



**Uniwersytet
Gdański**

ROZPRAWA DOKTORSKA

Strukturyzacja finansowania projektów infrastrukturalnych gmin

mgr Michał Komorowski

WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA

KATEDRA INWESTYCJI I NIERUCHOMOŚCI

Rozprawa doktorska napisana
na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego
pod kierunkiem dr. hab. Anny Wojewnik-Filipkowskiej, prof. UG

Sopot, dn. 2024-09-12

Podziękowania

Pragnę wyrazić podziękowania prof. zw. dr hab. Krystynie Dziworskiej za jej energię, dobre słowo i ducha naukowego, którego zaszczepiła we mnie w trakcie wspólnych dyskusji.

Dziękuję dr hab. Annie Wojewnik-Filipkowskiej, prof. UG za opiekę merytoryczną, oraz skuteczną motywację, która pozwoliła doprowadzić tę pracę do końca.

Dziękuję moim Koleżankom i Kolegom, z którymi współpracowałem przez wiele lat przy strukturyzacji finansowania projektów infrastrukturalnych z zakresu wodociągów i kanalizacji. Rozmowy z Wami były zawsze pasjonujące i merytoryczne.

Dziękuję też mojej Żonie za jej wsparcie, które pozwoliło mi na napisanie tej pracy.

Abstrakt

Tytuł rozprawy: Strukturyzacja finansowania projektów infrastrukturalnych gmin

Słowa kluczowe: woda, ścieki, zrównoważony rozwój, ESG, finansowanie, modele, struktury, efektywność, rozwój lokalny.

Celem głównym dysertacji jest zaproponowanie oryginalnego koncepcyjnego modelu strukturyzacji finansowania infrastrukturalnych projektów wodociągowo-kanalizacyjnych umożliwiającego realizację określonych celów zrównoważonego rozwoju.

Realizacja celu głównego wymagała określenia szeregu celów szczegółowych, którym odpowiada przyjęta struktura pracy:

- (C1.) Umieszczenie problematyki badań w kontekście teoretycznym i koncepcyjnym, w szczególności w teorii zarządzania publicznego i zrównoważonego rozwoju, w którym „funkcjonują” projekty infrastrukturalne na poziomie lokalnym.
- (C2.) Identyfikacja kluczowych czynników, które wpływają efektywność zarządzania publicznego.
- (C3.) Określenie uwarunkowań prawno-organizacyjnych funkcjonowania gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego odpowiedzialnych za rozwój lokalny.
- (C4.) Określenie roli infrastruktury w rozwoju lokalnym na gruncie teorii.
- (C5.) Ocena potencjału finansowego samorządów do realizacji projektów infrastrukturalnych.
- (C6.) Usystematyzowanie źródeł finansowania projektów infrastrukturalnych gmin, istotnych z punktu widzenia projektów wodociągowo-kanalizacyjnych.
- (C7.) Identyfikacja modeli strukturyzacji finansowania projektów wodociągowo-kanalizacyjnych w warunkach zrównoważonego rozwoju.
- (C8.) Określenie rozwiązań organizacyjno-finansowych w zakresie gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej w gminach na wybranych przypadkach.
- (C9.) Weryfikacja autorskiego modelu strukturyzacji finansowania projektów infrastrukturalnych.

W ujęciu teoriopoznawczym celem rozprawy jest wyjaśnienie złożonych uwarunkowań strukturyzacji finansowania projektów infrastrukturalnych. Zaś w ujęciu utylitarnym, celem jest stworzenie nowego modelowego postępowania w procesie strukturyzacji finansowania

projektów z zakresu infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju, a skierowanego do decydentów odpowiedzialnych za systemy wodociągowo-kanalizacyjne gmin.

Sprecyzowany problem naukowy, zidentyfikowana luka w dotychczasowym dorobku i wyznaczone cele pozwoliły na sformułowanie głównej hipotezy badawczej:

H: Optymalizacja modelu strukturyzacji finansowania projektu infrastrukturalnego z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju wymaga zastosowania podejścia wielokryterialnego.

Sformułowano następujące hipotezy badawcze pomocnicze:

- (H1.)Strukturyzacja finansowania projektów infrastrukturalnych z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej wymaga przestrzegania zasad ESG.
- (H2.)Obniżenie kosztów finansowych w strukturyzacji finansowania projektów infrastrukturalnych jest możliwe dzięki wykorzystaniu środków Unii Europejskiej.
- (H3.)Wykorzystanie środków Unii Europejskiej w strukturyzacji finansowania projektów infrastrukturalnych daje możliwość wzrostu efektywności inwestycji infrastrukturalnych.
- (H4.)Nadrzędnym kryterium optymalizacji modelu strukturyzacji finansowania inwestycji infrastrukturalnych jest dostępność cenowa.
- (H5.)Zastosowanie wielokryterialnego modelu strukturyzacji finansowania projektów infrastrukturalnych pozytywnie wpływa na długofalowy efekt ekonomiczny, społeczny i środowiskowy realizowanych projektów infrastrukturalnych.

Rozprawa składa się z 8 rozdziałów.

Rozdział 1 "Wybrane koncepcje zarządzania publicznego w kontekście zrównoważonego rozwoju" umiejscawia problem badawczy w szerszej perspektywie teoretycznej, koncentrując się na ewolucji zarządzania publicznego i czynnikach krytycznych dla jego skuteczności. Zarządzanie publiczne w kontekście zrównoważonego rozwoju obejmuje wdrażanie zasad z Agendy 2030 i strategii ESG. Instytucje publiczne, w tym samorządy lokalne, odgrywają kluczową rolę w osiągnięciu Celów Zrównoważonego Rozwoju (SDGs) poprzez zarządzanie zasobami i projektowanie polityk, które odpowiadają na potrzeby środowiskowe, społeczne i ekonomiczne. Rozdział podkreśla również znaczenie współpracy między różnymi podmiotami i zaangażowania społecznego.

Rozdział 2 "Geneza i organizacja samorządności lokalnej jako determinanta odpowiedzialności za rozwój lokalny" bada prawno-organizacyjne warunki funkcjonowania gmin jako podstawowych jednostek odpowiedzialnych za rozwój lokalny. Rozdział analizuje ewolucję samorządu lokalnego od czasów starożytnych do współczesności i opisuje zasady rządzące współczesnym samorządem lokalnym w Polsce. Rozdział podkreśla decentralizację, przejrzystość i adekwatność finansową jako kluczowe elementy skutecznego świadczenia usług i rozwoju lokalnego.

Rozdział 3 "Rola infrastruktury w rozwoju lokalnym" definiuje rolę infrastruktury w rozwoju lokalnym z teoretycznego punktu widzenia, podkreślając jej znaczenie jako kapitału społecznego, który jest niezbędny dla wzrostu społeczno-gospodarczego. Omawia różne rodzaje infrastruktury: szarą, zieloną, niebieską i brązową, oraz ich znaczenie dla zrównoważonego zarządzania zasobami.

Rozdział 4 "Organizacja finansów JST i ich kondycja finansowa w latach 2004-2022" ocenia potencjał finansowy samorządów w realizacji projektów infrastrukturalnych. Analizuje zasady zarządzania finansami publicznymi i zmiany w systemie środków publicznych w latach 2004-2022. Analiza ujawnia, że ograniczenia finansowe często utrudniają długoterminowe planowanie infrastruktury.

Rozdział 5 "Finansowanie projektów infrastrukturalnych gmin" koncentruje się na usystematyzowaniu źródeł finansowania projektów infrastrukturalnych gmin, szczególnie w zakresie infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej, podkreślając, że zrównoważone finansowanie wykracza poza maksymalizację zysku, uwzględniając długoterminowe tworzenie wartości, w tym aspekty społeczne i środowiskowe.

Rozdział 6 "Modele strukturyzacji projektów infrastrukturalnych w warunkach zrównoważonego rozwoju" identyfikuje modele strukturyzacji projektów wodno-ściekowych w warunkach zrównoważonego rozwoju. Omawia różne modele obejmujące partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) i przedsiębiorstwa komunalne, podkreślając ich zalety i wyzwania.

Rozdział 7 "Usługi wodociągowo-kanalizacyjne w województwie pomorskim – analiza wybranych przypadków" analizuje usługi wodno-ściekowe w jedenastu gminach poprzez wybrane studia przypadków. Ilustruje praktyczne wyzwania w rozwoju infrastruktury w ramach zrównoważonego podejścia, podkreślając różne formy organizacyjne stosowane przez gminy.

Rozdział 8 "Autorska propozycja strukturyzacji finansowania infrastrukturalnych projektów wodociągowo-kanalizacyjnych " jest ostatnim rozdziałem, który przedstawia oryginalny model strukturyzacji finansowania projektów infrastruktury wodno-ściekowej w realiach operacyjnych samorządów lokalnych. Model uwzględnia czynniki demograficzne, modelowanie makroekonomiczne, prognozowanie popytu, planowanie inwestycji, modelowanie podatkowe, analizę kondycji finansowej, prognozowanie kosztów, prognozowanie przychodów, strategie finansowania, ocenę rentowności, modelowanie dostępności cenowej i zarządzanie projektami.

Konkluzją z przeprowadzonych badań jest stwierdzenie, że strukturyzacja finansowania projektów infrastrukturalnych z wykorzystaniem funduszy UE wymaga przestrzegania zasad ESG w celu aktywacji korzyści ze zrównoważonych źródeł finansowania. Autor zauważa również, że choć fundusze UE mogą znacznie obniżyć koszty finansowania, to mogą prowadzić do pojawienia się znacznych obciążeń podatkowych. Proponowany model podkreśla dostępność cenową jako podstawowe kryterium optymalizacji i integruje kryteria SDG i ESG w planowaniu projektów infrastrukturalnych.

Abstract

Dissertation title: Structurization of municipal infrastructure projects financing.

Keywords water, sewage, sustainable, ESG, financing, models, structures, efficiency, local development.

The dissertation aims to propose an original conceptual model for structuring the financing of water and sewage infrastructure projects to achieve specific sustainable development goals. Author's intention was to provide a comprehensive tool that serves as a "roadmap" for planning financing, including the selection of financing methods, formal financing structures, and choosing various sources of infrastructure project funding. This roadmap aims to enhance the efficiency of public service management and support local development in line with sustainable development principles.

The realization of the main objective required the identification of several specific objectives, which correspond to the adopted structure of the work:

- (C1.) Positioning the research issues in a theoretical and conceptual context, particularly in public management and sustainable development theory, where infrastructure projects "operate" at the local level (Chapter 1).
- (C2.) Identifying key factors that affect the efficiency of public management (Chapter 1).
- (C3.) Determining the legal and organizational conditions for the functioning of municipalities as basic units of local government responsible for local development (Chapter 2).
- (C4.) Defining the role of infrastructure in local development from a theoretical perspective (Chapter 3).
- (C5.) Assessing the financial potential of local governments to implement infrastructure projects (Chapter 4).
- (C6.) Systematizing sources of financing for municipal infrastructure projects, significant from the perspective of water and sewage projects (Chapter 5).
- (C7.) Identifying models for structuring the financing of water and sewage projects under sustainable development conditions (Chapter 6).

- (C8.) Determining organizational and financial solutions in water and sewage management in municipalities based on selected cases (Chapter 7).
- (C9.) Verifying the author's model for structuring the financing of infrastructure projects (Chapter 8).

Achieving specific objectives (C1) and (C2) is necessary to "embed" the proposed model in a broader theoretical context. Achieving specific objectives (C3), (C4), and (C5) will allow for "embedding" the proposed model in the realities of local government operations and provide structured knowledge about decision-making conditions and responsibility distribution in investment planning. Achieving specific objective (C4) will also allow for properly positioning the proposed financing structuring model in a broader theoretical context, as well as indicating relationships between infrastructure development and sustainable development at the local level, which will then allow for indicating expected effects of implementing infrastructure projects. Achieving specific objective (C7) will allow for a comprehensive approach to possible solutions in the proposed model. Achieving specific objective (C8) will enable gathering empirical material for the conceptual financing structuring model. Ultimately, specific objective (C9) will establish the usefulness of the proposed model.

From an epistemological perspective, the dissertation aims to explain complex conditions for structuring infrastructure project financing. From a utilitarian perspective, it aims to create a new model procedure in structuring financing for water and sewage infrastructure projects in line with sustainable development principles, directed at decision-makers responsible for municipal water and sewage systems.

The specified scientific problem, identified gap in existing knowledge, and defined objectives allowed for formulating the main research hypothesis: Optimizing a model for structuring infrastructure project financing while adhering to sustainable development principles requires a multi-criteria approach. The following auxiliary research hypotheses were formulated:

- (H1.) Structuring infrastructure project financing using European Union funds requires compliance with ESG principles.
- (H2.) Reducing financial costs in structuring infrastructure project financing is possible through using European Union funds.
- (H3.) Using European Union funds in structuring infrastructure project financing allows for increased efficiency of infrastructure investments.

- (H4.) The primary criterion for optimizing a model for structuring infrastructure investment financing is price accessibility.
- (H5.) Applying a multi-criteria model for structuring infrastructure project financing positively impacts long-term economic, social, and environmental effects of implemented infrastructure projects.

The dissertation consists of 8 chapters.

Chapter 1 “Sustainable Development and ESG in Public Management” places the research problem in a broader theoretical perspective, focusing on public management's evolution and the factors critical for its effectiveness. Public management in the context of sustainable development involves implementing principles from Agenda 2030 and ESG strategies. Public institutions, including local governments, play a crucial role in achieving Sustainable Development Goals (SDGs) through resource management and policy design that address environmental, social, and economic needs. The chapter also highlights the importance of collaboration between various entities and social engagement.

Chapter 2 “Local Self-Government as a Determinant of Local Development” examines the legal-organizational conditions of municipalities as basic units responsible for local development. Chapter analyzes the evolution of local self-government from ancient times to the present and describes the principles governing contemporary local governance in Poland. The chapter emphasizes decentralization, transparency, and financial adequacy as key elements for effective service delivery and local development.

Chapter 3 “The Role of Infrastructure in Local Development” defines infrastructure's role in local development from a theoretical standpoint, highlighting its significance as social capital that is highly essential for socio-economic growth. It discusses different types of infrastructure: gray, green, blue, and brown, and their relevance to sustainable resource management.

Chapter 4 “Financial Condition of Local Governments (2004-2022)”, evaluates the financial potential of local governments in infrastructure projects implementation. It analyzes public finance management principles and the changes in public funds system from 2004 to 2022. The analysis reveals that financial constraints often hinder long-term infrastructure planning.

Chapter 5 “Financing Municipal Infrastructure Projects” with a focus set on systematizing sources of financing for municipal infrastructure projects, particularly water and

sewage systems underscores that sustainable financing goes beyond profit maximization by considering long-term value creation, including social and environmental aspects.

Chapter 6 "Models for Structuring Infrastructure Projects" identifies models for structuring water and sewage projects under sustainable development conditions. It discusses various models involving public-private partnerships (PPP) and municipal enterprises, emphasizing their advantages and challenges.

Chapter 7 "Case Studies in Pomeranian Voivodeship" analyzes water and sewage services in eleven municipalities through selected case studies. It illustrates practical challenges in infrastructure development within a sustainable framework, highlighting different organizational forms used by municipalities.

Chapter 8 "Proposed Model for Financing Infrastructure Projects" is a final chapter that presents an original model for structuring financing for water and sewage infrastructure projects within local governments' operational realities. The model incorporates demographic factors, macroeconomic modeling, demand forecasting, investment planning, tax modeling, financial condition analysis, cost forecasting, revenue forecasting, financing strategies, profitability assessment, price accessibility modeling, and project management.

The dissertation concludes that structuring infrastructure project financing using EU funds requires adherence to ESG principles to activate benefits from sustainable sources. It also notes that while EU funds can reduce financing costs significantly, they may lead to substantial tax burdens. The proposed model emphasizes price accessibility as a primary optimization criterion and integrates SDG and ESG criteria into project planning.

Overall, the dissertation achieves its main goal by proposing a conceptual model that aids in planning infrastructure project financing while supporting sustainable local development goals.

Spis treści

Wstęp	14
Rozdział 1 Wybrane koncepcje zarządzania publicznego w kontekście zrównoważonego rozwoju	29
1.1. Zrównoważony rozwój i ESG jako kontekst zarządzania publicznego	29
1.2. Ewolucja modeli zarządzania publicznego	37
1.3. New Public Management – przesłanki, zasady, przykłady implementacji	41
1.4. Nowe Współrzędzenie Publiczne jako alternatywa dla NPM	47
1.5. Public Value Management	51
1.6. Inne koncepcje w nurcie post-New Public Management	55
1.6.1. Nowa Służba Publiczna	55
1.6.2. Whole-of-Government	56
1.6.3. Motywacja Służby Publicznej (PSM)	58
1.6.4. Digital Era Governance	58
1.7. Efektywność w zarządzaniu publicznym w świetle wybranych koncepcji	61
Rozdział 2 Geneza i organizacja samorządności lokalnej jako determinanta odpowiedzialności za rozwój lokalny	67
2.1. Ewolucja i definicje samorządności – od starożytności po współczesność	67
2.2. Geneza samorządu terytorialnego na ziemiach polskich	70
2.3. Zasady funkcjonowania współczesnego samorządu terytorialnego w Polsce	74
2.4. Zadania samorządu terytorialnego w Polsce	77
Rozdział 3 Rola infrastruktury w rozwoju lokalnym	82
3.1. Infrastruktura i jej typologia w ujęciu ekonomicznym, technicznym i społecznym	82
3.2. Właściwości i skutki cech infrastruktury	89
3.3. Znaczenie infrastruktury dla zrównoważonego rozwoju lokalnego	94
Rozdział 4 Organizacja finansów JST i ich kondycja finansowa w latach 2004-2022 ...	102
4.1. Finanse samorządu terytorialnego – zagadnienia wprowadzające	102
4.1.1. Miejsce finansów samorządu terytorialnego w strukturze finansów publicznych	102
4.1.2. Podstawowe kategorie finansów publicznych	105
4.1.3. Zasady zarządzania finansami publicznymi	110
4.2. Charakterystyka i analiza dochodów i wydatków budżetowych JST na tle budżetu państwa	114
4.1.4. Dochody budżetowe	114
4.1.5. Wydatki budżetowe	122
4.3. Wyniki budżetowe jednostek finansów publicznych	128
4.4. Charakterystyka i analiza przychodów i rozchodów budżetowych JST	132
4.4.1. Przychody budżetowe	132
4.4.2. Rozchody budżetowe	134
4.5. Limity zadłużenia i zadłużenie JST	139

Rozdział 5 Finansowanie projektów infrastrukturalnych gmin	143
5.1. Tradycyjne finansowanie rozwoju infrastruktury komunalnej	143
5.2. Zrównoważone finansowanie rozwoju infrastruktury komunalnej	149
5.3. Finansowanie inwestycji z kapitałów własnych	156
5.4. Zewnętrzne źródła bezzwrotne w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych	161
5.5. Obligacje w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych	168
5.6. Kredyty i pożyczki bankowe w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych – rynek komercyjny	177
5.7. Międzynarodowe i krajowe instytucje finansujące zrównoważony rozwój infrastruktury	181
5.7.1. Europejski Bank Inwestycyjny	181
5.7.1. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju	184
5.7.2. Bank Gospodarstwa Krajowego	185
5.7.3. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	189
5.7.4. Bank Ochrony Środowiska	192
Rozdział 6 Modele strukturyzacji projektów infrastrukturalnych w warunkach zrównoważonego rozwoju.....	194
6.1. Systematyczny przegląd literatury zgodnie z protokołem PRISMA – badanie autorskie	194
6.2. Modele funkcjonowania usług komunalnych w Polsce i na świecie	208
6.3. Wyspecjalizowane jednostki gminne.....	211
6.4. Spółki prawa handlowego.....	214
6.5. Współpraca międzygminna	216
6.6. Partnerstwo Publiczno-Prywatne – istota i wybrane modele.....	218
6.7. Partnerstwo Publiczno-Prywatne w warunkach polskich.....	224
Rozdział 7 Usługi wodociągowo-kanalizacyjne w województwie pomorskim – analiza wybranych przypadków.....	230
7.1. Metoda i narzędzia badawcze, źródła danych, etapy analizy	230
7.2. Ogólna sytuacja w województwie pomorskim na tle kraju i specyfika infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej.....	237
7.3. Komunalny Związek Gmin „Dolina Redy i Chylonki” (studium przypadku 1).	243
7.3.1. Sytuacja budżetowa Gmin członkowskich KZG	243
7.3.2. Struktura podmiotowa systemu i działalność inwestycyjna	252
7.3.3. Podstawy prawne i zakres zadań KZG	274
7.3.4. Kluczowe charakterystyki techniczne	276
7.4. Gmina Suchy Dąb (studium przypadku 2)	278
7.4.1. Sytuacja budżetowa Gminy	278
7.4.2. Struktura podmiotowa systemu i działalność inwestycyjna	281
7.4.3. Podstawy prawne i zakres zadań	284
7.4.4. Kluczowe charakterystyki techniczne	286
7.5. Gmina Pruszcz Gdański (studium przypadku 3)	287
7.5.1. Sytuacja budżetowa Gminy	287
7.5.2. Struktura podmiotowa systemu i działalność inwestycyjna	290
7.5.3. Podstawy prawne i zakres zadań	295

7.5.4.	Kluczowe statystyki techniczne.....	295
7.6.	Miasto Gdańsk (studium przypadku 4).....	296
7.6.1.	Sytuacja budżetowa Gminy	296
7.6.2.	Struktura podmiotowa systemu i działalność inwestycyjna	300
7.6.3.	Podstawy prawne i zakres zadań	308
7.6.4.	Kluczowe statystyki techniczne.....	309
Rozdział 8 Autorska propozycja strukturyzacji finansowania infrastrukturalnych projektów wodociągowo-kanalizacyjnych.....		311
8.1.	Propozycja autorska.....	311
8.2.	Krańcowy właściciel przedsiębiorstwa komunalnego	319
8.3.	Weryfikacja modelu.....	324
8.4.	Podsumowanie badań metodą case study i metodą projektową	328
8.5.	Ograniczenia badań	335
Zakończenie.....		337
Bibliografia.....		352
Spis tabel		362
Spis rysunków		364
Załącznik 1. Lista artykułów wyselekcjonowanych do analizy głębokiej SLR.....		369
Załącznik 2. Kwestionariusz wywiadu ustrukturyzowanego		380

Wstęp

Uzasadnienie wyboru tematu

1 maja 2004 roku Rzeczpospolita Polska stała się członkiem Unii Europejskiej (UE). Od tego czasu możliwe stało się dofinansowanie ze środków UE projektów inwestycyjnych ważnych dla Polski, służących przyspieszeniu jej rozwoju ekonomiczno-gospodarczego. W okresie od 2004 do 2006 roku Polska uprawniona była do skorzystania z pomocy finansowej wynoszącej 11,37 mld euro. Perspektywa finansowa na lata 2007-2013 pozwalała na wykorzystanie dalszych 67,3 mld euro. Oferowana pomoc przeznaczona była dla zróżnicowanych grup i podmiotów, w tym samorządów, małych i średnich przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych czy związków i fundacji. Podmioty te uprawnione były do aplikowania o dotacje, jeśli tylko spełniały wymogi formalne uczestnictwa w programie. Warunkiem uzyskania dofinansowania był udokumentowany pomysł, nakierowany na realizację celu określonego w konkretnym programie określającym zasady wykorzystania danego strumienia finansowania. Kolejne perspektywy finansowe dawały dalsze możliwości realizacji projektów poprawiających jakość życia wielu grup społecznych. Perspektywa 2014-2020 to z kolei 82,5 mld euro, z czego najwięcej środków przeznaczono na Program Infrastruktura i Środowisko. Priorytetami tego programu były: gospodarka niskoemisyjna, ochrona środowiska, rozwój infrastruktury technicznej kraju i bezpieczeństwo energetyczne. W rozdaniu funduszy unijnych w latach 2021-2027 na politykę spójności rozdysponowane zostanie ponad 76 mld euro.

Z możliwości dofinansowania z programów celowych Unii Europejskiej szeroko korzystają samorzady, zwłaszcza w zakresie projektów infrastrukturalnych. Przy wsparciu finansowym ze środków UE budowane są oczyszczalnie ścieków, elektrownie, autostrady. Dofinansowane są również projekty budowy boisk sportowych, linii kolejowych i tramwajowych. Jest to wielka i niepowtarzalna szansa dla państwa, regionów i społeczności lokalnych w przyspieszeniu ich rozwoju, jednakże jest to zarazem wyzwanie dla instytucji samorządowych, by sprostać wymaganiom i oczekiwaniom Unii Europejskiej w racjonalnym wykorzystaniu środków finansowych.

Z punktu widzenia inwestora, jednym z zasadniczych warunków korzystania ze współfinansowania projektów infrastrukturalnych z programów UE jest odpowiednie zaangażowanie kapitału własnego (wkładu własnego). Spełnienie tego warunku, w odniesieniu do dużych i wysoce kapitałochłonnych inwestycji infrastrukturalnych, wymaga skomplikowanych struktur finansowych, które łączą różnorodne źródła finansowania projektu i wymagają wielokryterialnej analizy. To finansowanie pozwala na realizację zamierzeń inwestycyjnych związanych z wdrażaniem celów zrównoważonego rozwoju.

W 1987 r. Światowa Komisja ds. Środowiska i Rozwoju (WCED) opublikowała raport pt. „Nasza wspólna przyszłość” („raport Brundtland”), w którym zdefiniowała zrównoważony rozwój jako rozwój zaspokajający obecne potrzeby bez uszczerbku dla możliwości zaspokajania przez przyszłe pokolenia ich własnych potrzeb. W raporcie podkreślono, że środowisko i rozwój są nierozdzielnie ze sobą związane i w związku z tym powinny być traktowane łącznie. W czerwcu 1992 r. odbyła się w Rio de Janeiro pierwsza konferencja ONZ na temat środowiska i rozwoju (UNCED), na której przyjęto dokument programowy dotyczący środowiska i rozwoju w XXI wieku zatytułowany „Agenda 21: program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju”, a także deklarację z Rio w sprawie środowiska. W 2002 r., odbył się w Johannesburgu Światowy Szczyt Zrównoważonego Rozwoju, którego celem było odnowienie globalnego zobowiązania do propagowania zrównoważonego rozwoju. Na konferencji przyjęto Plan Wdrożenia z Johannesburga (JPOI), a także dodatkowo powierzono Komisji ds. Zrównoważonego Rozwoju zadanie czuwania nad wdrażaniem działań na rzecz zrównoważonego rozwoju¹. W 2004 roku, Organizacja Narodów Zjednoczonych opublikowała raport „Who Cares Wins”, podkreślający znaczenie zrównoważonego rozwoju w kontekście zdrowia, wskazując na konieczność uwzględnienia w podejmowanych działaniach wymiarów społecznego, ekologicznego i ekonomicznego. W raporcie tym po raz pierwszy użyto sformułowania ESG. ESG to skrót od „Environmental”, „Social”, and „Governance”, czyli trzech głównych obszarów, na które zwracają uwagę inwestorzy, instytucje publiczne oraz społeczeństwo w kontekście zrównoważonego rozwoju i

¹ Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, *Dokument Roboczy w sprawie przygotowań do szczytu Rio+20- międzyparlamentarne posiedzenie komisji Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych z dnia 28 lutego*
://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/envi/dt/893/893910/893910pl.pdf.

odpowiedzialnego zarządzania. ESG to strategiczne, długookresowe działania, które mają wpływ na wartość organizacji, wizerunek oraz ocenę inwestorów. Koncepcja odgrywa coraz większe znaczenie dla przedsiębiorstw oraz instytucji publicznych, kształtując ramy społeczne, regulacyjne i polityczne, prowadzonej działalności. Wprowadzenie ESG do długofalowej strategii organizacji jest kluczowe w związku z odpowiedzialnością biznesu w wymiarze środowiskowym i społecznym. Z praktycznego punktu widzenia ESG może wspierać minimalizowanie ryzyka inwestycyjnego i poprawę wyników finansowych oraz identyfikację i redukcję negatywnego wpływu na środowisko i społeczeństwo. Istotnym jest bowiem zrozumienie, że filozofia działania polegająca na maksymalizacji zysku bez uwzględnienia wpływu przedsiębiorstw na otoczenie jest w XXI wieku niewystarczająca. Ów wpływ należy również uwzględniać m. in. w podejmowanych decyzjach inwestycyjnych w zakresie infrastruktury poprzez następujące kryteria:

1. Environmental (środowiskowe) – dotyczące przeciwdziałania degradacji środowiska naturalnego. Odnoszą się do kwestii, które mają wpływ na zmiany klimatu, takie jak emisja gazów cieplarnianych, zużycie wody i energii, odpady.
2. Social (społeczne) – społeczeństwo jest głównym interesariuszem podejmowanych przez inwestorów i samorządy lokalne decyzji. Kryterium to odnosi się do społecznej odpowiedzialności, w tym praw człowieka, dotyczy działań firmy lub samorządu lokalnego w zakresie m.in. bezpieczeństwa i ochrony danych, przestrzegania praw pracowniczych oraz równości płac na tych samych stanowiskach bez względu na płeć.
3. Governance (dot. ładu korporacyjnego/jakości zarządzania) – dotyczy sposobu zarządzania i nadzorowania organizacji, w tym przestrzegania zasad etycznych, zgodności z prawem, korzystania z danych finansowych i raportowania.

Każda organizacja, w tym samorządy lokalne, zarówno w bieżącej działalności, jak i realizowaniu działalności rozwojowej (inwestycji), dążąca do odpowiedzialnego i zrównoważonego rozwoju, powinna uwzględnić ww. kryteria związane z ochroną środowiska naturalnego, odpowiedzialnością społeczną i ładem korporacyjnym. Jednocześnie, szczegółowe kryteria, wynikające przykładowo z wymogów związanych z ochroną środowiska w przedsięwzięciach wodociągowo-kanalizacyjnych czy potrzeb lokalnej społeczności w przypadku infrastruktury transportu publicznego, mogą być

odmienne, tzn. specyficzne. Wszystkie jednak są istotne dla budowania długoterminowego potencjału inwestycyjnego oraz pozytywnego oddziaływania na środowisko i społeczeństwo.

Rola samorządów lokalnych w realizacji strategii zrównoważonego rozwoju jest kluczowa, ponieważ z mocy prawa są one odpowiedzialne za rozwój lokalnych społeczności, ochronę środowiska oraz zapewnienie odpowiedniej jakości życia mieszkańców. Choć koncepcja zrównoważonego rozwoju i ESG są ze sobą ściśle powiązane, warto zaznaczyć, że zrównoważony rozwój jest szerszym pojęciem, obejmującym długoterminową wizję równowagi między potrzebami ekonomicznymi, społecznymi i środowiskowymi. ESG natomiast stanowi konkretny zestaw kryteriów i praktyk, które organizacje, w tym samorządy, mogą wdrażać, aby przyczynić się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Poprzez uwzględnienie kryteriów ESG w swoich strategiach i działaniach, samorządy lokalne mogą nie tylko wspierać zrównoważony rozwój, ale także budować zaufanie społeczne oraz przyczyniać się do lepszego funkcjonowania społeczności lokalnych. W szczególności, w obszarze środowiskowym (E) wdrożenie strategii zrównoważonego rozwoju oznaczać będzie konkretne działania, takie jak promowanie niskoemisyjnego transportu publicznego, modernizację oczyszczalni ścieków, monitorowanie jakości powietrza, opracowywanie planów zagospodarowania przestrzennego uwzględniających ochronę środowiska czy efektywne zarządzanie odpadami. W obszarze społecznej odpowiedzialności (S) strategia przekłada się na aktywne zaangażowanie mieszkańców w proces podejmowania decyzji, wprowadzenie budżetów obywatelskich, promowanie sprawiedliwych standardów zatrudnienia, rozwój inteligentnych rozwiązań dla miast, wsparcie dla systemów opieki zdrowotnej oraz zapewnienie dostępności usług i dóbr. Te działania, choć wpisują się w szerszą koncepcję zrównoważonego rozwoju, są bardziej skonkretyzowane i mierzalne w ramach ESG. Z kolei w obszarze ładu korporacyjnego (G) oznacza między innymi dążenie do zrównoważonego finansowania projektów, aktywne sprawowanie nadzoru nad działalnością spółek komunalnych, promowanie różnorodności w składach zarządów, walkę z korupcją i promowanie transparentności w działaniu. Te aspekty, przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju, choć skupiają się bardziej na strukturach zarządzania i procesach decyzyjnych. Wykorzystanie środków Unii Europejskiej wymaga przestrzeganie zasad ESG, ale daje też możliwość obniżenia kosztów finansowych oraz wzrostu efektywności zarządzania. Jednocześnie, nie spełniając

kryteriów ESG, można doświadczyć znacznych trudności w pozyskaniu finansowania. Kluczowym elementem strategii implementacji zrównoważonego rozwoju w całej Unii Europejskiej jest Europejski Zielony Ład. Koncentruje się on na walce ze zmianami klimatycznymi i degradacją środowiska, ale ma także realny, finansowy wymiar – dostępne są miliardy euro na wsparcie finansowe i pomoc techniczną związane z transformacją gospodarki w kierunku bardziej zrównoważonej. Jest to nie tylko szansa dla biznesu, ale także dla samorządów, aby inwestować w ekologiczne technologie, wspierać innowacje, wdrażać nowe, czystsze, tańsze i zdrowsze formy transportu zarówno publicznego, jak i prywatnego, obniżyć emisję gazów cieplarnianych w sektorze energetycznym, zapewnić większą efektywność energetyczną budynków publicznych i sektorze prywatnym, czy wspierać zrównoważoną gospodarkę wodną.

