%	0,0%
Warunek art. 243	-	spełniony	spełniony	spełniony	spełniony	spełniony	spełniony	spełniony	spełniony	spełniony	spełniony
Maksymalny dopuszczalny wskaźnik spłaty (prawa strona równania z art. 243)	-	2,9%	14,8%	17,8%	19,0%	12,3%	11,4%	11,6%	11,9%	12,0%	12,1%

Symulacje wskazują na korzystny wpływ leasingu zwrotnego na wskaźnik zadłużenia z art. 243 UFP. Instrument ten, podobnie jak dzierżawa zwrotna, umożliwi temu JST pozyskanie środków na nowe inwestycje bądź kontynuację dotychczasowych, co w przypadku zastosowania kredytu bądź obligacji byłoby niemożliwe.

Przy w/w transakcjach występuje podatek VAT (23%) zarówno na etapie sprzedaży nieruchomości (płacony przez instytucję finansującą), jak i przy płatności rat (płacony przez JST). Istnieje możliwość odliczenia VAT w zależności od charakteru nieruchomości⁸, a także sposobu jej użytkowania w trakcie leasingu, w szczególności gdy jest użyczana odpłatnie w całości lub w części innemu podmiotowi. W rezultacie wpływ VAT na opłacalność transakcji dla JST może być negatywny, neutralny lub pozytywny. Pozytywny wpływ może wystąpić na etapie sprzedaży nieruchomości, jeśli umożliwi to odliczenie wcześniej nierozliczonego podatku VAT. W leasingu operacyjnym VAT płatny jest łącznie z ratami leasingowymi, a w leasingu finansowym płatny w całości od sumy płatności leasingowych wraz z pierwszą ratą leasingową. W przypadku dzierżawy zwrotnej podatek VAT płatny jest w ratach przy płatności czynszu dzierżawnego.

⁸ Gdy sprzedający nie ponosił wydatków na ulepszenie obiektu większych niż 30% wartości początkowej, w stosunku do których miał prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego.

4. Subrogacja długu

Subrogacja długu to operacja zbliżona istotowo do konsolidacji (refinansowania) zadłużenia, jakie przeprowadzały JST na bardzo dużą skalę w 2012 i 2013 r. Polega na tym, że JST ogłasza przetarg w trybie PZP na spłatę swych dotychczasowych wierzycieli przez nową instytucję, która wstępuje w prawa zaspokojonego wierzyciela. Subrogacja długu odbywa się w trybie art. 518 § 1 pkt. 3 KC. Transakcje subrogacji długu pierwotnie stały się popularne w przypadku restrukturyzacji zobowiązań podmiotów leczniczych.

Zobowiązanie wobec nowej instytucji może mieć inne okresy spłaty, wydłużone karencje, zmienione zabezpieczenia itp. W konsekwencji umożliwia to mięką restrukturyzację dotychczasowego długu, tak aby roczne obciążenia z tytułu spłat odsetek i rat kapitałowych nie powodowały już przekroczenia wskaźnika z art. 243 UFP.

Dzięki temu, że subrogacja długu nie stanowi zaciągnięcia nowego zadłużenia oraz z perspektywy JST nie stanowi przychodu bądź rozchodu, to jest ona neutralna z perspektywy art. 243 UFP. Dzięki temu rozwiązuje się podstawowy problem, jaki rodziła klasyczna konsolidacja długu, czyli zaliczanie zgodnie z UFP refinansowanego kapitału kredytu do rozchodów w bieżącym roku budżetowym, co zazwyczaj powodowałoby przekroczenie wskaźnika zadłużenia⁹. Od 2014 r. RIO zaczęły literalnie interpretować ten zapis ustawy i przestały wyrażać zgodę na konsolidację zadłużenia, jeśli będzie skutkować przekroczeniem limitu z art. 243 UFP, co silnie ograniczyło tego typu transakcje. Subrogacja długu w trybie art. 518 § 1 pkt. 3 KC ponownie umożliwia ich przeprowadzanie.

Warto zauważyć, że w stosunku do lat 2009–2012 zmniejszyły się w 2014 r. marże dla kredytów bankowych i obligacji JST. Subrogacja zobowiązań zaciągniętych w tamtym okresie powinna więc nie tylko umożliwić poprawę wskaźnika z art. 243 UFP (lewa strona równania), ale może też skutkować oszczędnościami w kosztach finansowych dla danego JST (i poprawić prawą stronę równania z art. 243).

⁹ W 2013 r. RIO zgadzały się na konsolidację zadłużenia, nawet jeśli byłby przekroczony ówczesny limit 15% kosztów finansowych do dochodów ogółem. Zob. pismo GP-WR-073-26/13 RIO Wrocław z 19.11.2013, uchwałę 8/2013 RIO Kielce z 21.01.2013 i 5/K/2013 RIO Bydgoszcz z 22.01.2013 r. W szczególności pozytywnie była opiniowana konsolidacja zadłużenia bezpośrednio na rachunki banków, bez przepływu środków przez rachunki JST.

Podsumowanie

Niniejszy tekst omawia innowacje finansowe w samorządach będące konsekwencją wejścia w życie wskaźnika zadłużenia z art. 243 UFP. Towarzyszy temu zmniejszenie się nadwyżki operacyjnej JST w okresie dekonunktury oraz dążenie JST do kontynuacji inwestycji, w tym absorpcji środków z Perspektywy Finansowej 2014-2020.

