

LEASING JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA SAMODZIELNYCH PUBLICZNYCH ZAKŁADÓW OPIEKI ZDROWOTNEJ W POLSCE W LATACH 2013–2019

Małgorzata Politowska-Iwaszko

Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3491-5378>

Streszczenie

Rozwój i funkcjonowanie publicznej służby zdrowia w sytuacji ograniczonych środków budżetowych wymaga pozyskiwania dodatkowych źródeł finansowania. Działania takie nie powinny skutkować powstawaniem spirali zobowiązań, do której mogą doprowadzić np. kredyty krótkoterminowe. Ważne jest także, aby pozyskane źródło było elastyczne, obciążające budżet w stopniu niższym od korzyści, które można uzyskać dzięki jego uruchomieniu. W gospodarce rynkowej sprawdzonym, dodatkowym źródłem finansowania sektora prywatnego jest leasing. Podobnie jak podmioty prywatne, jednostki publicznej służby zdrowia mogą wykorzystać leasing jako dodatkowe źródło finansowania swojej działalności. W pracy przedstawiono wyniki badania empirycznego przeprowadzonego na próbie czasowej z lat 2013–2019, dotyczącego wykorzystania leasingu przez publiczną służbę zdrowia.

Słowa kluczowe: leasing, publiczny zakład opieki zdrowotnej, zamówienia publiczne.

JEL Class: K49, H57, H68.

WSTĘP

Działalność samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPZOZ), w warunkach ograniczonego finansowania przez Narodowy Fundusz Zdrowia, wymaga ciągłego poszukiwania dodatkowych źródeł wspierających ich budżety. Możliwości takie są oferowane przez, w większości komercyjne, instytucje finansowe, a nieumiejętne korzystanie z ich produktów może doprowadzić SPZOZ do wejścia w spiralę zadłużenia. Usługą finansową, która właściwie skalkulowana może stanowić pewnego rodzaju dźwignię finansową jest np. leasing. Publiczne zakłady opieki zdrowotnej, jako jednostki sektora finansów publicznych, w procesie zawierania umów leasingu podlegają reżimowi prawa zamówień publicznych. Przyjęta praktyka rynku, określone w przepisach Kodeksu cywilnego regulacje prawne oraz procedury zamówień publicznych determinują role i zadania podmiotów tego procesu.

Celem artykułu jest ocena stopnia wykorzystania przez SPZOZ leasingu jako alternatywnego źródła finansowania. Dokonano przeglądu przepisów regulujących zawieranie umów leasingu w Polsce oraz przeprowadzono analizę empiryczną, realizowanych w latach 2013–2019 procedur zawarcia umów leasingu przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej na krajowym rynku zamówień publicznych. Postawiono hipotezę badawczą, że finansowanie dostaw poprzez leasing w SPZOZ jest incydentalne.

W pracy przeprowadzono ocenę frakcji zamówień w formie leasingu realizowanych przez SPZOZ we wszystkich zamówieniach realizowanych w tej formie, analizę skuteczności, konkurencyjności oraz przedmiotów umów tych procedur.

W pracy wykorzystano dane pochodzące z Biuletynu Zamówień Publicznych (BZP) publikującego dane o zamówieniach publicznych o wartości poniżej progów unijnych. Okres badawczy obejmował wszystkie zamówienia, udzielone przez SPZOZ w latach 2013–2019 na dostawy finansowane w formie leasingu. Analizę prowadzono wykorzystując, w odniesieniu do badanych populacji, miary statystyki opisowej.

1. ŹRÓDŁA FINANSOWANIA SYSTEMU OCHRONY ZDROWIA W POLSCE

Prawo do ochrony zdrowia realizowane jest w Polsce przez system ochrony zdrowia, będący zbiorem publicznych i prywatnych organizacji, a także wszelkich zaangażowanych zasobów służących poprawie, zachowaniu oraz przywracaniu zdrowia mieszkańców [Zgliczyński 2018: 9]. Finansowanie systemu ochrony zdrowia odbywa się z funduszy publicznych i prywatnych, z czego około 70% wydatków na ochronę zdrowia pokrywanych jest z funduszy publicznych. W 2017 roku z 130 140,4 mln zł wydatków bieżących na ochronę zdrowia 90 446 mln zł

(69,5% ogółu wydatków) pochodziło z funduszy publicznych, w tym 76 930,4 mln zł (59,1% ogółu wydatków) ze składek obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego a 13 515,7 mln zł z funduszy instytucji rządowych i samorządowych (10,4% ogółu wydatków) [GUS 2018a: 110–111, dostęp: 2.06.2020]. Dystrybucją środków pochodzących z ubezpieczenia zdrowotnego zajmuje się Narodowy Fundusz Zdrowia, będący państwowym funduszem celowym [Moś 2017: 4–8].

Choć w ostatnich latach wydatki publiczne na ochronę zdrowia wzrastały systematycznie (w latach 2015–2017 o 12,6% [GUS 2018b: 87–89, dostęp: 2.06.2020]) to nie wystarczają one na realizację zwiększających się oczekiwań społecznych wobec publicznej służby zdrowia.