Biorąc pod uwagę możliwości, jakie daje dostępne finansowanie z funduszy unijnych oraz znaczenie koncepcji zrównoważonego rozwoju wdrażane za pomocą ESG, niniejsza praca jest głosem w dyskusji na temat problematyki zarządzania inwestycjami infrastrukturalnymi, a w szczególności strukturyzacji finansowania kapitałochłonnych, długoterminowych i ryzykownych projektów infrastrukturalnych. Problematyka zarządzania inwestycjami infrastrukturalnymi rozpatrywany jest w rozprawie wielopłaszczyznowo²: wg rodzaju organizacji (podmiotem badań są jednostki samorządu terytorialnego), wg funkcji zarządzania (rozprawa koncentruje się na planowaniu inwestycji infrastrukturalnych), wg procesów (przedmiotem badań są procesy inwestycyjne i związane z nimi decyzje finansowe), wg. poziomów zarządzania (zarządzanie strategiczne), wg. koncepcji i metod zarządzania (zarządzanie przedsięwzięciami inwestycyjnymi).

Przyjęty w pracy termin „strukturyzacja finansowania” rozumiany jest jako planowanie finansowania, obejmujące wybór struktury formalnej finansowania (nowy czy istniejący podmiot), dobór poszczególnych źródeł finansowania projektów infrastrukturalnych, ze szczególnym uwzględnieniem strukturyzacji przedmiotowej (kryterium pochodzenia finansowania) i podmiotowej (kryterium własności). Całościowo ww. elementy składają się na tzw. koncepcyjny model strukturyzacji finansowania, który ma być efektem owej strukturyzacji. Wybór problemu badawczego został podyktowany

² S. Sudoł, Nauki o zarządzaniu. Węzłowe problemy i kontrowersje. Atelier, Toruń 2007, s. 29-30.

potrzebą wspierania zrównoważonego rozwoju i wzmacniania funkcji zarządzania, wśród których W. Pęski wymienia właśnie finansowanie³. Autor rozprawy koncentruje się na uporządkowaniu i zintegrowaniu rozproszonej wiedzy w zakresie finansowania inwestycji infrastrukturalnych, nadaniu tej wiedzy logiki funkcjonalnej w postaci modelowego postępowania umożliwiającego kompleksową strukturyzację finansowania i realizację określonych celów zrównoważonego rozwoju. W tym zakresie, wykorzystawszy systematyczny przegląd literatury zgodnie z procedurą PRISMA, została zidentyfikowana luka badawcza. Dotychczasowe badania i publikacje skoncentrowane są bowiem na wyodrębnionych problemach inwestycji infrastrukturalnych, ich planowaniu, finansowaniu, ocenie efektywności, zrównoważonym rozwoju. Brak jest kompleksowego podejścia do problemu, mimo że jego ww. składowe nie są tematami zupełnie nowymi. Literatura przedmiotu dostarcza obszernych informacji na poszczególne tematy, ale w wyizolowany sposób, co powoduje potrzebę zintegrowania wiedzy i przedstawienia w sposób, który może być przedmiotem wdrożenia. Opierając się w tym zakresie na stwierdzeniu S. Sudoła, że główną funkcję nauk o zarządzaniu stanowi pomoc różnym organizacjom w realizacji ich funkcjonowania i rozwoju⁴, a wartość zaleceń zależy od ich określonej użyteczności⁵, należy wskazać, iż istotnym motywem podjęcia tematu jest transfer wiedzy. Przesłanką do podjęcia badań w tym obszarze jest również osobista ciekawość związana z wieloletnią pracą zawodową autora dysertacji w obszarze zarządzania inwestycjami infrastrukturalnymi z zakresu wodociągów i kanalizacji oraz doradztwo w ww. obszarze.

Cele i hipotezy naukowe

Rozprawa stanowi próbę wypełnienia ww. zidentyfikowanej luki w zakresie kompleksowej wiedzy w przedmiotowym temacie oraz proponuje decydom oryginalny koncepcyjny model strukturyzacji finansowania wspierający planowanie rozwoju lokalnej infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej zgodnie z zasadami

³ Autor wymienia następujące funkcje zarządzania miastem: organizacja, planowanie, partnerstwo, finansowanie, informacja. W. Pęski, Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast, Arkady, Warszawa 1999, s. 24.

⁴ S. Sudoł, Nauki o zarządzaniu. Węzłowe problemy i kontrowersje. Atelier, Toruń 2007, s. 28.

⁵ S. Sudoł, Podstawowe problemy metodologiczne nauk o zarządzaniu. Organization and management, 2014, 161(1), strony 11-36. (cytat s. 12)

zrównoważonego rozwoju. W ramach przedmiotu rozprawy, sformułowano cel główny i cele szczegółowe.

Celem głównym dysertacji jest zaproponowanie oryginalnego koncepcyjnego modelu strukturyzacji finansowania infrastrukturalnych projektów wodociągowo-kanalizacyjnych umożliwiającego realizację określonych celów zrównoważonego rozwoju.

Realizacja celu głównego wymagała określenia szeregu celów szczegółowych, którym odpowiada przyjęta struktura pracy:

- (C1.)Umieszczenie problematyki badań w kontekście teoretycznym i koncepcyjnym, w szczególności w teorii zarządzania publicznego i zrównoważonego rozwoju, w którym „funkcjonują” projekty infrastrukturalne na poziomie lokalnym (Rozdział 1).
- (C2.)Identyfikacja kluczowych czynników, które wpływają efektywność zarządzania publicznego (Rozdział 1).
- (C3.)Określenie uwarunkowań prawno-organizacyjnych funkcjonowania gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego odpowiedzialnych za rozwój lokalny (Rozdział 2).
- (C4.)Określenie roli infrastruktury w rozwoju lokalnym na gruncie teorii (Rozdział 3).
- (C5.)Ocena potencjału finansowego samorządów do realizacji projektów infrastrukturalnych (Rozdział 4).
- (C6.)Usystematyzowanie źródeł finansowania projektów infrastrukturalnych gmin, istotnych z punktu widzenia projektów wodociągowo-kanalizacyjnych (Rozdział 5).
- (C7.)Identyfikacja modeli strukturyzacji finansowania projektów wodociągowo-kanalizacyjnych w warunkach zrównoważonego rozwoju (Rozdział 6).
- (C8.)Określenie rozwiązań organizacyjno-finansowych w zakresie gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej w gminach na wybranych przypadkach (Rozdział 7).
- (C9.)Weryfikacja autorskiego modelu strukturyzacji finansowania projektów infrastrukturalnych (Rozdział 8).

Realizacja celów szczegółowych (C1.) i (C2.) jest niezbędna dla „osadzenia” proponowanego modelu w szerszym kontekście teoretycznym. Realizacja celów szczegółowych (C3.), (C4.) i (C5.) pozwoli na „osadzenie” proponowanego modelu w realiach działania samorządów i dostarczy uporządkowanej wiedzy na temat warunków podejmowania decyzji i podziału odpowiedzialności w zakresie planowania inwestycji.

Realizacja celu szczegółowego (C4.) pozwoli też na właściwe umiejscowienie proponowanego modelu strukturyzacji finansowania w szerszym kontekście teoretycznym, jak również pozwoli wskazać na relacje między rozwojem infrastruktury, a rozwojem zrównoważonym na poziomie lokalnym, co następnie umożliwi wskazanie oczekiwanych efektów realizacji projektów infrastrukturalnych. Realizacja celu szczegółowego (C7.) pozwoli na kompleksowe ujęcie możliwych rozwiązań w proponowanym modelu. Realizacja celu szczegółowego (C8.) umożliwi zebranie materiału empirycznego do koncepcyjnego modelu strukturyzacji finansowania. Ostatecznie, cel szczegółowy (C9.) pozwoli ustalić użyteczność zaproponowanego modelu.

W ujęciu teoriopoznawczym celem rozprawy jest wyjaśnienie złożonych uwarunkowań strukturyzacji finansowania projektów infrastrukturalnych. Zaś w ujęciu utylitarnym, celem jest stworzenie nowego modelowego postępowania w procesie strukturyzacji finansowania projektów z zakresu infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju, a skierowanego do decydentów odpowiedzialnych za systemy wodociągowo-kanalizacyjne gmin.

Sprecyzowany problem naukowy, zidentyfikowana luka w dotychczasowym dorobku i wyznaczone cele pozwoliły na sformułowanie głównej hipotezy badawczej:

H: Optymalizacja modelu strukturyzacji finansowania projektu infrastrukturalnego z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju wymaga zastosowania podejścia wielokryterialnego.

Sformułowano następujące hipotezy badawcze pomocnicze:

(H1.)Strukturyzacja finansowania projektów infrastrukturalnych z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej wymaga przestrzegania zasad ESG.

(H2.)Obniżenie kosztów finansowych w strukturyzacji finansowania projektów infrastrukturalnych jest możliwe dzięki wykorzystaniu środków Unii Europejskiej.

(H3.)Wykorzystanie środków Unii Europejskiej w strukturyzacji finansowania projektów infrastrukturalnych daje możliwość wzrostu efektywności inwestycji infrastrukturalnych.

(H4.)Nadrzędnym kryterium optymalizacji modelu strukturyzacji finansowania inwestycji infrastrukturalnych jest dostępność cenowa.

(H5.) Zastosowanie wielokryterialnego modelu strukturyzacji finansowania projektów infrastrukturalnych pozytywnie wpływa na długofalowy efekt ekonomiczny, społeczny i środowiskowy realizowanych projektów infrastrukturalnych.

Procedura i metody badawcze

Zastosowane w rozprawie metody badawcze dobrano biorąc pod uwagę problematykę badań, cel ogólny i cele szczegółowe, hipotezy naukowe oraz zakres przedmiotowy i podmiotowy rozprawy. Metody wykorzystano w procedurze badawczej składającej się z pięciu zasadniczych etapów (Schemat 1).

Schemat 1. Przebieg zrealizowanego procesu naukowo-badawczego

Etap	Metody badawcze	Cel / zadanie		Rozdział
I. Badania jakościowe	Tradycyjny przegląd literatury, analiza i synteza literatury	C1	Umieszczenie problematyki badań w kontekście teoretycznym i koncepcyjnym, w szczególności w teorii zarządzania publicznego i zrównoważonego rozwoju, w którym „funkcjonują” projekty infrastrukturalne na poziomie lokalnym	1
		C2	Identyfikacja kluczowych czynników, które wpływają na efektywność zarządzania publicznego	1
		C3	Określenie uwarunkowań prawnych i organizacyjnych funkcjonowania gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego odpowiedzialnych za rozwój lokalny	2
		C4	Określenie roli infrastruktury w rozwoju lokalnym na gruncie teorii	3
		C6	Usystematyzowanie źródeł finansowania projektów infrastrukturalnych gmin, istotnych z punktu widzenia projektów wodociągowo-kanalizacyjnych	5
II. Badania jakościowo - ilościowe	Analiza trendów i analiza porównawcza	C5	Ocena potencjału finansowego samorządów do realizacji projektów infrastrukturalnych	4
III. Badania jakościowe	Systematyczny przegląd literatury	C7	Identyfikacja modeli strukturyzacji finansowania projektów wodociągowo-kanalizacyjnych w warunkach zrównoważonego rozwoju	6
IV. Analiza i synteza	Studium przypadku, analiza dokumentacji źródłowej, wywiady bezpośrednie, obserwacja	C8	Określenie rozwiązań organizacyjno-finansowych w zakresie gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej w gminach na wybranych przypadkach	7
V. Analiza i synteza	Metoda projektowa	C9	Weryfikacja autorskiego modelu strukturyzacji finansowania projektów infrastrukturalnych	8

Źródło: opracowanie własne.

- I. Na pierwszym etapie wykorzystano tradycyjny przegląd literatury i aktów prawnych, w szczególności:

- a. dokonano analizy i syntezy literatury polskiej i zagranicznej w zakresie koncepcji zarządzania publicznego i zrównoważonego rozwoju;
 - b. dokonano krytycznej analizy literatury krajowej i odpowiednich aktów prawnych w zakresie roli gminy jako kluczowego podmiotu rozwoju lokalnego i uwarunkowań prawnych, organizacyjnych i finansowych jej funkcjonowania;
 - c. przeprowadzono studia literatury krajowej i zagranicznej w zakresie specyfiki infrastruktury i źródeł jej finansowania.
- II. Na drugim etapie pracy, wykorzystując dane pochodzące z sprawozdań z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych, dane Ministerstwa Finansów, dane publikowane przez Główny Urząd Statystyczny i Bank Danych Lokalnych zebrano, oczyszczono i przeprowadzono analizę danych statystycznych dotyczących stanu finansów polskich gmin w latach (2004-2022). Przeprowadzono analizę trendów i analizę porównawczą zarówno w czasie, jak i przestrzeni (między gminami); dokonano wizualizacji danych w postaci wykresów i tabel, które opracowano w arkuszu kalkulacyjnym Excel oraz oprogramowaniu do analizy danych Microsoft Power BI. Wybrane dane przedstawiono z wykorzystaniem cen bieżących i cen stałych. Korekty/przeliczeń dokonano z wykorzystaniem wskaźnika inflacji ogłaszanego przez Prezesa GUS. Ceny stałe wykorzystano w celu zbadania realnych zmian parametrów finansowych jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa, takich jak dochody i wydatki oraz przychody i rozchody, zadłużenie, nadwyżka operacyjna.
- III. Na trzecim etapie pracy, wykonano systematyczny przegląd literatury (ang. Systematic Literature Review, SLR) wg metodyki PRISMA z zakresu modeli finansowania projektów infrastrukturalnych gmin na gruncie polskim i zagranicznym. Na tym etapie wykorzystano program VosViewer oraz Bibliometrix. W postępowaniu badawczym, w trybie sprzężenia zwrotnego, literatura z SLR zidentyfikowana w trzecim etapie badań, wzbogaciła tradycyjny przegląd literatury w rozdziałach początkowych (etap pierwszy).
- IV. Na czwartym etapie pracy zebrano materiał analityczny z wybranych studiów przypadku. Wybierając przypadki do analizy, kierowano się zróżnicowaną formą organizacyjną gmin w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania

ścieków, dostępem do danych, kosztami ich pozyskania oraz wielkością gmin pod względem liczby mieszkańców. Na podstawie tych kryteriów wytypowano podmioty związane z realizacją usług wodociągowo-kanalizacyjnych w województwie pomorskim. Dane pozyskano z serwisu internetowego Głównego Urzędu Statystycznego, Ministerstwo Finansów, stron BIP urzędów gmin i dokumentów źródłowych badanych podmiotów; w analizie danych wykorzystano narzędzia MS Access, Microsoft Excel, Microsoft Power BI. Analiza została przeprowadzona w metodycznie uporządkowanych etapach: (1) Analiza budżetowa Gmin; (2) Struktura podmiotowa systemu i działalność inwestycyjna; (3) Podstawy prawne i zakres działań; (4) Kluczowe statystyki techniczne.

- V. Na piątym etapie, na podstawie przeprowadzonych badań z poprzednich etapów, wykorzystując podejście jakościowe i korzystając z metody projektowej, opracowano autorski wielokryterialny model strukturyzacji projektów infrastrukturalnych gmin. W proponowanym modelu zastosowano podejście etapowe, wykorzystujące mechanizm sprzężenia zwrotnego. Po ww. fazach badań, model był poddawany weryfikacji i aktualizacji, uwzględniając wnioski z danego etapu. Następnie, model zwalidowano z wykorzystaniem m.in. współczynnika rang Spearmana. Walidacja umożliwiła wyciągnięcie wniosków, pozwalających na określenie użyteczności modelu. W tym etapie wykorzystano również metodę analizy dokumentacji źródłowej, obserwacji oraz wywiadu eksperckiego, do którego zaproszono przedstawicieli kadry zarządzającej infrastrukturą wodociągowo-kanalizacyjną wybranych gmin. Analizą objęto 11 gmin, oraz 8 podmiotów odpowiedzialnych za usługi wodociągowo-kanalizacyjne na ich terenie, w 4 różnych formach organizacyjnych.

W pracy wykorzystano zarówno metodę indukcji, jak i dedukcji. Metodę indukcji wykorzystano przede wszystkim w etapach 1-3. Wykorzystanie metod analizy i syntezy oraz indukcji pozwoliło na zidentyfikowanie luk badawczych i sformułowanie hipotez badawczych. Następnie, poprzez dedukcję (etap 4), hipotezy te zbadane zostały w konkretnych przypadkach za pomocą metody projektowej. Łączenie indukcji i dedukcji jest kluczowym elementem przyjętego procesu badawczego, tzn. podczas gdy indukcja

dostarcza ogólnych teorii, to dedukcja pozwala testować te teorie w praktyce⁶. Proces ten jest w pracy cykliczny i sprzężony zwrotnie, w szczególności w zakresie wykorzystania wyników systematycznego przeglądu literatury z etapu trzeciego do tradycyjnego przeglądu literatury w etapie pierwszym, oraz w zakresie budowy modelu strukturyzacji finansowania, który powstawał etapowo.

Zakres czasowy i przedmiotowy badań zawartych w dysertacji obejmuje dane w zakresie finansów gmin i odnosi się do projektów infrastrukturalnych wodociągowo-kanalizacyjnych, co do zasady, w okresie od 2004 do 2022 roku. Ewentualne braki w danych każdorazowo wskazane są i uzasadnione w odpowiednim miejscu w tekście, a wynikają z braku opublikowania tych danych przez Główny Urząd Statystyczny za ostatni z badanych okresów – rok 2023, bądź z braku tych danych w plikach baz danych pobranych ze strony Ministerstwa Finansów. Przeprowadzone badania mają zatem charakter ilościowo-jakościowy, przy czym badania jakościowe mają charakter wiodący, z racji koncepcyjnego charakteru modelu strukturyzacji finansowania.

Szczególną rolę w realizacji celów dysertacji pełni metoda studium przypadku (case study), która pozwala na szczegółowe badanie złożonych zjawisk, do których należą inwestycje infrastrukturalne i strukturyzacja ich finansowania, w ich określonym kontekście, a z punktu widzenia nauki o zarządzaniu i jakości, wiele procesów i problemów jest głęboko zakorzenionych w specyficznych warunkach organizacyjnych, kulturowych i rynkowych. Metoda case study umożliwia prowadzenia badań o charakterze jakościowym, umożliwiając eksplorację ww. kontekstów, co pozwala na bardziej wszechstronne zrozumienie badanych zjawisk⁷. Badaniami case study objęto jw. wskazano 11 gmin i 8 podmiotów. Było to wybór nielosowy, celowy. W badaniach wykorzystano analizę dokumentacji źródłowej oraz przeprowadzono wywiady. Wywiady eksperckie odbyły się w okresie 24.04.2024-11.06.2024 w siedzibach jednostek/podmiotów zarządzających przedmiotową infrastrukturą. Wywiady miały formę bezpośrednią. Były to wywiady swobodne, o charakterze pogłębionym, oparte na tematach (pytaniach) przewodnich. Takie podejście pozwoliło na elastyczność w zadawaniu pytań i reagowaniu na odpowiedzi rozmówcy, ale jednocześnie zapewniło

⁶ J. Apanowicz, *Metodologiczne elementy procesu poznania naukowego w teorii organizacji i zarządzania*, Gdynia 2000., s. 25-26.

⁷ P. Mielcarek, *Metoda case study w rozwoju teorii naukowych*, „Organizacja i kierowanie” nr 1 (161) (2014). s. 106.

niezbędną spójność między wywiadami. Zatem zastosowana metoda case study, obserwacji uczestniczącej, obok bezpośredniego kontaktu z kadrami zarządzającą, krytyczna analiza literatury naukowej oraz odpowiednich aktów prawnych i dokumentacji źródłowej bieżącej oraz historycznej oraz analiza danych statystycznych i finansowych umożliwiły realizację badań w zgodzie z zasadą triangulacji. W dysertacji wykorzystano wobec tego źródła wtórne i pierwotne.

Analizowana literatura naukowa obejmuje 193 pozycje takie jak artykuły naukowe, monografie, rozdziały w pracach zbiorowych, raporty instytucji, przez co stanowi obszerną i zróżnicowaną bazę źródłową z datami wydania sięgającymi 2023 i 2024 roku, co zapewnia aktualność prezentowanych treści. Zakres tematyczny badań literaturowych jest szeroki, obejmując zagadnienia z zarządzania publicznego, finansów samorządowych, infrastruktury i jej roli w rozwoju lokalnym, zrównoważonego rozwoju oraz partnerstwa publiczno-prywatnego. 65 pozycji stanowiły źródła anglojęzyczne. Cytowani autorzy reprezentują różne ośrodki akademickie i instytucje, zarówno polskie, jak i zagraniczne. Taki dobór literatury pozwala na kompleksowe podejście do badanego tematu, uwzględniające różnorodne perspektywy i najnowsze trendy w obszarze badań. Analizowaną literaturę stanowiły źródła drukowane (książki i czasopisma), czasopisma, artykuły naukowe udostępnione w katalogach elektronicznych Social Science Research Network, Scopus i EBSCO, dokumenty dostępne w postaci elektronicznej w sieci Internet. Ponadto w pracy przeanalizowano 23 akty prawne oraz 55 źródeł zakwalifikowanych jako źródła internetowe.

Struktura opracowania

Praca składa się z ośmiu rozdziałów, które wzajemnie się uzupełniają, przedstawiając kompleksowy obraz zarządzania publicznego i samorządności lokalnej w kontekście zrównoważonego rozwoju oraz finansowania infrastruktury komunalnej. Struktura pracy buduje logiczne powiązania między teoretycznymi podstawami, a ich praktycznymi implementacjami.

Rozdział 1 otwiera pracę, przedstawiając wybrane koncepcje zarządzania publicznego z perspektywy zrównoważonego rozwoju, co stanowi podstawy teoretyczne i koncepcyjne, w których realizowane są inwestycje infrastrukturalne gmin. Rozdział rozpoczyna się od omówienia idei zrównoważonego rozwoju i znaczenia ESG

(Environmental, Social, Governance), następnie przedstawia ewolucję modeli zarządzania, z naciskiem na New Public Management (NPM) i jego alternatywy, takie jak Nowe Współrzędzenie Publiczne oraz Public Value Management oraz nowe trendy, takie jak Digital Era Governance. Ważnym elementem tego rozdziału jest analiza współczesnych wyzwań związanych z zarządzaniem publicznym, które nawiązują do kolejnych rozdziałów pracy, gdzie teorie te znajdują swoje praktyczne odzwierciedlenie. Rozdział zamyka identyfikacją kluczowych czynników, które wpływają na efektywność zarządzania publicznego.

Rozdział 2 przechodzi do omówienia istoty samorządności lokalnej. Analizuje genezę i organizację samorządu terytorialnego jako determinanty odpowiedzialności za rozwój lokalny. W rozdziale tym Autor opisuje ewolucję samorządności, z naciskiem na polski kontekst, co stanowi wprowadzenie do zadań JST w dalszych podrozdziałach. Rozdział ten bezpośrednio wiąże się z rolą infrastruktury (rozdział 3) i finansów JST (rozdział 4), ponieważ to samorządy lokalne są odpowiedzialne za kluczowe inwestycje infrastrukturalne.

Rozdział 3 koncentruje się na roli infrastruktury w rozwoju lokalnym, podkreślając jej znaczenie zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i społecznym. Omówione zostają typologie infrastruktury oraz skutki jej właściwości, co stanowi przygotowanie do bardziej szczegółowych analiz finansowania tych projektów w kolejnych rozdziałach. W szczególności, infrastruktura, jako element rozwoju lokalnego, ściśle powiązana jest z finansowaniem przez samorządy (rozdział 4) i sposobami strukturyzacji projektów (rozdział 6).

Rozdział 4 poświęcony jest organizacji finansów JST oraz ich kondycji finansowej w latach 2004-2022. W rozdziale tym szczegółowo omówiono dochody i wydatki JST, a także kwestie zadłużenia, co jest kluczowe dla zrozumienia, w jaki sposób gminy mogą finansować swoje projekty infrastrukturalne. Informacje z tego rozdziału dotyczą w istocie oceny potencjału finansowego samorządów do realizacji projektów infrastrukturalnych i mają bezpośrednie przełożenie na budowę autorskiego modelu (rozdział 8).

Rozdział 5 stanowi rozwinięcie finansowych aspektów zarządzania, koncentrując się na finansowaniu projektów infrastrukturalnych gmin. Przedstawiona jest w nim analiza zarówno tradycyjnych metod finansowania, jak i bardziej nowoczesne podejścia,

takie jak zrównoważone finansowanie oraz różne zewnętrzne źródła finansowania (np. obligacje, kredyty, fundusze). Rozdział ten przygotowuje grunt pod dalsze omówienie strukturyzacji projektów infrastrukturalnych, szczególnie w kontekście różnych modeli strukturyzacji finansowania (rozdział 6).

Rozdział 6 bada modele strukturyzacji projektów infrastrukturalnych w warunkach zrównoważonego rozwoju, co stanowi rozwinięcie wcześniej przedstawionych koncepcji. Rozdział wprowadza systematyczny przegląd literatury zgodnie z protokołem PRISMA oraz omawia różne modele funkcjonowania usług komunalnych, zarówno w Polsce, jak i na świecie. Znaczącą częścią tego rozdziału jest omówienie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) jako jednego z modeli strukturyzacji finansowania.

Rozdział 7 przenosi dyskusję na poziom analizy konkretnych przypadków w województwie pomorskim, ukazując, jak teoretyczne założenia z poprzednich rozdziałów znajdują zastosowanie w praktyce. Na czterech wybranych przykładach analizowane są usługi wodociągowo-kanalizacyjne dla w sumie jedenastu gmin, struktura budżetowa i podmiotowa, a także działalność inwestycyjna tych jednostek. Studium przypadku umożliwia zobrazowanie realnych wyzwań związanych z rozwojem infrastruktury w zgodzie ze zrównoważonym rozwojem. W rozdziale tym, pokazano również dane spółek prawa handlowego, którym badane gminy powierzyły realizację zadania własnego z zakresu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. W przypadku dostępności danych za rok 2023 dane te pokazano, co wzbogaciło kontekst obserwacji.

Rozdział 8 stanowi propozycję autorskiego modelu strukturyzacji finansowania projektów wodociągowo-kanalizacyjnych, który bazuje na wynikach badań i analiz przedstawionych wcześniej. Przedstawiono tu szczegółową propozycję modelowego postępowania w procesie strukturyzacji finansowania, jego weryfikację oraz podsumowanie badań, co zamyka całą strukturę pracy. W rozdziale tym zawarto również refleksję nad ograniczeniami badań.

Prace zamyka zakończenie, zawierające podsumowanie wyników przeprowadzonych badań oraz ustosunkowanie do wyznaczonych we wstępie celów i hipotez, oraz spisy i załączniki, w tym listę artykułów wyselekcjonowanych do analizy głębszej SLR oraz kwestionariusz wywiadu.

Rozdział 1 Wybrane koncepcje zarządzania publicznego w kontekście zrównoważonego rozwoju

1.1. Zrównoważony rozwój i ESG jako kontekst zarządzania publicznego

D. C. Korten jest autorem słów, które trafnie zwracają uwagę na istotę zrównoważonego rozwoju: „Stworzyliśmy system gospodarczy, który nie tylko nas, ale również wszystkie żywe systemy naszej planety stawia w obliczu niebezpieczeństwa odwrócenia procesu ewolucji trwającego 4,5 miliarda lat. Problem pojawił się w następstwie stworzenia takiego systemu wartości i takich instytucji, które prowadzą do regularnego niszczenia żywego kapitału stworzonego przez zachodzące na naszej planecie procesy życiowe oraz ludzką cywilizację. Źródłem tych destrukcyjnych działań jest przeświadczenie, że należy pomnażać pieniądze, niesłusznie uznawane za prawdziwe bogactwo”⁸.

Idea zrównoważonego rozwoju pojawiła się w latach 80. XX wieku w politycznym dyskursie, a kluczowym dokumentem w jej popularyzacji była publikacja Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) pt. „Nasza Wspólna Przyszłość” z 1987 roku. Hasło „sustainable development” – „zrównoważony rozwój” zdefiniowano w oryginale następująco: „Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”⁹, co znaczy „rozwój zaspokajający potrzeby obecnego pokolenia bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na zaspokojenie ich własnych potrzeb”. Zrównoważony rozwój to koncepcja, której głównym celem jest zapewnienie harmonijnego rozwoju obecnych i przyszłych pokoleń, przy jednoczesnym poszanowaniu w szczególności zasobów naturalnych i dbałości o środowisko, na co uwagę zwracał ww. Korten.

Jak pisze A. Biel, koncepcja zrównoważonego rozwoju zakłada istnienie równowagi między trzema podstawowymi elementami: środowiskowym, społecznym i ekonomicznym, a zarządzanie w myśl zrównoważonego rozwoju pozwoli na wypracowanie modelu, według

⁸ D. Korten, *Świat po kapitalizmie. Alternatywy dla globalizacji*, Łódź 2002, s. 114.

⁹ The UN Assembly, *Report of the world commission on environment and development: Our common future*, United Nations 1987, <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>, dostęp: 01 czerwca 2024 r.

którego wszyscy ludzie będą mogli w równym stopniu korzystać z zasobów Ziemi, natomiast naturalne zasoby nie zostaną wyczerpane dla przyszłych pokoleń¹⁰. Według koncepcji zrównoważonego rozwoju, w wymienionych powyżej aspektach musi istnieć równowaga, a działanie w zakresie jednego z nich nie może negatywnie wpływać na pozostałe. Zawarta w koncepcji równowaga filarów dotyczy przede wszystkim¹¹:

- a) w ramach aspektu środowiskowego – dbałości o środowisko, w tym ochrony zasobów naturalnych, poprawy jego stanu oraz podejmowania inicjatyw na rzecz ograniczenia zużycia surowców naturalnych, ochrony zasobów naturalnych, bioróżnorodności, ograniczanie zanieczyszczeń i emisji gazów cieplarnianych,
- b) w ramach aspektu społecznego – poprawy jakości życia ludności poprzez m. in. zapewnienie równości społecznej, poszanowanie praw człowieka, zwalczanie ubóstwa, wzrost dostęp do edukacji i ochrony zdrowia a także zaspokajania jej podstawowych potrzeb społecznych, związanych np. zapewnieniem godnych warunków mieszkaniowych,
- c) w aspekcie ekonomicznym – wzrostu gospodarczego długofalowego i zrównoważonego oraz działań na rzecz zapewnienia dostępu do wszelkiego typu dóbr i usług, efektywnego wykorzystania zasobów, rozwoju technologii przyjaznych środowisku.

W literaturze przedmiotu występuje pogląd, iż dla racjonalnego rozwoju powyższych filarów konieczna jest ich harmonizacja, czy też synchronizacja. Nadrzędnym segmentem ma być ochrona środowiska i konieczność zachowania równowagi przyrodniczej¹². W roku 2006 Rada Europejska przyjęła deklarację dotyczącą trwałego rozwoju, która określała trzy filary zrównoważonego rozwoju (Tabela 1).

¹⁰ A. Biel, *Zrównoważony rozwój – powstanie, rozwój i cele*, „Mind Journal” 2017, nr 4, s. 1.

¹¹ K. Drabarczyk, *Zrównoważony rozwój województw – analiza porównawcza*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej Zarządzanie” 2017, nr 25, t. 2, s. 27.

¹² Ł. Pabiś, *Zrównoważony Rozwój w kontekście nowych koncepcji zarządzania publicznego: New Public Management I Public Governance (Nowego zarządzania publicznego i zarządzania partycypacyjnego)*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej Zarządzanie” 2017, t. 25, nr 2, s. 10.

