

Paulina Blukacz

Forfaiting metodą finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 108, 19-31

2013

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

PAULINA BLUKACZ

doktorant III roku studiów stacjonarnych na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie

FORFAITING METODĄ FINANSOWANIA INWESTYCJI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wstęp

W wyniku przełomowych przemian jakie dokonały się w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku nastąpiła decentralizacja związana z przeniesieniem części uprawnień władzy centralnej na organy niższych szczebli i reaktywacja samorządu terytorialnego. Na skutek przeniesienia zadań i uprawnień do podejmowania decyzji w zakresie gospodarowania, ze szczebli wyższych do administracyjnych struktur regionalnych, jednostki samorządu terytorialnego uzyskały w ramach obowiązującego prawa samodzielność inwestycyjną.

Celem artykułu jest przedstawienie sposobów finansowania inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego ze wskazaniem forfaitingu, jako jednej z możliwych do zastosowania metod. Zostaną omówione zasady i rodzaje forfaitingu, przedstawione niektóre zagadnienia związane z opodatkowaniem umów forfaitingowych. W związku ze zmianą części przepisów dotyczących jednostek samorządu terytorialnego omówione zostaną kontrowersje wokół sposobu ujmowania wierzytelności forfaitingowych we wskaźnikach zadłużenia. Podsumowanie zawiera ocenę forfaitingu jako alternatywnej metody finansowania inwestycji przez JST¹.

¹ Jednostki samorządu terytorialnego (zwane dalej JST).

1. Sposoby finansowania inwestycji przez JST

Polskie samorządy mają prawo do samodzielnego decydowania o wyborze formy i sposobu pozyskiwania środków niezbędnych do realizacji zaplanowanych inwestycji, jednak z poszanowaniem ograniczeń jakie nakładają na nie obowiązujące akty prawne. Ograniczenia dotyczą np. celów i wielkości zadłużania się jak również źródeł przychodów (źródeł pozyskiwania środków).

Środki na inwestycje realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej zwanymi JST) mogą pochodzić z wielu różnych źródeł. Najczęściej są to:

- a) **środki własne** – na które składają się: dochody bieżące pochodzące z bieżących wpływów jak również z majątku komunalnego (dochody podatkowe i niepodatkowe) oraz dotacje z polskich środków publicznych (subwencja ogólna i dotacje celowe).

Prawo do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych zostało wprost przewidziane dla społeczności lokalnych w postanowieniach Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego² (art. 9 ust. 1 EKST). Karta ta stanowi ponadto, iż wysokość tych zasobów powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo (art. 9 ust 2 EKST)³;

- b) **środki zwrotne** – mogą to być np. pożyczki o charakterze preferencyjnym, kredyty pochodzące z banków komercyjnych, obligacje komunalne. Jest to nadal najbardziej rozpowszechniona forma finansowania JST, a wg szacunków, na koniec 2008 roku kredyty i pożyczki bankowe stanowiły ok. 80% ich zobowiązań, natomiast obligacje komunalne powyżej 15%⁴. Optymalny dla potrzeb JST kredyt inwestycyjny powinien spełniać przynajmniej następujące warunki: powinien być kredytem o dużej wartości, pokrywającym co najmniej 80% wymaganych nakładów inwestycyjnych, powinien być kredytem długo-

² W skrócie EKST.

³ S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego – problematyka prawna*, Zakamycze, 1998 r., s. 29; zob. też I. Lipowicz, *Europejski standard samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie*, ST 1991 nr 11–12, s. 82 i nast., gdzie prezentowany jest krytyczny pogląd o niewystarczającym wyposażeniu gmin w środki konieczne do realizacji nałożonych na nie zadań.

