



Problematyka finansów i gospodarki jednostek samorządowych jest stosunkowo często podejmowana na łamach różnego rodzaju opracowań, w tym pozycji książkowych. Choć na rynku wydawniczym – zwłaszcza w ostatnich latach – pojawiło się ich wiele, to niewątpliwie na uwagę zasługuje książka trójki Autorów (Daniel Budzeń, Bartosz Edwarczyk, Kamilla Marchewka-Bartkowiak) pt. *Zarządzanie majątkiem i długiem lokalnym*. O wyjątkowości tego opracowania stanowią: 1) jego koncepcja, tj. połączenie problematyki zarządzania majątkiem i długiem lokalnym, zbudowana na bazie wcześniejszych badań Autorów, ich dociekań naukowych i doświadczeń zawodowych w praktyce samorządowej; 2) konsekwencja układu (każdy rozdział łączy w sobie oba zagadnienia); 3) aplikacyjny charakter, który daje podstawę do prowadzenia pogłębionych badań i wprowadzania rozwiązań mających na celu poprawę efektywności zarządzania na szczeblu samorządowym. Nie umniejszają jej przy tym wątpliwości czy odmienne zdanie piszącej recenzję w odniesieniu do niektórych zastosowanych w książce założeń bądź uproszczeń, co sygnalizowane jest w komentarzu do poszczególnych części opracowania.

Recenzowana książka liczy 290 stron i podzielona została na sześć rozdziałów (dwa pierwsze stanowią podbudowę teoretyczną całości prezentowanych zagadnień), poprzedzonych wstępem, a zwieńczonych zakończeniem, bibliografią (pozycje literaturowe, akty prawne, opracowania i raporty zagranicznych jednostek samorządowych, witryny internetowe) oraz spisami zamieszczonych w niej tabel (36), rysunków (52) i wzorów (21).

Celem przyświecającym Autorom była prezentacja teoretycznego i aplikacyjnego oraz koncepcyjnego ujęcia zarządzania majątkiem i długiem lokalnym na gruncie bogatej literatury tematu, analizy doświadczeń międzynarodowych oraz praktyki polskiej, w szczególności dotyczącej miast na prawach powiatu. Sekwencja rozdziałów została przemyślana w taki sposób, aby od podstaw teoretycznych dotyczących zarządzania majątkiem i długiem publicznym, poprzez praktykę międzynarodową i doświadczenia polskich samorządów z tego zakresu, dojść najpierw do odrębnych koncepcji, a ostatecznie do wspólnej wizji zarządzania majątkiem i długiem o charakterze wdrożeniowym. Szczegółowa zawartość rozdziałów recenzowanej książki jest następująca.

W rozdziale pierwszym („Zarządzanie majątkiem i długiem publicznym – podejście teoretyczne”) zaprezentowano teoretyczne aspekty gospodarowania mieniem komunalnym oraz zarządzania długiem publicznym. Autorzy zaczynają wywód od umiejscowienia gospodarowania w teorii ekonomii, nawiązując do pojęcia racjonalności, ograniczoności i podziału zasobów, zaspokajania potrzeb i dokonywania wyborów. W szczególności rozpatrują pojęcie „gospodarowania” w kontekście działalności człowieka, nauki o racjonalnym gospodarowaniu i ekonomii, odwołując się do dorobku przedstawicieli szkoły klasycznej (W. Petty’ego, A. Smitha, D. Ricarda), szkoły neoklasycznej (J.S. Milla, M.E.L. Walrasa, A. Marshalla, V. Patero) i poglądów przedstawicieli utopijnego socjalizmu (R. Owena, Ch. Fouriera, J.Ch. Simonde’a de Sismondiego, L. Blanca). Pojęcie majątku wyprowadzają od pojęcia i klasyfikacji zasobów, wskazując, że prowadzenie jakiegokolwiek działalności gospodarczej wymaga ich posiadania i rozdysponowywania. Za D. Hume’em przyrównują zasoby rzeczowe (dobra rzeczowe) do kapitału. Dalej – bazując na typologiach bliskich naukom o finansach, zarządzaniu i rachunkowości – dzielą go na kapitał trwałe i obrotowy (stałe i zmienne), podając jednocześnie, że w sektorze publicznym kapitał – ze względu na system ewidencji – określany jest jako fundusz własny jednostki (źródło samofinansowania aktywów), którego rolę odgrywać mogą dochody.