Funkcjonujące w ramach systemu ochrony zdrowia publiczne placówki medyczne (SPZOZ), jak cały system, finansowane są głównie ze środków dystrybuowanych przede wszystkim w systemie kontraktowym, w wyniku postępowania konkursowego przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Źródłem finansowania działalności tych jednostek są również środki przekazywane przez Ministerstwo Zdrowia czy organy założycielskie lub uzyskiwane z bezzwrotnej pomocy zagranicznej (przede wszystkim z funduszy Unii Europejskiej), jednak w tych przypadkach finansowanie ma raczej charakter uzupełniający [Miszczyńska 2019: 35–37, 55–72]. Placówki medyczne są przedsiębiorstwami wymagającymi ponoszenia nakładów finansowych umożliwiających równoległe prowadzenie podstawowej działalności, jak i ich rozwój. W ostatnich latach związane jest to ze wzrostem potrzeb zdrowotnych mieszkańców, silnie postępującym procesem starzenia się społeczeństwa, rozpowszechnieniem chorób przewlekłych a także z coraz większym skomplikowaniem i rozwojem procedur medycznych wykorzystujących nowe technologie [Hellich i Wierzowiecka 2017: 78; Zgliczyński 2018: 38]. Publiczne źródła finansowania nie są w stanie zabezpieczyć wszystkich potrzeb systemu zdrowotnego, co wymusza na placówkach medycznych, zarówno publicznych, jak i prywatnych, poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania. Przeprowadzone badania finansowania publicznych zakładów opieki zdrowotnej [Gorzalczyńska-Koczkodaj 2017: 187] wykazały, że jednostki charakteryzujące się złą kondycją finansową, poszukują źródeł finansowania w pożyczkach, kredytach czy w świadczeniu dodatkowych komercyjnych usług.

2. LEASING JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA SAMODZIELNYCH ZAKŁADÓW OPIEKI ZDROWOTNEJ

Umiejętne dysponowanie kapitałem jest jednym z warunków osiągnięcia przez przedsiębiorstwo sukcesu, objawiającego się m.in. realizacją statutowych czy też strategicznych celów.

Kapitał, ze względu na źródło finansowania majątku, możemy podzielić na pochodzący z wewnętrznych i zewnętrznych źródeł finansowania. W ramach zewnętrznych źródeł finansowania możemy wyodrębnić zewnętrzne własne źródła finansowania, takie jak emisja akcji czy pozyskanie nowego udziałowca oraz zewnętrzne obce źródła finansowania wymagające od przedsiębiorstwa zwrotu w określonym czasie [Baran 2017: 36–37].

Przedsiębiorstwa by móc się rozwijać, a niejednokrotnie wręcz by w ogóle prowadzić swoją działalność gospodarczą muszą korzystać z obcych źródeł finansowania, wiążących się z większym ryzykiem niż kapitały finansowane ze źródeł własnych.

Jest wiele kryteriów, na podstawie których przedsiębiorstwa, w tym publiczne placówki medyczne, podejmują decyzje o wyborze zewnętrznego źródła finansowania. Najbardziej oczywistym kryterium wydaje się być dostępność dla danego przedsiębiorstwa źródła finansowania konkretnego rodzaju [Biernat i Gronek 2018: 148–149].

Do zewnętrznych obcych źródeł finansowania możemy zaliczyć przede wszystkim kredyt i pożyczkę oraz alternatywne źródła takie jak: leasing, franchising [Keskin 2016: 55], factoring [Puławski 2018: 150], forfaiting [Hałaburda 2017: 137], najem [art. 659 Kodeksu cywilnego, Dz.U. nr 16, poz. 93 – dalej: kc] czy dzierżawę [art. 709¹ kc].

Potrzeba wdrożenia zaawansowanych technologii niezbędnych do realizacji skomplikowanych procedur medycznych generuje znaczne koszty, których sfinansowanie jest problemem dla placówek medycznych na całym świecie. W światowej literaturze zauważa się, że optymalną, skuteczną i najbardziej uzasadnioną metodą nabycia zaawansowanej technologii medycznej i związanego z nią sprzętu jest właśnie leasing [Gamova i Zakirova 2019: 44; Jönsson i in. 2019: 431].

Leasing w Polsce rozwija się dynamicznie od początku lat 90. XX w. Jego zaistnienie na polskim rynku finansowym związane jest z przemianami ustrojowymi zapoczątkowanymi w 1989 roku i narodzinami gospodarki wolnorynkowej [Molga 2016: 33–37].

Umowa leasingu, jako jedna z umów nazwanych, została zdefiniowana w kc dopiero w 2000 r. Stronami umowy leasingu są finansujący (leasingodawca) – podmiot prowadzący działalność gospodarczą i korzystający (leasingobiorca) – podmiot prowadzący działalność gospodarczą lub osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej. Niezbędnym podmiotem do zaistnienia związku między finansującym i korzystającym w postaci umowy leasingu jest zbywca – właściciel przedmiotu umowy leasingu. Jeżeli właścicielem jest sam finansujący, wówczas mamy do czynienia z leasingiem bezpośrednim. W sytuacji, w której właściciel przedmiotu leasingu (jego zbywca) jest podmiotem trzecim, mamy do czynienia z leasingiem pośrednim. Zbywcę z finansującym łączy zwykle odrębna umowa sprzedaży, do której zawarcia finansujący się zobowiązuje. Innymi

podmiotami kształtującymi warunki realizacji umowy leasingu mogą być banki, ubezpieczyciele i poręczyciele. Przedmiotem nazwanej umowy leasingu mogą być jedynie rzeczy w rozumieniu art. 45 kc, a więc przedmioty materialne. Umowa leasingu pod rygorem nieważności musi zostać zawarta na piśmie. W przypadku zawierającego opcję zakupu leasingu nieruchomości wymagana jest forma aktu notarialnego.