⁴ G. Głównka, *Finansowanie inwestycji jednostek samorządu terytorialnego kredytem bankowym*, Katedra Inwestycji i Nieruchomości, nr 80, Szkoła Główna Handlowa 2010, s. 83.

terminowym udzielonym nawet na okres powyżej 10 lat oraz co równie ważne, powinien być nisko oprocentowany, czyli tani. Powyższe warunki są możliwe do spełnienia, gdyż w roli kredytobiorcy występuje JST, co znacznie obniża poziom ryzyka bankowego oraz wzmacnia możliwości hipotecznego zabezpieczenia spłaty kredytu;

- c) **fundusze unijne** – najczęściej stosowane są w oparciu o programy: Infrastruktura i Środowisko, Kapitał Ludzki, Innowacyjna Gospodarka oraz Regionalne Programy Operacyjne. Utrudnieniem przy korzystaniu z projektów współfinansowanych przez dotacje unijne jest konieczność wniesienia przez beneficjenta udziału własnego mogącego sięgać nawet do 50% wartości projektu;
- d) **rozwiązania mieszane – inne** (np. w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego). W gospodarce rynkowej występują podmioty o zróżnicowanej formie własności i nie jest to przeszkodą, aby podejmowały one wielostronną współpracę na różnych polach swojej aktywności z obopólną korzyścią dla realizowanych projektów.

Samorządy podlegają dużej presji budżetowej, dlatego zauważa się coraz powszechniejszą tendencję do włączania sektora prywatnego do współuczestnictwa w projektach finansowania infrastruktury. Zapotrzebowanie na środki do realizacji samorządowych projektów inwestycyjnych jest tak duże, że jest mało prawdopodobne, aby możliwa była ich samodzielna realizacja, jedynie w oparciu o zasoby finansowe będące w dyspozycji samorządu. Dlatego też bilateralna lub wielostronna współpraca samorządów z kapitałem prywatnym jest nie tylko pożądana, ale wręcz konieczna. W zależności od rodzaju projektu stosowanie alternatywnych i mieszanych metod finansowania może przynieść stronom wiele korzyści. Przede wszystkim ryzyko jest dzielone pomiędzy partnera prywatnego, a samorząd przy finansowaniu przez sektor prywatny (częściowo lub w całości).

Ustawa budżetowa określa m.in. łączną kwotę na jaką w danym roku organy administracji mogą zaciągać zobowiązania finansowe z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wniosek do ministra właściwego do spraw finansów publicznych składa podmiot publiczny określając wnioskodawcę, planowane przedsięwzięcie, planowaną wysokość środków budżetowych przeznaczonych na realizację przedsięwzięcia.

Partnerem po stronie prywatnej przedsięwzięć powinien być inwestor dysponujący odpowiednimi środkami finansowymi, znający lokalny rynek i posia-

dający oprócz doświadczenia w finansowaniu realizacji i zarządzaniu podobnymi projektami także stabilną sytuację finansową.

Zaangażowanie strony publicznej zwykle sprowadza się do wniesienia wkładu własnego, co przy jego ograniczonej wielkości wymusza konieczność określenia priorytetu zadań i poszukiwania takich alternatywnych rozwiązań, które dzięki zmaksymalizowaniu dźwigni inwestycji publicznych umożliwią realizację jak największej ilości projektów.

W podstawowej wersji modelu realizacji zadań publicznych z udziałem kapitału prywatnego sektor prywatny projektuje, realizuje, utrzymuje, eksploatuje i przede wszystkim finansuje zadanie z własnych środków. Rekompensatą za takie zaangażowanie są opłaty za korzystanie z obiektu po jego oddaniu do użytkowania.

2. Pojęcie forfaitingu

Nazwa „forfaiting” pochodzi z języka francuskiego od słowa „a forfait” – co można tłumaczyć jako „z góry”, ryczałt lub oddanie, zrzeczenie się lub zaniechanie praw w stosunku do czegoś. Mimo europejskiego pochodzenia tego określenia, rozwiązanie wywodzi się z USA, gdzie było wykorzystywane jako jedna z możliwych form skupu weksli i wierzytelności w czasach wielkiego kryzysu przełomu lat dwudziestych i trzydziestych XX wieku. Do Europy forfaiting trafił po II wojnie światowej za sprawą finansistów szwajcarskich, którzy zastosowali forfaiting jako instrument wspierania sprzedaży dóbr i finansowania inwestycji.

Forfaiting jest usługą finansową, formą średnio i długoterminowego finansowania operacji kapitałowych i działalności gospodarczej. Przedmiotem umowy mogą być wierzytelności wynikające z weksli, umów dostawy, sprzedaży usług, objęte akredytywą lub powstałe na tle umów leasingu. Transakcje forfaitingowe na ogół łączą ze sobą kilka podmiotów gospodarczych, niekoniecznie powiązanych stosunkami prawnymi. Chodzi tu o zbywcę wierzytelności (forfejtystę), podmiot nabywający, a więc instytucję forfaitingową (forfaiterem jest najczęściej bank lub wyspecjalizowana spółka), dłużnika wierzytelności oraz podmiot, który udziela zabezpieczenia wierzytelności forfaitingowej. Ten ostatni nie jest podmiotem umowy forfaitingowej, lecz gwarantem zobowiązania.