W odpowiedzi na tę sytuację opracowane zostały wspólnie z sektorem finansowym nowe instrumenty. Leasing operacyjny zwrotny i dzierżawa zwrotna to produkty, które umożliwiają nie tylko pozyskanie nowych zwrotnych środków przez JST, ale zarazem wpływają korzystnie na wskaźnik zadłużenia z art. 243 UFP. Subrogacja długu to zaś odpowiednik kredytu konsolidacyjnego – nie ma na celu pozyskania nowych środków tylko optymalizację harmonogramu spłat istniejącego zadłużenia, tak aby JST spełniało wymogi art. 243 UFP.

Wszystkie omówione instrumenty miały już zastosowanie w praktyce. Transakcję leasingu operacyjnego zwrotnego przeprowadziło m.in. Miasto Wrocław i Powiat Kluczborski, dzierżawę zwrotną nieruchomości Gmina Skalbmierz, a leasing finansowy zwrotny Miasto Kłodzko. Subrogację długu w trybie art. 518 § 1 pkt. 3 KC zrealizowało Miasto Biecz. Ważne jest, aby przy korzystaniu z instrumentów leasingu i dzierżawy zwrotnej cały proces był przeprowadzany w transparentny sposób, przy pełnej wiedzy Rady JST i RIO, szczególnie że są to instrumenty droższe niż klasyczny kredyt bankowy. W przeciwnym razie może wystąpić ryzyko polityczne i reputacyjne, co miało miejsce np. w gminach Ostrowice i Bierutów. W przypadku prawidłowo przeprowadzonego procesu instrumenty te stanowią korzystną alternatywę do sprzedaży majątku JST, która w okresie dekonunktury zazwyczaj odbywa się po nieatrakcyjnych cenach.

Zarazem rozwój instrumentów umożliwiających obejście lub zawyżanie limitów zadłużenia zdefiniowanych w art. 243 UFP może generować ryzyko systemowe, jeśli z tych instrumentów korzystać będą w dużym stopniu JST o słabej kondycji, które zgodnie z intencją ustawodawcy nie powinny już zaciągać dalszych długów. W przyszłości, gdy te podmioty staną potencjalnie przed widmem niewypłacalności, mogą stworzyć zagrożenie dla stabilności sektora finansów publicznych w Polsce. Z tej perspektywy potrzebne są dalsze prace nad odpowiednią konstrukcją limitów zadłużenia dla JST.

Badania powinny być prowadzone na dwóch alternatywnych płaszczyznach. Pierwsza to doprecyzowanie zapisów w aktualnej UFP, tak aby wyeliminować te formy finansowania JST, które mogą skutkować niepożądanym wzrostem ryzyka kredytowego sektora. Druga to rewizja od podstaw reguł określających

indywidualne limity zadłużenia JST. Powinna polegać na oszacowaniu, jaki poziom ryzyka kredytowego dla tego sektora jest akceptowalny, a następnie poszukiwaniu optymalnych wskaźników je regulujących, m.in. w oparciu o doświadczenia w zarządzaniu ryzykiem kredytowym wypracowane przez instytucje pośrednictwa finansowego.

Literatura

- Dąbbska A, Trzyna S. (red.) (2013), *Samorząd 3.0*. Raport Forum Od-nowa, listopad 2013.
- Gault F. (2013), *Handbook of Innovation Indicators and Measurement*, Edward Elgar Publishing.
- Grzymała Z. (2013), *Innowacje na rynku sektora komunalnego w Polsce*. „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego”, nr 23.
- Hausner J. i in. (2014), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania*. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, Tom II, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.
- Kluka L., Kluza K. (2012), *Symulacja wpływu zmian ustawowych na dostępność finansowania dla JST. Nowe formy finansowania zadań samorządowych*. „Finanse Komunalne”, nr 1-2.
- Kluza K. (2013), *Wpływ zmian w ustawie o finansach publicznych na koszt finansowania samorządów*. „Zarządzanie i Finanse”, vol. 11, nr 2, cz 3.
- KRRIO: Sprawozdania z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 r. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa, 2013.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 28.12.2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Dz.U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1767.
- Ustawa z dnia 21.08.1997 r. ze zm. o gospodarce nieruchomościami. Dz.U., Nr 115, poz. 741.
- Ustawa z dnia 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych (PZP). Dz.U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177.

FINANCIAL INNOVATION IN LOCAL GOVERNMENT SECTOR CAUSED BY IMPLEMENTATION OF ART. 243 OF PUBLIC FINANCE LAW

Summary: The text describes financial innovation in local governments as a consequence of adopting art. 243 of Public Finance Law since 2014. This regulation introduced new statutory debt limits for local governments based on their historical operating surplus and the sale of fixed assets. In response to the restrictive nature of the new regulation, as well as weakening growth of local government revenues during the economic downturn and the need to absorb funds from the EU Financial Perspective 2014-2020, local government

sector together with the financial institutions developed new instruments i.e. the sale and leaseback of property, reversed tenancy and subrogation of debt.

Sale and leaseback as well as reversed tenancy are products that allow not only to acquire new financing by local governments, but also have a positive impact on the debt limits of art. 243. The subrogation of debt is an equivalent of soft restructuring of existing debt repayment schedule so that a government comply with the new statutory requirements. Instruments of sale and leaseback and reversed tenancy are attractive alternatives to the sale of assets by local governments, what in the period of recession normally takes place at relatively low prices. In addition, subrogation of debt may not only improve the statutory limits but also reduce the cost of financing for local government.

Keywords: local governments, sale and leaseback of property, subrogation of debt, financial innovation.