Należy zwrócić uwagę, że tak istotny dla finansowania działalności SPZOZ kredytowy charakter umowy leasingu realizuje się poprzez spełnienie świadczenia przez korzystającego znacznie później niż spełnienie głównego świadczenia, przez finansującego; również kredytowy charakter leasingu determinuje uprawnienie finansującego do uzyskania od korzystającego zwrotu przynajmniej podstawowej części poniesionych przez siebie wydatków na spełnienie świadczenia wobec korzystającego [*Druk sejmowy 1699...*, 2000: 16, dostęp 15.02.2020].

Spotykany także w obrocie prawnym leasing zwrotny jest szczególną formą leasingu, w której korzystający staje się również zbywcą rzeczy, którą następnie od finansującego otrzymuje w leasing.

Regulacja prawna leasingu wprowadzona w kc w swoich zasadniczych kwestiach opiera się na standardzie międzynarodowym – konwencji UNIDROIT o międzynarodowym leasingu finansowym z 28 maja 1988 roku [*Druk sejmowy 1699...*, 2000: 15–16, dostęp 15.02.2020] i określa leasing finansowy jako zasadniczą postać tego stosunku [Martynkiewicz-Frank 2017: 320]. Uprzednio umowa leasingowa była w sposób zasadniczy kształtowana przez praktykę rynku finansowego, a także regulacje prawa podatkowego i bilansowego. Jednak, jak zauważono w uzasadnieniu do projektu przepisu, celem wprowadzenia regulacji w tym zakresie do prawa cywilnego było m.in. zapobieżenie nierównowadze stanowisk prawnych stron umowy (nierównowaga na korzyść finansującego).

W literaturze podkreślane jest podobieństwo umowy leasingu z innymi umowami nazwanymi, jak na przykład z umową sprzedaży. To, co odróżnia umowę sprzedaży z płatnością ratalną od umowy leasingu, to brak w tej ostatniej przeniesienia praw własności na korzystającego i konsekwencje powyższego dla finansującego i korzystającego – różne w przypadku leasingu operacyjnego i finansowego. Zasadniczy obowiązek finansującego polegający na oddaniu korzystającemu w użytkowanie, a nie (jedynie opcjonalny) obowiązek przeniesienia za symboliczną opłatą na korzystającego przedmiotu umowy po jej zakończeniu, odróżnia umowę leasingu od sprzedaży ratalnej z zastrzeżeniem własności na rzecz finansującego (sprzedającego) do czasu uregulowania całości ceny przez korzystającego (kupującego) [Gniewek 2019: 1482–1500]. Pod względem obowiązków stron i charakteru prawnego, umowa leasingu jest również zbliżona do najmu i dzierżawy (stąd sąsiedztwo w kodeksie cywilnym) [*Druk sejmowy 1699...*, 2000: 15, dostęp 15.02.2020]. Umowa nazwana w kc różni się od umowy dzierżawy lub najmu tym, że świadczenie korzystającego jest w umowie leasingu

jednym świadczeniem spłacanym w częściach, a nie zaś świadczeniem okresowym, jak czynsze w umowach najmu i dzierżawy [*Druk sejmowy 1699...*, 2000: 15, dostęp 15.02.2020].

Choć kc w swoich regulacjach nie uwzględnia podziału leasingu na finansowy i operacyjny, to w obrocie gospodarczym jest to jeden z podstawowych podziałów umów leasingu. Najistotniejsze cechy odróżniające leasing operacyjny (zwany inaczej bieżącym) od finansowego dotyczą okresu trwania umowy, a w konsekwencji tego jej ceny. Przyjęto, że w leasingu operacyjnym umowa zawierana jest na okres krótszy niż czas gospodarczej przydatności przedmiotu umowy, a cena nie pokrywająca ceny nabycia tej rzeczy przyjmuje postać świadczeń okresowych¹. W sposób celowy w definicji i założeniach umowy leasingu w kc nie wskazano wymagania, by umowa leasingu była zawierana na czas zbliżony do gospodarczej użyteczności rzeczy. Założono, że kryterium okresu trwania umowy będzie mogło być wyróżniającym poszczególne typy umów leasingu dla innych celów, np. prawa podatkowego czy bilansowego [*Druk sejmowy 1699...*, 2000: 17, dostęp 15.02.2020]. Natomiast same założenia leasingu operacyjnego nie były podstawą regulacji wprowadzonych do kc. W przepisach prawa podatkowego i rachunkowości podział na leasing finansowy i operacyjny znalazł swoje uzasadnienie. Istotną, ale nie jedyną konsekwencją tego podziału, jest uznanie przedmiotu leasingu za część składową majątku finansującego w przypadku leasingu operacyjnego oraz część składową majątku korzystającego dla umów leasingu finansowego.