Tabela 1. Główne cele Strategii UE dotyczącej trwałego rozwoju

Cele	Opis
Ochrona środowiska naturalnego	Zachować potencjał Ziemi, dzięki któremu życie może rozwijać się w całej swojej różnorodności; respektować ograniczenia naturalnych zasobów planety; zapewnić wysoki poziom ochrony środowiska naturalnego i poprawę jego jakości; przeciwdziałać zanieczyszczeniu środowiska i ograniczać wielkość tego zjawiska; propagować zrównoważoną konsumpcję i produkcję, tak by oddzielić wzrost gospodarczy od degradacji środowiska.
Sprawiedliwość i spójność społeczna	Propagować demokratyczne, spójne, zdrowe, bezpieczne, sprawiedliwe społeczeństwo realizujące ideę integracji społecznej i szanujące podstawowe prawa i różnorodność kulturową, tworzące równe szanse i zwalczające wszelkie formy dyskryminacji.
Dobrobyt gospodarczy	Propagować prężną, innowacyjną, konkurencyjną gospodarkę opartą na bogatej wiedzy i racjonalnie wykorzystującą zasoby środowiska naturalnego, zapewniającą wysoki standard życia oraz pełne zatrudnienie obywateli i pracę wysokiej jakości w całej Unii Europejskiej.

Źródło: Ł. Pabiś, *Zrównoważony Rozwój w kontekście nowych koncepcji zarządzania publicznego: New Public Management I Public Governance (Nowego Zarządzania Publicznego I Zarządzania Partycypacyjnego)*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej Zarządzanie” 2017, t. 25, nr 2, s. 10.

W kolejnych latach problem odpowiedzialności człowieka za wpływ na środowisko oraz związane z tym konsekwencje stawał się tematem światowych dyskusji, co przyczyniło się do sformułowania zasad zrównoważonego rozwoju. W dniach 25-27 września 2015 r., na szczycie Zrównoważonego Rozwoju w Nowym Jorku, przywódcy krajów członkowskich ONZ poprzez przyjęcie dokumentu pt. „Przekształcania naszego świata: Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju – 2030”, podjęli ambitne zobowiązanie do podjęcia działań na rzecz redukcji ubóstwa w jego wszystkich postaciach, zapewnienia dostępu do edukacji, do żywności i czystej wody, podjęcia działań na rzecz równości szans, wspieranie praw człowieka, pokoju i stabilności na świecie, ochrony środowiska naturalnego, łagodzenia zmian klimatycznych, dostępu do zrównoważonych źródeł energii. Podpisany wówczas dokument zawiera 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju i związanych z nimi 169 działań, które mają być osiągnięte przez wszystkie strony – rządy państw, organizacje międzynarodowe, organizacje pozarządowe, sektor nauki i biznesu, a także obywateli. Cele skupiają się wokół 5 obszarów: ludzie, planeta, dobrobyt, pokój, partnerstwo (ang. 5xP: people, planet, prosperity, peace, partnership) i stanowią podstawę Agendy 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju świata, uwzględniającej aspekt ekonomiczny, społeczny i środowiskowy. Plan ten wskazuje najważniejsze wyzwania naszych czasów. Przedstawia wizję budowy lepszego świata z korzyścią dla mieszkańców planety oraz jego naprawy (Rysunek 1).

Rysunek 1. Cele zrównoważonego rozwoju – oficjalna grafika ONZ



Źródło: Cele zrównoważonego rozwoju, <https://www.un.org.pl/>, dostęp: 8 września 2024 r.

Lista Celów Zrównoważonego Rozwoju (ang. SDGs – Sustainable Development Goals), z wskazaniem tych, które bezpośrednio (pośrednio bowiem odnoszą się wszystkie) odnoszą się do rozwoju infrastruktury jest następująca¹³:

1. Brak ubóstwa: zlikwidować ubóstwo we wszystkich jego formach na całym świecie.
2. Zero głodu: zlikwidować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz promować zrównoważone rolnictwo.
3. Dobre zdrowie i jakość życia: zapewnić wszystkim ludziom w każdym wieku zdrowe życie oraz promować dobrobyt.
4. Dobra jakość edukacji: zapewnić wszystkim edukację wysokiej jakości oraz promować możliwości uczenia się przez całe życie.
5. Równość płci: osiągnąć równość płci oraz wzmocnić pozycję kobiet i dziewcząt.
6. Czysta woda i warunki sanitarne: zapewnić dostępność i zrównoważone zarządzanie wodą oraz warunkami sanitarnymi dla wszystkich. (*infrastruktura wodno-kanalizacyjna*)
7. Czysta i dostępna energia: zapewnić wszystkim dostęp do przystępnej cenowo, niezawodnej, zrównoważonej i nowoczesnej energii. (*infrastruktura energetyczna*)
8. Wzrost gospodarczy i godna praca: promować trwałą i zrównoważony wzrost gospodarczy, pełne i produktywne zatrudnienie oraz godną pracę dla wszystkich.

¹³ Cele zrównoważonego rozwoju, <https://www.un.org.pl/>, dostęp: 8 września 2024 r.

9. Innowacyjność, przemysł, infrastruktura: Budować odporną infrastrukturę, promować zrównoważoną industrializację oraz wspierać innowacyjność. (*infrastruktura ekonomiczna*)
10. Mniej nierówności: Zmniejszyć nierówności w krajach i między nimi.
11. Zrównoważone miasta i społeczności: Uczynić miasta i osiedla ludzkie inkluzywnymi, bezpiecznymi, odpornymi i zrównoważonymi. (*infrastruktura ekonomiczna, społeczna*)
12. Odpowiedzialna konsumpcja i produkcja: Zapewnić zrównoważone wzorce konsumpcji i produkcji.
13. Działania w dziedzinie klimatu: Podjąć pilne działania w celu przeciwdziałania zmianom klimatu i ich skutkom.
14. Życie pod wodą: Chronić oceany, morza i zasoby morskie oraz zrównoważenie z nich korzystać.
15. Życie na lądzie: Chronić, przywracać i promować zrównoważone użytkowanie ekosystemów lądowych, zrównoważenie zarządzać lasami, przeciwdziałać pustynnieniu, zatrzymać i odwrócić proces degradacji ziemi oraz powstrzymać utratę różnorodności biologicznej.
16. Pokój, sprawiedliwość i silne instytucje: Promować pokojowe i inkluzywne społeczeństwa dla zrównoważonego rozwoju, zapewnić wszystkim dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz budować skuteczne, odpowiedzialne i inkluzywne instytucje na wszystkich poziomach. (*infrastruktura społeczna*)
17. Partnerstwa na rzecz celów: Wzmocnić środki realizacji i ożywić globalne partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju.

SDGs określone przez Organizację Narodów Zjednoczonych są ściśle związane z realizacją konkretnych zadań charakterystycznych dla danego celu. W szczególności, dla Celu 6 zadania są następujące¹⁴:

- do 2030 r. zapewnić wszystkim powszechny i sprawiedliwy dostęp do bezpiecznej wody pitnej po przystępnych cenach;
- do 2030 r. zapewnić wszystkim dostęp do odpowiednich i porównywalnych warunków sanitarnych i higienicznych oraz położyć kres otwartej defekacji, zwracając szczególną uwagę na potrzeby kobiet i dziewcząt oraz osób znajdujących się w trudnej sytuacji;

¹⁴ *Water and Sanitation*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/water-and-sanitation/>, dostęp: 8 września 2024 r.

- do 2030 r. poprawić jakość wody poprzez zmniejszenie zanieczyszczenia, wyeliminowanie zrzutów i zminimalizowanie uwalniania niebezpiecznych chemikaliów i materiałów, zmniejszenie o połowę odsetka nieoczyszczonych ścieków oraz znaczne zwiększenie recyklingu i bezpiecznego ponownego wykorzystania wody na całym świecie;
- do 2030 r. znacznie zwiększyć efektywność wykorzystania wody we wszystkich sektorach i zapewnić zrównoważony pobór i dostawy słodkiej wody w celu rozwiązania problemu niedoboru wody i jednoczesnego znacznego zmniejszenia liczby osób cierpiących z powodu niedoboru wody;
- do 2030 r. wdrożyć zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi na wszystkich poziomach, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez współpracę transgraniczną;
- do 2020 r. stworzyć system ochrony i odbudowy ekosystemów związanych z wodą, w tym gór, lasów, terenów podmokłych, rzek, warstw wodonośnych i jezior;
- do 2030 roku rozszerzyć współpracę międzynarodową i wsparcie w budowaniu potencjału dla krajów rozwijających się w zakresie działań i programów związanych z wodą i warunkami sanitarnymi, w tym pozyskiwania wody, odsalania, oszczędnego gospodarowania wodą, oczyszczania ścieków, recyklingu i technologii ponownego wykorzystania wody;
- wspierać i wzmacniać udział społeczności lokalnych w poprawie gospodarki wodnej i sanitarnej.

We wdrażaniu zasad zrównoważonego rozwoju, tj. Agendzie 2030, towarzyszy Nowy Zielony Ład – globalna inicjatywa mająca na celu promowanie zrównoważonej gospodarki oraz Europejski Zielony Ład – strategia Unii Europejskiej, która skupia się na osiągnięciu neutralności klimatycznej. Jej celem jest przekształcenie Unii w nowoczesną, efektywną pod względem zużycia zasobów i konkurencyjną gospodarkę¹⁵.

W 2004 roku, Organizacja Narodów Zjednoczonych opublikowała raport „Who Cares Wins”, podkreślający znaczenie zrównoważonego rozwoju w kontekście zdrowia, wskazując na konieczność uwzględnienia w podejmowanych działaniach wymiaru społecznego, ekologicznego i ekonomicznego. W raporcie tym po raz pierwszy użyto sformułowania ESG. ESG to skrót od „Environmental”, „Social”, and „Governance”, czyli trzech głównych

¹⁵*Europejski zielony ład*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/green-deal/>, dostęp: 24 sierpnia 2024 r.

obszarów, na które zwracają uwagę inwestorzy, instytucje publiczne oraz społeczeństwo w kontekście zrównoważonego rozwoju i odpowiedzialnego zarządzania¹⁶. ESG to sposób na wdrożenie zasad zrównoważonego rozwoju. To strategiczne, długookresowe działania, które mają wpływ na wartość organizacji, wizerunek oraz ocenę inwestorów. Koncepcja odgrywa coraz większe znaczenie dla przedsiębiorstw oraz instytucji publicznych, kształtując ramy społeczne, regulacyjne i polityczne. Wprowadzenie ESG do długofalowej strategii organizacji jest kluczowe w związku z odpowiedzialnością biznesu w wymiarze ludzkim i społecznym. W wymiarze praktycznym ESG może pomóc w minimalizowaniu ryzyka inwestycyjnego i poprawie wyników finansowych poprzez lepsze zarządzanie, w tym w szczególności dzięki identyfikacji oraz redukcji negatywnego wpływu na środowisko i społeczeństwo. Istotnym jest bowiem zrozumienie, że filozofia działania polegająca na maksymalizacji zysku bez uwzględnienia wpływu przedsiębiorstw na otoczenie jest w XXI wieku niewystarczająca. Ów wpływ należy zatem uwzględniać poprzez następujące kryteria ESG:

- kryteria środowiskowe (ang. Environmental, E) – dotyczą przeciwdziałania degradacji środowiska naturalnego; odnoszą się do kwestii, które mają wpływ na zmiany klimatu, takie jak emisja gazów cieplarnianych, zużycie wody i energii, odpady oraz ochrona bioróżnorodności; organizacje, które skutecznie zarządzają tymi kwestiami, mogą nie tylko przyczynić się do ochrony środowiska, ale także zyskać przewagę konkurencyjną poprzez obniżenie kosztów operacyjnych i poprawę reputacji;
- kryteria społeczne (ang. Social, S) – coraz częściej brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji przez inwestorów i samorządy lokalne; kryteria te określają kwestie społecznej odpowiedzialności, w tym prawa człowieka, dotyczą działań firmy lub samorządu lokalnego w zakresie m.in. bezpieczeństwa i ochrony danych, przestrzegania praw pracowniczych oraz równości płac na tych samych stanowiskach bez względu na płeć; organizacje, które dbają o te aspekty, mogą liczyć na większe zaangażowanie pracowników, lojalność klientów oraz wsparcie społeczności lokalnych;
- kryteria związane z ładem korporacyjnym (ang. Governance, G) – dotyczą sposobu zarządzania i nadzorowania organizacji, w tym przestrzegania zasad etycznych, zgodności z prawem, korzystania z danych finansowych i raportowania; kryteria obejmują m.in. skład rady nadzorczej, politykę wynagrodzeń, zarządzanie ryzykiem

¹⁶ The UN Global Compact, *Who Cares Wins*. Raport 2004, s. 21.

oraz zgodność z przepisami prawa; dobre praktyki w zakresie ładu korporacyjnego mogą przyczynić się do zwiększenia zaufania inwestorów oraz stabilności finansowej firmy.

Każda organizacja, w tym samorzady lokalne, dążąca do odpowiedzialnego i zrównoważonego rozwoju powinna uwzględnić ww. kluczowe kryteria związane z ochroną środowiska naturalnego, odpowiedzialnością społeczną i ładem korporacyjnym. Szczegółowe kryteria, wynikające przykładowo z wymogów związanych z ochroną środowiska w przedsięwzięciach wodno-kanalizacyjnych czy potrzeb lokalnej społeczności w przypadku infrastruktury transportu publicznego, mogą być odmienne. Wszystkie jednak są istotne dla oceny długoterminowego potencjału inwestycyjnego oraz oddziaływania na środowisko i społeczeństwo.

Rola samorządów lokalnych w realizacji strategii ESG jest kluczowa, ponieważ z mocy prawa są one odpowiedzialne za rozwój lokalnych społeczności, ochronę środowiska oraz zapewnienie jakości życia mieszkańców. Poprzez uwzględnienie koncepcji ESG w swoich strategiach i działaniach, samorzady lokalne mogą wspierać zrównoważony rozwój, budować zaufanie społeczne oraz przyczynić się do lepszego funkcjonowania społeczności lokalnych. W szczególności, w obszarze środowiskowym wdrożenie strategii ESG oznaczać będzie promowanie niskoemisyjnego transportu publicznego, modernizację oczyszczalni ścieków, monitorowanie jakości powietrza, opracowywanie planów zagospodarowania przestrzennego uwzględniających ochronę środowiska, efektywne zarządzanie odpadami itd. W obszarze społecznej odpowiedzialności strategia ESG oznaczać będzie aktywne zaangażowanie mieszkańców w proces podejmowania decyzji, wprowadzenie budżetów obywatelskich, promowanie sprawiedliwych standardów zatrudnienia, rozwój inteligentnych rozwiązań dla miast, wsparcie dla systemów opieki zdrowotnej. Zaś w obszarze ładu korporacyjnego ESG oznacza na przykład dążenie do zrównoważonego finansowania projektów, aktywne sprawowanie nadzoru nad działalnością spółek komunalnych, promowanie różnorodności w składach zarządów, walka z korupcją i promowanie transparentności w działaniu.

Wbrew powszechnemu przekonaniu, wdrażanie zasad ESG nie musi oznaczać rezygnacji z maksymalizacji wartości dla akcjonariuszy/interesariuszy. Firmy, które uwzględniają ESG w swoich strategiach, mogą osiągać lepsze wyniki finansowe w długim okresie. Inwestorzy coraz częściej doceniają wartość, jaką przynoszą zrównoważone praktyki,

co może prowadzić do wzrostu cen akcji i lepszych wyników finansowych¹⁷. Badania pokazują też przykłady firm oskarżonych o naruszenia środowiskowe. Zarówno te firmy, jak i ich konkurenci doświadczają negatywnych reakcji rynkowych na ogłoszenie takich pozwów, natomiast lepsze wyniki w zakresie ESG mogą pomóc w złagodzeniu tych negatywnych reakcji¹⁸. Przestrzeganie zasad ESG daje możliwość obniżenia kosztów finansowych oraz bardziej efektywnego zarządzania budżetami ze względu na różnego rodzaju zachęty/ granty oferowane przez podmioty zaangażowane w szerzenie idei ESG. Wdrażanie zasad ESG może pomóc organizacjom w zarządzaniu ryzykiem – organizacje, które dbają o swoje relacje z pracownikami i społecznościami lokalnymi, mogą być mniej narażone na strajki i protesty; z kolei podmioty, które inwestują w technologie zmniejszające emisje gazów cieplarnianych, mogą być lepiej przygotowane na przyszłe regulacje środowiskowe. Zmniejszenie ryzyka może przyczynić się do większej stabilności finansowej i operacyjnej organizacji¹⁹. Z drugiej strony, nie spełniając kryteriów ESG, można doświadczyć trudności w pozyskaniu finansowania. Europejski Zielony Ład jest kluczowym elementem strategii implementacji zasad ESG w całej Unii Europejskiej. Koncentruje się on na walce ze zmianami klimatycznymi i degradacją środowiska, ale ma także realny, finansowy wymiar – dostępne są miliardy euro na wsparcie finansowe i pomoc techniczną. Jest to nie tylko szansa dla biznesu, ale także dla samorządów, aby inwestować w ekologiczne technologie, wspierać innowacje przemysłowe, wdrażać nowe, czystsze, tańsze i zdrowsze formy transportu zarówno publicznego, jak i prywatnego, obniżyć emisję gazów cieplarnianych w sektorze energetycznym, czy zapewnić większą efektywność energetyczną budynków. Aby osiągnąć ww. korzyści, zasady zrównoważonego rozwoju winny być wdrażane w ramach zarządzania publicznego.

1.2. Ewolucja modeli zarządzania publicznego

Na przestrzeni ostatniego stulecia obserwujemy ewolucję modeli zarządzania, która dotyka również sfery zarządzania publicznego. Zarządzanie bowiem należy do nauk utylitarnych, których intensywny rozwój jest odpowiedzią na potrzeby praktyki. Konstatacje w naukach o zarządzaniu, ze względu m.in. na zmienność podmiotów zarządzania ocenia się w mniejszym

¹⁷ S. Potharla i in., *Is ESG Data Financially Viable? A Case of Stock Price Synchronicity*, „Management and Labour Studies” 2024, t. 49, nr 1, s. 62.

¹⁸ B.W. Jacobs, V.R. Singhal, R. Subramanian, *An empirical investigation of environmental performance and the market value of the firm*, „Journal of Operations Management” 2010, t. 28, nr 5, s.432.

¹⁹ Y. Zheng, *The Verification and Application of the Research about How ESG Performance Influences the Corporate Value*, „Advances in Economics, Management and Political Sciences” 2023, t. 18, nr 1, s. 406.

stopniu w oparciu o ich zgodność z rzeczywistością, a w większym stopniu na podstawie ich użyteczności²⁰. Dla rozwoju dyscypliny podejmowane są próby instytucjonalizacji, wedle których następuje dookreślanie subdyscyplin, które wskazują na obszar zainteresowań badaczy. Systematyzacji subdyscyplin Nauk o Zarządzaniu nie ułatwia ich wielopłaszczyznowość i występowanie wielu perspektyw poznawczych, które są wobec siebie komplementarne, a nie konkurencyjne²¹. Jedną z subdyscyplin zarządzania jest zarządzanie publiczne (ang. PM, Public Management), które należy rozumieć jako zarządzanie w sektorze publicznym, lub jako zarządzanie sprawami publicznymi. Autorytet zakresu nauk o zarządzaniu S. Sudoł podkreśla, iż „zarządzanie publiczne, wchodząc w skład rozszerzonego pojęcia zarządzania, jest wyrazem otwarcia się nauk o zarządzaniu na nowe, ważne dziedziny i problemy życia społecznego, przyczyniając się do podnoszenia ich sprawności i efektywności.”²²

Żyjący na przełomie XIX i XX w. Henri Fayol, jeden z prekursorów administracyjnej szkoły zarządzania, zwrócił uwagę na występowanie w różnego typu podmiotach, w tym w podmiotach publicznych, tzw. funkcji administracyjnej, która dotyczyła personelu, podziału pracy, władzy, dyscypliny, jedności wydawania poleceń, jedności kierownictwa, centralizacji, hierarchii, stabilizacji personelu oraz inicjatywy²³. Niemal równocześnie z pracami Fayola, podstawy zarządzania publicznego zostały sformułowane przez niemieckiego socjologa i ekonomistę, Maxa Webera. W swojej teorii uznał on biurokrację za idealny sposób funkcjonowania wszelkich organizacji. Twierdził, że tylko poprzez hierarchiczny system można osiągnąć maksymalną efektywność. W jego rozumieniu, termin biurokracja oznaczał uporządkowane działanie, niezależne od nacisków i prywatnych interesów. Według Webera, oznaczało to koniec arbitralnej władzy sprawowanej przez autorytarne reżimy. Ponadto uważał, że biurokracja jako forma organizacji może być z powodzeniem stosowana zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Aby stworzyć taki system, należało przede wszystkim ustanowić prawa określające jego ramy i kompetencje, wykształcić urzędników oraz zapewnić im stałe miejsce pracy, stałą pensję i określoną ścieżkę rozwoju zawodowego²⁴. Biurokracja miała wprowadzać do rządu taki sam logiczny porządek, jaki linia produkcyjna wprowadza do

²⁰ S. Sudoł, *Nauki o zarządzaniu: węzłowe problemy i kontrowersje*, Toruń 2007, s. 13.

²¹ S. Cyfert i in., *Subdyscypliny w naukach o zarządzaniu – logika wyodrębnienia, identyfikacja modelu koncepcyjnego oraz zawartość tematyczna*, „Organizacja i kierowanie” 2014, t. 1, nr 161, s. 37.

²² S. Sudoł, *Nauki o zarządzaniu...*, s. 42.

²³ M. Marks-Krzyszowska, *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica” 2016, nr 56, s. 42.

²⁴ S. Wellisz, *Bureaucracy* [w:] *Department of Economics Discussion Paper Series*, New York 2002, s. 2-5.

fabryk. Weber, tworząc swoją teorię, opierał się na analizie funkcjonowania biurokracji pruskiej, działającej w specyficznym kręgu kulturowym i duchu militarystycznym, dlatego kładł duży nacisk na ścisłą hierarchizację stosunków służbowych i schematyzację działań²⁵. Takie podejście do zarządzania podmiotami publicznymi okazało się użyteczne w państwach opiekuńczych po II światowej, gdy państwa zaczęły przejmować odpowiedzialność za różnego typu problemy społeczne, rozszerzając tym samym swoje dotychczasowe funkcje m.in. na kwestie ubezpieczeń społecznych, redystrybucję dochodu narodowego, subwencjonowanie służby zdrowia i edukacji²⁶. Biurokracja, jednakże okazała się systemem nie pozbawionym wad. J. Toye wskazywał na pięć podstawowych wad tego modelu²⁷:

- instrument biurokratyczny służy tylko swoim zwierzchnikom, a nie tym, dla których został powołany; ze względu na hierarchiczną strukturę, biurokraci w większym stopniu są zainteresowani spełnianiem żądań swoich przełożonych, niż pracą na rzecz petentów;
- biurokracja nie ma konkurencji, co skutkuje brakiem motywacji do obniżania kosztów działania;
- istnieje duże ryzyko, że biurokraci, ze względu na mało elastyczny system motywacyjny, zaczną służyć interesom prywatnym, zamiast publicznym;
- przepisy regulujące działalność biurokracji mogą być i często są niejednoznaczne – niekoniecznie musi to wynikać ze złej woli organów stanowiących prawo; najczęściej ustawodawca tworzy wyjątki dotyczące konkretnej grupy osób, co daje biurokratom prawo do decydowania, kto podlega, a kto nie określonym przepisom, co zaś podważa weberowską zasadę neutralności;
- biurokracja się rozrasta, tzn. stałym problemem z tym związanym jest zwiększanie się liczby instytucji publicznych i wzrost kosztów ich utrzymania.

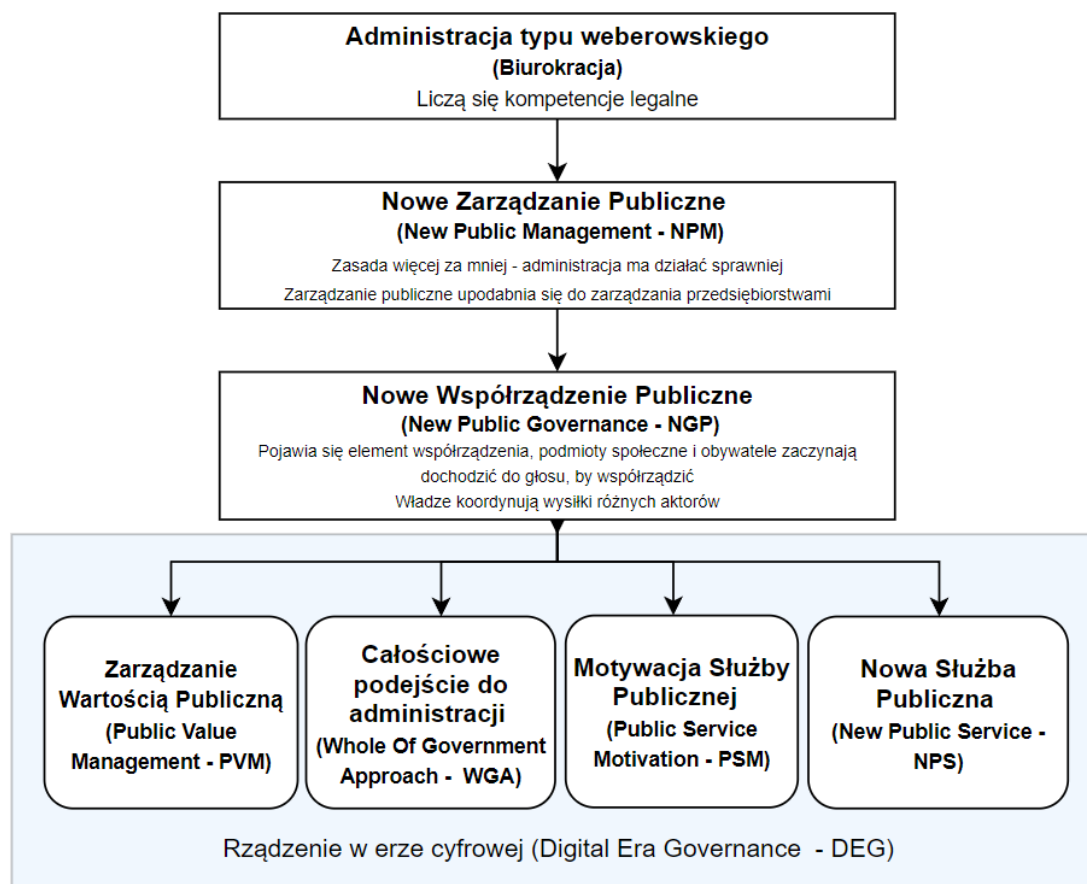
W odpowiedzi na zidentyfikowane problemy modelu weberowskiego, badacze proponowali nowe podejścia do zarządzania publicznego (Rysunek 2).

²⁵ M. Brol, *Rationalisation of Bureaucratic Organisations*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2013, nr 1(61), s. 47.

²⁶ J. Siwińska-Gorzela, *Sektor publiczny w gospodarce* [w:] J. Wikin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Warszawa 2012, s. 31..

²⁷ J.F.J. Toye, *Modern bureaucracy*, Helsinki 2006, s. 11-12.

Rysunek 2. Ewolucja modeli zarządzania publicznego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Głębocki, *Nowoczesne rozwiązania i trendy w zarządzaniu miastem*, Częstochowa 2020, s. 31; M. Robinson, *From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, Singapore 2015, s. 3, https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/PS-Reform_Summary.pdf. (2024-07-02), dostęp: 10 września 2024 r.

Modele zarządzania publicznego powstawały w odpowiedzi na wyzwania, jakie przyniosły procesy reformowania zarządzania publicznego. Procesy te zwiększyły nacisk na ekonomiczne aspekty wydatkowania publicznych środków finansowych (w szczególności dot. to NPM), na poprawę jakości usług publicznych (m. in. NPM i NPG) oraz zapewnienie większej skuteczności działań organizacji publicznych²⁸. Kluczowym problemem w naukach o zarządzaniu i jakości, w tym w zarządzaniu publicznym, jest tworzenie wartości²⁹, która jest podstawą koncepcji PVM. Tworzenie wartości obejmuje metody postępowania organizacji ukierunkowane na ciągłe doskonalenie usług publicznych i zwiększanie posiadanych zdolności.

²⁸ H. Krynicka, *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, „Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie” 2006, s. 193.

²⁹ M.Ćwiklicki, *Wprowadzenie do koncepcji wartości publicznej* [w:] S. Mazura (red.), *Reformowanie polskiej administracji publicznej – wybrane aspekty zagadnienia*, Kraków 2011, s. 15.

Podejście to opiera się na założeniu, że z jednej strony jednostki administracji publicznej są gwarantami wartości publicznych, ale z drugiej strony nie mają możliwości kontrolowania wszystkich procesów realizowanych w sferze publicznej ani ingerowania w działania wszystkich organizacji tworzących te procesy. Jednakże ich rolą jest podjęcie przedsięwzięć zorientowanych na koordynację i integrację procesów tworzenia wartości publicznej. Zarządzanie publiczne musi zmierzyć się też z wyzwaniami współczesności i przyszłości. PVM, jak również koncepcja NPS, WGA oraz PSM stanowią koncepcje zarządzania publicznego w erze cyfrowej.

1.3. New Public Management – przesłanki, zasady, przykłady implementacji

New Public Management (NPM), czyli Nowe Zarządzanie Publiczne, to doktryna zarządzania w administracji publicznej, oznaczająca przejście od administrowania, bazującego na sztywnych procedurach i wpływach politycznych (tzw. model biurokratyczny), do zarządzania opartego na ekonomicznej ocenie efektywności działania i wykorzystaniu mechanizmów rynkowych (tzw. model menedżerski)³⁰. Termin NPM został po raz pierwszy użyty przez Christophera Hooda w jego książce „A Public Management for all Seasons?” z 1991 roku. Opisał on NPM jako „małżeństwo przeciwieństw”, z których jedno to nowa ekonomia instytucjonalna, a drugie to zestaw kolejnych fal menedżeryzmu typu biznesowego³¹. Paradygmat NPM wywodzi się z teorii ekonomii instytucjonalnej i z wyboru publicznego. W tej koncepcji interes publiczny jest definiowany przez obywateli, przy udziale menedżerów publicznych. Ceniony jest „duch” przedsiębiorczości oraz dążenie do tzw. zmniejszania państwa poprzez zastosowanie różnych form urynkowania usług publicznych. Cele publiczne osiągnąć są głównie dzięki tworzeniu mechanizmów i struktur wychodzących poza granice sektora publicznego. Paradygmat ten zakłada stosunkowo dużą swobodę w osiągnięciu przedsiębiorczych celów organizacji publicznych; struktury są zdecentralizowane, przeważa ocena ustalonych procedur i mechanizmów kontroli wewnętrznej³². Bezpośrednimi przesłankami związanymi z poszukiwaniem nowych modeli zarządzania w administracji publicznej były:

³⁰ K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos” 2014, nr 18(178), s. 1.

³¹ C. Hood, *A public management for all seasons?*, „Public Administration” 1991, t. 69, nr 1, s. 5.

³² B. Kożuch, K. Sienkiewicz-Małyjurek, Ł. Sułkowski, *Zarządzanie Publiczne Oparte Na Wartościach*, Łódź 2021. s. 45.

- kryzys gospodarczy i fiskalny – w latach 70. i 80. XX wieku wiele krajów, zwłaszcza rozwiniętych, doświadczyło poważnych kryzysów gospodarczych i fiskalnych; kryzysy te były spowodowane m.in. przez szoki naftowe, które doprowadziły do spadku dochodów państw oraz wzrostu wydatków na usługi socjalne; w rezultacie, państwa zaczęły poszukiwać sposobów na redukcję kosztów i zwiększenie efektywności sektora publicznego. W obliczu recesji i bezrobocia produktywność wydawała się być ważniejsza³³;
- niezadowolenie z biurokratycznego modelu zarządzania – tradycyjny model biurokratyczny, oparty na hierarchii, centralizacji i sztywnych procedurach, był coraz częściej krytykowany za swoją nieefektywność, powolność i brak elastyczności. Biurokracja była postrzegana jako przeszkoda w dostarczaniu wysokiej jakości usług publicznych oraz w reagowaniu na zmieniające się potrzeby społeczeństwa³⁴;
- wzrost znaczenia ideologii neoliberalnej – ideologia neoliberalna, która promowała wolny rynek, deregulację i prywatyzację, miała istotny wpływ na rozwój NPM. Neoliberalizm podkreślał wyższość mechanizmów rynkowych nad centralnym planowaniem i zarządzaniem, co skłoniło wiele rządów do wprowadzenia reform mających na celu zwiększenie roli sektora prywatnego w dostarczaniu usług publicznych³⁵;
- Teoria wyboru publicznego (ang. Public Choice Theory) i menedżeryzm – teorie ekonomiczne, takie jak ww. Public Choice Theory, które krytykowały publiczną biurokrację za jej nieefektywność i skłonność do rozrostu, oraz menedżeryzm, który promował zastosowanie technik zarządzania z sektora prywatnego w sektorze publicznym, również odegrały kluczową rolę w kształtowaniu NPM. Koncepcje te sugerowały, że wprowadzenie mechanizmów rynkowych i technik zarządzania może poprawić efektywność i jakość usług publicznych³⁶;
- wzrost oczekiwań społecznych – przyczynił się do poszukiwania nowych modeli zarządzania. Społeczeństwa zaczęły wymagać lepszej obsługi, większej przejrzystości

³³ G. Gruening, *Origin and theoretical basis of new public management*, „International Public Management Journal” 2001, t. 4, nr 1, s. 8.