Na bazie przedstawionych rozważań Autorzy wskazują na istotę (cechy) gospodarowania i problemy z nimi związane, które są efektem nieograniczonych potrzeb ludzkich, rzadkości zasobów, dokonywanych wyborów i ponoszonych kosztów alternatywnych. Kierując się przesłankami

o charakterze międzynarodowym i krajowym, stawiają znak równości między pojęciami „gospodarowanie” i „zarządzanie” majątkiem (s. 31), z czym trudno się zgodzić nawet na gruncie rozważań zawartych w książce (s. 32–33). Gospodarowanie, jak sami odnotowują, obejmuje wykonywanie szeregu czynności, z których część ma charakter decyzji bieżących z zakresu dysponowania tym majątkiem, a część decyzji o charakterze perspektywicznym, podkreślającym władczość podmiotów je podejmujących, w zakresie kształtowania wielkości ich substancji. „Zarządzanie” zaś wiąże się przede wszystkim z bieżącym korzystaniem z majątku, jest więc pojęciem węższym.

Drugą część rozdziału pierwszego poświęcono długowi publicznemu – zaprezentowano jego istotę i umiejscowiono tę problematykę w teorii ekonomii. Odwołując się do finansowania wydatków w koncepcji ricardiańskiej ekwiwalencji, teorii zrównoważonego budżetu i teorii systematycznego deficytu Keynesa, Autorzy wskazali przyczyny jego powstawania, rozumienie pojęcia, metodologie liczenia (ESA 2010, EDP, GFSM 2014, SNA 2008) oraz kryteria klasyfikacji.

W rozdziale drugim („Rola zarządzania majątkiem i długiem w samorządzie terytorialnym na podstawie doświadczeń polskich”) skupiono uwagę na istocie zarządzania majątkiem komunalnym i długiem lokalnym, kładąc nacisk na uregulowania prawne determinujące podejmowanie decyzji w obu obszarach, występujących w nich problemach informacyjnych i roli strategicznego podejścia do zarządzania. W szczególności w pierwszej części rozdziału Autorzy odnoszą się do funkcjonujących w literaturze i obrocie prawnym pojęć „mienie” i „majątek”. Przyjmują, że pojęcie „majątek” (zbiór praw) rozumiane wąsko (w szerszym ujęciu „majątek” rozumiany jest w książce jako zbiór praw i obowiązków majątkowych – zbiór aktywów i pasywów – s. 67–68) odpowiada pojęciu mienia. Pojęcia te są więc tożsame w kontekście praw danego podmiotu do składników majątku. Czy prawa te można utożsamiać z aktywami, a obowiązki majątkowe (jak wskazują Autorzy) – z pasywami (bilansowe podejście do majątku, w tym majątku komunalnego)? Niewątpliwie tak, jeśli przyjmie się jednak założenie, że przejawem praw i obowiązków są przepływy finansowe (dochody, przychody, wydatki, rozchody), które prezentowane są w odpowiednich pozycjach bilansu danego podmiotu, w tym jednostki samorządu terytorialnego (JST; szerzej zob. Czerwińska-Kayzer i in. 2019, s. 78–88). Szkoda (z punktu widzenia odbioru prezentowanych treści), że takie odwołanie w recenzowanej książce się nie znalazło.