W literaturze dotyczącej tematu spotyka się najczęściej:

- a) forfaiting wierzytelności handlowych – nabycie przez instytucję forfaitingową średnio lub długoterminowej pieniężnej wierzytelności handlowej przed terminem jej płatności z pobraniem na rzecz instytucji forfaitingowej odsetek dyskontowych i z przejęciem ryzyka wypłacalności dłużnika. Nabycie wierzytelności przez instytucję forfaitingową następuje przez zawarcie umowy forfaitingu. Na skutek zawarcia takiej umowy następuje zmiana wierzyciela, w miejsce dotychczasowego wchodzi instytucja forfaitingowa. W wyniku zawarcia umowy forfaitingu forfaiter nie wstępuje w obowiązki wynikające z umowy handlowej. Między innymi na forfaitera nie przechodzi odpowiedzialność z tytułu rękojmi i gwarancji. W transakcji forfaitingu występują zawsze trzy podmioty:
- bank nabywający wierzytelność – instytucja forfaitingowa (forfaiter),
 - sprzedawca lub dostawca towarów albo usług zbywający wierzytelność – forfetysta,
 - klient forfetysty nabywający od niego towar lub usługę – dłużnik forfaitingowy⁵;
- b) forfaiting wierzytelności wekslowych – określane czasem jako dyskont, a forfait dotyczy zakupu średnio i długoterminowego weksła przed terminem płatności, z pobraniem z góry odsetek dyskontowych bez prawa regresu do podmiotu przenoszącego prawa z weksła⁶;
- c) forfaiting wierzytelności leasingowych – czyli nabycie przez forfaitera średnio- i długoterminowej wierzytelności leasingowej przed terminem jej płatności z potrąceniem opłaty na rzecz forfaitera, z przejęciem ryzyka wypłacalności leasingobiorcy⁷.

Niezależnie z którą z wyżej wymienionych form mamy do czynienia forfaiting spełnia dwie funkcje: finansowania i gwarancyjną i jest dla samorządów alternatywą w odniesieniu do takich form finansowania inwestycji jak kredyty, pożyczki czy emisje obligacji komunalnych.

⁵ I. Heropolitańska, P. Kawaler, A. Koziół, *Skup i sprzedaż wierzytelności przez banki*, Twigger SA 1998, s. 211–245.

⁶ I. Heropolitańska, P. Kawaler, A. Koziół, *Skup...*, op.cit., s. 408.

⁷ Ibidem, s. 314.

3. Umowa forfaitingu

Umowa forfaitingu należy do tzw. umów nienazwanych co oznacza, że nie jest stypizowana ustawowo i stanowi umowę pośrednictwa w obrocie gospodarczym. Przyjęto, że do umowy należy stosować przepisy kodeksu cywilnego⁸ dotyczące sprzedaży oraz przepisy dotyczące cesji wierzytelności⁹. Jest to uzasadnione, gdyż przedmiotem umowy jest istniejąca wierzytelność pieniężna. Umowa ta w sensie prawnym zaliczana jest do umów odpłatnych, terminowych, kauzalnych, wzajemnych i konsensualnych.

Nie ma formalnego wymogu dokumentowania zawarcia tej umowy w konkretnej formie, jednak konieczne jest zawarcie jej w formie pisemnej. Ze względu na brak szczegółowych unormowań strony (sprzedawca i forfaiter) ponoszą odpowiedzialność na zasadach ogólnych (z zastosowaniem aktów prawnych regulujących odpowiedzialność kontraktową oraz deliktową). Treść umowy forfaitingowej powinna zawierać poza określeniem stron, dokładnym opisaniu wierzytelności będącej przedmiotem umowy oraz oznaczenia kwoty jaką forfaiter (np. bank) przekazuje forfetyście, również dokładne określenie kosztów umowy (stopa dyskonta), sposobu prawnego zabezpieczenia forfaitingu oraz informacji o tym czy dłużnik forfaitingowy musi (bądź nie) zostać powiadomiony o ewentualnej zmianie wierzyciela.