³⁴ N. Kalimullah i in., *Emergence and Principles of Post-Bureaucracy*, „BUP Journal” 2015, t. 1, nr 3, s. 2.

³⁵ M.S. Haque, *New Public Management: Origins, Dimensions and Critical Implications* [w:] Public administration and public policy, UNESCO – EOLSS 2013, s. 3, <https://www.eolss.net/Sample-Chapters/C14/E1-34-04-01.pdf>, dostęp: 22 sierpnia 2024 r.

³⁶ G. Gruening, *Origin and theoretical basis of new public management...*, s. 8.

i odpowiedzialności ze strony administracji publicznej. NPM miało na celu zaspokojenie tych oczekiwań poprzez wprowadzenie zasad orientacji na klienta i zarządzania przez wyniki³⁷;

- presja międzynarodowych organizacji – międzynarodowe organizacje, takie jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy (ang. IMF, International Monetary Fund) i Bank Światowy, również wywierały presję na kraje, zwłaszcza rozwijające się, aby wprowadzały reformy zgodne z zasadami NPM. Organizacje te często uzależniały pomoc finansową od wdrożenia reform mających na celu zwiększenie efektywności i przejrzystości sektora publicznego.

Głównym celem NPM jest zwiększenie efektywności, skuteczności i wydajności sektora publicznego poprzez zastosowanie zasad i technik zarządzania zaczerpniętych z sektora prywatnego. NPM jest odpowiedzią na krytykę tradycyjnego modelu biurokratycznego, który często był postrzegany jako powolny, nieefektywny i mało elastyczny. Jak pisze B. Filipiak, finanse i finansowanie, w kontekście zarządzania publicznego, stają się wyzwaniem w trudnych warunkach społeczno-gospodarczych, a społeczeństwu trudno jest zrozumieć konieczność stosowania kryterium efektywności w alokowaniu publicznych zasobów finansowych, co w znacznej mierze uzasadnia wdrożenie koncepcji nowego zarządzania publicznego, nawet przy założeniu dostosowania tej koncepcji do realiów danego państwa, w szczególności jego specyfiki i mentalności obywateli³⁸. Koncepcja NPM zakłada zmiany w wielu obszarach zarządzania publicznego (Tabela 2).

³⁷ K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe zarządzanie publiczne...*, s. 2-3.

³⁸ B. Filipiak, *Finanse samorządowe: nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Warszawa 2011, s. 9.

Tabela 2. Obszary zmian (zasady) według koncepcji NPM

Obszar/Zasady	Charakterystyka
Decentralizacja polityczna i zadaniowa	Przekazanie zadań niższemu szczeblom administracji oraz poza sektor publiczny.
Oddzielenie polityki od administracji	Powoływanie agencji wykonawczych oraz przejście na kontrakty menedżerskie.
Poprawa jakości usług publicznych	Wykorzystanie mechanizmów rynkowych, w tym kontraktowanie usług publicznych.
Zorientowanie na klienta	Uwzględnienie opinii klientów nt. usług publicznych i dostosowanie usług do ich potrzeb Zastosowanie nowych rozwiązań ułatwiających dostęp do usług publicznych (np. biura obsługi klientów, e-urząd).
Zorientowanie na rezultaty	Wyznaczanie celów i planowanych rezultatów zadań publicznych. Uzależnienie wynagrodzenia pracowników administracji od osiągniętych wyników. Doskonalenie procedur kontraktowych.
Planowanie i zarządzanie strategiczne	Wprowadzanie metod planowania i zarządzania strategicznego (wieloletniego). Powoływanie jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za opracowanie strategii.
Zmiana zasad finansowych	Przejście z budżetu tradycyjnego na zadaniowy w układzie wieloletnim i ocena efektywności wydatkowania środków publicznych. Wprowadzenie reguł (limitów) budżetowych. Rozwój kontroli i audytu efektywnościowego.
Zmiany w strukturze i kulturze organizacji	Wdrażanie zarządzania przez jakość. Nacisk na rozwój organizacji i uczenie się. Formułowanie misji i strategii organizacji. Realizacja strategii komunikacji społecznej.
Menedżerski sposób zarządzania	Wyznaczanie celów zadań wraz z oceną ich rezultatów. Wzmocnienie pozycji kierownika i umożliwienie wyboru sposobu realizacji zadań. Indywidualnie negocjowane kontrakty menedżerskie.
Profesjonalizacja zarządzania	Wprowadzenie menedżerskich technik zarządzania, takich jak zarządzanie przez cele (MBO), zarządzanie przez wyniki (MBR) oraz zarządzanie jakością (TQM). Menedżerowie publiczni są zachęceni do stosowania narzędzi i technik zarządzania znanych z sektora prywatnego
Elastyczne zarządzanie personelem	Elastyczne formy zatrudnienia Stosowanie narzędzi rekrutacyjnych i konkursów Różnicowanie wynagrodzeń pracowników ze względu na zakres realizacji zadań i osiągnięte wyniki.
Mierzenie działalności i rozwój mechanizmów rozliczania	Wprowadzenie metod oceny działalności i standardów działania. Kreowanie oczekiwań względem działalności administracji publicznej. Monitorowanie działań administracji przez społeczeństwo.
Promowanie zachowań etycznych	Wprowadzanie kodeksów etycznych oraz mechanizmów egzekwowania postaw etycznych w administracji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Marchewka-Bartkowiak, Nowe zarządzanie publiczne, „Infos” nr 18(178), s. 2-3; F.J.N. Van Berckel Smit, The rise of new public management at the institutional level: an analysis of a Dutch university and the role of administrators in initiating organizational change, 1980s to 2010s, „Management & Organizational History” 2023, t. 18 nr 3-4, s. 51-53, 227, za: M. Zawicki, Nowe zarządzanie publiczne, Warszawa 2011; M. Charbonneau, New Public Management, [w:] L. Côté and J.-F. Savard, Encyclopedic Dictionary of Public Administration, 2012, s. 1; F. Mahboubeh; M. Reza, New public management approach and accountability, International Journal of Management, „Economics and Social Sciences (IJMESS)” 2012, Vol. 1, Iss. 2, s. 42-49.

Wielka Brytania była jednym z pierwszych krajów, które wprowadziły reformy NPM na szeroką skalę. Reformy te obejmowały prywatyzację wielu sektorów, wprowadzenie konkurencji w dostarczaniu usług publicznych oraz decentralizację zarządzania. Przykładem może być prywatyzacja British Telecom oraz wprowadzenie funduszy oszczędnościowych w systemie opieki zdrowotnej. W Wielkiej Brytanii, zasady NPM i neoliberalizmu uznaje się za kluczowe determinanty zmian według zasad zrównoważonego rozwoju, jednakże w piśmiennictwie są również głosy krytyczne, które wskazują, że neoliberalizm i NPM, w kontekście uniwersytetów na wiele sposobów stłumił i zaprzeczył rozwojowi edukacji na rzecz zrównoważonego rozwoju³⁹. Pionierem w implementacji NPM poza Europą była Nowa Zelandia również. Reformy obejmowały wprowadzenie systemu zarządzania przez wyniki, decentralizację zarządzania oraz prywatyzację wielu usług publicznych. Nowa Zelandia jest często cytowana jako przykład udanej implementacji NPM, która przyniosła znaczące oszczędności i poprawę efektywności⁴⁰.

W Polsce, pierwsze próby wdrażania w administracji publicznej idei zarządzania przez jakość rozpoczęły się pod koniec lat 90. Kraków i Poznań jako pierwsze zainteresowały się budżetem zadaniowym i oceną efektywności wydatkowania środków publicznych. Dzięki wsparciu międzynarodowemu oba miasta stały się prekursorami tego rozwiązania. Przełomowym wydarzeniem, dla wprowadzania koncepcji NPM na grunt polskiej administracji publicznej, było wejście do struktur UE, które wymusiło wdrożenie wielu wymaganych w tym zakresie rozwiązań ponadnarodowych. Jako przykład można wskazać zamówienia publiczne, system ewaluacji czy audyt wewnętrzny⁴¹. W „Strategii rozwoju kraju do 2020 roku” jednym z priorytetów stało się: wprowadzenie menedżerskiego modelu zarządzania w administracji publicznej oraz przyjęcie dialogu jako metody wypracowywania rozwiązań w zakresie istotnych elementów życia społeczno-gospodarczego (nastawienie na obywatela i dialog, okresowa sprawozdawczość i rozliczanie z realizowanych projektów, podejście zadaniowe)⁴². Na tej podstawie w nowelizacji ustawy o finansach publicznych pojawiły się nowe rozwiązania, takie jak: wieloletnie planowanie finansowe, budżet zadaniowy czy kontrola zarządcza.

³⁹ S.E.F. Bessant, Z.P. Robinson, R.M. Ormerod, Neoliberalism, new public management and the sustainable development agenda of higher education: history, contradictions and synergies, „Environmental Education Research” t. 21 nr 3 (2015), s. 422, 427, 428.

⁴⁰ R. Scott, F. Donadelli, E. Merton, Theoretical Paradigms in the Reform of the New Zealand Public Service: Is post-NPM still a myth? [w:] Lisbon 2021, dostęp: 5 lipca 2024 r.

⁴¹ K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe zarządzanie publiczne...*, s. 3.

⁴² *Strategia Rozwoju Kraju 2020*, Załącznik do uchwały nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r., s. 32, 43.

Zastosowanie NPM we wdrażaniu SDG jest złożonym procesem, który obejmuje różne strategie i podejścia mające na celu zwiększenie efektywności, skuteczności i przejrzystości działań podejmowanych w administracji publicznej. Jednym z kluczowych aspektów wdrażania SDG jest uwzględnienie celów zrównoważonego rozwoju w politykach publicznych i strategiach na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. NPM promuje podejście oparte na wynikach, co oznacza, że cele i wskaźniki SDG są włączane do planów strategicznych i operacyjnych administracji publicznej. Literatura wskazuje na różne przykłady zastosowania NPM w wdrażaniu SDG. W opracowaniu dotyczącym zarządzania zasobami naturalnymi w Indiach podkreślono znaczenie samowystarczalności i zrównoważonego zarządzania zasobami w kontekście pandemii COVID-19. Wykorzystanie zasad NPM, takich jak zarządzanie przez cele i efektywność, może pomóc w optymalnym wykorzystaniu zasobów i osiągnięciu zrównoważonego rozwoju⁴³. A. Sulich i L. Sołducho-Pelc proponują definicję zielonych miejsc pracy opartą na zrównoważonym rozwoju i koncepcji NPM jako narzędzie pomiaru efektywności instytucji rynku pracy, bowiem wykorzystanie mierników efektywności i zarządzania przez cele może przyczynić się do tworzenia bardziej zrównoważonych miejsc pracy⁴⁴.

Jednakże koncepcja NPM jest również przedmiotem krytyki w ramach licznych publikacji, wskazujących jej słabe strony m.in. z powodu braku uwzględniania w sposób wystarczający złożoności mechanizmów rządzenia, ról oraz interesów wszystkich uczestników polityk publicznych⁴⁵. W 2001 roku w raporcie ONZ podkreślano m.in., iż implementacja wybranych instrumentów NPM doprowadziła do osłabienia zdolności państwowych, szczególnie w państwach najsłabiej rozwiniętych, co skutkowało zwiększeniem luki między tymi państwami a państwami lepiej rozwiniętymi. Zasygnalizowano również, iż na gruncie filozofii zmniejszania roli państwa wykształciła się pewna antypaństwowa ideologia, która doprowadziła do spadku świadczenia podstawowych usług socjalnych czy dezintegracji sieci bezpieczeństwa socjalnego związanego z podstawowymi prawami demokratycznego obywatelstwa⁴⁶. Co więcej, niejednokrotnie efektywność (wyrażana w wymiarze finansowym) instytucji publicznych, która w koncepcji NPM jest jednym z głównych wyznaczników

⁴³ A. Alam i in., *A review of resource management and self-reliance for sustainable development of India under COVID-19 scenario*, „Journal of Public Affairs” 2021, t. 21, nr 4, s. 2.

⁴⁴ A. Sulich, L. Sołducho-Pelc, *The circular economy and the Green Jobs creation*, „Environmental Science and Pollution Research” 2022, t. 29, nr 10, s. 11.

⁴⁵ M. Marks-Krzyszowska, *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje...*, s. 45.

⁴⁶ D. Olowu, *Introduction – Governance and Public Administration in the 21st Century: A Research and Training Prospectus*, „International Review of Administrative Sciences” 2002, t. 68, nr 3, s. 348.

działania, mogła prowadzić do wielu niekorzystnych, z perspektywy społecznej, skutków (np. zamykania szkół)⁴⁷. Konsekwencją krytyki było formułowanie kolejnych propozycji koncepcji zarządzania publicznego. Przykładem koncepcji, którą można traktować jako alternatywę dla NPM, jest Nowe Współrzędzenie Publiczne (ang. NPG, New Public Governance).

1.4. Nowe Współrzędzenie Publiczne jako alternatywa dla NPM

Prekursorem New Public Governance w odniesieniu do sektora publicznego był Amerykanin H. Cleveland, który w latach 70-tych XX wieku opisał prognozowane przez siebie zmiany w zarządzaniu publicznym. Cleveland oczekiwał, że z biegiem czasu organizacje przestaną być zorganizowane na zasadzie hierarchicznych piramid z centrum władzy na ich szczycie i rozwiną się w kierunku przeplatających się systemów, charakteryzujących się mniejszą kontrolą, bardziej rozproszoną władzą i licznymi centrami decyzyjnymi. Proces podejmowania decyzji stanie się bardziej złożony, a wezmą w nim udział zarówno podmioty z wewnątrz, jak i współodpowiedzialne podmioty z zewnątrz organizacji⁴⁸.

W początkach XXI wieku Nowe Współrzędzenie Publiczne (ang. NPG, New Public Governance), było wyraźnie pozycjonowane jako następca NPM. NPG, powstałe w odpowiedzi na krytykę NPM nie neguje jednak całego dorobku NPM, natomiast za podstawową różnicę uznaje się podważenie zasadności zastosowania w sektorze publicznym jako dominującego, kryterium ekonomicznego. Koncepcja NPG uwzględnia w znacznym stopniu otoczenie społeczno-polityczno-gospodarcze oraz kompleksowość relacji, co jest zgodne z dorobkiem Clevelanda. O NPG można mówić jako o zarządzaniu złożonym powiązaniem uwzględniającym wielu interesariuszy⁴⁹. Jak pisze M. Marks-Krzyszowska, „Governance jest przeciwstawne wobec terminu government, który stanowi określenie formalnych instytucji państwowych i monopolu w sprawowaniu władzy”⁵⁰. Jest to w istocie zmiana w rozumieniu rządzenia, a kluczową rolę odgrywa tu pojęcie społeczeństwa obywatelskiego. Działanie w myśl koncepcji governance wiąże się z koniecznością przekazania przez podmioty publiczne części swoich kompetencji innym podmiotom, ale także z zatarciem granic pomiędzy

⁴⁷ M. Marks-Krzyszowska, *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje...*, s. 45.

⁴⁸ H. Cleveland, *The future executive: A guide for tomorrow's managers*, New York 1972, s. 12-13.

⁴⁹ W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu” 2014, nr 4(21), s. 94.

⁵⁰ M. Marks-Krzyszowska, *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje...*, s. 46.

sektorami, ich współzależnością i koniecznością obdarzania zaufaniem, co w swej istocie jest „kluczem” współrządzenia⁵¹.

Jedną z podstaw idei governance stanowi interaktywny sposób rządzenia, który dla lepszego zrozumienia warto porównać z antagonistycznym podejściem imperatywnym. Imperatywny sposób sprawowania władzy wskazuje na możliwość stosowania przymusu w stosunku do podmiotów podległych w celu przeforsowania decyzji uznanych przez wydającego je za jedyne słuszne. Problem polega jednak na tym, że uwzględniając skomplikowanie współczesnego świata oraz ograniczone możliwości pozyskiwania wiedzy przez ośrodki władzy, są to imperatywy obarczone ryzykiem wywołania odwrotnych do zamierzonych skutków. Decydent ignoruje zdanie innych podmiotów wychodząc z założenia, że potrafi dokonać racjonalnego oglądu sytuacji. W efekcie, część z adresatów decyzji zaczyna sprzeciwiać się takiemu sposobowi sprawowania władzy i buntuje się. W takim wypadku władza może odwołać się do aparatu przymusu w celu przekonania oponentów do prezentowanych przez nią poglądów⁵². Inaczej podchodzą do kwestii sprawowania władzy zwolennicy modelu interaktywnego w którym, w procesie podejmowania decyzji, występuje zaangażowanie wielu aktorów. W założeniu powinno to przyczynić się do poprawy jakości podejmowanych decyzji i ich użyteczności dla całej społeczności. Decydent pełni tu rolę jednego z uczestników dyskursu i stara się przekonać pozostałych do własnych poglądów. Różnica polega na tym, że wszystkie podmioty, między którymi dochodzi do interakcji, są traktowane jako autonomiczne jednostki i nie stosuje się do nich narzędzi przymusu. Stosowanie przymusu bowiem mogłoby przyczynić się do pogłębienia różnic, a nie wypracowania porozumienia. W ujęciu interaktywnym sukces zależy przede wszystkim od zdolności wszystkich uczestników do przyswojenia nowych zasad dotyczących wzajemnych interakcji oraz podjęcia próby stworzenia efektywnych rozwiązań w ramach danego procesu⁵³. W ten sposób, uwaga modelu przenosi się z konkurencyjności w działaniu (ze szczególnym odniesieniem do modelu NPM) na procesy negocjacyjne, na systemy dystrybucji usług publicznych i osiągnięte wyniki, postrzegane jako średnio- i długoterminowe rezultaty działań publicznych w zakresie poprawy dobrobytu społeczeństwa, a jednym z podstawowych zadań organizacji publicznych jest zarządzanie relacjami z partnerami publicznymi i prywatnymi w

⁵¹ R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance: Ten Years On*, „Organization Studies” 2007, t. 28, nr 8, s. 1247.

⁵² M. Oramus, *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2015, t. 0, nr 1, s.185.

⁵³ J. Hausner, *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Kraków 2001, s. 16-17.

celu wykorzystywania posiadanych przez nich zasobów na rzecz społeczności, dla której dana organizacja publiczna działa. Tym samym, NPG odnosi się do samoorganizacji, charakteryzuje się zaufaniem, wzajemną adaptacją i równoważą reformy zarządzania publicznego, które mają swoje korzenie w konkurencji i zasadach wolnego rynku⁵⁴.

J. Hausner, model interaktywnego rządzenia, charakterystycznego dla NPG, oparł na trzech filarach: (1) funkcjonalnym zróżnicowaniu uczestników systemu społecznego, co przyczynia się do występowania między nimi interakcji, jeżeli zaczną stosować odpowiednie narzędzia instytucjonalne; (2) sieciach koordynacji pozwalających na nawiązanie wzajemnych kontaktów przez autonomiczne jednostki, w których intensyfikacja relacji objawia się powstawaniem przestrzeni sprzyjającej komunikacji dotyczącej zarówno podstawowych informacji, jak i ich interpretacji, a jednocześnie dochodzi do rozmywania się granic między poszczególnymi sektorami; (3) rekursywnej racjonalności rozumianej jako umiejętność korygowania podjętych decyzji i działań nabytych na podstawie doświadczeń i obserwacji innych aktorów znajdujących się w podobnej sytuacji, dzięki czemu możliwe jest skuteczne dostosowanie się do zdarzeń zachodzących w warunkach zmiennego otoczenia i tym samym przyczynia się do przetrwania całego systemu⁵⁵.

Za kluczowe warunki dla powodzenia NPG uważa się stosunkowo „symetryczne” rozdzielenie władzy między kluczowymi interesariuszami, brak możliwości wycofania się, funkcjonowanie rozproszonej, zdecentralizowanej władzy państwowej, rozwiązanie kwestii konfliktu społecznego (klasowego), co najmniej częściowa kulturowa jednorodność pozwalająca na sprawny proces komunikacji oraz osiągnięcie porozumienia⁵⁶. A. Mauri i S. Muccio podsumowali charakterystyczne cechy NGP, jako koncepcji post-biurokratycznej i post-konkurencyjnej (Tabela 3).

⁵⁴ A.G. Mauri, S. Muccio, *The Public Management Reform: from Theory to Practice. The Role of Cultural Factors*, „International Journal of Advances in Management Science” 2012, t. 1, s. 50.

⁵⁵ J. Hausner, *Studia z zakresu zarządzania publicznego...*, s. 24-25.

⁵⁶ *Ibid.*, s. 413.

Tabela 3. Główne charakterystyki NPG

Kryterium	Cechy szczegółowe
Obszar kluczowego zainteresowania	Procesy, polityki i wyniki.
Cele menadżerskie	Zarządzanie siecią relacji, proces podejmowania decyzji wspólnie z innymi interesariuszami.
Definiowanie interesu publicznego	Dochodzenie do wspólnych oczekiwań w drodze rozmów i negocjacji.
Charakterystyki sukcesu	Wzrost poziomu życia lokalnej społeczności.
Dominujący model odpowiedzialności	Nieokreślony, stanowi problem rozmycia lub odpowiedzialności i osłabienia tendencji do przejrzystości w stosunku do społeczności.
Znaczenie systemów pomiaru efektywności	Wysoki. Ostatecznym celem powinno być zarówno rozpowszechnianie wspólnych informacji w celu usprawnienia procesu decyzyjnego, jak i zachęcanie graczy do odpowiedzialności i przejrzystości wobec społeczności.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A.G. Mauri, S. Muccio, *The Public Management Reform: from Theory to Practice. The Role of Cultural Factors.*, „International Journal of Advances in Management Science” 2012, t. 1, s. 52.

Komisja Europejska w dokumencie pt. „European Governance – A White Paper”, definiuje zasady dobrego rządzenia. Zgodnie z tym dokumentem, kluczowe są następujące zasady: otwartość, partycypacja, efektywność, proporcjonalność i rozliczalność. Otwartość – polega na tym, że instytucje administracyjne powinny być maksymalnie transparentne dla obywateli i opinii publicznej. Partycypacja – to szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych, na wszystkich poziomach władz publicznych, a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych (tj. w trakcie programowania, implementacji i monitoringu). Efektywność dotyczy poprawy potencjału administracyjnego w zakresie skutecznego i sprawnego realizowania celów polityk publicznych. Kryterium dobrego rządzenia obejmuje także zasadę proporcjonalności, która zakłada, że instrumenty dostarczania usług i polityk publicznych będą proporcjonalne do zakładanych celów, a więc realizowane w sposób optymalny i oszczędny; oraz zasadę subsydiarności, według której działania wyższego poziomu administracji są jedynie pomocnicze względem działań realizowanych na niższych poziomach zarządzania, a więc ich nie zastępują. Rozliczalność – oznacza precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych instytucji, a zwłaszcza zapewnienie podziału władzy między władzę ustawodawczą i wykonawczą⁵⁷. Przykładem wdrożenia NPG, które z powodzeniem funkcjonuje już od wielu lat jest system zarządzania kryzysowego UE,

⁵⁷ *European Governance – A White Paper*, Brussels 2001, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10, dostęp: 25 sierpnia 2024 r.

którego podstawą jest stwierdzenie „nie każdy dla siebie, ale wszyscy dla wszystkich”. Instytucje unijne (Komisja Europejska, Sekretariat Generalny Rady UE, Europejska Służba Działań Zewnętrznych) pełnią tu rolę wspomagającą⁵⁸.

Jak wskazuje literatura przedmiotu, wdrażanie idei NPG napotyka jednak problemy. Po pierwsze, występuje sprzeczność między złożoną rzeczywistością, w której podejmowane są decyzje w oparciu o idee governance, oraz normatywnym „kodem” używanym do wyjaśniania i legitymowania władzy. Współzrządzenie wiąże się bowiem z pewnym rozmyciem odpowiedzialności, co może prowadzić do szukania „kozła ofiarnego”, a zależność od władzy uwydatnia problem niezamierzonych przez rządzących konsekwencji. Wskazane niepowodzenia mogą wystąpić nawet wówczas, gdy rządzący w elastyczny sposób sterują kolektywnymi działaniami⁵⁹. W wielu krajach, reformy NPG doprowadziły do tego, że organizacje non-profit lub „trzeci sektor” przejęły znaczną część ciężaru dostarczania usług społecznych. Skutkowało to ekspansją tego sektora, wzrostem profesjonalizmu oraz poprawą zarówno technicznej, jak i zarządczej zdolności organizacji trzeciego sektora. Rząd nie był już jedynym znaczącym graczem w rozwiązywaniu problemów społecznych. NPG postulowało, aby rząd widział siebie jako ważnego aktora, ale takiego, który musi dzielić odpowiedzialność i zarządzanie z innymi dużymi organizacjami – tu, trzeciego sektora. Model współpracy, współprodukcji i wspólnego przywództwa stał się cechą „rozpoznawczą” NPG⁶⁰.

1.5. Public Value Management

Koncepcja wartości publicznej (ang. PV, Public Value) została zaprezentowana przez M. H. Moore'a w 1995 roku⁶¹. Koncepcja ta jest stosunkowo mało znana w Polsce, ale zyskała popularność w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii. Moore zaproponował ją jako strategiczną podstawę dla menedżerów publicznych przedsiębiorstw, aby lepiej wyrażać zbiorowe aspiracje obywateli poprzez działania rządowych organizacji. Intencją Moore'a było zaoferowanie menedżerom publicznych przedsiębiorstw strategicznej podstawy do podejmowania działań. Moore dostrzegł potrzebę opracowania takiego „narzędzia” po przeprowadzeniu rozmów z przedstawicielami administracji, w trakcie których dominowały

⁵⁸ *Współpraca w ramach Unii Europejskiej – Rządowe Centrum Bezpieczeństwa*, <https://www.gov.pl/web/rcb/wspolpraca-w-ramach-unii-europejskiej>, dostęp: 25 sierpnia 2024 r.

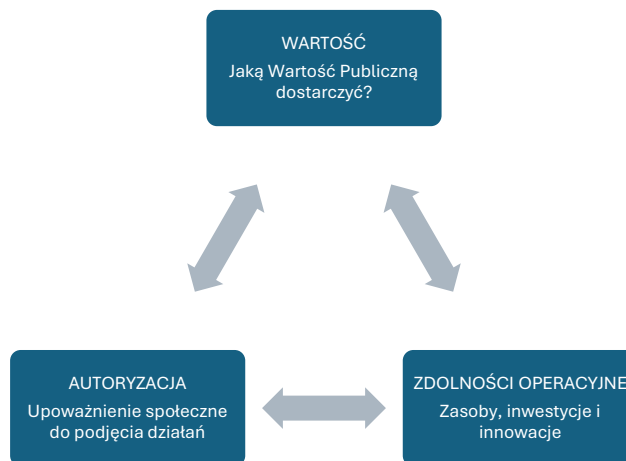
⁵⁹ M. Oramus, *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej...*, s. 188.

⁶⁰ D. Gilchrist, J. Butcher, *The Three Sector Solution*, Canberra, Australia 2016. s. 53.

⁶¹ M.H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, MA 1995, s. 24-38.

dwa powiązane ze sobą wątki: cele menedżera i dostępne narzędzia. Moore stwierdził, że w istocie praca publicznego menedżera polega na „poszukiwaniu sposobów wyrażenia zbiorowych aspiracji obywateli i ich reprezentantów poprzez działania rządowych organizacji”⁶². Moore twierdził, że tradycyjne podejście do realizacji zadań publicznych, koncentrujące się głównie na sprawnym i efektywnym działaniu w ramach przepisów prawnych, ogranicza się do pełnienia funkcji administracyjnej, a nie zarządzania. Takie postrzeganie, charakterystyczne jest dla nurtu NPM, zakładającego konieczność zwiększenia działań o charakterze przedsiębiorczym, ale wg Moore’a ukierunkowanych na zaspokajanie potrzeb obywateli. W konsekwencji nowe zadanie dla menedżerów przesuwają na dalszy plan efektywne wykorzystywanie dostępnych zasobów organizacji, nadając priorytetowe znaczenie dostarczaniu wartości dla społeczeństwa⁶³. Aby zrozumieć rolę menadżera publicznego i podjąć działania zmierzające do realizacji idei wartości publicznej, kluczowe jest uwzględnienie tzw. trójkąta strategicznego (Rysunek 3).

Rysunek 3. Podstawy koncepcji wartości publicznej



Źródło: opracowanie własne na podstawie: M.H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge 1995, s. 24-38.

Strategiczny trójkąt w koncepcji wartości publicznej składa się z trzech elementów. Pierwszym z nich jest wartość publiczną, czyli odpowiedź na pytanie, jaką istotną wartość organizacja powinna dostarczyć społeczeństwu. Przy jej tworzeniu należy brać pod uwagę realia otoczenia, do którego jest skierowana, czyli tzw. otoczenie zadaniowe (ang. task environment), które można również nazwać otoczeniem wykonawczym. Jest to zbiór

⁶² M.H. Moore, *Public Value As The Focus Of Strategy*, „Australian Journal of Public Administration” 1994, t. 53, nr 3, s. 302.

⁶³ M. Ćwiklicki, *Wprowadzenie do koncepcji wartości publicznej...*, s. 9.

warunków determinujących odpowiednią ocenę wartości. Drugim elementem są źródła legitymizacji i poparcia, które upoważniają organizację do podejmowania działań i wykorzystania niezbędnych zasobów w celu dostarczenia wartości. Dzięki nim, instytucja publiczna uzyskuje przyzwolenie na realizację odpowiednich działań finansowanych ze środków publicznych. Ważne jest również utrzymanie ciągłości działalności i rozwoju (ang. sustainability). Ten element, znajdujący się w otoczeniu zapewniającym poparcie (ang. authorizing environment), wiąże się z aktywnym udziałem menedżerów publicznych w relacjach z różnymi interesariuszami. Kluczowe jest zdobycie zaufania i budowanie wizerunku wiarygodnego wykonawcy. Trzecim elementem są operacyjne zdolności (ang. operational capabilities), które zapewniają organizacyjną wykonalność postawionego celu. Oprócz różnego rodzaju zasobów, Moore zalicza do nich także nowe inwestycje i innowacje. Te możliwości organizacyjne odnoszą się do zapewnienia konkretnej wartości, o której mowa w pierwszym elemencie trójkąta strategicznego, a nie do potencjału całej instytucji⁶⁴. Jak piszą A. Wojewnik-Filipkowska, A. Gierusz i P. Krauze-Maślankowska, powyższe elementy są powiązane, ale to menedżer musi odnaleźć optymalny poziom ich zharmonizowania, bowiem jeśli mierniki, które są wykorzystywane do oceny wartości publicznej nie są spójne z oczekiwaniami obywateli, to obywatele przestają ufać rządowi⁶⁵. Dodatkowo, autorki wskazują, że działanie publiczne będzie wartościowe wtedy, gdy poniesione przez społeczeństwo nakłady będą prowadziły do wyniku przewyższającego w ocenie społecznej owe poniesione koszty i gdy władza otrzyma ze strony społeczeństwa mandat na określone działanie, co oznacza właściwie konieczność włączenia społeczeństwa do współdecydowania⁶⁶.

W literaturze naukowej, w ślad za koncepcją wartości publicznej, pojawia się koncepcja Zarządzania Wartością Publiczną (ang. PVM, Public Value Management), która postrzegana jest jako nowy paradygmat zastępujący dotychczasowe podejście NPM. Celem tego nowego nurtu opartego na wartości publicznej jest lepsze wyjaśnienie dylematu demokracji i efektywności w sektorze publicznym. Według O'Flynna, kluczowe różnice między PVM a NPM obejmują cztery kwestie. Po pierwsze, w PVM jest nacisk na relacje, a nie wyniki – w przeciwieństwie do NPM, które koncentrowało się na osiąganiu wyników, PVM kładzie większy nacisk na budowanie relacji i sieci współpracy. Po drugie, w PVM cele zarządzających

⁶⁴ Ibid., s. 20-21.

⁶⁵ A. Wojewnik-Filipkowska, A. Gierusz, P. Krauze-Maślankowska (red.), *Fundamentalna siła miasta: synteza koncepcji zrównoważonego, inteligentnego i odpornego miasta*, Warszawa 2021, s. 20.

⁶⁶ Ibid., s. 19.

nie są jednorodne, ale stanowią wiązkę celów dotyczących potrzeb obywateli, ich satysfakcji, pozyskania wsparcia i legitymizacji poprzez zaufanie oraz sieciowe współzrządzenie. Po trzecie, zarządzanie wartością publiczną nie ogranicza się do sektora prywatnego jako dostawcy usług, ale pozostawia wybór pragmatycznej ocenie zbiorczych preferencji obywateli. Po czwarte, nacisk jest kładziony na postkonkurencyjność (podobnie jak w NPG), co wyraża się w podkreślaniu ww. roli relacji, a nie wyników, jako głównego obszaru zainteresowań⁶⁷.