Definicja legalna umowy leasingu zawarta w przepisach prawa podatkowego poprzez treść art. 17a [Dz.U. nr 21, poz. 86] i art. 23a [Dz.U. nr 80, poz. 350] rozszerza zakres przedmiotowy tego typu umowy. Poza umową nazwaną z kc, której przedmiotem mogą być rzeczy przekazane na określonych w kodeksie warunkach, dopuszcza się by przedmiotem leasingu były wartości niematerialne i prawne oraz grunty, prawo wieczystego użytkowania gruntów, a także środki trwałe – rzeczy, jednak przekazane na warunkach określonych w przepisach prawa podatkowego. Istotną różnicą w skonstruowanych w obu przepisach warunkach jest brak w przepisach podatkowych konieczności, charakterystycznego dla leasingu finansowego, określenia wynagrodzenia dla finansującego co najmniej w cenie lub wynagrodzeniu z tytułu nabycia rzeczy przez finansującego. Umowa spełniająca warunki określone w przepisach prawa podatkowego, a wykraczająca poza zakres umowy leasingu zdefiniowanej w kc, z punktu widzenia tego kodeksu jest umową nienazwaną lub może także wypełniać znamiona najmu i dzierżawy.

¹ W przypadku umowy leasingu finansowego okres trwania umowy zazwyczaj odpowiada okresowi przydatności gospodarczej rzeczy, a cena, przyjmująca postać świadczenia jednorazowego uiszczanego w ratach, pokrywa koszty nabycia rzeczy przez finansującego wraz z jego zyskiem.

Przepisy podatku od towarów i usług dokonują rozróżnienia leasingu finansowego i operacyjnego w oparciu o kwalifikacje dokonane na potrzeby podatku dochodowego, w zgodzie z rozwiązaniami prawa bilansowego w zakresie zasad ewidencji przedmiotu leasingu i kosztów związanych z umową leasingu. Konsekwencją podziału są w zakresie podatku od towarów i usług różnice w opodatkowaniu każdej z tych form [Biernacki 2016: 14].

Ustawa o rachunkowości nie definiuje w sposób bezpośredni leasingu, pozostawiając to Krajowym Standardom Rachunkowości (KRS). Standard nr 5 „Leasing, najem i dzierżawa” definiuje leasing opierając się na określeniu leasingu w prawie podatkowym art. 3.1 [Uchwała Nr 13/2018 Komitetu Standardów Rachunkowości..., 2018: 6–7]. Okres leasingu według Standardu nie może wynieść mniej niż 12 miesięcy. KSR nr 5 definiuje również w sposób bezpośredni leasing finansowy i operacyjny.

W przypadku jednostek podlegających Międzynarodowym Standardom Rachunkowości (MSR) umowę leasingu normuje także MSR nr 17 „Leasing” i zastępujący go sukcesywnie przyjęty w 2016 roku MSSF nr 16 o tym samym tytule.

3. REGULACJE PRAWNE ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Publiczne placówki medyczne – SPZOZ, jako podmioty sektora finansów publicznych, dysponenci środków publicznych, podlegają przepisom ustawy o finansach publicznych. Funkcjonowanie tych jednostek w rygorze ustawy obciąża je odpowiedzialnością za dokonywanie wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem efektywności i optymalizacji metod i środków (art. 44 wskazanej ustawy). Sam termin „wydatki publiczne” nie został zdefiniowany w ustawie. Identyfikacja wydatków publicznych dokonywana jest poprzez podmiot dokonujący wydatkowania – jednostkę sektora finansów publicznych (jsfp), jak również poprzez przedmiot finansowania, czyli ich przeznaczenie [Kolek 2018: 64].

Narzucona regulacjami prawa powszechnego racjonalizacja wydatkowania środków publicznych znajduje swoje uzasadnienie w sposobie funkcjonowania jsfp, w większości pozbawionych naturalnych bodźców racjonalizujących postępowanie, takich jak wolnorynkowa konkurencja czy bezpośredni wpływ wyników finansowych instytucji na losy jej kierownictwa [Gazda 2016: 169–179]. Nawet szpital, jako SPZOZ, działając w obszarze wolnego rynku, oceniany jest przede wszystkim w zakresie realizacji podstawowych zadań, do jakich wypełniania został powołany, a dopiero w dalszej kolejności z osiąganego wyniku finansowego [Szymański 2016: 512–513].

Przepisy dotyczące zamówień publicznych należą do formalnie narzuconych jsfp, przywołanym powyżej art. 44 ustawy o finansach publicznych, regulacji racjonalizujących wydatkowanie środków publicznych.

Obowiązujący w Polsce system zamówień publicznych zapoczątkowano w 1994 roku wprowadzeniem przepisu kompleksowo regulującego kwestię zamówień publicznych – ustawy o zamówieniach publicznych [Dz.U. 1994, nr 76, poz. 344]. Akcesja Polski do struktur Unii Europejskiej wymusiła dostosowanie prawa krajowego do regulacji UE również w zakresie systemu zamówień publicznych. Unijny system zamówień publicznych to, poza systemem zamówień publicznych państwa członkowskiego, instytucje unijne, a przede wszystkim Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady. W ciągu dziesięciu lat, przede wszystkim w związku z implementacją do krajowych przepisów zasad zawartych w Dyrektywach, wprowadzono wiele nowelizacji ustawy z 1994 roku, aż w końcu jej miejsce w 2004 zajęła nowa ustawa Prawo zamówień publicznych [Dz.U. 2019, poz. 1843].