W analizowanym rozdziale Autorzy słusznie wskazują, że zasady gospodarowania mieniem komunalnym reguluje wiele aktów prawnych (o charakterze ogólnym i miejscowym). W wyliczance tej (s. 70–72) brak jednak wyraźnie odnotowanego priorytetu ustawy o gospodarce nieruchomościami, w której ustawodawca w odniesieniu do składników rzeczowych majątku określa m.in. zakres czynności składających się na gospodarowanie nim oraz prawa i obowiązki jego właściciela. Trudno się również zgodzić ze stwierdzeniem: „Brak lub niewłaściwe gospodarowanie mieniem wynika często z niejasnych i rozproszonych reguł prawnych”, a to „uniemożliwia również porównanie osiągniętych rezultatów w czasie i między jednostkami” (s. 72). Reguły dotyczące gospodarowania majątkiem samorządowym są – poza podstawowym dla majątku rzeczowego aktem, jakim jest ustawa o gospodarce nieruchomościami, i majątku finansowego, jakim jest ustawa o finansach publicznych – określone w różnych, ale nie tak licznych aktach prawnych o charakterze ogólnym, których przepisy w ostatnich latach w podstawowym zakresie niewiele się zmieniły. Porównywanie rezultatów w czasie z tego punktu widzenia byłoby więc możliwe. Co innego porównywanie danych (zasobów majątku i związanych z nim przepływów finansowych) między jednostkami samorządowymi. Są one nieporównywalne, albowiem kształtowane w indywidualny sposób w każdej JST. Osobną kwestią pozostaje to, czy zasób majątku samorządowego w danej JST jest optymalny z punktu widzenia realizowanych przez nią zadań i czy decyzje dotyczące zmian w jego zakresie są racjonalne (szerzej zob. Kotlińska 2016). Autorzy słusznie podkreślają natomiast (s. 22–23), że brak jest ujednoczonych procedur analizy i prezentacji w przetworzonej formie danych do oceny zarządzania majątkiem przez organy władzy samorządowej i członków wspólnoty samorządowej. Dokumentem takim mogłaby być wieloletnia prognoza majątkowa (szerzej zob. Kotlińska 2010). Waleru tego nie spełnia w znormalizowany sposób określona zawartość informacji o stanie mienia (szerzej zob. Kotlińska 2005), na co wskazują Autorzy w zakończeniu tej części rozważań.

W drugiej części drugiego rozdziału czytelnikowi przybliżana jest wartość zadłużenia podsektora samorządowego w Polsce w latach 2011–2018, w tym katalog tytułów dłużnych, a także definiowane są, po pierwsze, pojęcie zarządzania długiem, z akcentowanym wieloletnim horyzontem

czasowym podejmowanych decyzji, i jego cele (w ujęciu makro- i mikroekonomicznym) oraz, po drugie, strategia zarządzania długiem lokalnym. Autorzy w tym kontekście odnieśli się do funkcjonalności wieloletnich prognoz finansowych sporządzanych w jednostkach samorządowych i reguł zadłużeniowych JST, zmienionych od 2021 roku.

Ciekawe, pogładowe treści w kontekście omawianych w książce zagadnień znajdziemy w rozdziale trzecim („Zarządzanie majątkiem i długiem lokalnym w praktyce międzynarodowej”). Zaprezentowano w nim bowiem międzynarodowe doświadczenia w zakresie zarządzania majątkiem lokalnym i długiem samorządowym, opierając się w głównej mierze na krajach anglosaskich i pozaanglosaskich, ze szczególnym uwzględnieniem członków Unii Europejskiej. W przypadku majątku komunalnego omówione zostały doświadczenia: Nowej Zelandii, Australii, USA, Kanady, a także: Wielkiej Brytanii, Szkocji, Szwajcarii, Holandii i Chorwacji, w ramach których znaleźć można informacje o ramach koncepcyjnych gospodarowania majątkiem publicznym w tych krajach oraz o organizacjach zajmujących się omawianą problematyką. Międzynarodowe rozwiązania w zakresie zarządzania długiem publicznym zaprezentowano na bazie doświadczeń z: USA, Kanady, Australii, Wielkiej Brytanii i Nowej Zelandii, a także wybranych krajów UE (Szwecji, Włoch).

W rozdziale czwartym („Zarządzanie majątkiem i długiem w świetle analiz statystycznych, finansowych oraz badań ankietowych miast na prawach powiatu w Polsce”) Autorzy zaprezentowali własne badania statystyczne oraz ankietowe, a ich ocenę oparli na analizie wyników zaproponowanych w tym celu autorskich wskaźników.