Forfetystą, czyli przedsiębiorcą któremu w wyniku zawartych umów udokumentowanych fakturami przysługuje zapłata za towary lub usługi może być osoba prawna, fizyczna posiadająca zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych, tak więc nie może być to np. spółka cywilna, lecz jej wspólnicy jako osoby fizyczne.

Dłużnikiem forfaitingowym jest podmiot posiadający wobec forfetysty zobowiązanie zapłaty należności za nabyte produkty lub usługi. Dłużnikiem forfaitingowym może być jednostka samorządu terytorialnego, natomiast (podobnie jak w odniesieniu do forfetysty) nie może być spółka cywilna.

W stosunku do forfaitera (banku zajmującego się skupem wierzytelności bez prawa regresu do zbywcy) prawo bankowe nie stawia szczególnych ograniczeń.

⁸ Kodeks cywilny ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku, (DzU nr 16, poz. 93).

⁹ Zob. wyrok NSA/Ka 1487/94.

Ponieważ forfaiting umożliwia forfajterowi regres tylko w stosunku do dłużnika forfaitingowego, forfajter chcąc się zabezpieczyć przed ryzykiem poniesienia straty, może warunkować wyrażenie zgody na zawarcie tego rodzaju transakcji od spełnienia szeregu wymogów zarówno przez forfetystę, jak i przez dłużnika forfaitingowego¹⁰.

Z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego zamierzających wykorzystać forfaiting do finansowania inwestycji istotne jest, że na etapie przygotowań można wystąpić o tzw. promesę. Promesę z uwzględnieniem postanowień art. 389 kodeksu cywilnego otrzymuje od forfajtera forfetysta, w sytuacji gdy nie zawarł on z dłużnikiem forfaitingowym docelowej umowy, ale na etapie wstępnym zostały określone jej główne założenia i została spisana umowa przedwstępna. Funkcjonuje też (płatna premia opcyjna) krótkoterminowa opcja, zgodnie z którą forfajter podejmuje się zakupu w określonym czasie po z góry ustalonej cenie określonej wierzytelności. Wówczas forfetysta może aż do ustalonego terminu ważności opcji przedstawić wierzytelność do wykupu, a forfajter ma obowiązek ją nabyć.

Do najczęściej stosowanych zabezpieczeń umów forfaitingowych należą: weksle in blanco, poręczenia lub gwarancje bankowe oraz zabezpieczenia hipoteczne.

4. Opodatkowanie umowy forfaitingu

Rozpatrując kwestie opodatkowania forfaitingu należy zauważyć, że:

- a) przychodem zbywcy wierzytelności będzie przychód należny z tytułu zbycia wierzytelności, którym będzie cena wierzytelności wynikająca z umowy;
- b) momentem powstania przychodu zbywcy wierzytelności będzie ostatni dzień miesiąca, w którym nastąpiło zbycie wierzytelności;
- c) kosztem uzyskania przychodu zbywcy wierzytelności będzie wartość nominalna wierzytelności. Koszt ten może być rozliczany w czasie, zgodnie z zasadą odwracalności kosztów. Ponadto zbywca ponosi jeszcze inne koszty jak np. prowizje czy opłaty manipulacyjne, a także

¹⁰ I. Heropolitańska, P. Kawaler, A. Koziół, *Skup...*, op.cit., s. 217–218.

- opłaty za wykonywanie czynności dodatkowych (w przypadku forfajtingu poszerzonego);
- d) momentem zaliczenia wartości tej wierzytelności oraz pozostałych kosztów finansowych do kosztów uzyskania przychodów zbywcy wierzytelności będzie moment powstania przychodu;
 - e) przychodem instytucji forfajtingowej będzie wartość nominalna nabytej wierzytelności oraz dodatkowo należności z tytułu świadczenia usługi finansowej¹¹.

Zbywca wierzytelności, na podstawie umowy forfajtingu, zbywa na rzecz forfajtera wierzytelność, uzyskując kwotę niższą niż wartość tej wierzytelności (kwota ta stanowi jej wartość rynkową). Ponoś on więc z tego tytułu stratę nominalną, różną od straty rzeczywistej. Do kosztów uzyskania przychodów zbywcy wierzytelności zalicza się stratę z tytułu odpłatnego zbycia wierzytelności, o ile uprzednio wierzytelność ta została zarachowana jako przychód należny. W przypadku forfajtingu w związku z jego istotą i okresem finansowania wierzytelności handlowej czynionej jego przedmiotem, będzie to sytuacja typowa¹².