Przedmiotem regulacji systemu zamówień publicznych są zawierane przez podmioty podlegające tym regulacjom umowy na usługi, dostawy i roboty budowlane.

Zawarcie umowy leasingu przez jsfp jest realizacją zamówienia publicznego i podlega rygorom zasad przeprowadzania zamówień publicznych. Umowa leasingu z punktu widzenia zamówień publicznych jest umową specyficzną, ponieważ dotyczy zamówienia na usługę finansową, ale również jest zamówieniem na dostawę przedmiotu leasingu. W ramach systematyki zamówień publicznych zamówienie to jest klasyfikowane jako dostawa [Starzyński 2016: 458]. Rolę wykonawcy w tej procedurze przejmuje finansujący, a zamawiającym jest korzystający, będący drugą ze stron umowy leasingu. Zamawiający nie ma wpływu na wybór zbywcy, którego wybiera finansujący.

W ramach unijnych regulacji systemu zamówień publicznych określone zostały zasady rozpowszechniania informacji o zamówieniach publicznych. Zunifikowany dla wszystkich krajów Unii sposób rozpowszechniania informacji o zamówieniach publicznych jest jednym z podstawowych warunków transparentności i otwarcia rynku zamówień w skali całej Europy [Urząd Zamówień Publicznych, 2014: 145–146, dostęp 22.02.2020].

Istotnym wyznacznikiem sposobu postępowania, w tym informowania o zamówieniu publicznym, jest próg kwotowy, w jakim wartość szacunkowa danego zamówienia się znalazła – tak zwany próg unijny. Informacje o progach kwotowych wprowadzane są do obrotu prawnego w Polsce odpowiednim przepisem wykonawczym – rozporządzeniem Ministra Rozwoju². Zamówienia publiczne, których wartość szacunkowa przekracza progi unijne ogłaszane są w Suplemencie

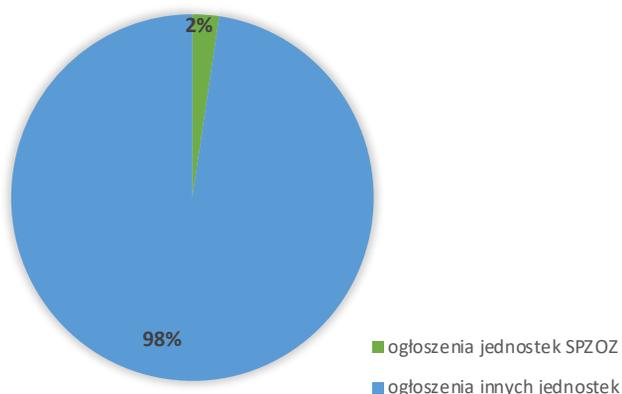
² Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz.U., poz. 2450) aktualne progi kwotowe dla jednostek takich jak publiczne zakłady opieki zdrowotnej wynoszą:

- dla dostaw i usług – 139 000 euro,
- dla robót budowlanych – 5 350 000 euro.

do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej – Tenders Electronic Daily (TED), natomiast zamówienia nie przekraczające progów unijnych publikowane są w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP).

4. ANALIZA KRAJOWYCH POSTĘPOWAŃ O ZAMÓWIENIA PUBLICZNE NA LEASING W PUBLICZNEJ SŁUŻBIE ZDROWIA

Badania empiryczne przeprowadzono na podstawie analizy krajowych postępowań o zamówienia publiczne dotyczących leasingu jako przedmiotu postępowania, ogłoszonych w Biuletynie Zamówień Publicznych w latach 2013–2019. Szczegółowej analizie poddano postępowania, w których zamawiającym był SPZOZ. W celu identyfikacji zamówień publicznych dotyczących leasingu posłużono się kodem CPV³ 66114000-2 (usługi leasingu finansowego), który dla takich postępowań winien być kodem wiodącym.



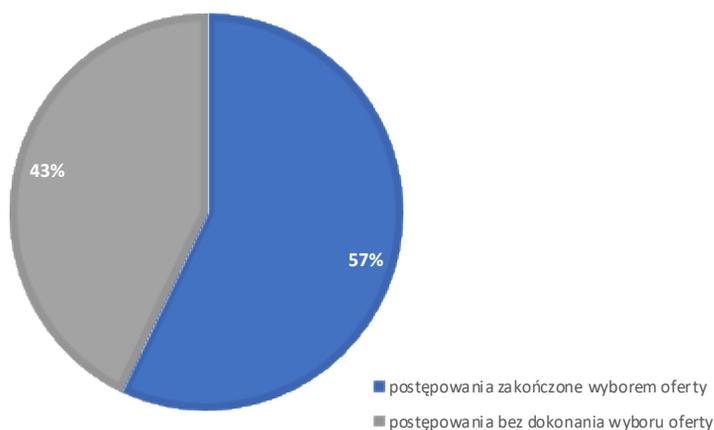
Wykres 1. Struktura udzielanych zamówień, z uwzględnieniem SPZOZ, na zakupy w formie leasingu w latach 2013–2019 opublikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych

Źródło: opracowanie własne.