Konsekwencją modelu PVM jest też propozycja nowego stylu kierowania, tzw. przywództwa poszukującego wartości publicznej. Wyrażane jest ono poprzez działanie menedżera w sieci (network). W układzie pionowym, oznacza to poruszanie się po hierarchii organizacyjnej, w poziomym zaś – poszukiwanie wsparcia także poza instytucją⁶⁸, wśród innych interesariuszy. A. Mauri i S. Muccio podsumowali również charakterystyczne cechy PVM (Tabela 4).

Tabela 4. Główne charakterystyki PVM

Kryterium	Cechy szczególne
Obszar kluczowego zainteresowania	Relacje
Cele menadżerskie	Szereg celów, w tym: zdolność do spełnienia preferencji obywateli/użytkowników, przywrócenie mandatu i zaufania poprzez zapewnienie wysokiej jakości usług.
Definiowanie interesu publicznego	Wyrażanie preferencji grupowych.
Charakterystyki sukcesu	Realizacja wielu celów, w tym: wydajność usługi, zadowolenie użytkownika (klienta, zgodnie z definicją Moore'a), wyniki, zaufanie i legitymizacja.
Dominujący model odpowiedzialności	Wiele systemów odpowiedzialności, w tym uznawanie obywateli za nadzorców działalności rządu.
Znaczenie systemów pomiaru efektywności	Wysoki – ostatecznym celem jest ułatwienie dostosowanie elementów w strategicznym trójkącie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Wodecka-Hyjek, *Standardy współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Doświadczenia zagraniczne i krajowe*, Kraków 2014, s. 50.

Zarządzanie Wartością Publiczną jawi się jako następca Nowego Zarządzania Publicznego, oferując nowe podejście do rozwiązywania dylematów demokracji i efektywności w sektorze publicznym. Jednakże krytycy tego podejścia zwracają uwagę na trudności w jego

⁶⁷ J. Alford, J. O'Flynn, *Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings*, „International Journal of Public Administration” 2009, t. 32, nr 3-4. s. 179.

⁶⁸ A. Wodecka-Hyjek, *Standardy współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Doświadczenia zagraniczne i krajowe. Raport*, Kraków 2014, s. 34; M. Cwiklicki, *Wprowadzenie do koncepcji wartości publicznej* [w:] S. Mazura (red.), *Reformowanie polskiej administracji publicznej – wybrane aspekty zagadnienia*, Kraków 2011, s. 11.

stosowaniu. Na początek, to trudności definicyjne – samo pojęcie „wartości publicznej” jest nieostre i wieloznaczne, co utrudnia jej operacjonalizację i pomiar. Różne grupy interesariuszy mogą mieć rozbieżne preferencje co do tego, co stanowi wartość publiczną, co może zaś prowadzić do konfliktów⁶⁹. Trudnością jest też interpretacja potrzeb publicznych, które zgłaszane są przez zróżnicowanych obywateli, oraz to, że preferencje ulegają zmianie w czasie⁷⁰.

1.6. Inne koncepcje w nurcie post-New Public Management

1.6.1. Nowa Służba Publiczna

Koncepcja New Public Service (NPS), czyli Nowej Służby Publicznej, stanowi alternatywne podejście do zarządzania sektorem publicznym. Koncepcja NPS została zaproponowana przez Roberta B. Denhardta i Janet V. Denhardt na początku XXI wieku, podobnie jak NPG, jako odpowiedź na krytykę modelu NPM, który postrzegany był jako zbyt skoncentrowany na efektywności i mechanizmach rynkowych, przy jednoczesnym pomijaniu wartości demokratycznych i interesu publicznego⁷¹. W przeciwieństwie do NPM, które traktowało obywateli jako klientów, NPS postrzega ich jako właścicieli i współtwórców usług publicznych. Administracja publiczna powinna bowiem służyć obywatelom, a nie traktować ich instrumentalnie. Jak piszą autorzy koncepcji NPS, menadżerowie publiczni muszą przyczyniać się do budowania zbiorowego, wspólnego pojęcia interesu publicznego, a interes publiczny jest wynikiem dialogu na temat wspólnych wartości, a nie agregacji indywidualnych interesów. Z tego powodu urzędnicy państwowi nie tylko odpowiadają na żądania „klientów”, ale raczej skupiają się na budowaniu relacji zaufania i współpracy z obywatelami i między nimi. Celem nie jest znalezienie szybkich rozwiązań napędzanych indywidualnymi wyborami. Celem jest raczej tworzenie wspólnych interesów i wspólnej odpowiedzialności, dzięki czemu interes publiczny jest lepiej realizowany przez urzędników państwowych i obywateli zaangażowanych we wnoszenie znaczącego wkładu do społeczeństwa niż przez przedsiębiorczych menadżerów działających tak, jakby pieniądze publiczne były ich własnymi. Urzędnicy państwowi powinni zwracać uwagę nie tylko na rynek; powinni również uwzględniać prawo i konstytucyjne wartości społeczne, normy polityczne, standardy zawodowe i interesy obywateli. Kluczem w

⁶⁹ D. Teneta-Skwiercz, *Koherencja i swoistość wartości sektorów publicznego i prywatnego*, „Humanities and Social Sciences” 2017, t. 22, nr 1, s. 197-210.

⁷⁰ M. Ćwiklicki, *Wprowadzenie do koncepcji wartości publicznej...*, s. 17-18.

⁷¹ J.V. Denhardt, R.B. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering*, New York 2007, s. 32.

pracy menadżera państwowego winno być przywództwo oparte na wartościach, pomagające obywatelom w wyrażaniu i realizowaniu ich wspólnych interesów, zamiast próbować kontrolować lub sterować społeczeństwem w nowych kierunkach. NPS bazuje na postrzeganiu jednostki przez jej ludzkie cechy. Zgodnie z tą filozofią należy doceniać ludzi, a nie tylko produktywność. Organizacje publiczne i sieci, w których uczestniczą, mają większe szanse na odniesienie sukcesu na dłuższą metę, jeśli będą działać w oparciu o procesy współpracy i przywództwa opartego na szacunku dla wszystkich ludzi.

1.6.2. Whole-of-Government

Podjęcie Whole-of-Government (WoG) wyłoniło się w latach 90. XX wieku jako reakcja na rosnącą złożoność wyzwań stojących przed rządami na całym świecie. Tradycyjne, sektorowe podejście do zarządzania publicznego okazało się niewystarczające w obliczu problemów, które wykraczały poza granice pojedynczych ministerstw i agencji. WoG promuje zintegrowane, horyzontalnie zorientowane sposoby rządzenia, w którym rząd aktywnie wykorzystuje formalne i / lub nieformalne sieci różnych agencji do koordynowania projektowania i wdrażania szeregu interwencji, które agencje i inne podmioty rządowe będą podejmować w celu zwiększenia skuteczności tych interwencji w osiągnięciu pożądaných wspólnych celów (Tabela 5).

Tabela 5. Charakterystyka podejścia Whole-of-Government

Elementy	Charakterystyka
Cechy wyróżniające	<p>Współpraca międzyresortowa – różne resorty rządowe (wydziały) pracują razem, przekraczając tradycyjne granice organizacyjne.</p> <p>Wspólne cele i priorytety – rząd działa w spójny sposób w celu realizacji uzgodnionych celów.</p> <p>Dzielenie się informacjami – swobodny przepływ informacji między agencjami rządowymi.</p> <p>Zintegrowane procesy i struktury – mechanizmy koordynacji i integracji na poziomie rządu.</p>
Cechy ułatwiające wdrożenie	<p>Przywództwo, wola polityczna i zaangażowanie.</p> <p>Jasny mandat, wspólna wizja i rozwiązania instytucjonalne.</p> <p>Kultura współpracy.</p> <p>Ramy prawne i regulacyjne.</p>
Cechy utrudniające wdrożenie	<p>Niestabilność polityczna, silosowa mentalność, kultury organizacyjne i konkurujące ze sobą priorytety.</p> <p>Ograniczone możliwości i zasoby.</p> <p>Nieodpowiednie rozwiązania instytucjonalne i brak jasności co do ról i obowiązków.</p> <p>Ograniczone zrozumienie dla współpracy międzyagencyjnej.</p> <p>Opór przed zmianami i niechęć do przyjmowania nowych rozwiązań.</p>
Zalety	<p>Zwiększona skuteczność i efektywność poprzez lepsze wykorzystanie zasobów i unikanie powielania wysiłków.</p> <p>Spójność polityki ze względu na zintegrowane podejście do formułowania i wdrażania polityk.</p> <p>Lepsza obsługa obywateli poprzez zintegrowane, zorientowane na klienta usługi publiczne.</p> <p>Innowacyjność i nowe sposoby rozwiązywania złożonych problemów.</p> <p>Zwiększona wydajność i skuteczność w świadczeniu usług.</p> <p>Lepsze podejmowanie decyzji i alokacja zasobów.</p> <p>Lepsze wykorzystanie doświadczenia i wiedzy w agencjach rządowych.</p> <p>Zwiększone zaufanie publiczne do agencji rządowych.</p>
Wady	<p>Opór przed zmianą – tradycyjne struktury i kultury organizacyjne mogą utrudniać współpracę.</p> <p>Trudności w koordynacji – ustalenie wspólnych celów i zapewnienie skutecznej współpracy między agencjami może być trudne.</p> <p>Koszty – wdrożenie zintegrowanych systemów i procesów może wiązać się z wysokimi kosztami.</p> <p>Odpowiedzialność – trudności w ustaleniu odpowiedzialności w ramach złożonych, horyzontalnych struktur.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Danaa, *Introduction to the Whole-of-Government Approach*, The 2022-2023 International Mayors Forum, https://unosd.un.org/sites/unosd.un.org/files/session_10-2_mr_samuel_danaa.pdf, s. 7-10, dostęp: 24 sierpnia 2024 r.

W Polsce podejście WoG stosuje na przykład Najwyższa Izba Kontroli, która już w 2018 podjęła uchwałę dotyczącą wprowadzenia kontroli pod nazwą „Przygotowanie do wdrażania celów zrównoważonego rozwoju Agendy 2030” do planu pracy NIK. Podczas kontroli miało być zastosowane podejście whole-of-government, polegające na wspólnej

odpowiedzialności organów publicznych na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym za realizację Agendy 2030, oraz przy zaangażowaniu innych partnerów⁷².

1.6.3. Motywacja Służby Publicznej (PSM)

Nowe modele zarządzania, których celem bezpośrednim jest podniesienie jakości i wartości dostarczanej przez służbę publiczną społeczeństwu pomijały motywację pracowników publicznych, co spowodowało wzrost zainteresowania badaczy tą tematyką. W literaturze przedmiotu prezentowany jest pogląd, iż pracownicy administracji publicznej charakteryzują się odmienną motywacją do pracy niż pracownicy przedsiębiorstw prywatnych. Motywacja do służby publicznej (ang. PSM, Public Service Motivation) zakłada, że pracownicy administracji publicznej są motywowani przez możliwość uczestnictwa w procesie tworzenia polityk, z którymi się identyfikują, pragną oni służyć interesowi publicznemu i działać na rzecz sprawiedliwości społecznej. Często również kierują się patriotyzmem i przejawiają także większą gotowość do poświęcania się w służbie innym⁷³. Badacze potwierdzili związki między motywacją w służbie publicznej a pozytywnymi wynikami, takimi jak satysfakcja z pracy, wybór pracy w sektorze publicznym, wyniki indywidualne i organizacyjne, zaangażowanie organizacyjne i zawodowe oraz niska rotacja⁷⁴.

PSM definiuje się jako „indywidualną predyspozycję do reagowania na motywy związane przede wszystkim z pracą w instytucjach i organizacjach publicznych. Osoby o wysokim PSM czują się „przyciągane” do sektora publicznego, ponieważ zatrudnienie w charakterze urzędnika państwowego zapewnia im możliwość wykonywania satysfakcjonującej pracy na rzecz korzyści społecznych⁷⁵. Co więcej, badania przeprowadzone przez Oberfield wykazały, że czynniki motywacyjne danej osoby jest stosunkowo stabilne w czasie⁷⁶.

1.6.4. Digital Era Governance

Druga i trzecia dekada XXI wieku przyniosła intensywny rozwój technologii cyfrowych. Zmiana jest tak duża, że dotyczy szerokiego zakresu zarządzania publicznego w

⁷² <https://www.un.org.pl/najwyzsza-izba-kontroli>, dostęp: 25 sierpnia 2024 r.

⁷³ W. Zieliński, *Efektywność ZZZ w sektorze publicznym*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2011, nr 3-4, s. 29.

⁷⁴ A. Ritz, G.A. Brewer, O. Neumann, *Public Service Motivation: A Systematic Literature Review and Outlook*, „Public Administration Review” 2016, t. 76, s. 20.

⁷⁵ J.L. Perry, A. Hondeghem, L.R. Wise, *Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future*, „Public Administration Review” 2010, t. 70, nr 5, s. 683.

⁷⁶ Z.W. Oberfield, *Public Management in Time: A Longitudinal Examination of the Full Range of Leadership Theory*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2014, t. 24, nr 2, s. 425.

kategoriach, które odnoszą się w szczególności do nowych możliwości przetwarzania informacji, które zaś umożliwiają przejście do w pełni cyfrowych trybów działania wielu agencji sektora rządowego. Nadejście ery cyfrowej i związana z nią rewolucja technologiczna jest częścią współczesnych mega trendów, wszechobecnym i strukturalnie wyróżniającym się czynnikiem wpływającym na zarządzanie. Efekty społeczne wywołane przez Internet i media społecznościowe prowadzą do daleko idących przemian społecznych, kulturowych i technologicznych. W sferze społecznej pojawiły się nowe koncepcje i zjawiska, takie jak organizowanie bez organizacji, demokratyzacja innowacji, Wikinomika, nadwyżka poznawcza. Są to wszystko czynniki, które po stronie społecznej zwiększają presję na rząd i administrację, aby zmieniły charakter swoich relacji z obywatelami, koncentrując się na uczestniczeniu w sieciach społecznych i informacyjnych, umożliwiając obu stronom współtworzenie usług publicznych⁷⁷. Uwzględnienie możliwości technologicznych w zarządzaniu doprowadziło do narodzenia się koncepcji Współrządzenia W Erze Cyfrowej (ang. DEG, Digital Era Governance). Jest to koncepcja zarządzania publicznego, która kładzie nacisk na wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ang. ICT, Information & Communication Technologies) w celu poprawy efektywności, przejrzystości i responsywności administracji publicznej. Nurt ten jest klasyfikowany jako nurt post-NPM (podobnie jak PVM, NPG, NPS)⁷⁸.

Jak pisze W. Białożyt, wpływ cyfryzacji na zarządzanie w ramach modelu Digital Era Governance można analizować z trzech perspektyw. Reintegracja – kluczowe możliwości poprawy usług publicznych związane z DEG polegają na odwróceniu fragmentacji usług publicznych, która charakteryzowała NPM. Holizm oparty na potrzebach – uproszczenie i zmiana relacji między administracją publiczną a obywatelami na związki oparte na większej integracji pomiędzy stronami, z jednoczesną kompleksową transformacją procesów, eliminacją zbędnych elementów, takich jak koszty zgodności, formalnej dokumentacji itp. Zmiany te prowadzą do powstania zwinnego państwa, które jest w stanie elastycznie i szybko reagować na zmiany w otoczeniu społecznym, czy środowisku. Zmiany w zakresie cyfryzacji – absorpcja cyfryzacji prowadzi do świadczenia usług publicznych w pełni online⁷⁹.

⁷⁷ W. Białożyt, *Digital Era Governance – a new chapter of public management theory and practice*, „Mazowsze Studia Regionalne” 2017, nr 22, s. 123.

⁷⁸ E.K. Funck, T.S. Karlsson, *Governance innovation as social imaginaries: challenges of post-NPM*, „Public Management Review” 2023, s. 2686.

⁷⁹ W. Białożyt, *Digital Era Governance – a new chapter of public management theory and practice...*, s. 124-125.

Jak piszą P. Dunleavy i H. Margetts, Digital Era Governance opiera się na dwóch filarach. Pierwszy z nich koncentruje się na ustanowieniu ram dla administracji i usług publicznych i obejmuje następujące zasady: dostarczaj usługi publiczne za darmo, wykorzystuj już istniejące zbiory cyfrowe, wprowadzaj dane jeden raz, rozwijaj skalowalne usługi w warunkach konkurencji, administracja typu „zrób to sam”. Drugi filar zapewnia ramy normatywne dla tworzenia polityki i świadczenia usług: docień wyniki ponad procesy, zapewnij formalne prawa, obowiązek „utrzymania węzła państwowego”, uczenie się przez doświadczenie⁸⁰.

Założenia DEG obejmują na przykład wykorzystanie ICT w administracji publicznej poprzez wdrażanie systemów e-administracji (e-usługi, e-podatki czy e-zdrowie, w celu usprawnienia obiegu informacji i obsługi obywateli), integrację systemów informatycznych różnych instytucji rządowych dla zapewnienia spójności i wymiany danych, automatyzację procesów wewnętrznych w urzędach (obiegu dokumentów czy podejmowania decyzji)⁸¹. Publikowanie danych w serwisach w formie danych otwartych podnosi otwartość i przejrzystość działań administracji publicznej, a ponadto zapewnia obywatelom dostęp do informacji o działaniach administracji publicznej i podejmowanych decyzjach⁸².

DER rozwija się również w Polsce. Ministerstwo Cyfryzacji RP wymienia pięć zasad cyfrowego państwa: państwo ma być służebne wobec obywatela, a dzięki technologii cyfrowej ma łączyć rozproszone instytucje i zmieniać zmatowione procedury w spójne i proste usługi, dostęp do sieci oraz usług publicznych musi być bezpieczny dla danych oraz transakcji wszelkiego rodzaju, dokonywanych w sieci; dla realizacji celów e-administracji ale przede wszystkim dla osiągnięcia celów społecznych i gospodarczych niezbędne jest przyspieszenie rozwoju nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej; rozwój innowacyjnej gospodarki potrzebuje bieżącego, łatwego dostępu do danych gromadzonych przez służby publiczne; potrzebujemy stale, niezależnie od wieku, podnosić nasze kompetencje cyfrowe, by efektywnie korzystać z dobrodziejstw cyfryzacji i konkurować na globalnym rynku⁸³.

⁸⁰ P. Dunleavy, H. Margetts, *Design principles for essentially digital governance*, „American Political Science Association” 2015, s. 8-23.

⁸¹ H. Wyrębek, Z. Ciekanski, *Public administration in cyberspace*, „Przegląd Policyjny” 2020, t. 136, nr 4, s. 9.

⁸² Ibid., s. 14.

⁸³ *Kierunki Działań Strategicznych Ministra Cyfryzacji w obszarze informatyzacji usług publicznych – Dokumenty*, <http://archiwum.mc.gov.pl/konsultacje/kierunki-dzialan-strategicznch-ministra-cyfryzacji-w-obszarze-informatyzacji-uslug/dokumenty>, dostęp: 26 sierpnia 2024 r.

Jako konkluzję dla Digital Era Governance warto przytoczyć fragment z dokumentu „Kierunki Działań Strategicznych Ministra Cyfryzacji w obszarze informatyzacji usług publicznych”, zwracający uwagę, iż technologia to narzędzia, a nie cel: „Cyfryzacja to transformacja państwa, a nie zakup systemów i sprzętu. Za pomocą nowoczesnych technologii państwo może stać się usługowe. Ma szybciej się rozwijać, stawać się bardziej przyjazne i wspierać potrzeby obywateli oraz przedsiębiorców. Cyfryzacja to przedsięwzięcie o charakterze cywilizacyjnym, stąd współpraca całego rządu jest kluczowa dla powodzenia tego projektu”.⁸⁴

1.7. Efektywność w zarządzaniu publicznym w świetle wybranych koncepcji

Na przestrzeni lat modele, z których korzystały władze publiczne (zarówno w administracji centralnej, jak i szczebla regionalnego i lokalnego), realizując swoje zadania, ulegały istotnym przeobrażeniom. „Zagadnienie doskonalenia działań nieodzownie towarzyszy człowiekowi od początków cywilizacji i jest podstawą jego rozwoju”⁸⁵, jak pisze J. Waśniewski. Nowe podejścia do zarządzania publicznego wprowadzają m. in. elementy zarządzania rynkowego do sektora publicznego, promując elastyczność, profesjonalizację; kładą nacisk na współpracę różnych aktorów i partycypację społeczną oraz tworzenie sieci; dążą w kierunku wykorzystania innowacji, które pozwalają m. in. na lepszą adaptację do zmian i wyzwań przyszłości. Elementy te stanowią w istocie składowe (czynniki) efektywności w modelach zarządzania publicznego⁸⁶ (Tabela 6).

⁸⁴ Ibid., s. 3.

⁸⁵ J. Waśniewski, Wybrane różnice w ujmowaniu efektywności organizacyjnej, Zarządzanie i Finanse,

Tabela 6. Porównanie wybranych koncepcji zarządzania publicznego

Perspektywa/Czynniki	Biurokracja	Nowe Zarządzanie Publiczne	Nowe Współzrządzenie Publiczne	Nowa Służba Publiczna	Zarządzanie Wartością Publiczną
Podstawy teoretyczne	Teoria polityczna, komentarz społeczny i polityczny uzupełniony naiwnymi naukami społecznymi.	Ekonomia, zaawansowany dialog naukowy oparty o pozytywistyczne nauki społeczne.	Teoria socjologii organizacyjnej, teoria sieci społecznej. Teoria współzrządzenia. Teoria systemów złożonych. Teoria legitymacji.	Demokracja, różnorodne podejście do wiedzy (pozytywistyczne, interpretacyjne, krytyczne i postmodernistyczne).	Obszerne, oparte na kategoriach ekonomicznych, prakseologicznych, psychologicznych, czy też aksjologicznych.
Uzasadnienie merytoryczne i powiązane modele ludzkich zachowań	Racjonalność synoptyczna, człowiek administracyjny.	Racjonalność techniczna i ekonomiczna.	Model racjonalności ekonomicznej i organizacyjnej <i>homo oeconomicus economic man</i> .	Racjonalność strategiczna, wielorakie testy racjonalności działania (polityczny, ekonomiczny, organizacyjny).	Obywatel utożsamiany jest z klientem, nabywcą usług publicznych.
Koncept interesu publicznego	Zdefiniowany politycznie i określony przepisami prawa.	Stanowi wypadkową interesów różnych stron.	Interes publiczny jako zagregowany interes członków społeczeństwa.	Jest rezultatem dialogu opartego na wspólnych wartościach.	Wyrażanie preferencji grupowych.
Strategiczni interesariusze	Interesanci i wyborcy.	Interesanci/Klienci.	Odbiorcy dóbr i usług publicznych.	Obywatele.	Obywatele.
Rola rządu	Projektowanie i wdrażanie polityk ukierunkowanych na pojedynczy cel polityczny.	Sterowanie.	Sterowanie (zarządzanie); wyzwalamie możliwości tkwiących w mechanizmie rynkowym.	Służenie, pomaganie poprzez negocjowanie i pośredniczenie na rzecz obywateli i grup społecznych, kreowanie wartości publicznych.	Służenie i koordynowanie
Mechanizm realizowania celów	Administracja programami poprzez agencje rządowe.	Tworzenie mechanizmów i zachęt dla podmiotów prywatnych i organizacji non profit.	Tworzenie mechanizmów i struktur dla osiągnięcia wytyczonych celów przy pomocy agencji prywatnych i społecznych.	Budowanie koalicji złożonych z agencji publicznych, prywatnych i non-profit w celu realizacji uzgodnionych celów.	Zdolność do spełnienia preferencji obywateli/użytkowników, przywrócenie mandatu i zaufania poprzez zapewnienie wysokiej jakości usług.
Odpowiedzialność i rozliczanie z efektów	Hierarchiczne, administratorzy podlegają wybranym w drodze wyborów liderom politycznym.	Oparte o reguły rynkowe, akumulacja interesów stron doprowadzi do efektów oczekiwanych przez poszczególne grupy obywateli.	Przed odbiorcami dóbr i usług lub przed obywatelami na podstawie konkretnych rezultatów.	Wielopłaszczyznowa – służba publiczna musi dbać o zgodność działań z prawem, wartościami społeczności, normami politycznymi, standardami branżowymi i interesem obywateli.	Wiele systemów odpowiedzialności, w tym uznawanie obywateli za nadzorców działalność sektora publicznego.
Swoboda administracyjna	Limitowana.	Szeroka swoboda w realizacji celów biznesowych.	Duża swoboda w osiągnięciu przedsiębiorczych celów.	Swoboda potrzebna, ale ograniczona i odpowiedzialna.	Swoboda w działaniu w zakresie ustalonego celu działania.
Zakładana struktura organizacyjna	Organizacje biurokratyczne oparte o zasadę zarządzania z góry do dołu.	Agencje zdecentralizowane z osią kontroli wewnątrz organizacji.	Decentralizacja kontrola instytucjonalna.	Struktury współpracujące oparte o liderstwo zewnętrzne i wewnętrzne.	Płaska, usprawniająca przepływ informacji i angażująca obywateli.
Zakładane czynniki motywacyjne	Płaca i korzyści pozapłacowe, ochrona pracowników służby cywilnej.	Duch przedsiębiorczości, motywacja ideologiczna do ograniczenia rozmiaru biurokracji.	Duch przedsiębiorczości, przekonanie o potrzebie „zmniejszania” państwa.	Służba publiczna, chęć wniesienia wartości do lokalnej społeczności.	Zarządzanie w oparciu o wartości, odpowiednia kultura organizacyjna, zaangażowanie pracowników w proces podejmowania decyzji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. B. Denhardt, J. V. Denhardt, *The New Public Service: Serving, Not Steering* (2nd Edition), New York 2007, s. 554; W. Szumowski, *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu” 2014, nr 4(21), s. 95-96; A. Frąckiewicz-Wronka, *Pomiar efektywności organizacji jako obszar konwergencji metod, narzędzi i instrumentów zarządzania między sektorami biznesowym a publicznym*, „Organizacja i Zarządzanie: Kwartalnik Naukowy” 2010, nr 12(4), s. 9-10.

Mówiąc o efektywności zarządzania publicznego i jego czynnikach, należy zdefiniować efektywność, bowiem to pojęcie wieloznaczne. Autorzy, definiując efektywność odnoszą się do skuteczności, rozumianej jako realizacja celu, a jednocześnie brak jest zgodności czy skuteczność to warunek osiągnięcia efektywności, czy jako kryterium oceny⁸⁷. Efektywność jest też postrzegana jako wypadkowa skuteczności i sprawności⁸⁸. Najbardziej syntetyczną miarą efektywności jest stosunek efektu do nakładu. O efektywnym zarządzaniu mówić można zatem wówczas, gdy pozytywnie zostaną ocenione rezultaty działań⁸⁹. W kontekście efektywności zarządzania publicznego i niniejszej rozprawy, trafne wydaje się zastosowanie tzw. metakategorii efektywności organizacyjnej, która obejmuje zarówno efektywność funkcjonowania (w tym wynik finansowy), jak i dodatkowe wyniki mierzone wskaźnikami ilościowymi, jak i jakościowymi (ang. KPI, Key Performance Indicators), a związane z prowadzoną działalnością⁹⁰ – czyli efektywność ekonomiczną (zwaną też efektywnością gospodarowania) i efektywność pozaekonomiczną⁹¹. Biorąc pod uwagę trudności z jednoznacznym zdefiniowaniem pojęcia efektywności, również w ujęciu efektywności organizacyjnej, brak jest powszechnie akceptowanego zestawu szczegółowych kryteriów oceny efektywności organizacyjnej. Ze względu na wielowymiarowość pojęcia „efektywność”, można wykorzystać do tego kryteria ewaluacji, czyli trafność, skuteczność, użyteczność i trwałość, które łącznie stanowią kompletny zestaw kryteriów do dokonania pełnej oceny zarządzania publicznego jako efektywnego sensu largo (Tabela 7).

⁸⁷ J. Waśniewski, s. 236.

⁸⁸ P. Cabała, *Wprowadzenie do prakseologii. Przegląd zasad skutecznego działania*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2007, s. 29, za: Z. Dolewka, *Zarządzanie w jednostkach organizacyjnych gminy* [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Efektywność zarządzania organizacjami publicznymi i jej pomiar*, Katowice 2013, s. 41.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ J. Waśniewski, s. 236.

⁹¹ E. Szymańska, *Efektywność przedsiębiorstw – definiowanie i pomiar*, „Roczniki Nauk Rolniczych”, Seria G – „Ekonomika Rolnictwa”, nr 97, z. 2, s. 156.

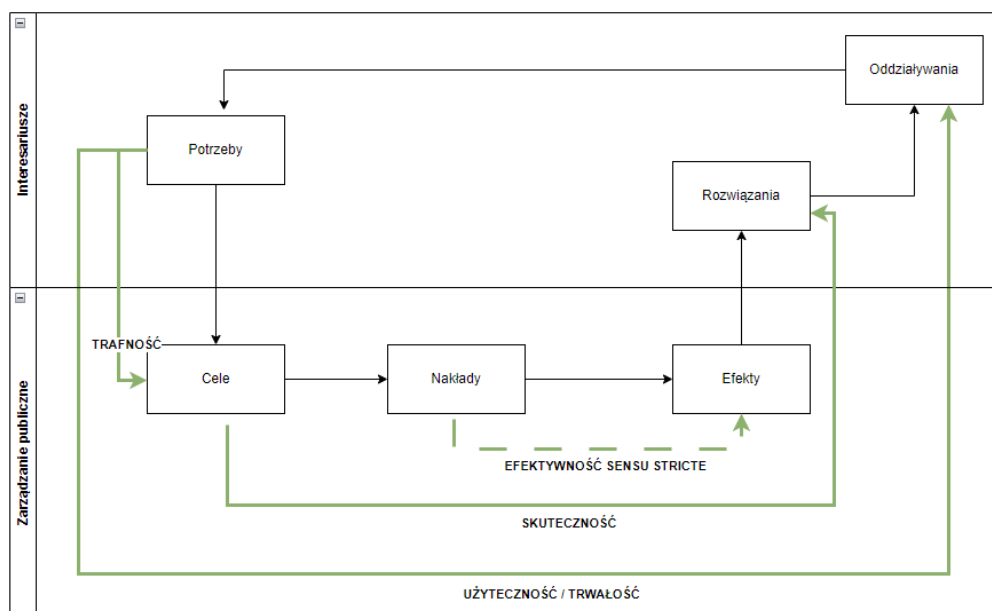
Tabela 7. Kryteria oceny zarządzania publicznego

Kryterium	Definicja
Trafność (ang. relevance)	Stopień, w jakim przyjęte cele odpowiadają zmieniającym się potrzebom i priorytetom na szczeblu lokalnym i regionalnym.
Skuteczność (ang. effectiveness)	Stopień, w jakim działania przyczynią się do osiągnięcia przyjętych celów.
Efektywność sensu stricte (ang. efficiency)	Stosunek uzyskanych efektów do powziętych nakładów.
Użyteczność (ang. utility)	Stopień, w jakim działania przyczyniają się do zaspokojenia konkretnych potrzeb grup docelowych (biorąc pod uwagę również efekty uboczne).
Trwałość	Długość okresu użyteczności uzyskanych efektów dla użytkowników przez długi czas.

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Pylak, Podręcznik ewaluacji efektów projektów infrastrukturalnych: czy Twój projekt przyniósł oczekiwane korzyści?, Warszawa 2009, s. 17.

Pomiędzy poszczególnymi pojęciami występują współzależności. Poprawnie zrealizowane rozpoznanie potrzeb i oczekiwań społecznych stanowi podstawę do określania celów zarządzania publicznego. Dostępność zasobów, ich charakterystyka wpływają na uzyskiwanie efekty, będące rozwiązaniami zgłaszanych potrzeb. Zgodnie z kryterium użyteczności i trwałości, rozwiązane problemy zaspokajają pierwotne potrzeby, otwierając po pewnym czasie możliwość zgłoszenia dalszych oczekiwań społecznych (Rysunek 4).

Rysunek 4. Współzależności elementów efektywności sensu largo w zarządzaniu publicznym – ujęcie autorskie



Źródło: opracowanie własne inspirowane: K. Pylak, Podręcznik ewaluacji efektów projektów infrastrukturalnych: czy Twój projekt przyniósł oczekiwane korzyści?, Warszawa 2009, s. 17.