5. Wykorzystanie forfajtingu w JST

Jednostki samorządu terytorialnego chcąc realizować projekty z zastosowaniem forfajtingu powinny, zawarcie umowy o realizacji inwestycji z wyłonionym w postępowaniu przetargowym wykonawcą, przeprowadzić równocześnie z zawarciem przez wykonawcę umowy z forfajterem (zwykle bankiem), w której umieszczona jest ceśja wierzytelności z tytułu wynagrodzenia od JST z wyłączeniem regresu.

Umowa realizacyjna przewiduje wprawdzie wypłatę wynagrodzenia wykonawcy przez JST w wieloletnich ratach, jednak równoległa umowa forfajtingu gwarantuje wypłatę całości wynagrodzenia przez forfajtera przed terminem wymagalności rat, bezpośrednio po odbiorze prac przez JST. W efekcie bank

¹¹ I. Korczyński, *Opodatkowanie umowy forfajtingu*, ODDK Gdańsk 2003, s. 79–80.

¹² I. Korczyński, *Opodatkowanie...* op.cit., s. 85 – por. wyrok NSA z dnia 08.06.1994 r., sygn SA/Ka 1842/93 niepubl.

płaci wykonawcom pełne wynagrodzenie (ewentualnie powiększone o prowizje) niezwłocznie po wykonaniu i odbiorze zakontraktowanych prac¹³.

6. Kontrowersje wokół sposobu ujmowania przez JST wierzytelności forfaitingowych we wskaźnikach zadłużenia

Ostatnie lata pokazały, że rynkiem forfaitingu zainteresowały się jednostki samorządu terytorialnego, postrzegając forfaiting jako jedną z niestandardowych form finansowania inwestycji. W sytuacji gdy poszukiwania innych pozabudżetowych źródeł finansowania przedsięwzięć samorządowych są coraz trudniejsze, a potrzeby związane z finansowaniem inwestycji drogowych czy medycznych coraz większe, forfaiting stanowił korzystne rozwiązanie alternatywne. Tym atrakcyjniejsze, że jest to także sposób przerzucenia ryzyka zwłoki lub braku płatności na banki i instytucje finansowe.

Po 1 stycznia 2013 roku, po przeszło 3 latach prac zaczęły obowiązywać tzw. jednolite zasady forfaitingu URF (*Uniform Rules for Forfaiting*) wydane przez Międzynarodową Izbę Handlu w Paryżu. Oczekuje się, że zasady te uporządkują rynek forfaitingu, którego wartość w ostrożnych prognozach specjalistów bankowi szacują na ponad 300 mld USD¹⁴.

Obecnie coraz częściej finansowane forfaitingiem są wielomilionowe kontrakty inwestycyjne z udziałem sektora publicznego, choć po okresie boomu na inwestycje budowlane, drogowe i infrastrukturalne jaki miał miejsce w związku z przygotowaniem Polski do EURO 2012, obecnie obserwuje się relatywnie zmniejszone zainteresowanie tą formą finansowania. Nie zmienia to faktu, że zawarte w latach poprzednich kontrakty są nadal w ten sposób finansowane, przy pewnym spowolnieniu tempa i ilości zawieranych nowych transakcji.

Do 1 stycznia 2011 roku (przed wprowadzeniem nowelizacji rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010¹⁵) kluczowe dla atrakcyjności forfaitingu jako alternatywnej formy finansowania przez samorządy projektów

¹³ B. Gładysz, A. Polewczak, *Forfaiting jako sposób finansowania samorządów*, Gospodarka i Finanse, 07.02.2011.

¹⁴ banki.wp.pl/forfaiting w polsce/miesięcznik finansowy bank.

¹⁵ Rozporządzenie ministra Finansów z 30 marca 2010 w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji, (DzU nr 57, poz. 366).

inwestycyjnych było to, że nabywca wierzytelności (forfaiter) brał na siebie ryzyko gospodarcze wypłacalności dłużnika, a newralgiczny wskaźnik poziomu zadłużenia samorządu¹⁶ utrzymywał się na stałym poziomie. Dodatkowym argumentem czyniącym forfaiting nader korzystnym rozwiązaniem było rozłożenie płatności na okres wieloletni, przy stosunkowo prostej formule obsługi, bez potrzeby zaciągania kredytu bankowego lub zaangażowania wysokich kwot jako udział własny JST. W tym okresie w trakcie realizacji przedsięwzięć opartych o forfaiting wystąpiły spory wokół sposobu ujmowania przez JST tych wierzytelności we wskaźnikach zadłużenia.