W latach 2013–2019 zidentyfikowano w BZP populację 339 udzielonych zamówień publicznych na leasing, z czego jedynie 8 było przeprowadzonych przez SPZOZ, co stanowi 2,36% analizowanych zamówień (por. wykres 1). Udział SPZOZ w strukturze zamawiających na rynku zamówień publicznych

³ Wspólny Słownik Zamówień Publicznych (CPV) utworzony dla potrzeb wspólnego systemu zamówień publicznych. System CPV obejmuje kody składające się maksymalnie z 9 cyfr, powiązane ze słownymi sformułowaniami stanowiącymi opis dostaw, robót budowlanych lub usług.

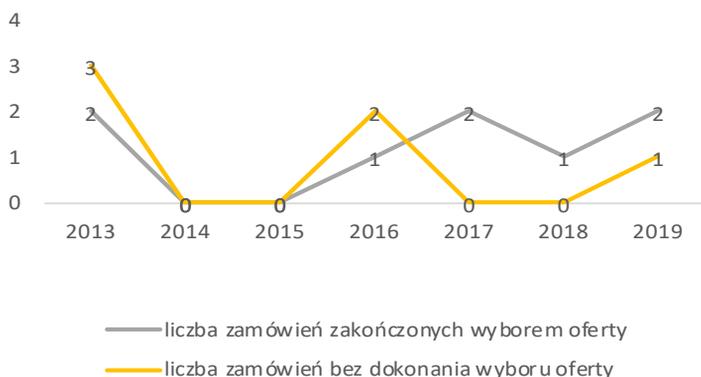
oszacowany został na poziomie około 2,5% [Urząd Zamówień Publicznych 2016: 28, dostęp 22.02.2020]. Biorąc jednak pod uwagę, że około 80% wszystkich zamówień SPZOZ stanowią zamówienia na dostawy, ich wartość oszacowano rocznie na poziomie około 40 mld zł [Szymański 2016: 515]. Porównując te dane ze zidentyfikowanymi 8 postępowaniami na leasing w okresie 7 lat, których wartość zawartych umów wyniosła niewiele ponad 1,5 mln zł, należy stwierdzić, że udział leasingu w finansowaniu działalności SPZOZ jest znikomy.



Wykres 2. Struktura zamówień publicznych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej na zakup w formie leasingu w okresie 2013–2019 według sposobu zakończenia postępowania

Źródło: opracowanie własne.

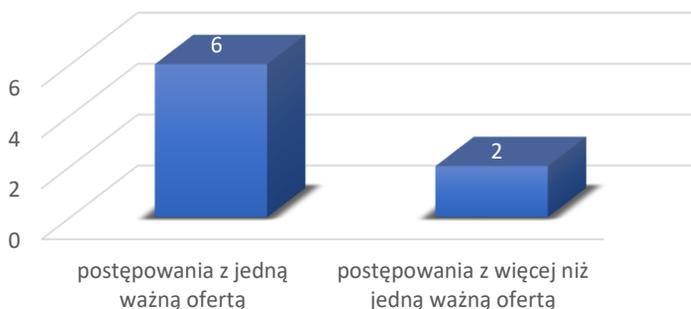
Analiza wszystkich ogłoszonych przez SPZOZ w badanym okresie postępowań o zamówienia publiczne w formie leasingu wykazała znaczny odsetek postępowań nie zakończonych wyborem oferty (por. wykres 2). Na 14 postępowań 8 zakończyło się wyborem najkorzystniejszej oferty, a 6 zostało unieważnionych. Większość unieważnionych postępowań było rozstrzyganych w latach 2013 i 2016 (por. wykres 3), w związku z czym nie ma aktualnie możliwości zweryfikowania w Biuletynach Informacji Publicznej podmiotów zamawiających, rzeczywistych powodów unieważnienia tych postępowań. Zdaniem Autora, najprawdopodobniej przyczyn unieważnienia zidentyfikowanych postępowań należy upatrywać w niewystarczającej ilości złożonych ważnych ofert – dla większości trybów oznacza to brak złożenia jednej ważnej oferty w postępowaniu albo w złożeniu najkorzystniejszej oferty lub ofert z ceną przewyższającą kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.



Wykres 3. Liczba ogłoszeń samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej o zamówieniach publicznych na zakup w formie leasingu w poszczególnych latach w okresie 2013–2019

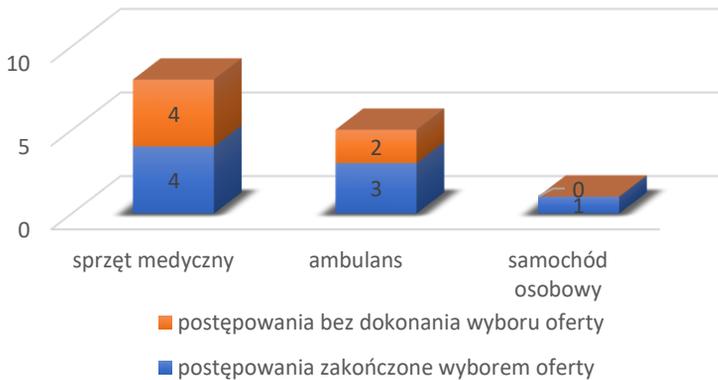
Źródło: opracowanie własne.