W powiązaniu z ww. kryteriami, przegląd literatury pozwala zidentyfikować szczegółowe determinanty (czynniki) efektywnego zarządzania publicznego związane albo ze elementami wejściowymi poszczególnych kryteriów (zasobami), albo czynnikami otoczenia, albo sposobu realizacji:

- zasoby i zarządzanie zasobami, tj. skuteczne wykorzystanie zasobów finansowych, rzeczowych i organizacyjnych (ludzkich i materialnych) jest podstawą efektywności; właściwa polityka kadrowa i kontrola efektywności urzędników mają kluczowe znaczenie⁹²;
- decentralizacja władzy publicznej poprzez przekazywanie uprawnień na niższe szczeble administracji lokalnej, co zwiększa autonomię i pozwala na lepsze dostosowanie działań do lokalnych potrzeb⁹³;
- partycypacja społeczna i współrządzenie, tj. włączenie mieszkańców i interesariuszy w procesy planowania i podejmowania decyzji wpływa na jakość zarządzania oraz zwiększa poczucie odpowiedzialności za wspólne dobro⁹⁴;
- odpowiedzialności za wyniki oraz przejrzystości działań jako kluczowe dla budowania zaufania obywateli do instytucji publicznych⁹⁵;
- innowacje i technologia, tj. wprowadzanie nowoczesnych technologii oraz uproszczenie procedur biurokratycznych sprzyjają efektywności działań publicznych i elastyczność w podejściu do zarządzania⁹⁶;
- silne przywództwo, tj. liderzy w organizacjach publicznych muszą umieć motywować pracowników oraz skutecznie komunikować wizję zmian, co jest kluczowe dla wprowadzania innowacji⁹⁷;
- wysoka jakość usług, tj. tworzenie wartości publicznej jako cel zarządzania publicznego podkreśla znaczenie wysokiej jakości usług dla efektywności organizacji publicznych⁹⁸;

⁹² R. Górniak, *Uwarunkowania efektywności zarządzania gminą na przykładzie gmin Mazowsza*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 111 (2010). s. 211.

⁹³ A. Janus, *Zarządzanie w sektorze publicznym - wybrane zagadnienia*, „Homo Politicus” t. 13 nr 1 (2018), s. 104-109.

⁹⁴ Ibid.; A. Frączkiewicz-Wronka, M. Ćwiklicki, *Zarządzanie publiczne. Perspektywa teorii i praktyki*, Katowice 2023. s. 64.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid., s. 12–20.

⁹⁷ K. Krukowski, *Czynniki sukcesu w zarządzaniu zmianami w organizacjach publicznych na przykładzie agencji wdrażającej politykę rolną* [w:] R. Przygodzka, E. Gruszewska (red.), *Instytucjonalne i strukturalne aspekty rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Księga poświęcona pamięci dr hab. Adama Sadowskiego Profesora Uniwersytetu w Białymstoku*, Białystok 2020, s. 111.

⁹⁸ A. Frączkiewicz-Wronka, M. Ćwiklicki, *Zarządzanie publiczne. Perspektywa teorii i praktyki...* s. 64

- współpraca międzysektorowa, tj. znaczenie partnerstwa w zaspokajaniu potrzeb społecznych⁹⁹;
- właściwa komunikacja korzyści projektu interesariuszom bezpośrednim oraz pośrednim, co może wymagać używania różnych kanałów komunikacji¹⁰⁰.

Jak słusznie zauważa W. Bachor, gospodarka naszych samorządów jest tak zróżnicowana, jak zróżnicowane są warunki i możliwości ich działania, trudno zatem oczekiwać, aby efekty ich działania nie były zróżnicowane¹⁰¹. Podobnego zdania są też inni autorzy, którzy wskazują, iż źródłem trudności w wykształceniu mechanizmów efektywnościowych jest niejasno określony cel świadczenia usług publicznych w sposób sprawiedliwy i na zasadach równego dostępu¹⁰².

⁹⁹ Ibid. s. 5.

¹⁰⁰ R. Schmitt, *Pursuing innovative finance models to enable beneficial energy and water infrastructure and systems*, „Electricity Journal” t. 33 nr 1 (2020), DOI: 10.1016/j.tej.2019.106688, s. 5.

¹⁰¹ W. Bachor, *Efektywność majątku trwałego w spółkach komunalnych: wybrane zagadnienia i wyniki badań*, Warszawa 2009, s. 141.

¹⁰² A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie*, Warszawa 2007, s. 51; M. Kachniarz, *Koncepcja systemu oceny efektywności samorządu lokalnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2008, nr 3, s. 57.

Rozdział 2 Geneza i organizacja samorządności lokalnej jako determinanta odpowiedzialności za rozwój lokalny

2.1. Ewolucja i definicje samorządności – od starożytności po współczesność

Pojęcie „samorząd” definiowane jest w literaturze w zróżnicowany sposób, a jego znaczenie zależy najczęściej od potrzeb badawczych. Platon i Arystoteles mieli znaczący wpływ na rozwój idei samorządności i autonomii obywateli w starożytnych greckich polis. Platon w swoich dziełach, takich jak „Państwo” i „Prawa”, podkreślał znaczenie sprawiedliwości i rządów prawa, gdzie obywatele mieli udział w zarządzaniu państwem poprzez swoje cnoty i mądrość. Z kolei Arystoteles w „Polityce” i „Konstytucji Aten” analizował różne formy rządów i podkreślał znaczenie udziału obywateli w rządzeniu, zwłaszcza w kontekście klasy średniej, która miała kluczową rolę w stabilizacji i sprawiedliwości społecznej¹⁰³. Obaj filozofowie uznawali, że wolni obywatele powinni mieć możliwość decydowania o losach wspólnoty, co jest podstawą idei samorządu. Platon kładł nacisk na rządy filozofów-królów, którzy mieli kierować się mądrością i cnotą, ale jednocześnie uznawał znaczenie edukacji obywateli w zakresie sprawiedliwości i dobra wspólnego. Według M. Barańskiego, sprzyjającym tej idei był rozmiar antycznego państwa – miasta – od kilku do kilkunastu tysięcy obywateli¹⁰⁴. G. Sartori, włoski teoretyk polityki specjalizujący się w dziedzinie techniki porównań systemów politycznych, ustrojów w przestrzeni geopolitycznej lub w przestrzeni historycznej, definiuje samorząd terytorialny jako demokrację praktykowaną w skali mniejszej niż państwo, w skali społecznie i terytorialnie bardziej ograniczonej, regionalnej i lokalnej¹⁰⁵, aczkolwiek wprowadza do definicji pojęcie natężenia, wedle którego samorząd ma tym większe natężenie im bardziej odpowiada temu, co oznacza wyraz „rządzenie”. Samorządność określa właściwość zbiorowości i instytucji do samodzielnego zaspokajania wspólnych potrzeb.

¹⁰³ J.J. Fisher, *Statecraft and Self-Government: On the Task of the Statesman in Plato's Statesman*, „Ergo an Open Access Journal of Philosophy” 2023, t. 9, s. 703.

¹⁰⁴ M. Barański, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2007, s. 8.

¹⁰⁵ G.G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 257.

W ujęciu encyklopedycznym PWN „samorząd” stanowi grupę społeczną lub powołany z inicjatywy tej grupy organ, posiadający prawem ustalony zakres kompetencji do samodzielnego rozstrzygnięcia spraw określonej społeczności, do reprezentowania jej interesów wobec organów państwa i wykonywania zadań określonych przez ustawy, umowy lub porozumienia¹⁰⁶.

Jak pisze również Z. Leoński, przez pojęcie samorządu rozumie się grupy społeczne oraz ich reprezentację, które zostały powołane przez przepisy prawa celem sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych¹⁰⁷. Na gruncie prawa administracyjnego istnieją trzy teorie samorządu terytorialnego. Pierwszą jest teoria naturalistyczna, w myśl której pierwotna wobec innych instytucji gmina posiada naturalne prawo do samorządu. Gmina jest bowiem starsza od państwa i równa państwu; to państwo od gminy może wywodzić swe prawa; sama gmina jest nietykalna dla państwa¹⁰⁸. Istota samorządu polega na załatwianiu naturalnych spraw jednostki wynikających z natury jednostki, które są poza zakresem działania państwa. W teorii tej przeciwstawia się samorząd państwu. Drugą jest teoria państwowa, która wyrosła na gruncie krytyki teorii naturalistycznej, wywodzi się z założenia suwerenności państwa, które jest jedynym podmiotem prawa publicznego i nie ma równorzędnych mu podmiotów. Istota samorządu polega tutaj na wykonywaniu praw zwierzchnich, przekazanych przez państwo jednostkom samorządowym. Samorząd jest więc opartą na przepisach ustawy formą zdecentralizowaną administracji państwowej wykonywaną przez lokalne organy. Organy te są niepodległe hierarchicznie innym organom, samodzielne w granicach ustawy i porządku prawnego¹⁰⁹. Jednostkom samorządowym przysługuje prawo wyłaniania własnych organów, które wykonują władzę publiczną. Przypisana samorządom osobowość publicznoprawna daje im prawo do samodzielnego sprawowania części administracji publicznej. Trzecią jest teoria polityczna – oparta na gruncie doświadczeń angielskich przeobrażeń administracji lokalnej związanych z decentralizacją i dekoncentracją administracji publicznej w taki sposób, aby gmina podporządkowana była hierarchicznie w wielostopniowej strukturze administracji rządowej. Zwolennicy teorii politycznej samorządu dowodzą, że samorząd jest kategorią polityczną, podstawowym zaś czynnikiem nadającym gminie jej samorządowy charakter jest udział w składzie organów lokalnych urzędników

¹⁰⁶ Encyklopedia PWN, hasło: *Samorząd*, <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/samorz%C4%85d.html>, dostęp: 26 sierpnia 2024 r.

¹⁰⁷ Z. Leoński, *Samorząd Terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 6.

¹⁰⁸ J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 173.

¹⁰⁹ S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce: istota, formy, zadania*, Poznań 2008, s. 64.

honorowych, którzy nie pobierają płacy od władzy centralnej, przez co mogą skutecznie bronić interesów społeczności lokalnej. Samorząd jest zatem kategorią polityczną, a o jego skuteczności decyduje niezawisłość władz lokalnych od rządu¹¹⁰.

B. Gąciarz proponuje definicję samorządności jako formy rządzenia stosowanej w zbiorowościach, społecznościach lub wspólnotach cieszących się określoną autonomią względem społeczeństwa globalnego i jego instytucji. Autorka określa również warunki brzegowe niezbędne do prawidłowego funkcjonowania samorządu, jakimi są niezależność od struktur państwa – centralnego rządu i jego administracji, partycypacja społeczna, czyli bezpośredni udział obywateli w określaniu i rozwiązywaniu własnych problemów¹¹¹.

P. Winczorek, za organy władz publicznych uznaje wszystkie te instytucje, które mają ustawowe kompetencje do podejmowania decyzji władczych, wiążących obywateli i inne podmioty prawa¹¹². H. Izdebski zwraca tutaj uwagę na zamierzone wprowadzenie do Konstytucji terminu władzy publicznej, co według tego autora uważane winno być za próbę uniknięcia wieloznaczności terminów „państwo”, czy „organy państwowe”. Tradycyjne (szerokie) znaczenie pojęcia „państwo” oznacza całość władz publicznych, czy też „powszechną organizację władz publicznych”, bądź „strukturę organów władzy publicznej” lub „aparatusz publicznego” – z tego powodu mówić można, że jest to znaczenie państwa sensu largo – obejmuje ono bowiem również samorząd¹¹³.

Literaturze przedmiotu prezentuje również odmienne definicje, których celem jest zwrócenie uwagi na ideę i cele jakie stawia się samorządowi – do definicji takich zalicza się tę zaproponowaną przez Z. Leońskiego, według którego samorząd terytorialny stanowi formę walki z władzą centralną, gdyż traktować go można jako przykład „oparcia społeczeństwa walczącego z państwem”, zwłaszcza jeśli władze centralne i organy samorządu terytorialnego reprezentują odmienne siły polityczne. Jak wskazuje ów autor, w przypadku opanowania przez te same siły polityczne organów centralnych i lokalnych element walki zanika. Jak dalej pisze Z. Leoński, samorząd terytorialny może być również traktowany jako element walki politycznej o władzę lokalną, szczególnie w sytuacji, gdy wybory do samorządu oparte są na zasadach demokratycznych. W przypadku rywalizacji w wyborach różnych opcji politycznych

¹¹⁰ S.S. Dębski, *Samorząd terytorialny w Polsce: tradycja a współczesne przemiany polityczne*, Grudziądz 2014, s. 30.

¹¹¹ B. Gąciarz, *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa 2004, s. 60.

¹¹² P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 19.

¹¹³ P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 2000, s. 52.

prezentowane są różne programy polityczne, samorząd traktowany być może jako „arena gry politycznej”, natomiast przedstawiciele wspólnoty w organach samorządowych jawią się jako „aktorzy sceny politycznej”¹¹⁴.

Do pełnego ujęcia idei samorządu terytorialnego i z punktu widzenia zakresu i przedmiotu niniejszej pracy, warto uwzględnić stanowisko S. Wykrętowicza, który wskazuje, iż istota samorządu terytorialnego polega na tym, że samorząd jest zdecentralizowaną formą administracji publicznej, czyli organem państwa, a nie rządu¹¹⁵. Te dwa podmioty realizują wprawdzie te same zadania pod względem materialnym, różny jest jednak zakres realizowanych zadań – samorząd ogranicza się do spraw lokalnych, natomiast administracja rządowa koncentruje się na sprawach ogólnopaństwowych, ponadlokalnych i ponadregionalnych, takich jak sprawy zagraniczne, sprawy polityki pieniężnej, bezpieczeństwo granic, etc. Odrębność samorządu od państwa podkreślana jest poprzez osobowość prawną i prawo własności i inne prawa majątkowe. W tym „duchu” samorząd terytorialny to wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej oraz wyposażony w niezbędne środki materialne umożliwiające realizację nałożonych na niego zadań¹¹⁶.

2.2. Geneza samorządu terytorialnego na ziemiach polskich

Początki współczesnej idei samorządności wiążą się z decentralizacją administracji publicznej związanej z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego. Jak pisze S. Wykrętowicz, najwcześniej wykształcił się samorząd terytorialny, który powstał na bazie gminy jako najstarszej jednostki terytorialnej społeczeństwa. Punktem zwrotnym, który doprowadził do przekształcenia gminy w podstawową instytucję samorządu terytorialnego była wielka rewolucja francuska i przejście państwa policyjnego w państwo konstytucyjne. Od tego czasu, gmina samorządowa stanowiła centrum władzy lokalnej pochodzącej z wyboru ludzi wolnych i równych wobec prawa. Jak podsumował to F. Fleiner – „samorząd stał się granicą dla wszechwładztwa państwowego”. Wkrótce podjęto pierwsze próby określenia zakresu praw i obowiązków samorządu gminnego¹¹⁷. W ustawie Zgromadzenia Narodowego we Francji z

¹¹⁴ Z. Leoński, *Samorząd Terytorialny w RP...*, s. 3-4.

¹¹⁵ S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce...*, s. 28.

¹¹⁶ G. Herc, *Samorząd terytorialny – pojęcie, istota i podstawy prawne* [w:] M. Chmaj, M. Bąkiewicz (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2007, s. 12.

¹¹⁷ S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce...*, s. 21.

1789 r., a następnie w pierwszej konstytucji republiki francuskiej (1791 r.) samorząd gminny został nazwany „władzą komunalną”. Konstytucja ta wprowadziła również jednolity system organizacji municypalnej na terenie całego kraju, zarówno na terenach miast jak i wsi. Znaczący przedmiot uznają ten moment za początek idei nowoczesnego samorządu terytorialnego.

Nowoczesny samorząd terytorialny w Polsce zaczął się kształtować w ramach reform Sejmu Wielkiego. Włączone do konstytucji 3 Maja, „Prawo o miastach” z 1791 r. stanowiło, iż obywatele miasta mogą wybierać i być wybrani do wszystkich urzędów miejskich, a cechą wolności jest wybór własnego magistratu, czyli burmistrza, wójta i innych urzędników¹¹⁸. W konstytucji Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 r. ustrój polityczny oraz administrację oparto na wzorcach francuskich. Zlikwidowano wówczas województwa, a podział terytorialny oparto na departamentach z prefektami oraz powiatach z podprefektami. W większych miastach jednostką administracyjną była „municypalność” z prezydentem lub burmistrzem na czele. Departamenty były okręgami administracji scentralizowanej, całkowicie podporządkowanymi władzy państwowej. Organy kolegialne w postaci rad departamentalnych, powiatowych i municypalnych były powoływane przez panującego spośród przedstawianej mu podwójnej liczby kandydatów. Rady miały ograniczone uprawnienia samorządowe, zaś cały system oparty był na zarządzaniu scentralizowanym¹¹⁹.

Ciągłość funkcjonowania samorządu została przerwana w okresie zaborów. W zaborze rosyjskim – Królestwie Polskim samorząd terytorialny nie występował. Wyjątkiem był samorząd wiejski (wprowadzony w 1864 r. jako skutek powstania styczniowego). W zaborze tym istniały gminy zbiorowe – obejmujące po kilka wsi, z których każda była gromadą (jednostką pomocniczą) z samorządem gromadzkim¹²⁰. W zaborze pruskim samorząd funkcjonował w ramach trzech szczebli: gminy (jednowioskowa), powiatu oraz prowincji (np. Wielkopolska). W gminie równorzędne były rada miejska i magistrat (zawodowi członkowie magistratu, wybierani byli na podwójną kadencję). Zabór austriacki natomiast cechowała autonomia krajów koronnych, z których każdy miał nieco inną strukturę samorządową. Zasadą było, iż w każdym kraju koronnym Sejm Krajowy wydawał ustawy w sprawach krajowych.

¹¹⁸ Sejm, *Prawo Pod Tytułem Miasta Nasze Królewskie Wolne W Państwach Rzeczypospolitey. Prawo uchwalone dnia 18 Kwietnia 1791*, Warszawa 1791.

¹¹⁹ M. Chmaj, *Geneza Samorządu terytorialnego* [w:] M. Chmaj (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2007, s. 12.

¹²⁰ B. Kołaczkowski, M. Ratajczak, *Wpływ odzyskania niepodległości na kształt struktur i zakres samodzielności władz samorządu terytorialnego na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2013, t. 3, s. 170.

Organem wykonawczym Sejmu Krajowego był Wydział Krajowy. W Galicji nie występowało rozróżnienie gmin wiejskich i miejskich¹²¹.

W II Rzeczypospolitej podstawową jednostką samorządu terytorialnego była gmina, jednakże sfera samorządu rozszerzyła się również na samorządowo-rządowy podmiot, jakim był powiat. Prawne umocowanie samorządu znalazło miejsce w Konstytucji Rzeczypospolitej z 1921 r., zwanej marcową – „dla celów administracyjnych Państwo Polskie podzielone w drodze ustawodawczej na województwa, powiaty, gminy miejskie i wiejskie, które były równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego. W okresie powojennym, do 1989 r. istota samorządności nie mieściła się w doktrynie systemu autorytarnej realizowanej przez partię komunistyczną, dlatego też wszelkie formy samorządności zostały zlikwidowane na terytorium II RP przez partię komunistyczną w 1950 r. Odrodzenie samorządu w Polsce nastąpiło dopiero po 1989 r. po upadku systemu realnego socjalizmu. Jednym z pierwszych aktów prawnych zapoczątkowujących reformę administracji publicznej w kierunku ustroju demokracji obywatelskiej i upodmiotowienia społeczeństwa była Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. Ustawa ta likwidowała dotychczasowy system organów jednolitej administracji państwowej, w którym dotychczasowy monopol władzy jednej partii wykluczał istnienie samorządu terytorialnego jako wyrazu decentralizacji administracji publicznej na szczeblu gminy. Atmosfera towarzysząca obradom Okrągłego Stołu, związana między innymi z rozpoczęciem procesu transformacji ustrojowej, dawała reformatorom dodatkową motywację do wytężonej pracy, a w połączeniu z obawą o nietrwałość wprowadzanych zmian i możliwy bolesny powrót do realiów socjalistycznych, powodowała wśród reformatorów wzmożoną chęć przeprowadzenia jak najszybciej wszelkich reform, z których nie byłoby można się wycofać, lub też rezygnacja z przyjętych rozwiązań byłaby znacznie utrudniona. W efekcie, przyjęte wówczas ustawy samorządowe pisane były szybko, co wpłynęło na ich jakość. Dlatego też ww. ustawy samorządowe podlegały licznym modyfikacjom – przykładowo, dnia 6 listopada 1992 r. wprowadzono do ustawy o samorządzie gminnym poprawkę (istotną z punktu widzenia tematyki niniejszej dysertacji), zakazującą gminom prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Wprowadzenie tego zakazu doprowadziło do wzmożonej aktywności władz samorządowych, której celem było wprowadzenie kolejnych zmian w obowiązującym prawie administracyjnym (w tym usunięcie

¹²¹ R. Stawicki, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – zarys prawno-historyczny*, „Opracowania tematyczne” 2015, nr 636, s. 5, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/134/plik/ot-638_internet_2.pdf, dostęp: 10 września 2024 r.

ww. poprawki). Wkrótce poszerzono katalog zadań nałożonych na samorządy. Niezależnie od jakości przyjętego prawa, przyjęte akty prawne sprawiły, że samorząd zaczął funkcjonować jako organizm jednoszczeblowy. Powstało wówczas ponad dwa tysiące gmin, wśród których występowały gminy wiejskie, gminy mieszane (wiejsko-miejskie) oraz gminy miejskie. Mimo ich zróżnicowanego charakteru, ustawodawca ustalił dla wszystkich tych podmiotów jednolity zakres zadań. Dopiero w 1994 r. wprowadzono nową kategorię gmin miejskich – miast wydzielonych oraz miejskich stref usług publicznych, w ramach których umożliwiono miastom przejście dodatkowych uprawnień. Zainicjowany został wtedy program pilotażowy, w którym udział wzięły 43 miasta. Na podstawie wniosków z pilotażu uchwalona została ustawa z dnia 25 listopada 1995 r., o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych. Usprawiedliwiona została w ten sposób celowość pozostawienia w kompetencjach największych miast wielu nowych zadań. Jak twierdzi E. Sękowska-Grodzicka, doświadczenia gmin wykazały, że wykonywanie przez samorząd terytorialny części zadań publicznych sprzyja poprawie efektywności zarządzania i prowadzeniu innowacyjności. Jak pisze autorka, delegowanie w stronę samorządu terytorialnego zadań pobudza lokalne władze do poszukiwania niestandardowych rozwiązań dla zapewnienia wysokiego poziomu realizowanych przez samorząd zadań. Przykładem może być powołanie dobrowolnych związków komunalnych realizujących wspólne zadania publiczne na rzecz kilku jednostek samorządowych. W praktyce, powstawały związki komunalne zarówno dla realizacji jednego zadania, np. Związek Gmin Jurajskich, którego zadaniem jest ochrona i kształtowanie środowiska Jury Krakowsko Częstochowskiej, jak i dla realizacji wielu zadań, np. Komunalny Związek Gmin Doliny Redy i Chylonki, czy Związek Komunalny Ziemi Cieszyńskiej, będący animatorem działań lokalnych i współpracy transgranicznej¹²².

Odrębność samorządu od Państwa znalazła swój wyraz również w Konstytucji. Zgodnie z Art. 165 ust. 1. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną i przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe, które w myśl Art. 44 Kodeksu cywilnego określić można mianem mienia¹²³.

1 stycznia 1999 r. weszła w życie reforma administracji publicznej, w ramach której powołano dwa nowe podmioty publicznoprawne: powiat – stanowiący uzupełnienie sfery

¹²² E. Sękowska-Grodzicka, *Samorząd terytorialny w Polsce sprostał zadaniom*, https://samorzad.infor.pl/temat_dnia/403653,Samorzad-terytorialny-w-Polsce-sprostał-zadaniom.html, dostęp: 26 sierpnia 2014 r.

¹²³ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483)*.

władzy lokalnej, oraz województwo – rozumiane jako regionalna wspólnota samorządowa, której głównym celem jest stymulowanie rozwoju cywilizacyjnego wspólnoty, przede wszystkim poprzez wspieranie rozwoju gospodarczego. Tym samym, jednostkami nowego systemu administracji publicznej stało się 2489 gmin, 308 powiatów ziemskich, 65 powiatów grodzkich oraz 16 województw samorządowych. Wprowadzone wówczas zmiany w ustroju terytorialnym państwa oraz towarzyszący im nowy podział zadań i kompetencji pomiędzy lokalne i regionalne struktury samorządu uwzględniały czekające polską administrację wyzwania związane z akcesją Polski do struktur Unii Europejskiej (UE).

2.3. Zasady funkcjonowania współczesnego samorządu terytorialnego w Polsce

Miejsce współczesnego samorządu terytorialnego w Polsce określone zostało w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r, która zawiera regulacje odnoszące się w sposób pośredni lub bezpośredni do samorządu terytorialnego. Wyrazem tego są zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce (Tabela 8).

Tabela 8. Zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce

Zasada	Wyjaśnienie
Zasada praworządności	Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (Art.7); działania organów samorządu terytorialnego zgodnie z zasadą unitarnego charakteru państwa polskiego należy zaliczyć do działań władzy publicznej i podobnie podlegają one ograniczeniom wynikającym z norm prawnych. Prawo nie tylko ogranicza działania samorządu terytorialnego, ale również stanowi podstawę umożliwiającą to działanie.
Zasada subsydiarności	Wszelkie działania powinny być podejmowane na możliwie najniższym szczeblu, który jest zdolny do ich realizacji. Ale jeśli podmioty realizujące te zadania nie w stanie zaspokoić swych potrzeb własnymi siłami, to wyższe wspólnoty winny im pomóc. Rozwinięcie tej zasady znajduje się w konstytucyjnych przepisach o samorządzie terytorialnym: Art. 163 Konstytucji RP: „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”, Art. 164 Konstytucji RP „podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina”. Gminy mają pierwszeństwo przed jednostkami samorządu szczebla powiatowego i wojewódzkiego. Samorzady gminne wykonują wszystkie zadania samorządów terytorialnych nie zastrzeżonych dla innych jego jednostek, czy innych organów władz publicznych.
Zasada decentralizacji	Zgodnie z Art. 15 Konstytucji „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, a zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe zapewnia jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych”.
Zasada korporacyjnego charakteru jednostek samorządu terytorialnego	Jednostkę samorządu terytorialnego tworzy ogół zamieszkujących ją mieszkańców. Jednostka taka posiada osobowość publiczno-prawną i działa przez organy wybrane demokratycznie przez jej mieszkańców. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową oraz, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (Art. 16).
Zasada unitarnego charakteru państwa polskiego	Przynależność samorządu terytorialnego do administracji publicznej i wyklucza jego autonomię wobec państwa. III Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym (Art. 3).
Zasada jawności administracji publicznej	Jawność działań w administracji dla obywateli i wyraża się m.in. w możliwości wstępu na posiedzenia kolegialnych organów jednostek samorządu terytorialnego, w obowiązku informowania obywateli, w uprawnieniach obywateli do żądania informacji (Art. 61).
Zasada adekwatności i równości finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego	Zasada ustanowiona w Art. 167 Konstytucji, zgodnie z którą jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, oraz zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: G. Herc, *Samorząd terytorialny – pojęcie, istota i podstawy prawne* [w:] M. Chmaj, M. Bąkiewicz (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2007, s. 15.

W praktyce występują problemy ze sprawną realizacją niektórych z powyższych zasad, w szczególności zasady adekwatności i równości finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego, co jest istotne w kontekście przedmiotu badań. Najwyższa Izba Kontroli uwidacznia, że na skutek wprowadzenia Polskiego Ładu pogorszeniu uległa sytuacja finansowa

dużych miast, co wynika, między innymi z dyskryminowania tych jednostek przy podziale środków rządowych¹²⁴.

Zasady funkcjonowania współczesnego samorządu wynikają również z Międzynarodowych standardów samorządności, które zostały w pełni zaadaptowane do polskiego systemu prawnego i są komplementarne wobec postanowień Konstytucji. Zasady te zawarte są w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego (EKTS). EKTS podpisana w Strasburgu 27 czerwca 1985 r., a ratyfikowana przez Polskę dopiero 26 kwietnia 1993 r., ustanawia¹²⁵:

- prawo wyłaniania organów przedstawicielskich w wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych wyborach,
- pierwszeństwo samorządu terytorialnego w załatwianiu spraw lokalnych,
- ochronę granic terytorialnych korporacji samorządowych,
- swobodę samorządu terytorialnego w kształtowaniu swych organów,
- ograniczenie nadzoru administracyjnego nad samorządem terytorialnym,
- wymóg zabezpieczenia dochodów własnych i środków finansowych jednostek samorządu terytorialnego,
- prawo korporacji samorządowych do nawiązania współpracy z innymi jednostkami w kraju i za granicą,
- sądową ochronę samodzielności samorządu terytorialnego.

EKTS ma zastosowanie jedynie do samorządu lokalnego, przez który w Polsce rozumie się samorząd gminny i powiatowy. Na podstawie Karty można przyjąć, iż pod pojęciem samorządu terytorialnego należy rozumieć prawo i zdolność społeczności lokalnej do kierowania oraz zarządzania na własną odpowiedzialność zasadniczą częścią spraw publicznych. Kompetencje w tym zakresie, jakie przyznane zostały społeczności lokalnej, m. in. prawo współpracy oraz zrzeszania się dla realizacji swych uprawnień z podmiotami krajowymi jak i zagranicznymi, powinny cechować kompletność oraz wyłączność w ramach przyjętego prawa. Organy władzy samorządowej winny się znajdować najbliżej obywateli. Natomiast decyzja podejmowana przez organy nadrzędne w stosunku do społeczności lokalnej, która jej bezpośrednio dotyczy, winna być konsultowana z tą społecznością. Jednocześnie,

¹²⁴ Najwyższa Izba kontroli, *Rząd się rządził, kosztem samorządów*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/podzial-srodkow-dla-jst.html>, dostęp: 20 marca 2024 r.

¹²⁵ *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, Strasburg 1985.

władza centralna, realizując narodową politykę gospodarczą powinna zapewnić społeczności lokalnej prawo do posiadania przez nią zasobów finansowych w wysokości wystarczającej dla swobodnego wykonywania swych uprawnień. Przy konstrukcji systemu finansowego, stanowiącego podstawę dla zasobów będących w dyspozycji społeczności lokalnej, cechującego się zróżnicowaniem i elastycznością z punktu widzenia rzeczywistych kosztów ponoszonych w toku realizacji uprawnień przez społeczność lokalną, powinny się znaleźć również podatki i opłaty lokalne, których wysokość może lokalny samorząd określić samodzielnie, zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem. Jednocześnie, ustawodawca winien zapewnić społeczności lokalnej dostęp do krajowego rynku kapitałowego dla potrzeb zapewnienia finansowania nakładów inwestycyjnych¹²⁶.

2.4. Zadania samorządu terytorialnego w Polsce

Rozdział VII Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej określa wstępne ramy i obowiązki samorządu terytorialnego. W myśl artykułu 163 Konstytucji samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Ustawa zasadnicza w artykule 164 określa również, iż gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Artykuł 166 Konstytucji ustanawia, iż zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Dodatkowo, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych. Jednocześnie, Art. 167 i 168 Konstytucji RP wskazują, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych, a jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.

Prawidłowe ujęcie tematyki zadań realizowanych przez samorząd terytorialny wymaga uściślenia dwóch pojęć używanych w ustawodawstwie a związanych z tematyką zadań

¹²⁶ Ibid., art. 3-4, 9-10.

samorządu terytorialnego – zadań i kompetencji. Za Z. Leońskim przyjąć można, iż pojęciem o szerokim znaczeniu są zadania samorządu. Ustawodawca używa tego pojęcia w sytuacjach, gdy określa w sposób ogólny cele, jakie w swej działalności ma osiągnąć samorząd lub określone kierunki działań samorządu, mając na uwadze zakres rzeczowy spraw do niego należących. Pod terminem „sprawy” rozumie się rzeczową właściwość organu, czyli zdolność do załatwiania spraw określonego rodzaju. Terminem kompetencje w świetle ustrojowego prawa samorządu określa się zaś zespół praw i obowiązków organu, obejmujących formy prawne działania, głównie o charakterze władczym (stanowienie aktów prawa miejscowego, wydawanie decyzji indywidualnych)¹²⁷.

Zadania jakie zlecono samorządowi terytorialnemu zwiace się zadaniami publicznymi i są one związane z zaspakajaniem potrzeb zbiorowych społeczności lokalnych (gminnych), ponadgminnych (powiatowych) czy regionalnych (wojewódzkich). Zadania te mogą być własne lub zlecone¹²⁸ (Tabela 9).

Tabela 9. Zadania samorządu terytorialnego

Zadania własne samorządu	Zadania z zakresu administracji rządowej zlecone samorządowi
zadania obowiązkowe	zadania przekazane przez ustawy
zadania dobrowolne	zadania wykonywane na podstawie porozumień

Źródło: opracowanie własne.

Podział zadań na zadania własne i zadania zlecone ma odzwierciedlenie w sferze prawno-finansowej działalności poszczególnych szczebli samorządowych, czyli gmin, powiatów i województw. Zadania własne gmina, powiat, czy województwo realizują ze środków własnych i we własnym imieniu oraz na własną odpowiedzialność¹²⁹. W przypadku zadań zleconych, odpowiednie ustawy zobowiązują organy administracji rządowej do zapewnienia środków finansowych na ich realizację¹³⁰. W przypadku, gdy zlecenie dotyczy

¹²⁷ Z. Leoński, *Samorząd Terytorialny w RP...*, s. 34.