Do dnia 31 grudnia 2010 r. definicja kredytów i pożyczek nie była w rozporządzeniu¹⁷ szczegółowo rozbudowana i nie były w niej ujęte operacje dotyczące forfaitingu. Podział obejmował w zasadzie kredyty i pożyczki sklasyfikowane w zależności okresu na jaki zostały udzielone: na krótko- i długoterminowe. Do długu nie zaliczały się m.in. kredyty handlowe (za wyjątkiem kredytów przejętych od producentów lub dostawców przez bank) powstałe w wyniku bezpośredniego finansowania przez przedsiębiorców transakcji dotyczących wyrobów i usług. Sytuacja się skomplikowała, gdy w 2010 r. Regionalna Izba Obrachunkowa (dalej zwana RIO) we Wrocławiu po przeprowadzonej analizie zadłużenia JST stwierdziła że znaczną część środków finansowych udzielonych samorządom przez kontrahentów przejęły banki. Tym samym, zgodnie z domniemaną przez RIO intencją ustawodawcy, środki te powinny być potraktowane jako pożyczki i zaliczone do zadłużenia objętego procedurą dyscypliny wskaźnikowej. Taka interpretacja była wyjątkowo niekorzystna, gdyż konsekwencją przekroczenia dopuszczalnego poziomu zadłużenia jest zakaz zaciągania nowych zobowiązań i obowiązek wdrożenia przez JST programu naprawczego. Na dodatek istnieje ewentualność, że premier w celu uzdrowienia sytuacji w JST może zastąpić władze samorządowe (zarząd, radę lub sejmik) komisarzem.

¹⁶ Do 31.12.2013 r. obowiązują wskaźniki zadłużenia określone w art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, (DzU nr 249, poz. 2104 ost. zm., DzU 2009, nr 157, poz. 1241) czyli łączna kwota długu JST nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów jednostki w danym roku budżetowym, oraz łączna kwota spłat pożyczek, kredytów i wykupu obligacji nie może przewyższać 15% planowanych na dany rok dochodów.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z 30 marca 2010 w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji, (DzU nr 57, poz. 366).

W wyniku rozstrzygnięcia sądowego, gdzie jako powód wystąpił powiat świdnicki jako JST, WSA we Wrocławiu wydał wyrok IIISA/Wr 23/10, w którym uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie RIO i stwierdził, że w precyzyjnym i zamkniętym katalogu operacji zaliczanych do długu publicznego nie znajduje się niewymagalne wynagrodzenie należne wykonawcy z tytułu realizacji projektu inwestycyjnego (jak również niewymagalne odsetki od tego wynagrodzenia) i nie powinny one zostać zaliczone do składników długu publicznego określonego w ustawie¹⁸ oraz że zastosowana przez RIO wykładnia rozszerzająca przepisu jest niedozwolona.

Po takim orzeczeniu można byłoby się spodziewać, że wyłączenie forfaitingu z listy tytułów dłużnych JST zaliczanych do długu publicznego jest przesądzone. Niestety 23 grudnia 2010 r. uchwalone zostało Rozporządzenie Ministra Finansów¹⁹. A od 1 stycznia 2011 roku wg zapisów §3 tego rozporządzenia do tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego zalicza się m.in.: kredyty i pożyczki, również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

W ten sposób dokonano wyłączenia forfaitingu jako instrumentu alternatywnego finansowania inwestycji przez JST bez jednoczesnej kontroli dopuszczalnych wskaźników zadłużenia.

Wprowadzenie w życie „w trybie pilnym” powyższego rozporządzenia wywołało liczne dyskusje nad zgodnością z prawem tego aktu, podnoszono nawet zarzut jego niekonstytucyjności. Negatywnie wypowiedział się w tej kwestii również Związek Miast Polskich²⁰, gdyż sytuacja finansowa samorządów na

¹⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23.12.2010 r. o szczegółowym sposobie klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, (DzU nr 252, poz. 1692).