Zbadane postępowania zakończone wyborem oferty w większości rozstrzygane były w wyniku złożenia jednej ważnej oferty (por. wykres 4). Przeciętnie w zbadanych postępowaniach zakończonych wyborem złożono 1,75 oferty. Potwierdza to ogólną relatywnie niską, w porównaniu z postępowaniami ogółem, konkurencyjność zamówień publicznych na zakup w formie leasingu w Polsce – w 2018 r. wśród zamówień o wartości powyżej progów UE przeciętnie w jednym postępowaniu wpływało do zamawiającego 2,09 oferty, a w roku 2017 – 2,23 [Urząd Zamówień Publicznych 2019: 42, dostęp 03.06.2020; Starzyński 2014: 243].



Wykres 4. Liczba złożonych ważnych ofert w postępowaniach o zamówienia publiczne samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej na zakup w formie leasingu w latach w okresie 2013–2019

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 5. Struktura postępowań o zamówienia publiczne samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej na zakup w formie leasingu w latach w okresie 2013–2019 według przedmiotu postępowania

Źródło: opracowanie własne.

Przedmiotami wszystkich czternastu analizowanych postępowań było wyposażenie podmiotów w samochody lub sprzęt (por. wykres 5), co spełniało definicję przedmiotu umowy leasingu określonej w kc. Jednak informacje przedstawione przez zamawiających w ogłoszeniach o zamówieniu, mimo tak niewielkiej ilości zamówień, wskazywały na wiele różnych rodzajów leasingu – operacyjny, finansowy, operacyjny z opcją wykupu, finansowy z opcją wykupu. Wystąpił także jeden przypadek leasingu zwrotnego finansowego z opcją wykupu.

Potrzeby zamawiających odzwierciedlały rynkowy podział leasingu, a także rozróżnienie prezentowane w przepisach prawa podatkowego i bilansowego. Natomiast zauważyć trzeba, że identyfikacja leasingu jedynie jako finansowego w słowniku CPV jest tożsama z wizją prezentowaną w międzynarodowych standardach i polskich przepisach kc.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza pozwoliła pozytywnie zweryfikować postawioną we wstępie pracy hipotezę badawczą, że publiczne zakłady opieki zdrowotnej w znikomym stopniu wykorzystują leasing jako uzupełniające źródło finansowania swojej działalności. Dodatkowo ustalono, że zakupy w formie leasingu są bardzo rzadko stosowane na rynku zamówień publicznych. Uzasadnione wydaje się dalsze prowadzenie badań mających na celu poznanie przyczyn takiego stanu rzeczy. Zidentyfikowane w zbadanej próbie przypadki prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na zakup w formie leasingu wskazują również, że

SPZOZ korzystają z różnego typu umów leasingowych, a celem zakupu są aktywa rzeczowe – różnorodny sprzęt medyczny i samochody.

Znaczący udział unieważnionych postępowań oraz postępowań, w których złożono pojedyncze oferty powoduje, że należy zastanowić się, czy przyczyn tego nie można upatrywać w zbyt dużym obciążeniu biurokratycznym wykonawcy, w porównaniu do nakładów pracy niezbędnych do zawarcia umów z podmiotami, których Pzp nie dotyczy. Udział w zamówieniu na finansowanie zakupu w formie leasingu z publicznym zamawiającym wiąże się dodatkowo z koniecznością wyboru dostawcy przedmiotu zamówienia oraz podporządkowaniu się procedurze określonej w Pzp, co nie ma miejsca w przypadku zamawiających niepublicznych. Należy zastanowić się, czy modyfikacje w Pzp w postaci wprowadzenia dwuetapowości takiego zamówienia, poprzez uprawnienie zamawiającego do samodzielnego wyboru dostawcy, w drodze postępowania przetargowego oraz równoległa możliwość uzyskania promesy finansowania przedmiotu dostawy przez instytucję finansową, nie zwiększyłyby popularności zakupów w formie leasingu. Funkcjonujące obecnie narzędzie stałoby się bardziej skuteczne, wspierając służby finansowe podmiotów publicznych w zakresie poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania.

BIBLIOGRAFIA

- Baran M., 2017, *Leasing jako zewnętrzna forma finansowania działalności przedsiębiorstw*, „Studia Ekonomiczne Prawne i Administracyjne”, nr 3.
- Biernacki K., 2016, *Podatkowe uwarunkowania finansowania inwestycji leasingiem operacyjnym lub finansowym*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 4 (82/1).
- Biernat P., Gronk E., 2018, *Leasing jako dodatkowe źródło finansowania działalności gospodarczej przedsiębiorstw w Polsce*, „Przedsiębiorstwo we współczesnej gospodarce – teoria i praktyka”, nr 3.
- Druk sejmowy 1699 z 10 lutego 2000 r. Projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny z uzasadnieniem*; [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/1699/\\$file/1699.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/1699/$file/1699.pdf) [dostęp 15.02.2020].
- Gamova E., Zakirova O., 2019, *Leasing of Hardware and Software Solutions in Health Care Systems: Potential Benefits and Perspectives*, „Advances in Economics, Business and Management Research”, vol. 131.
- Gazda M., 2016, *O procesie racjonalizacji wydatków publicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 1.
- Gniewek E., Gniewek E., P. Machnikowski (red.), 2019, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2017, *Finansowanie służby zdrowia w Polsce na przykładzie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 485.
- GUS, 2018a, *Zdrowie i ochrona zdrowia w 2018 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Krakowie, Warszawa, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/zdrowie-i-ochrona-zdrowia-w-2018-roku,1,9.html> [dostęp: 2.06.2020].