¹²⁸ *Ibid.*, s. 34.

¹²⁹ H. Szczechowicz, *Wykonywanie zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Zbliżenia Cywilizacyjne” 2015, t. 11, s. 258.

¹³⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95), Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, (Dz. U. 1997 nr 141 poz. 943), Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, (Dz. U. 2004 nr 64 poz. 593), Ustawa o działalności leczniczej z dnia 15 kwietnia 2011 r., (Dz. U. 2011 Nr 112 poz. 654).

kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych, inny jest z reguły organ właściwy do rozpatrzenia odwołania.

W świetle postanowień Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Artykuł 85, ustęp 2), nadzór w zakresie realizacji zadań zleconych nie ogranicza się wyłącznie do badania legalności działania, ale dotyczy również badania i oceny działania według kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności¹³¹. Zasada powyższa nie znalazła odzwierciedlenia w zapisach Ustawy o samorządzie powiatowym, w której w Art. 77 mowa jest wyłącznie o zasadzie zgodności z prawem¹³², czy Ustawy samorządzie wojewódzkim, w której w Art. 79 również wymienia się wyłącznie kryterium legalności¹³³.

Poszczególne ustawy precyzują określone rodzaje zadań realizowanych przez dany szczebel samorządu terytorialnego. W przypadku gmin – ww. Ustawa o samorządzie gminnym, której Artykuł 7 wskazuje, iż zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy¹³⁴. Zadania własne gminy można ująć w następujące kategorie¹³⁵:

- zadania z zakresu infrastruktury technicznej (drogi gminne, mosty, ulice, place, wodociągi, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymywanie czystości, utrzymywanie urządzeń sanitarnych, wysypiska oraz utylizacja odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą, komunalne budownictwo mieszkaniowe, lokalny transport zbiorowy, targowiska i hale targowe, gminne obiekty i urządzenia użyteczności publicznej oraz obiekty administracyjne),
- zadania dotyczące infrastruktury społecznej (ochrona zdrowia, pomoc społeczna, oświata, kultura, kultura fizyczna),
- zadania w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego (organizacja ruchu drogowego, porządek publiczny i ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne),
- zadania ze sfery ładu przestrzennego i ekologicznego (planowanie przestrzenne, gospodarka terenami, ochrona środowiska),
- zadania w zakresie promocji gminy i współpracy z organizacjami pozarządowymi, a także współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

¹³¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. (Dz.U. 2024.609 t.j.).

¹³² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 578).

¹³³ Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998r., (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576).

¹³⁴ Szczegółowo zadania gminy opisane są w dalszej części dysertacji.

¹³⁵ A. Kożuch i in., *Obszary zarządzania publicznego...*, s. 28.

W przypadku powiatów – ww. Ustawa o samorządzie powiatowym, której Artykuł 4, ustęp 1 zastrzega, że do zadań samorządu powiatowego należą zadania publiczne o charakterze ponadgminnym – wyliczone w 22 punktach. Wedle tego Artykułu powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:

- zadania z zakresu infrastruktury technicznej (transport zbiorowy i drogi publiczne, gospodarka wodna, ochrona przeciwpowodziowa, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska; utrzymanie powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych);
- zadania dotyczące polityki społecznej (edukacja publiczna; promocja i ochrona zdrowia; pomoc społeczna; polityka prorodzinna; wspieranie osób niepełnosprawnych; zadania w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego, kultura fizyczna i turystyka; przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy);
- zadania z zakresu geodezji, kartografii, architektury i nieruchomości (ochrona zabytków i opieka nad zabytkami, geodezja, kartografia i kataster; gospodarka nieruchomościami; administracja architektoniczno-budowlana);
- zadania w zakresie promocji powiatu i współpracy z organizacjami pozarządowymi, a także współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw;
- zadania z zakresu ochrony środowiska (środowisko i przyroda, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego);
- pozostałe (ochrona praw konsumenta; obronność; inne zadania pożytku publicznego).

Powiat realizuje zadania w ramach osobowości prawnej, która podlega ochronie prawnej. Obszar działania powiatowych władz lokalnych pokrywa się z obszarem działania gminnych jednostek organizacyjnych wchodzących administracyjnie w skład powiatu. Zróznicowanie zadań powiatu oraz gminnych jednostek samorządu terytorialnego nie prowadzi do sztywnego rozdzielenia obszarów aktywności tych jednostek. Wspólny teren działania stwarza korzystną sytuację polegającą na poszukiwaniu wspólnych rozwiązań przy realizacji zadań z zakresu zadań własnych powiatu oraz gmin¹³⁶.

¹³⁶ K. Jarosiński, *Finansowanie inwestycji komunalnych w Polsce w warunkach samorządności lokalnej*, Warszawa 2003, s. 24.

W przypadku województw – zadania precyzuje Ustawa o samorządzie województwa¹³⁷, która wskazuje, iż zakres działań samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu ani gminy. Art. 14. ww. Ustawy wskazuje, iż samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim, w szczególności w zakresie:

- edukacji i zdrowia (edukacja publiczna, w tym szkolnictwo wyższe, promocja i ochrona zdrowia);
- kultury i dziedzictwa (kultura oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami, kultura fizyczna i turystyka);
- polityki społecznej i rodzinnej (pomoc społeczna, polityka prorodzinna);
- rozwoju regionalnego i infrastruktury (modernizacja terenów wiejskich, zagospodarowanie przestrzennego, transport zbiorowy i drogi publiczne);
- ochrony środowiska i bezpieczeństwa (ochrona środowiska, gospodarka wodna, w tym ochrona przeciwpowodziowa, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych; ochrona praw konsumentów, obronność, bezpieczeństwo publiczne).

Przedstawiona specyfika zadań samorządu terytorialnego realizowana na poszczególnych szczeblach z jednej strony precyzuje odpowiedzialność poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, jednakże w ramach uzyskania efektów synergii wymaga koordynacji działań dla lepszego dostarczenia wartości publicznej społeczeństwu. Dzięki wykorzystaniu dorobku naukowego z zakresu zarządzania publicznego możliwe jest uzyskanie wzrostu efektywności zarządzania publicznego wszystkich szczebli samorządowych.

¹³⁷ Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r., Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576.

Rozdział 3 Rola infrastruktury w rozwoju lokalnym

3.1. Infrastruktura i jej typologia w ujęciu ekonomicznym, technicznym i społecznym

Charakterystyka pojęcia „infrastruktura” wiąże się z rozpoznaniem znaczenia infrastruktury w gospodarce oraz rozpoznania funkcji ekonomicznych i społecznych, jakie spełniają urządzenia lub inne jej elementy techniczne przez pryzmat realizacji potrzeb materialnych i niematerialnych. Pojęcie infrastruktury dotyka szerokiego pojęcia, jakim jest dobro publiczne. Dobra publiczne to dobra, które mogą być konsumowane „kolektywnie” – dodatkowy konsument nie ponosi dodatkowych kosztów, a poszczególni konsumenci nie mogą być wykluczeni z jego konsumpcji¹³⁸. Istnienie dóbr publicznych związane jest z kategorią występowania potrzeb zbiorowych. Celem podejmowania działalności gospodarczej jest zaspokajanie potrzeb ludzkich, lecz nie wszystkie potrzeby mogą być zaspokajane poprzez mechanizm rynkowej alokacji dóbr i usług. Naturalne cechy pewnych potrzeb powodują, że powinny być one zaspokajane w sposób zbiorowy, finansowane ze środków publicznych i służące całemu społeczeństwu. Są to między innymi obrona narodowa, bezpieczeństwo (policja, straż pożarna), system prawny i sądownictwo, infrastruktura publiczna (drogi, mosty, place), oświata publiczna, opieka zdrowotna (finansowana ze środków publicznych). W głównym nurcie ekonomii przeważa pogląd, iż dobra publiczne należą do kategorii ekonomii normatywnej, a zalecenia nauki wskazują na konieczność dostarczania dóbr publicznych przez sektor publiczny¹³⁹. Zatem, dostarczanie dóbr publicznych implikuje konieczność ponoszenia nakładów finansowych, a brak rynkowej podstawy do określenia ceny tych dóbr uniemożliwia pokrycie tych nakładów, wobec czego najczęstszą możliwą drogą ich pokrycia jest mechanizm alokacji środków budżetowych wsparty odpowiednimi instytucjami politycznymi¹⁴⁰.

Literatura ekonomiczna podaje definicje dobra publicznego o węższym lub szerszym zakresie, wykorzystując w tym celu kryterium możliwości wyłączenia i rywalizacyjności –

¹³⁸ A. Kargol-Wasiluk, *Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, t. 2 (5), s. 91-92.

¹³⁹ Ibid., s. 111.

¹⁴⁰ J. Polcyn, *Edukacja jako dobro publiczne – próba kwantyfikacji*, Piła 2017, s. 17.

cechy zdefiniowane przez P. Samuelsona, według którego dobra publiczne to dobra o następujących cechach¹⁴¹:

- brak ekskluzywności z konsumpcji – nie można nikogo wykluczyć z korzyści wynikających z ich użytkowania;
- brak rywalizacyjności w konsumpcji – wzrost liczby użytkowników nie ogranicza możliwości korzystania z danego dobra przez wszystkich użytkowników.

Zatem, szeroka definicja dóbr publicznych obejmuje wszystkie dobra, które przynoszą korzyści społeczne, nawet jeśli nie spełniają w pełni kryteriów rywalizacyjności i braku wykluczenia. Obejmuje dobra, które mogą być częściowo wykluczalne lub rywalizacyjne, ale które rząd lub społeczność decydują się dostarczać ze względu na ich korzyści publiczne. Natomiast wąska definicja ogranicza się do dóbr, które w pełni spełniają ww. kryteria rywalizacyjności i braku możliwości wykluczenia, co oznacza, że są one dostępne dla wszystkich bez możliwości ograniczenia dostępu i ich konsumpcja przez jedną osobę nie zmniejsza dostępności dla innych¹⁴². Szerokie i wąskie ujęcie dóbr (w tym usług) publicznych pozwala lepiej zrozumieć zagadnienia zarówno ekonomiczne, jak i społeczne związane z infrastrukturą (Rysunek 5).

Rysunek 5. Powiązanie dóbr publicznych z podstawowymi rodzajami infrastruktury

Świadczenia dóbr publicznych		
Ubezpieczenia społeczne	Infrastruktura społeczna	Infrastruktura techniczna
Prawo dostaw System ubezpieczeń społecznych	Edukacja Ochrona zdrowia Instytucje kultury i sztuki Udogodnienia dla społeczności Administracja opubliczna i bezpieczeństwo Infrastruktura wypoczynkowa, rozrywkowa i sportowa	Systemy transportu (drogi, sieci kolejowe, lotniska, porty i i infrastruktura morska)
		Systemy dostaw oraz odbioru i utylizacji (energia, woda, ścieki, odpady)
		ICT (telefonii, Internet, radio i telewizja)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Schmidt, J. Monstadt, *Infrastructure*, Hannover 2018, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-55999119>, s. 3, dostęp: 11 września 2024 r.

¹⁴¹ P.A. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, „The Review of Economics and Statistics” 1954, t. 36, nr 4, s. 91.

¹⁴² M. Foltyn-Zarychta, *Dobra prywatne a dobra publiczne w międzypokoleniowych decyzjach inwestycyjnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2013, nr 59(760), s. 493.

Pojęcie infrastruktury definiowane jest jednak nie tylko w ujęciu ekonomicznym jako systemy i usługi, które są niezbędne do funkcjonowania gospodarki, czy społecznym, jako instytucje i usługi, które wspierają rozwój społeczności i poprawę jakości życia, ale również w ujęciu technicznym. Ujęcie techniczne jest niezbędne do oceny stanu technicznego i potrzeb w zakresie modernizacji infrastruktury. Ujęcia te przenikają się, czego potwierdzeniem są definicje infrastruktury formułowane przez różnych autorów (Tabela 10).

Tabela 10. Wybrane definicje infrastruktury

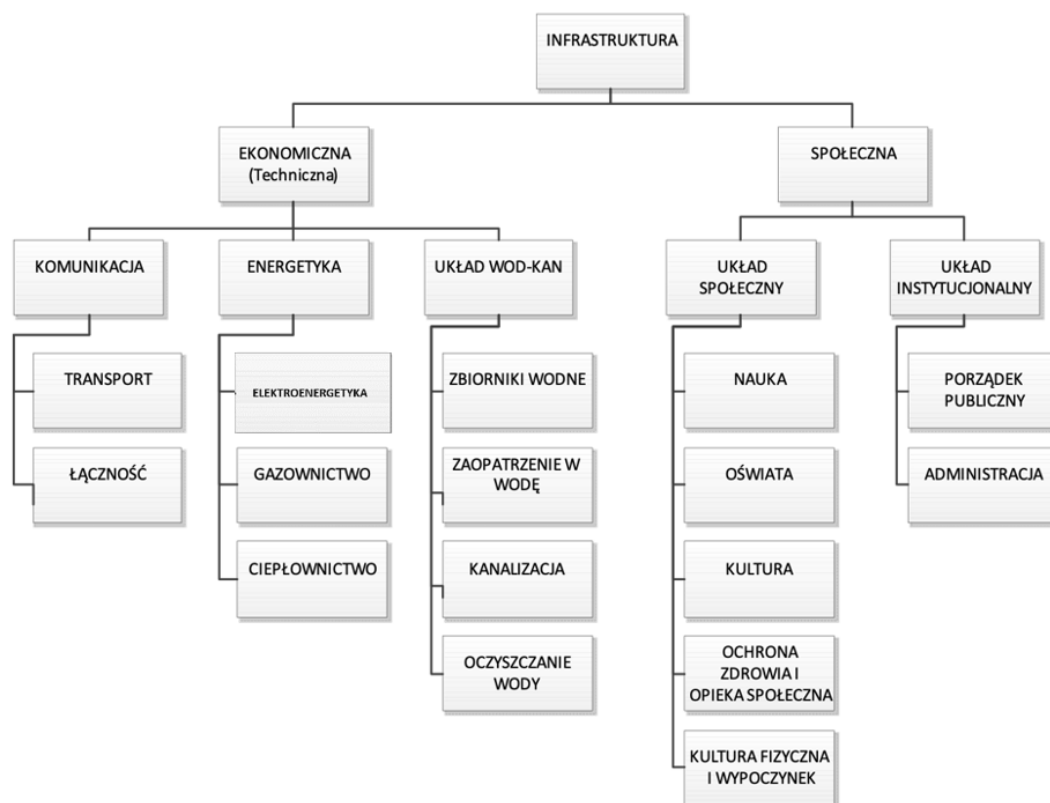
Autor (rok)	Definicja	Ujęcie
The Global Commission on the Economy and Climate (2016)	Infrastruktura obejmuje zarówno budowle i urządzenia stworzone przez człowieka, które wspierają produkcję energii, transport, telekomunikację, gospodarkę wodną i odpadami, jak i inwestycje poprawiające efektywność gospodarowania zasobami, takimi jak zużycie energii i wody; obejmuje także „naturalną infrastrukturę”, związaną z użytkowaniem gruntów, rolnictwem i gospodarką leśną, która pełni kluczowe funkcje ekosystemowe, takie jak absorpcja zanieczyszczeń i łagodzenie skutków powodzi.	Techniczne, Ekonomiczne, Środowiskowe
Wojewnik-Filipkowska A. (2008)	Infrastruktura – w ujęciu wąskim – to obiekty majątku trwałego związane w sposób bezpośredni i stały z obsługiwanym terenem; w ujęciu szerokim – infrastruktura to usługi świadczone na rzecz ludności, różnych zakładów i instytucji gospodarki narodowej. Infrastruktura publiczną uznać należy dobra podstawowe o strategicznym znaczeniu dla całej gospodarki i społeczeństwa, które umożliwiają przemieszczanie mediów, osób i rzeczy oraz pozostają w gestii władz publicznych, na których spoczywa obowiązek tworzenia infrastruktury i utrzymywania jej w odpowiednim, stanie.	Techniczne Ekonomiczne Społeczne
Tarr J.A. (2005)	Infrastruktura to układ sieciowy i strukturalny łączący obszary zabudowane i ich najbliższe otoczenie, a także pozwalający na prowadzenie działalności społecznej i gospodarczej.	Techniczne Ekonomiczne Społeczne
Henner H.F. (2000)	Infrastruktura to zespół różnorodnych elementów niezbędnych do funkcjonowania gospodarki, ułatwiających obieg towarów, ludzi i idei.	Ekonomiczne Techniczne Społeczne
Ratajczak M. (1999)	Sformułowanie uniwersalnej definicji infrastruktury z racji jej złożoności nie może dać zadowalającego rezultatu, co wynika z historycznej zmienności tego terminu i związanych z tym zmieniających się uwarunkowań czasowych oraz przestrzennych.	Filozoficzne
Kamińska T. (1999)	Infrastruktura jest dobrem ekonomicznym, które warunkuje funkcjonowanie gospodarki w krótkim okresie i jako jedna z determinant decyduje o rozwoju w długim okresie.	Ekonomiczne
Karst A. (1986)	Infrastruktura to zbiór urządzeń i instytucji użytku publicznego, wynikający z działalności człowieka, trwale zlokalizowany i zorganizowany w systemy, których świadczenia mają istotne znaczenie dla funkcjonowania gospodarki i organizacji życia ludności w mieście i na wsi oraz które służą z pomocą różnych urządzeń technicznych funkcjom wytwarzania, przesyłania, rozdzielania i rozprowadzania, a więc przemieszczania z jednego na drugie miejsce: wody, cieków, energii, wiadomości, obrazu, osób i ładunków.	Techniczne Ekonomiczne Organizacyjne Społeczne

Autor (rok)	Definicja	Ujęcie
Ginsbert – Gebert A. (1984)	Infrastruktura to zespół podstawowych urządzeń i instytucji niezbędnych do należytego funkcjonowania gospodarki i organizacji życia na danym terenie. Infrastruktura stanowi w tym ujęciu bazę materialną integralnie związaną z określonym terenem, która służy zarówno produkcji jak i konsumpcji. Zagospodarowanie wiąże się więc zawsze z koniecznością wyposażenia terenu zarówno w niezbędne urządzenia techniczne, jak i urządzenia społeczne, socjalne, urządzenia i instytucje kultury, tworzące wszechstronną bazę rozwoju	Techniczne Instytucjonalne Społeczne
Frey R.C. (1979)	Infrastruktura jako jeden z czynników wzrostu gospodarczego.	Ekonomiczne
Piskozub A. (1977)	Infrastruktura to stworzone przez człowieka, trwale zlokalizowane, liniowe i punktowe obiekty użytku publicznego, stanowiące podbudowę życia społeczno-gospodarczego, z uwagi na ich funkcje przemieszczenia osób i ładunków, wiadomości, energii elektrycznej, wody.	Techniczne Ekonomiczne Społeczne
Stohler J. (1965)	Infrastruktura jako zespół urządzeń zorientowanych na produkcję dóbr publicznych.	Techniczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Piskozub, *Funkcja przemieszczania jako wspólna cecha infrastruktury. Problemy ekonomiki transportu*, „Biuletyn Informacyjny OBET” 1977, nr 2 za: T. Kamińska, *Makroekonomiczna ocena efektywności inwestycji infrastrukturalnych na przykładzie transportu*, Gdańsk 1999, s. 46; A. Wojewnik-Filipkowska, *Project Finance w inwestycjach infrastrukturalnych*, Warszawa 2008, s. 155; J. Stohler, *Zur rationalen Planung der Infrastruktur*, „Konjunkturpolitik” 1965, nr 11, s. 279-308; A. Ginsbert-Gebert, C. Rudzka-Lorentz, M. Woźniak, A. Zielińska-Kołyś, *Infrastruktura komunalna a funkcjonowanie systemu osadniczego kraju*, Wrocław 1984, s. 242; E. Ćpak, *Inwestycje infrastrukturalne wyznacznikiem rozwoju*, „Studia Ekonomiczne Prawne i Administracyjne” 2016, nr 2/26, s. 19. A. Memduhoğlu, M. Basaraner. Semantic enrichment of building functions through geospatial data integration and ontological inference. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science* 51 (2023), s. 925, *The Sustainable Infrastructure Imperative. Financing for Better Growth and Development*. The 2016 New Climate Economy Report, The Global Commission on the Economy and Climate, New York – London 2016. <https://newclimateeconomy.net/content/sustainable-infrastructure-imperative-financing-better-growth-and-development?page=5> s. 10 (dostęp: 20 marca 2024 r.)

Zróznicowane ujęcia definicji infrastruktury zdefiniowane w literaturze powiązane są z rodzajami infrastruktury i działalnościami do niej zaliczanych. W generalnym ujęciu, na podstawie kryterium rodzaju zaspakajanych potrzeb, wyróżnia się infrastrukturę ekonomiczną (techniczną), która zaspakaja potrzeby materialne, oraz infrastrukturę społeczną – zaspakajającą potrzeby niematerialne (Rysunek 6).

Rysunek 6. Rodzaje działalności zaliczane do infrastruktury



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Hyski M., Ryzyko w zakresie inwestycji infrastruktury technicznej, Inwestycje i nieruchomości – teoria i praktyka, Prace i materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, 2004, Sopot, 2004, pr. zb. pod red. K. Dziworskiej [w]: A. Wojewnik – Filipkowska, Project Finance w inwestycjach infrastrukturalnych, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 156.

W. Buhr proponuje też wyróżnienie infrastruktury instytucjonalnej, która ma być zapewniona przez państwo¹⁴³. Istotę systemowej infrastruktury instytucjonalnej znakomicie przedstawia M. Mroziewski, wskazując, iż ten typ infrastruktury tworzą reguły dotyczące zachowań ludzi, podmiotów gospodarczych i zakładów o charakterze publicznym, wprowadzania norm do danego systemu, oraz egzekwowania przestrzegania wprowadzonych instytucji prawnych i układów działań. Do głównych składników systemowej infrastruktury instytucjonalnej autor ten zalicza: ustrój polityczny i prawny, instytucje systemu władzy ustawodawczej i przedstawicielskiej, instytucje systemu administracji państwowej, samorządowej, specjalnej, instytucje systemu władzy sądowniczej oraz instytucje systemu bezpieczeństwa. Według autora, infrastruktura instytucjonalna przenika komponenty

¹⁴³ W. Buhr, *What is infrastructure?*, „Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Universität Siegen” nr 107–03 (2003), <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/83199/1/107-03.pdf>. s. 16

infrastruktury gospodarczej, społecznej oraz stanowi podstawy prawne do ich funkcjonowania i wykorzystywania; jest relatywnie mało kapitałochłonna w porównaniu do infrastruktury społecznej i ekonomicznej, ale charakteryzuje się najwyższym stopniem oddziaływania na konkurencyjność gospodarki. Jednocześnie, autor też stwierdza, iż komponenty infrastruktury społecznej stanowią podwaliny i siłę sprawczą dla infrastruktury gospodarczej¹⁴⁴.

W literaturze przedmiotu i opracowaniach specjalistycznych w ostatnich latach pojawiły się również nowe rodzaje infrastruktury, takie jak szara, zielona, błękitna, brązowa. Szara infrastruktura, to konwencjonalna inżynieria hydrauliczna, która miała zapewniać przemieszczanej wody, w tym jak najsprawniejsze wyprowadzanie z miasta wody deszczowej¹⁴⁵. Victoria Institute of Strategic Economic Studies określa zieloną infrastrukturę jako sieć połączonych ze sobą terenów zielonych i systemów wodnych, które dostarczają środowisku miejskiemu szeregu walorów zarówno środowiskowych, jak i społecznych czy też ekonomicznych¹⁴⁶. Zielona infrastruktura bywa również nazywana połączeniem naturalnych oraz półnaturalnych obszarów zielonych występujących na obszarach wiejskich i miejskich¹⁴⁷. Najważniejszymi zadaniami zielonej infrastruktury jest ochrona siedlisk przyrodniczych oraz bioróżnorodności, a także tworzenie sieci połączonych ze sobą wielofunkcyjnych terenów zielonych¹⁴⁸. Błękitno-zielona infrastruktura uzupełnia, a niejednokrotnie zastępuje funkcje pełnione przez szarą infrastrukturę; łączy miejskie funkcje hydrologiczne (błękitna infrastruktura) z wprowadzaniem roślinności (zielona infrastruktura) w miastach¹⁴⁹. W przypadku definicji infrastruktury brązowej, aby zapewnić wyraźny kontrast z zieloną infrastrukturą, zaproponowano, aby terminem „brązowa infrastruktura” zarezerwować dla infrastruktury antropogenicznej, gdyż brązowa infrastruktura często niszczy lub eliminuje procesy biofizyczne niezbędne do utrzymania ludzi, ekosystemów, siedlisk i źródeł utrzymania¹⁵⁰. Ww. rodzaje infrastruktury wyróżnione są na podstawie ich funkcji i wpływu na środowisko. Klasyfikacja ta podkreśla również różnorodność podejść do zarządzania

¹⁴⁴ M. Mroziewski, *Koncepcja nowoczesnej infrastruktury gospodarczej, społecznej i instytucjonalnej w perspektywie konkurencyjności: cz.II*, „Zarządzanie. Teoria i Praktyka” 2013, nr 1(7), s. 36-39.

¹⁴⁵ K. Spadło, *Błękitna infrastruktura w procesach rewitalizacji*, Warszawa, Kraków 2020, s. 4.

¹⁴⁶ *Green infrastructure economic framework summary report*, Victoria Institute of Strategic Economic Studies (VISES), Melbourne 2015, s. 2.

¹⁴⁷ I. Morawska, M. Zalasinska, *Zielona infrastruktura jako element skutecznego planowania przestrzennego*, „Urban Development Issues” 2020, t. 67, nr 1, s. 108.

¹⁴⁸ S. Littlewood, *The Green Infrastructure of Yorkshire and the Humber*, Leeds 2006, s. 4.

¹⁴⁹ K. Spadło, *Błękitna infrastruktura w procesach rewitalizacji...*, s. 4.

¹⁵⁰ Ü. Mander i in., *Green and brown infrastructures support a landscape-level implementation of ecological engineering*, „Ecological Engineering” 2018, t. 120, s. 25.

przestrzenią i zasobami – zwłaszcza wodnymi, w kontekście zrównoważonego rozwoju i adaptacji do zmian klimatycznych.

Z punktu widzenia niniejszej dysertacji, ważne jest też wskazanie definicji infrastruktury komunalnej, identyfikowanej na podstawie kryterium jej funkcji oraz miejsca powstawania (funkcjonowania) związanym z działalnością lokalnych społeczności. Słownik języka polskiego definiuje pojęcie „komunalny” jako miejski, podlegający samorządowi miejskiemu. Termin ten tożsamy jest z pojęciem „municipalny” (miejski)¹⁵¹. W literaturze przedmiotu odnaleźć można jednak szersze znaczeniowo ujęcie terminu komunalny niż ww. miejski. Na przykład, J. Adamiak wskazuje, odnosi określenie „komunalny” do mienia, czyli własności i innych prawa majątkowych należących do samorządu, przy czym mienie komunalne jest kategorią ogólną, w ramach którego wyróżnić można majątek poszczególnych komunalnych osób prawnych¹⁵². Podobnego zdania jest P. Zaborniak, według którego stosowanie nazwy „mienie komunalne” jest poprawne wobec własności i praw majątkowych należących do samorządu gmin, powiatu i województwa, gdyż za takim podejściem przemawiają względy o charakterze praktycznym i historycznym. Autor wskazuje, iż w języku prawnym przymiotnik komunalny od 1923 r. dotyczy samorządu terytorialnego ogólnie¹⁵³. Zgodnie z tym podejściem, K. Jarosiński definiuje pojęcie infrastruktury komunalnej jako zespół urządzeń oraz struktur organizacyjnych służących zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych, zorganizowanych w ramach określonych wspólnot samorządowych w zakresie podstawowych usług komunalno-bytowych (gminy, powiaty, województwa). W znaczeniu tym, komunalny, czyli wspólnotowy charakter części urządzeń oraz krąg odbiorców, wywodzących się z administracyjnie wyodrębnionych jednostek osadniczych samorządu terytorialnego, tworzących lokalne struktury organizacyjne powodują, że powstające związki o charakterze funkcjonalno-przestrzennym stają się domeną władz jednostek samorządowych szczebla podstawowego. W znaczeniu tym infrastruktura komunalna jest zatem pojęciem o węższym znaczeniu od pojęcia infrastruktura, co wprost wynika z zakresu przedmiotowego oraz zróżnicowania urządzeń biorących udział w procesie świadczenia usług komunalnych na poziomie lokalnym, a termin infrastruktury komunalnej nie obejmuje urządzeń składających się na infrastrukturę w kraju. Jednocześnie, ze względu na czynniki organizacyjne i/lub

¹⁵¹ Słownik Języka Polskiego PWN, hasło: *Komunalny*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/komunalny.html>, dostęp: 27 sierpnia 2024 r.

¹⁵² J. Adamiak, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, Toruń 2001, s. 81.

¹⁵³ P. Zaborniak, *Granice działalności gospodarczej podmiotów komunalnych*, Przemyśl 2004, s. 209-210.

techniczne niektóre elementy infrastruktury, powszechnie zaliczane do infrastruktury komunalnej, organizowane są w struktury o charakterze ponadlokalnym, co przesądziło o utracie bezpośrednich powiązań organizacyjnych i produkcyjnych z jednostkami samorządu terytorialnego, mimo, że rodzaj zaspokajanych potrzeb nie zmienił swojego podstawowego charakteru komunalno-bytowego¹⁵⁴.

Mając na uwadze powyższe, na potrzeby niniejszej pracy, pod pojęciem infrastruktura komunalna należy rozumieć wszelką lokalną infrastrukturę techniczną i społeczną podległą w sposób pośredni lub bezpośredni samorządowi terytorialnemu. Jest to podejście zgodne z prezentowanym przez A. Ginsbert-Gebert, który pod pojęciem infrastruktury komunalnej rozumie zespół lokalnych urządzeń infrastruktury technicznej ściśle związanych z danym obszarem, przy czym zasięg przestrzenny oddziaływania takich urządzeń podlega różnicowaniu w zależności od wielkości jednostki osadniczej, rodzaju działalności, aspektów technicznych oraz powiązań organizacyjnych¹⁵⁵. Definicja ta nie precyzuje zatem wyłącznie miejskiego charakteru infrastruktury komunalnej, a wskazuje na jej związek z danym obszarem.

3.2. Właściwości i skutki cech infrastruktury

Infrastruktura jest kluczowym elementem funkcjonowania nowoczesnych społeczeństw i gospodarek. Jej cechy determinują nie tylko sposób, w jaki funkcjonują systemy produkcyjne i konsumpcyjne, ale także wpływają na rozwój przestrzenny oraz jakość życia obywateli. Istotnymi z punktu widzenia zarządzania infrastrukturą są cechy infrastruktury „zarządcze” oraz ekonomiczne i fizyczne, determinujące ww. zarządzanie¹⁵⁶:

- monopolizacja - infrastruktura podlega monopolizacji, co oznacza, że trudno jest konkurować w zakresie oferowania tras, np. kolejowych, między miastami;
- wpływ na inne obszary gospodarki - jakość infrastruktury ma znaczący wpływ na aktywność gospodarczą w regionach, co przekłada się na efektywność firm operujących w tych lokalizacjach;

¹⁵⁴ K. Jarosiński, *Finansowanie inwestycji komunalnych w Polsce w warunkach samorządności lokalnej...*, s. 87.

¹⁵⁵ A. Ginsbert-Gebert i in., *Infrastruktura komunalna a funkcjonowanie systemu osadniczego kraju*, Wrocław 1984, s. 242.

¹⁵⁶ *Biała Księga Infrastruktury*, [w:] Inicjatywa dla Infrastruktury 2013, s. 13; M. Mroziewski, *Koncepcja Nowoczesnej Infrastruktury Gospodarczej, Społecznej I Instytucjonalnej W Perspektywie Konkurencyjności. Cz. II*, „Zarządzanie. Teoria i Praktyka” nr 1(7) (2013), s. 13, 29–38.