²⁰ Związek Miast Polskich to organizacja samorządów miejskich. W roku 2011 skupiała 298 polskich miast. Związek wspiera działania miast i gmin polskich, które zwracają się do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach niekorzystnych dla samorządów aktów prawnych. Związek wniośkuje do prezydenta o niepodpisywanie ustaw niekorzystnych dla samorządów.

skutek wejścia w życie rozporządzenia (notabene bez przepisów przejściowych i z zaledwie kilkudniowym *vacatio legis*) bardzo się skomplikowała, a wiele JST na skutek zmian przepisów przekroczyło ustawowe wskaźniki długu publicznego i przez to utraciło możliwość realizacji projektów np. częściowo finansowanych z dotacji unijnych. Niewątpliwie nowe, wprowadzone 1 stycznia 2011 r. regulacje, nie wpłynęły korzystnie na rozpowszechnienie forfajtingu wśród samorządowców.

Podsumowanie

Pomimo że na świecie forfajting jest rozwiązaniem stosowanym od dawna, w Polsce jest stosunkowo mało rozpowszechniony jako metoda finansowania inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego.

Projekty inwestycyjne administracji samorządowej mają zazwyczaj albo charakter odtworzeniowy, albo rozwojowy i wymagają znacznych nakładów finansowych. Wielkość i rozmach zadań inwestorskich oraz pula środków finansowych niezbędnych do ich realizacji stawia jednostki samorządu terytorialnego z jednej strony w pozycji atrakcyjnego zleceniodawcy dostaw towarów, usług i robót budowlanych, a z drugiej strony wymaga od nich zaangażowania znacznych środków finansowych, które niekoniecznie są w danym momencie w ich dyspozycji w pożądanym kwocie. Dlatego też trwa ciągle poszukiwanie możliwości pozyskiwania atrakcyjnych metod finansowania zewnętrznego. Jedną z nich jest forfajting. W takim kontekście posiada on szereg zalet: pozwala minimalizować ryzyko, wpływa na poprawę przepływów pieniężnych, jest metodą elastyczną, stosunkowo prostą i dostępną.

Z forfajtingu wynikają także korzyści dla drugiej strony umowy: zapewnia ona dostawcom towarów i usług korzystne warunki płatności i uwalnia od ryzyka związanego z windykacją przeterminowanych należności. Dodatkowo, zwykle koszty obsługi transakcji forfajtingowych ponosi nabywca (usługobiorca). Tym samym przedsiębiorca dzięki pewnemu uzyskaniu zapłaty tytułem najczęściej niewymagalnych jeszcze wierzytelności może płynnie zarządzać finansami własnej firmy.

Po zmianach przepisów od 01 stycznia 2011 roku poszerzających dotychczasowe kryteria dotyczące wskaźników zadłużenia, przy bezpośrednim stosowaniu forfajtingu istnieje konieczność uwzględniania finansowania z wykorzystaniem forfajtingu w obliczeniach maksymalnego wskaźnika zadłużenia JST.

Mimo że to ograniczenie nie dyskwalifikuje zupełnie forfaitingu jako metody finansowania inwestycji, pojawiają się głosy o celowości modyfikacji istniejących i wdrożenia nowych, bardziej elastycznych rozwiązań. Muszą być one odpowiednio dobrane do warunków indywidualnego projektu inwestycyjnego (mogą np. opierać się na powołanych do realizacji danego zadania spółkach celowych o mniejszościowych udziałach JST), lecz powinny również priorytetowo traktować cele samorządu, tak by strona publiczna mogła realizować zadania, do których jest zobowiązana wobec lokalnych społeczności. Także i w tym kontekście forfaiting jest atrakcyjnym i godnym szerszej popularyzacji rozwiązaniem umożliwiającym realizację inwestycji samorządowych.

FORFAITING AS A METHOD OF FINANCING INVESTMENTS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS

Summary

The article presents different methods of financing investments of local self-government units and indicates forfaiting as one of available possibilities. Moreover, it elaborates on principles and types of forfaiting, as well as on selected aspects of taxation of forfaiting agreements. In relation to recently amended provisions regulating local self-government units, controversies in including forfaiting debts in debt ratios were commented. Conclusion is devoted for assessment of forfaiting as an alternative method of financing investments of local self-government units.

Translated by Paulina Blukacz