- GUS, 2018b, *Zdrowie i ochrona zdrowia w 2018 r. Aneks tabelaryczny*, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Krakowie, Warszawa, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie-i-ochrona-zdrowia-w-2018-roku,1,9.html> [dostęp 2.06.2020].
- Hałaburda D.A., 2017, *Niestandardowe instrumenty finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 4.
- Hellich E., Wierzowiecka A., 2017, *Nowy model finansowania szpitali w Polsce – szanse i zagrożenia*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 333
- Jönsson B., Hampson G., Michaels J. et al., 2019 *Advanced therapy medicinal products and health technology assessment principles and practices for value-based and sustainable healthcare*. „The European Journal of Health Economics”, vol. 20.
- Keskin M., 2016, *Trendy rozwojowe franchisingu w Polsce i Europie*, „Ekonomia Międzynarodowa”, nr 13.
- Kołek P., 2018, *Problematyka wydatków sektora finansów publicznych w Polsce – wybrane aspekty prawne*, „Rynek-Społeczeństwo-Kultura”, nr 1(27).
- Martynkiewicz-Frank M., 2017, *Klasyfikacja umowy leasingowej w polskim i niemieckim prawie bilansowym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 471.
- Miszczyńska K., 2019, *Efektywność funkcjonowania szpitali publicznych w Łodzi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Molga M., 2016, *Rozwój rynku leasingu w Polsce*, „Studia Ekonomiczne Prawne i Administracyjne”, nr 2.
- Moś Sz., 2017, *Podstawowe szpitalne zabezpieczenie świadczeń opieki zdrowotnej w systemowym kontekście finansowania ochrony zdrowia ze środków publicznych*, „Financial Law Review”, no. 2(3).
- Puławski M., 2018, *Wykorzystanie faktoringu jako źródła finansowania przedsiębiorstw w Polsce*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, vol. 2(92).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, Dz.U. 2019, poz. 2450.
- Starzyński W., 2014, *Leasing w systemie zamówień publicznych w Polsce – uwarunkowania i ocena*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia”, vol. XLVIII, 4 Sectio H.
- Starzyński W., 2016, *Leasing i kredyt w systemie zamówień publicznych w Polsce na tle innych krajów UE*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia”, vol. L, 4 Sectio H.
- Szymański J., 2016, *Aukcja elektroniczna w zamówieniach udzielanych przez publiczną służbę zdrowia*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia”, vol. L, 4 Sectio H.
- Uchwała Nr 13/2018 Komitetu Standardów Rachunkowości z dnia 10.04.2018 r. w sprawie przyjęcia znowelizowanego Krajowego Standardu Rachunkowości nr 5.
- Urząd Zamówień Publicznych 2014, *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej po modernizacji – nowe unijne dyrektywy koordynujące procedury udzielania zamówień publicznych*, 2014, https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0030/24879/UZP_dyrektywy.pdf [dostęp 22.02.2020].
- Urząd Zamówień Publicznych 2016, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2015 r.*, 2016 r., https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0022/41557/Sprawozdanie-Urzedu-Zamowien-Publicznych-za-rok-2015.pdf [dostęp 22.02.2020].
- Urząd Zamówień Publicznych 2019, *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2018 r.*, https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0020/41555/Sprawozdanie-UZP-za-2018.pdf [dostęp 3.06.2020].
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U., nr 16, poz. 93 ze zm.

Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, Dz.U. 1994, nr 76, poz. 344.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2019, poz. 1843.

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. nr 80, poz. 350 ze zm.

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. nr 21, poz. 86 ze zm.

Ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. nr 54, poz. 535 ze zm.

Ustawa z 29 września 2004 r. o rachunkowości, Dz.U. nr 121, poz. 591 ze zm.

Zgliczyński W.S. 2018, *System ochrony zdrowia w Polsce – wybrane zagadnienia*, Studia BAS nr 4.

LEASING AS A SOURCE OF FINANCING INDEPENDENT PUBLIC HEALTHCARE INSTITUTIONS IN POLAND IN THE YEARS 2013–2019

Abstract

The development and functioning of public health services in the situation of limited budgetary resources requires obtaining additional sources of financing. Such actions should not result in the formation of a spiral of liabilities, which may be caused, for example, by short-term loans. It is also important that the acquired source is flexible, burdening the budget to a lower degree than the benefits that can be obtained thanks to its launch. In a market economy, leasing is a proven, additional source of financing for the private sector. Just as private entities, public health services can use leasing as an additional source of financing their activities. The paper presents the results of an empirical study conducted on a time trial from years 2013–2019 regarding the use of leasing by the public health service.

Keywords: leasing, public healthcare institution, public procurement

Przyjęto/Accepted: 12.06.2020
Opublikowano/Published: 30.06.2020