W pierwszej części rozdziału znajdziemy informacje o wartości majątku publicznego, wartości wskaźnika samofinansowania majątku, stosowanego przez Ministerstwo Finansów w Polsce, a następnie wartości autorskich wskaźników (zrównoważenia majątku, odnowienia środków trwałych i operacyjnej kapitałochłonności majątku wykorzystywanego długoterminowo), obliczone na podstawie sprawozdań finansowych miast na prawach powiatu publikowanych przez Ministerstwo Finansów dla lat 2011–2018. Zaprezentowano w niej również wybrane zagadnienia z zakresu zarządzania majątkiem lokalnym na podstawie wyników badań ankietowych przeprowadzonych wśród przedstawicieli urzędów tych miast w 2016 r. W drugiej części rozdziału dokonano diagnozy zarządzania długiem publicznym w miastach na prawach powiatu w Polsce na podstawie ich danych finansowych z wybranych lat okresu 2011–2018. Przeanalizowano wpływ zadłużenia i kosztów jego obsługi na sytuację finansową badanych jednostek samorządowych, z wykorzystaniem zestawu autorskich wskaźników (finansowania budżetu źródłami bezzwrotnymi, obciążenia dochodów bieżących kosztami obsługi długu, zabezpieczenia spłaty długu nadwyżką operacyjną, bezpieczeństwa spłaty długu, ryzyka refinansowania długu JST), które uzupełniają te stosowane w tym zakresie przez Ministerstwo Finansów. Rozdział kończy prezentacja wyników przeprowadzonych pod koniec 2018 r. badań ankietowych na temat zarządzania długiem lokalnym w miastach na prawach powiatu w Polsce.

W rozdziale piątym („Koncepcje zarządzania majątkiem i długiem lokalnym – podejście strategiczne”) prezentowane są dwie koncepcje o charakterze wdrożeniowym: gospodarowania majątkiem komunalnym oraz zarządzania długiem lokalnym. Rozwiązania te – jak wskazują Autorzy we wstępie do książki – bazują na badaniach i wnioskach zawartych w ich rozprawach doktorskich (Bartosz Edwarczyk – *Gospodarowanie mieniem a ocena sytuacji rzeczowo-finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Daniel Budzeń – *Zarządzanie długiem lokalnym na przykładzie miast na prawach powiatu*). Podstawą pierwszej koncepcji jest dokument pod nazwą „Strategia gospodarowania majątkiem komunalnym”, w którego częściach znalazłyby się odpowiednio: I – dane o stanie majątku i analiza gospodarowania nim, II – ocena gospodarowania składnikami majątku w cyklu ich życia, III – weryfikacja potrzeb i oczekiwań interesariuszy, IV – prognoza przepływów finansowych dotyczących składników majątku, V – ocena korzyści i ryzyka gospodarowania majątkiem komunalnym. Szkoda, że choć nazwa przywołanego dokumentu sugeruje objęcie nim całego majątku lokalnego, to z opisu jego zawartości wynika, iż został ograniczony do majątku niefinansowego, czym upodabnia się w pewnym zakresie do dokumentu istniejącego w literaturze pod nazwą „Sprawozdanie z gospodarki nieruchomościami komunalnymi” (Kotlińska 2009, s. 299–301). Koncepcję zarządzania długiem lokalnym zaprezentowano na przykładzie dwóch miast i została ona zbudowana na bazie treści przedstawionych w rozdziałach drugim i czwartym recenzowanej książki.

W rozdziale szóstym („Zarządzanie majątkiem i długiem lokalnym”) prezentowana jest koncepcja zarządzania aktywami i pasywami (*asset and liability management*, ALM), będąca płaszczyzną integracji wdrażanych na szczeblu samorządowym odrębnych działań w zakresie zarządzania majątkiem oraz zarządzania długiem. Opiera się ona na teorii zarządzania aktywami i pasywami publicznymi, przedstawionej w książce współautorki recenzowanego opracowania (Marchewka-Bartkowiak 2011), i bazuje na strategii zarządzania, w której sektor publiczny (lub jego poszczególne jednostki) podejmuje decyzje na podstawie informacji płynących z bilansu i umożliwiających mu efektywne zabezpieczenie finansowe oraz ograniczenie ryzyka płynności w krótkim i długim okresie.

Koncepcja ALM jest stosowana do oceny sytuacji finansowej podmiotów publicznych w krajach pozaunijnych. W UE, mimo istnienia metodologii ESA (*European System of Accounts*), w dalszym ciągu ocena ta oparta jest na klasycznych danych budżetowych i odrębnej metodologii liczenia długu publicznego. Zdaniem Autorów koncepcja ALM (co prawda nie w całości) może być z powodzeniem wdrożona na szczeblu samorządowym w Polsce, albowiem JST mają obowiązek tworzenia i raportowania bilansów. W ich ocenie zastosowanie tej koncepcji na szczeblu samorządowym umożliwi efektywne zarządzanie i majątkiem, i długiem lokalnym.

Druga część rozdziału szóstego to – z aplikacyjnego punktu widzenia – chyba najciekawszy fragment książki. Zawiera ona: 1) krytyczną ocenę zasad sprawozdawczości finansowej i budżetowej stosowanej przez jednostki samorządowe w Polsce i 2) prezentację zestawu wskaźników stworzonych na potrzeby wdrożenia koncepcji ALM, które pozwalają ocenić efektywność zarządzania majątkiem i długiem lokalnym. Istotą prezentowanych wskaźników (finansowania majątku długiem, dobrobytu, zabezpieczenia długu aktywami trwałymi, zobowiązań netto w metodologii Eurostatu, płynnej obsługi długu, obciążenia środków własnych spłatą długu) jest zastosowanie miar, które łączą dane ze sprawozdań finansowych i sprawozdań budżetowych JST. To w opinii Autorów pierwszy krok do wdrożenia na szczeblu samorządowym koncepcji ALM. Kolejnymi krokami powinny być zmiany metodologiczne i strategiczne, wspomagające efektywne dysponowanie majątkiem i środkami publicznymi. Aby jednak było to możliwe, trzeba rozwiązać wiele sygnalizowanych w książce problemów, a różne podmioty powinny podjąć szereg działań.

Podsumowując, recenzowana monografia to ciekawe i inspirujące opracowanie, które powinno znaleźć czytelników zarówno wśród badaczy finansów i gospodarki samorządowej, jak i – co niezwykle ważne – wśród osób zarządzających jednostkami samorządowymi. Może być ono przyczynkiem do badań z zakresu efektywności wykorzystania zasobów samorządowych, jak również działań w praktyce samorządowej w tym obszarze.

Literatura

- Czerwińska-Kayzer D., Kotlińska J., Kotliński G., 2019, *Sprawozdanie finansowe i jego zawartość informacyjna (na przykładzie wybranych rodzajów podmiotów gospodarczych)*, Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Kotlińska J., 2005, „Informacja o stanie mienia komunalnego dokumentem wspomagającym proces zarządzania nieruchomościami komunalnymi”, *Finanse Komunalne*, nr 7–8, s. 62–73.
- Kotlińska J., 2009, *Finansowe aspekty gospodarki nieruchomościami komunalnymi w Polsce (na przykładzie dużych miast)*, Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Kotlińska J., 2010, „Wieloletnie programowanie w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce”, w: T. Juja (red.), *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe UEP (z. 141, s. 235–245), Poznań: Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.
- Kotlińska J., 2016, *Nieruchomości komunalne jako dobra publiczne i rynkowe w Polsce. Możliwości, przyczyny, uwarunkowania i dochody ze sprzedaży nieruchomości komunalnych*, Bydgoszcz: Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy.
- Marchewka-Bartkowiak K., 2011, *Zarządzanie długiem Skarbu Państwa. Implikacje dla strefy euro*, Warszawa: Wydawnictwo Difin.

Janina Kotlińska
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Instytut Ekonomii i Finansów