- rola sektora publicznego - kluczową rolę w rozbudowie infrastruktury musi odgrywać sektor publiczny, ponieważ sektor prywatny nie jest w stanie wycenić wszystkich pozytywnych efektów zewnętrznych inwestycji infrastrukturalnych;
- produktywność inwestycji - inwestycje publiczne w infrastrukturę powinny być bardziej produktywne niż inwestycje prywatne, co jest istotne dla efektywności ekonomicznej;
- wysoka kapitałochłonność - wytworzenie infrastruktury, takiej jak drogi, mosty, sieci energetyczne czy systemy wodociągowe, wymaga znacznych nakładów finansowych. Inwestycje te często mają długi okres zwrotu, co oznacza, że początkowe koszty mogą być znaczne, a korzyści z inwestycji mogą być widoczne dopiero po wielu latach. Taki model inwestycyjny wymaga starannego planowania oraz analizy ekonomicznej, aby zapewnić, że inwestycje będą opłacalne w dłuższym okresie;
- służebny charakter - infrastruktura ma służebny charakter, co oznacza, że jej głównym celem jest świadczenie usług, które wspierają sferę produkcyjną lub konsumpcyjną. Infrastruktura nie funkcjonuje sama dla siebie; jest narzędziem, które umożliwia efektywne działanie innych sektorów gospodarki. Na przykład, sieci transportowe umożliwiają przewóz towarów, a systemy energetyczne zapewniają niezbędną moc dla przemysłu oraz gospodarstw domowych. W związku z tym, rozwój infrastruktury jest kluczowy dla wzrostu gospodarczego i poprawy jakości życia;
- skokowy wzrost kosztów - koszty związane z infrastrukturą mają tendencję do rosnać skokowo co pewien czas. Zjawisko to wynika z niepodzielności urządzeń infrastrukturalnych, co oznacza, że ich rozbudowa lub modernizacja często wiąże się z dużymi inwestycjami w określonych momentach. Na przykład, budowa nowego mostu lub autostrady wymaga znacznych nakładów, które mogą być trudne do rozłożenia w czasie. Takie skokowe zmiany w kosztach mogą wpływać na budżety lokalnych i krajowych władz, a także na decyzje inwestycyjne;
- długowieczność i długoterminowe oddziaływanie - długowieczność infrastruktury jest kolejną istotną cechą. Raz stworzone obiekty infrastrukturalne, takie jak budynki, drogi czy mosty, mają tendencję do determinowania rozwoju struktur przestrzennych w długim okresie. Infrastruktura wpływa długoterminowo na układ przestrzenny miast i regionów, kształtując sposób, w jaki ludzie się poruszają oraz gdzie odbywa się działalność gospodarcza. Długowieczność infrastruktury sprawia, że jej planowanie i budowa muszą uwzględniać przyszłe potrzeby i zmiany w otoczeniu;

- brak mobilności - cecha ta oznacza, że urządzenia są trwale związane z danym obszarem. W przeciwieństwie do wielu zasobów ludzkich czy kapitałowych, które mogą być przenoszone, infrastruktura jest w dużej mierze statyczna. Na przykład, linie kolejowe, drogi czy sieci wodociągowe są ściśle związane z lokalizacją geograficzną, co ogranicza ich elastyczność i zdolność do adaptacji do zmieniających się warunków;
- brak substytucyjności - infrastruktura charakteryzuje się również brakiem substytucyjności. Oznacza to, że konkretne elementy infrastruktury, takie jak mosty czy elektrownie, nie mogą być łatwo zastąpione innymi rozwiązaniami. W przypadku awarii lub zniszczenia konkretnej infrastruktury, jej brak może prowadzić do poważnych zakłóceń w funkcjonowaniu całego systemu. Dlatego inwestycje w infrastrukturę są nie tylko kosztowne, ale także kluczowe dla zapewnienia ciągłości usług;
- systemowość i komplementarność - różne elementy infrastruktury, takie jak transport, energetyka czy telekomunikacja, są ze sobą powiązane i wzajemnie się uzupełniają. Efektywne funkcjonowanie jednego elementu często zależy od sprawności innych. Na przykład, rozwój sieci transportowej może zwiększyć zapotrzebowanie na energię, co z kolei wymaga odpowiedniej infrastruktury energetycznej. Zrozumienie tych powiązań jest kluczowe dla planowania i zarządzania infrastrukturą w sposób zrównoważony;
- efekty sieciowe - wartość infrastruktury rośnie wraz z rozwojem całej sieci. Na przykład, droga z jednego miasta do drugiego ma większą wartość, jeśli towarzyszy jej rozwój innych połączeń.

M. Ratajczak dokonał systematyzacji cech infrastruktury w podziale na cechy inwestycji i obiektów infrastrukturalnych, cechy efektów infrastruktury oraz cechy rynku infrastrukturalnego (Tabela 11).

Tabela 11. Cechy rynku, inwestycji i efektów infrastruktury

Cechy inwestycji i obiektów infrastrukturalnych	Cechy efektów infrastruktury	Cechy rynku infrastrukturalnego
<p>Wysoka kapitałochłonność Długi okres realizacji Długi okres dojrzewania Długi okres użytkowania Wolny przebieg procesu starzenia moralnego Ograniczone możliwości przekształceniowe Wysoka niepodzielność nakładów Ograniczone możliwości etapowania inwestycji Wysokie nakłady progowe Długi okres zwrotu Duży udział kosztów stałych i ogólnych Skokowe narastanie kosztów Duży udział kosztów utopionych (nieodwracalnych) Immobilność przestrzenna Wysoka specyficzność nakładów Niemożność importowania infrastruktury Znaczna współzależność części składowych (znaczna komplementarność) Korzyści skali Wysokie ryzyko inwestycyjne</p>	<p>Efekty o charakterze usługowym Efekty o charakterze dóbr szczególnie cennych Efekty o charakterze dóbr publicznych bądź zbliżonych do publicznych Niemożność magazynowania efektów Brak substytutów Wielogłęziowe znaczenie Efekty zewnętrzne (w tym przestrzenne efekty zewnętrzne) Efekty sieciowe Efekty makroekonomiczne i mikroekonomiczne (niekiedy częściowo sprzeczne) Nieostrość granic wzrostu świadczenia usług Efekty długookresowe o niekiedy odroczonym charakterze Ogólnogospodarcze i ogólnospołeczne znaczenie efektów</p>	<p>Nierównomierność i zmienność czasowa i przestrzenna popytu Niemożność odraczania popytu Ograniczona suwerenność konsumenta Duży wpływ czynników pozaekonomicznych na popyt Ograniczona możliwość wystąpienia konkurencji Ograniczenie możliwości lub brak wykluczenia z dostępu do infrastruktury Ograniczona rola regulacji cenowej Wysokie bariery wejścia i wyjścia z rynku Subaddytywność i rosnące przychody (monopol naturalny) Rynek niekwestionowalny (bezsportny) lub o ograniczonej kwestionowalności Istotna rola państwa i/lub instytucji regulujących działanie rynku Ograniczone, a w pewnych przypadkach brak możliwości zastosowania regulacji rynkowej</p>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M, Ratajczak, *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Poznań 1999, s. 32.

Jak wskazuje również A. Wojewnik-Filipkowska, specyficzne ww. cechy infrastruktury wywołują konsekwencje w zakresie planowania i realizacji infrastrukturalnych projektów inwestycyjnych¹⁵⁷. W szczególności, z powodu niepodzielności urządzeń – cały obiekt lub niezależnie funkcjonalnie i użyteczna część, musi powstać zostać zrealizowana w jednym czasie. Do powyżej wskazanych cech, w kontekście ww. roli sektora publicznego, E. Ćpak dodaje konieczność zastosowania publicznego zarządu ze względu na strategiczne znaczenie infrastruktury dla gospodarki i społeczeństwa. Infrastruktura stanowi fundament funkcjonowania państwa i rozwoju gospodarczego, dlatego wymaga nadzoru ze strony władz publicznych, gdyż jak pisze autorka, infrastruktura jest nadrzędna w stosunku do pozostałych sfer działalności. Publiczny zarząd pozwala więc na strategiczne planowanie rozwoju infrastruktury, zapewnienie jej spójności i powszechnej dostępności oraz stabilne długoterminowe zarządzanie, co jest kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania gospodarki¹⁵⁸.

Wymienione cechy infrastruktury stanowią istotny czynnik wpływający na dobór metody finansowania projektów infrastrukturalnych¹⁵⁹ i tym samym, determinują konieczność konstruowania całościowych modeli finansowania projektów infrastrukturalnych z uwzględnieniem całego czasu ekonomicznego życia budowanej infrastruktury, z jednoczesnym uwzględnieniem możliwości współfinansowania tej infrastruktury przez społeczeństwo, w zgodzie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Uzasadniona jest zatem analiza infrastruktury według stopnia przewidywalności strumieni przyszłych dochodów, mogących stanowić źródło spłaty dla zobowiązań związanych z finansowaniem nakładów inwestycyjnych (Tabela 12).

¹⁵⁷ A. Wojewnik-Filipkowska, *Project finance w inwestycjach infrastrukturalnych*, Warszawa 2008, s. 158.

¹⁵⁸ E. Ćpak, *Inwestycje infrastrukturalne wyznacznikiem rozwoju*, „Studia Ekonomiczne Prawne i Administracyjne” 2016, nr 2, s. 18.

¹⁵⁹ A. Wojewnik-Filipkowska, *Project finance w inwestycjach infrastrukturalnych...*, s. 158.

Tabela 12. Stopień przewidywalności strumienia przyszłych dochodów w zależności od rodzaju infrastruktury

Stopień pewności przyszłych dochodów	Rodzaj infrastruktury i nieruchomości	Forma gwarancji strumienia przyszłych przychodów
Wysoki	<i>Zabezpieczenie potrzeb bytowych:</i>	Umowy sprzedaży usług z ostatecznymi odbiorcami na etapie projektowania inwestycji.
	- Energetyka: elektroenergetyka, gazownictwo, ciepłownictwo. - Układ wodociągowo-kanalizacyjny: zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, uzdatnianie wody. - Nieruchomości mieszkaniowe, handlowe, przemysłowe.	
Średni	<i>Organizacja życia społecznego:</i>	Umowy najmu z gminami na etapie projektowania inwestycji.
	- Układ społeczny: nauka, oświata, kultura; ochrona zdrowia i opieka społeczna; kultura fizyczna i wypoczynek. - Układ instytucjonalny: porządek publiczny, administracja. - Nieruchomości mieszkaniowe (komunalne), wypoczynkowo - rekreacyjne, specjalnego przeznaczenia	
Niski	<i>Dodatkowe usługi dla ludności o zmiennym popycie:</i>	Przyszłe przychody zależne od popytu na daną usługę.
	- Komunikacja: transport, łączność. - Nieruchomości specjalnego przeznaczenia.	

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Wojewnik-Filipkowska, *Project finance w inwestycjach infrastrukturalnych*, Warszawa 2008. s. 169.

Cechy infrastruktury, czy to w kontekście obiektów i inwestycji infrastrukturalnych i ich efektów, czy cech rynku infrastruktury, stanowią determinanty zarządzania inwestycjami infrastrukturalnymi, m. in. w aspekcie ich finansowania zarówno na etapie inwestycyjnym, jak i eksploatacyjnym, co, biorąc pod uwagę znaczenie infrastruktury dla rozwoju lokalnego, kondycję finansową inwestora (gminy) i stan infrastruktury, ma szczególne znaczenie dla komunalnych projektów infrastrukturalnych.

3.3. Znaczenie infrastruktury dla zrównoważonego rozwoju lokalnego

Zakres, znaczenie i stan infrastruktury dla gospodarki były wielokrotnie przedmiotem badań prowadzonych pod wieloma aspektami na przestrzeni wielu lat. Początek zainteresowania tematem rozwoju infrastruktury zbiega się w czasie wraz z rozwojem stosunków gospodarki wolnorynkowej. W wieku XVII F. Bacon dostrzegł związki pomiędzy badaniami empirycznymi oraz rozwojem nauk stosowanych, tworzących podstawy rozwoju państwa i gospodarki. W początkowym okresie formułowania podstaw ekonomii klasycznej

również ekonomista angielski W. Petty zwracał uwagę na zadania o charakterze publicznym, które mimo wolności gospodarczej winny być domeną państwa. Poglądy Petty'ego znalazły odzwierciedlenie w tezach głoszonych przez J.S. Milla, dostrzegającego konieczność interwencjonizmu państwowego w niektórych dziedzinach¹⁶⁰. Również ekonomiści nurtu klasycznego zwracali uwagę na konieczność realizacji pewnych działań o charakterze publicznym. A. Smith definiował typowe cechy infrastruktury wyróżniające je z szerokiej sfery działalności gospodarczej, a więc zwracał uwagę na publiczny charakter prowadzonej działalności oraz występowanie efektów zewnętrznych, co pozwoliło mu zaliczyć do tej sfery urządzenia czy obiekty związane z komunikacją, transportem i szkolnictwem. Mimo podkreślenia znaczącej roli interesu jednostki i prywatnej inicjatywy, oraz krytyki interwencjonizmu państwowego, w poglądach A. Smith'a znaleźć można elementy wskazujące na pozytywne oddziaływanie państwa, którego celem powinno być zapewnienie harmonii interesów, w czym ważną rolę miałyby odgrywać rozwój infrastruktury¹⁶¹.

Rozwój infrastruktury jest jednym z najważniejszych elementów teorii interwencjonizmu państwowego J. M. Keynesa. Nakłady inwestycyjne na infrastrukturę uznane zostały przez J. M. Keynesa za istotny regulator inwestycji bieżących w gospodarce ogółem. Wydatki publiczne tego rodzaju mogły przyjmować postać programu inwestycji publicznych w wielu obszarach. Do najistotniejszych należą: budowa dróg, regulacja rzek, budowa szkół oraz wszelkich obiektów użyteczności publicznej. Realizowane nakłady rodzą określone skutki o charakterze popytowym, stając się źródłem popytu inwestycyjnego oraz konsumpcyjnego, przynoszą też efekty o charakterze podażowym w postaci wzrostu zdolności produkcyjnych gospodarki, który jest rezultatem zwiększonych nakładów inwestycyjnych. Z tego względu realizacja inwestycji infrastrukturalnych jest istotnym czynnikiem wzrostu gospodarczego w okresach pogarszającej się koniunktury. Zdaniem Keynesa w dużej mierze rozwój infrastruktury staje się czynnikiem wzrostu gospodarczego¹⁶². Ww. efekt popytowy i podażowy inwestycji infrastrukturalnych określa się mianem efektu mnożnikowego, o czym pisze K. Wiederman w kontekście powstania lub rozwój działalności gospodarczej na danym obszarze, co prowadzić może do wzrostu dochodów i zatrudnienia w innych przedsiębiorstwach, a także do zwiększenia wpływów podatkowych JST. W tym kontekście

¹⁶⁰ E. Lipiński, *Historia powszechnej myśli ekonomicznej do roku 1870*, Warszawa 1968, s. 374.

¹⁶¹ Ibid., s. 282.

¹⁶² J. Górski, W. Sierpiński, *Historia powszechnej myśli ekonomicznej (1870-1950)*, Warszawa 1972, s. 348.

rozpatruje się dwa rodzaje efektów mnożnikowych: efekty zaopatrzeniowe, wynikające z dodatkowego popytu tworzego przez nowo powstałe lub rozwijające się przedsiębiorstwa i efekty dochodowe będące skutkiem zwiększenia się siły nabywczej ludności, które następnie przyczyniają się do rozwoju firm zaspokajających potrzeby konsumpcyjne. Występujący wówczas rozwój jednych firm za pośrednictwem dodatkowego zapotrzebowania na produkty i usługi „pomnaża się” w postaci rozwoju kolejnych podmiotów gospodarczych, co wpływa ponownie na wzrost dochodów budżetowych¹⁶³, które zaś mogą stanowić źródło (przynajmniej częściowego) finansowania infrastruktury.

W latach 60-tych XX wieku prowadzono badania nad wpływem rozwoju szeroko rozumianej infrastruktury na gospodarkę. Takimi badaniami zajmowali się P. N. Rosenstein-Rodan, R. Jochimsen, J. Stohler oraz R. Frey. Uczeni koncentrowali się na rozpoznaniu współzależności pomiędzy zespołem urządzeń stanowiących swoistą bazę dla aktywności społeczno-gospodarczej oraz zasad i sposobów organizacji procesu świadczenia usług o różnym znaczeniu i zasięgu oddziaływania. Efektem rozważań P. N. Rosenstein-Rodan było pojęcie społecznego kapitału podstawowego oznaczające te gałęzie przemysłu oraz rodzaje działalności gospodarczej mające podstawowe znaczenie dla gospodarki. Gałęzie te i rodzaje działalności tworzyć miały swego rodzaju szkielet konstrukcyjny, podstawę dla dalszej działalności. W ujęciu P. N. Rosenstein-Rodan, społeczny kapitał podstawowy obejmuje przemysł energetyczny, przemysł transportowy, komunikację oraz inne gałęzie, w których uzyskanie oczekiwanych efektów użytkowych wiąże się z koniecznością poniesienia znacznych nakładów inwestycyjnych, których poniesienie nie zawsze możliwe jest przez uczestników wolnego rynku i wymaga udziału podmiotów sfery publicznej¹⁶⁴.

Tematyka wpływu rozwoju infrastruktury na poziom życia i funkcjonowanie społeczności jest również przedmiotem badań również współczesnych naukowców zajmujących się też szeroko rozumianą dziedziną gospodarki przestrzennej. Jak pisze W. A. Gorzym-Wilkowski, sieci infrastrukturalne razem z systemem komunikacyjnym, pełnią rolę usługową wobec innych funkcji gminy, powiatu, lub województwa – nie tylko umożliwiając ich funkcjonowanie, ale również stymulując ich rozwój, przy czym, dla

¹⁶³ K. Wiedermann, *Koncepcja efektów mnożnikowych w wyznaczaniu wpływu przedsiębiorstw na otoczenie społeczno-gospodarcze*, „Studies of the Industrial Geography Commission of the Polish Geographical Society” 2008, t. 11, s. 98.

¹⁶⁴ P. Rosenstein-Rodan, *Natura facit saltum : analysis of the disequilibrium growth process* [w:] G. M. Meier, P. T. Bauer (red.), *Pioneers in development*, New York 1985, s. 208.

właściwego rozwoju społeczno-ekonomicznego gmin (miast, regionów) kluczowe znaczenie ma zwłaszcza komunikacja¹⁶⁵. Dzieje się tak, gdyż jednym z warunków rozwoju i funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki jest odpowiednia mobilność. Mobilność ta nie jest możliwa bez należytej dostępności miejsc zamieszkania, pracy, wypoczynku i innych miejsc, w których koncentruje się ludzka działalność. Tereny leżące przy głównych drogach rozwijają się szybciej niż tereny słabiej dostępne komunikacyjnie. Zwłaszcza obszary leżące przy drogach najwyższej kategorii i towarzyszących im linii kolejowych najwyższej przepustowości rozwijają się dużo szybciej w porównaniu do terenów pozbawionych takowej infrastruktury. Owa przewaga terenów o należytej dostępności komunikacyjnej przejawia się między innymi w tendencjach demograficznych, poziomie zatrudnienia, dochodach per capita oraz cenach nieruchomości.

Pogląd o wiodącej roli infrastruktury w procesie kształtowania społeczno-ekonomicznego systemu przestrzennego jest powszechny. Rola infrastruktury wzrasta wraz z rozwojem poziomu rozwoju gospodarczego i stopnia złożoności poszczególnych jego podsystemów i postępującym społecznym podziałem pracy – stwierdza K. Kuciński¹⁶⁶. Znaczenie infrastruktury podkreśla też Komisja Europejska poprzez uruchamianie mechanizmów finansowego wsparcia jej rozwoju. Infrastruktura daje początek procesom powstawania szeregu efektów gospodarczych i społecznych niezbędnych dla funkcjonowania i rozwoju poszczególnych sektorów jak i całej gospodarki. Istotą infrastruktury jest jej strategiczne, ogólnogospodarcze i ogólnospołeczne znaczenie oraz powszechny charakter zapotrzebowania na jej świadczenia¹⁶⁷. Z. Karst wskazuje na istotę infrastruktury polegającą na jej powiązaniu i wzajemnych zależnościach ze zbiorem systemów urządzeń technicznej infrastruktury gospodarki narodowej¹⁶⁸.

Odnosząc się do wielkości wpływu inwestycji infrastrukturalnych na wzrost gospodarczy, można przytoczyć słowa K. Brzozowskiej: „Nadal nie ma zgody odnośnie do wielkości wpływu infrastruktury na wzrost gospodarczy, jednak zostało potwierdzone, że rola infrastruktury w kształtowaniu się wzrostu gospodarczego jest znacząca i często większa niż

¹⁶⁵ W. Gorzym-Wilkowski, *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego: zarys*, Lublin 2006, s. 67.

¹⁶⁶ K. Kuciński, *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, Warszawa 1994, s. 156.

¹⁶⁷ A. Wojewnik-Filipkowska, *Project finance w inwestycjach infrastrukturalnych...*, s. 155.

¹⁶⁸ Z. Karst, *Infrastruktura komunalna*, Warszawa, Wrocław 1982, s. 7.

innych inwestycji”¹⁶⁹. Jak słusznie zauważa autorka, w każdym kraju występują różne poziomy tzw. luki infrastrukturalnej, definiowanej jako różnica pomiędzy potrzebami a istniejącym stanem infrastruktury. Dotyczy to zarówno budowy nowych, nowoczesnych, dopasowanych do obecnych wymagań sieci i obiektów infrastrukturalnych, jak również konieczności remontowania, a głównie modernizacji, już istniejących aktywów infrastrukturalnych. Luka infrastrukturalna może mieć zatem charakter ilościowy, jak i jakościowy. Odpowiednie kształtowanie infrastruktury technicznej jest więc ważnym mechanizmem określania kierunków rozwoju przestrzennego zróżnicowanych funkcji, kluczowych pod względem społecznym i gospodarczym. Mechanizm ten jest nad wyraz skuteczny między innymi z tego powodu, iż władze publiczne, zwłaszcza zaś samorząd gminy, posiadają z reguły technologiczny monopol na część urządzeń infrastruktury technicznej (ciepłownictwo, wodociągi i kanalizacja)¹⁷⁰.

Zgodnie z szerokim ujęciem koncepcji zrównoważonego rozwoju jako integrację ładu społeczno-kulturowego, ekonomiczno-instytucjonalnego i przyrodniczo-środowiskowego¹⁷¹, A. Klasik i F. Kuźnik wyznaczyli pięć zasadniczych wymiarów lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego¹⁷², dla których można analizować znaczenie infrastruktury:

- wymiar społeczno-kulturowy, obejmujący zagadnienia demograficzne, wykształcenie, kwalifikacje zawodowe, integrację społeczności lokalnych oraz warunki życia oraz usługi społeczne;
- wymiar środowiskowy, obejmujący wszelkie aspekty środowiska przyrodniczego, w szczególności komponenty i zasoby tego środowiska w wymiarze lokalnym, stan zanieczyszczenia/zniszczenia środowiska, środki ochrony (w tym infrastrukturę ekologiczną);
- wymiar infratechniczny, obejmujący infrastrukturę techniczną o zasięgu lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym oraz wszelkie powiązania oraz sposoby organizacji sektorów tej infrastruktury. Szczególnie istotnym czynnikiem jest tu stan infrastruktury

¹⁶⁹ K. Brzozowska, *Instytucjonalne stymulanty rozwoju inwestycji infrastrukturalnych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2014, nr 115. , s. 18.

¹⁷⁰ W. Gorzym-Wilkowski, *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego...*, s. 69.

¹⁷¹ A. Wojewnik-Filipkowska, P. Korcz, *Oddziaływanie inwestycji sektora BPO/SSC na rozwój gospodarczy w kontekście zrównoważonego rozwoju*, „Zarządzanie i Finanse” 2018, nr 16, s. 282.

¹⁷² A. Klasik, F. Kuźnik, *Planowanie strategiczne rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. II, Opole 1998, s. 395.

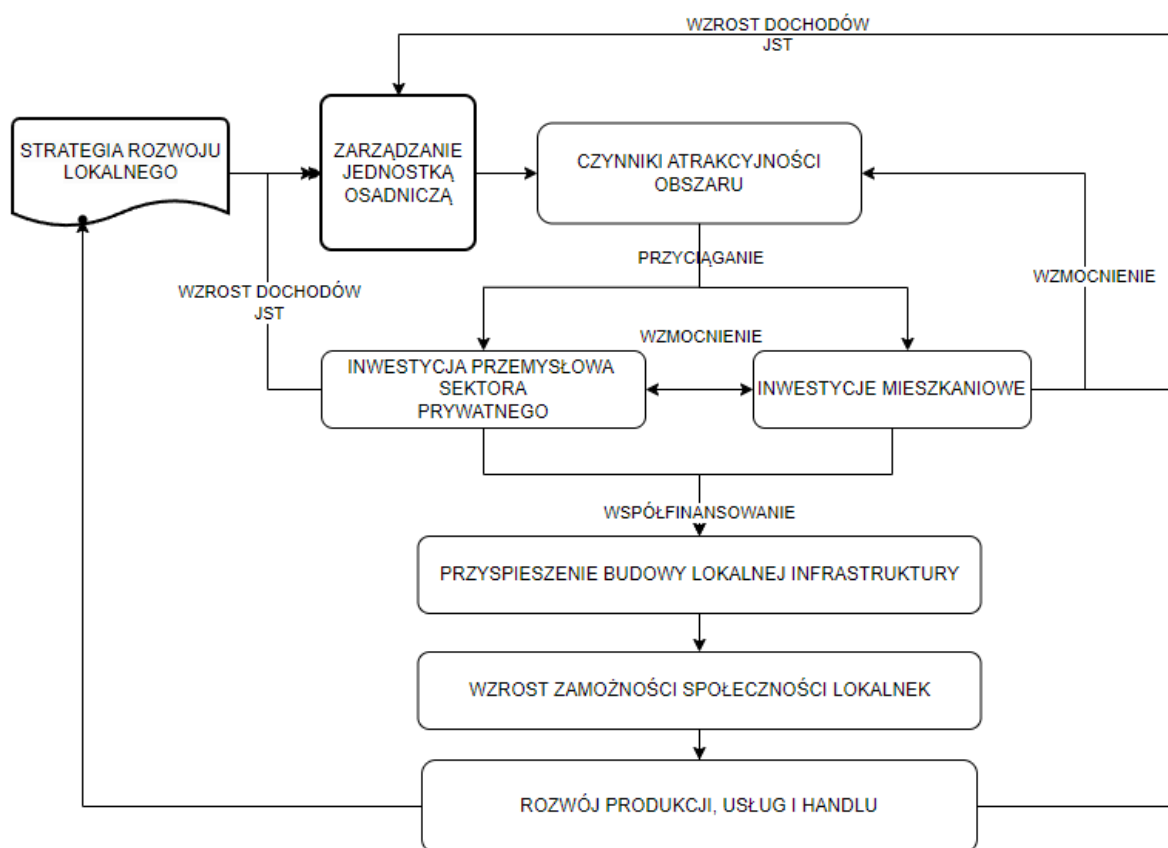
technicznej i określenie luki lub rezerw w tym zakresie, co może stanowić podstawę dalszej polityki inwestycyjnej;

- wymiar gospodarczy, obejmujący komponenty takie jak zasoby gospodarcze, poziom aktywności gospodarczej w poszczególnych sektorach, rynki lokalne i regionalne, bazę ekonomiczną miast i regionów, korzyści zewnętrzne oraz koszty społeczne, jak również konkurencyjność miast i regionów;
- wymiar przestrzenny, obejmujący między innymi zagospodarowanie przestrzenne i układy funkcjonalne, dostępność przestrzenną, istniejący stan i ład zagospodarowania przestrzennego.

Infrastruktura odgrywa znaczenie czynnika determinującego rozwój w każdym z ww. wymiarów przede wszystkim łącznie, ale i osobno. Rozwój społeczno-gospodarczy jest procesem charakteryzującym się trwałymi i postępującymi przemianami ujawniającymi się bowiem w wielu płaszczyznach funkcjonowania społeczności lokalnych. Rozwój ten bez względu na rozmiar jednostki terytorialnej, której dotyczy, czy skalę i tempo zachodzących zmian jest zawsze powiązany z określonym terenem. Zdaniem D. Kołodziejczyk, w procesie rozwoju lokalnego bardzo ważną rolę odgrywa wykorzystanie istniejących na danym terenie zasobów ludzkich i naturalnych, co w efekcie winno prowadzić do osiągnięcia warunków zatrudnienia jak największej liczby osób i tym samym osiągnięcia dobrobytu w układzie lokalnym¹⁷³. W takim ujęciu, może następować wyrównywanie efektywności wykorzystania lokalnych czynników produkcji, w konsekwencji prowadząc do niwelowania różnic w poziomie rozwoju pomiędzy różnymi jednostkami terytorialnymi cechującymi się odrębnością procesów rozwoju lokalnego. W efekcie następuje wzrost atrakcyjności tychże jednostek, co nierozdzielnie wiąże się z budową i/lub efektywnym wykorzystaniem wszelkich składników infrastruktury gospodarczej (Rysunek 7).

¹⁷³ D. Kołodziejczyk, A. Wasilewski, *Rozwój demograficzno-gospodarczy w skali lokalnej*, Warszawa 1998, s. 5.

Rysunek 7. Sieć powiązań rozwoju lokalnego z inwestycjami infrastrukturalnymi



Źródło: opracowanie własne, inspirowane przez A. Wojewnik-Filipkowska, P. Korcz, *Oddziaływanie inwestycji sektora BPO/SSC na rozwój gospodarczy w kontekście zrównoważonego rozwoju*, „Zarządzanie i Finanse” 2018, nr 16, s. 291.

Zatem, rezultatem polityki inwestycyjnej w zakresie infrastruktury realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego winno być osiągnięcie odpowiedniego poziomu konkurencyjności danej jednostki osadniczej w stosunku do warunków oferowanych u jednostek „konkurencyjnych” oraz jakości życia. Poziom atrakcyjności lokalizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego, determinowany jakością i ilością infrastruktury, jest szczególnie ważny w aspekcie wyboru miejsca lokalizacji zarówno funkcji gospodarczych, jak i osadniczych, i powinien być analizowany w kontekście zrównoważonego rozwoju. W dłuższym okresie bowiem poziom rozwoju sektora gospodarczego warunkuje zakres oraz tempo zmian w poziomie życia mieszkańców. Jak pisze K. Jarosiński, funkcjonowanie struktur samorządu terytorialnego i gospodarka lokalna mają charakter otwarty, co stwarza możliwość swobody wyboru lokalizacji¹⁷⁴. Co więcej, mobilność mieszkańców oraz skłonność do

¹⁷⁴ K. Jarosiński, *Finansowanie inwestycji komunalnych w Polsce w warunkach samorządności lokalnej*, „Monografie i opracowania SGH” 2003, nr 523, s. 63.

poszukiwania nowych miejsc lokalizacji funkcji gospodarczych są odwrotnie powiązane z warunkami lokalnymi i szeroko rozumianym poziomem życia na danym terenie – tzn. czym gorsze warunki, tym większa skłonność do przemieszczania się. Zasadnicze znaczenie może tu mieć wykorzystanie istniejących lub rozwój nowych elementów infrastruktury jako bodźca do lokalizacji funkcji gospodarczych i tym samym stymulowanie rozwoju gospodarczego w skali lokalnej. Infrastruktura (w odpowiedniej ilości i o odpowiedniej jakości) pozostaje więc istotnym czynnikiem decydującym o atrakcyjności danej lokalizacji nie tylko z gospodarczego, lecz również ze społecznego punktu widzenia.

W ostatnich latach, kwestię wpływu inwestycji infrastrukturalnych na różne aspekty jakości rozwoju gospodarczego badali m. in. Zhang, Yawen i Du. Autorzy zauważyli, że świat wkracza w okres szybkiego rozwoju gospodarki cyfrowej, w którym tradycyjne inwestycje w infrastrukturę, przesunęły się w kierunku nowych inwestycji opartych na nowych technologiach informatycznych. Przeprowadzona przez ww. autorów analiza wykazała, że nowe inwestycje infrastrukturalne stymulują poprawę warunków, procesów i wyników wzrostu gospodarczego, jednocześnie wywierając wpływ na innowacje techniczne, strukturę przemysłową i produktywność. W szczególności, w wymiarze warunków wzrostu gospodarczego, nowe inwestycje infrastrukturalne zwiększają innowacyjność techniczną poprzez rozszerzenie skali badań i rozwoju, poprawę wydajności procesów badań i rozwoju oraz promowanie transformacji osiągnięć w zakresie innowacji naukowych i technologicznych¹⁷⁵. Wciąż jednak niewiele badań bezpośrednio omawia wpływ nowych inwestycji infrastrukturalnych na gospodarkę, a jeszcze mniej bada związek między nowymi inwestycjami infrastrukturalnymi a jakością wzrostu gospodarczego, co jest kluczowe dla zrównoważonego rozwoju odnoszącego się do efektywności ekonomicznej, sprawiedliwości społecznej oraz wpływu na środowisko, co jest istotnym elementem w ocenie długoterminowych skutków inwestycji infrastrukturalnych.

¹⁷⁵ X. Du, H. Zhang, Y. Han, *How Does New Infrastructure Investment Affect Economic Growth Quality? Empirical Evidence from China*, „Sustainability” 2022, t. 14, nr 6.

Rozdział 4 Organizacja finansów JST i ich kondycja finansowa w latach 2004-2022

4.1. Finanse samorządu terytorialnego – zagadnienia wprowadzające

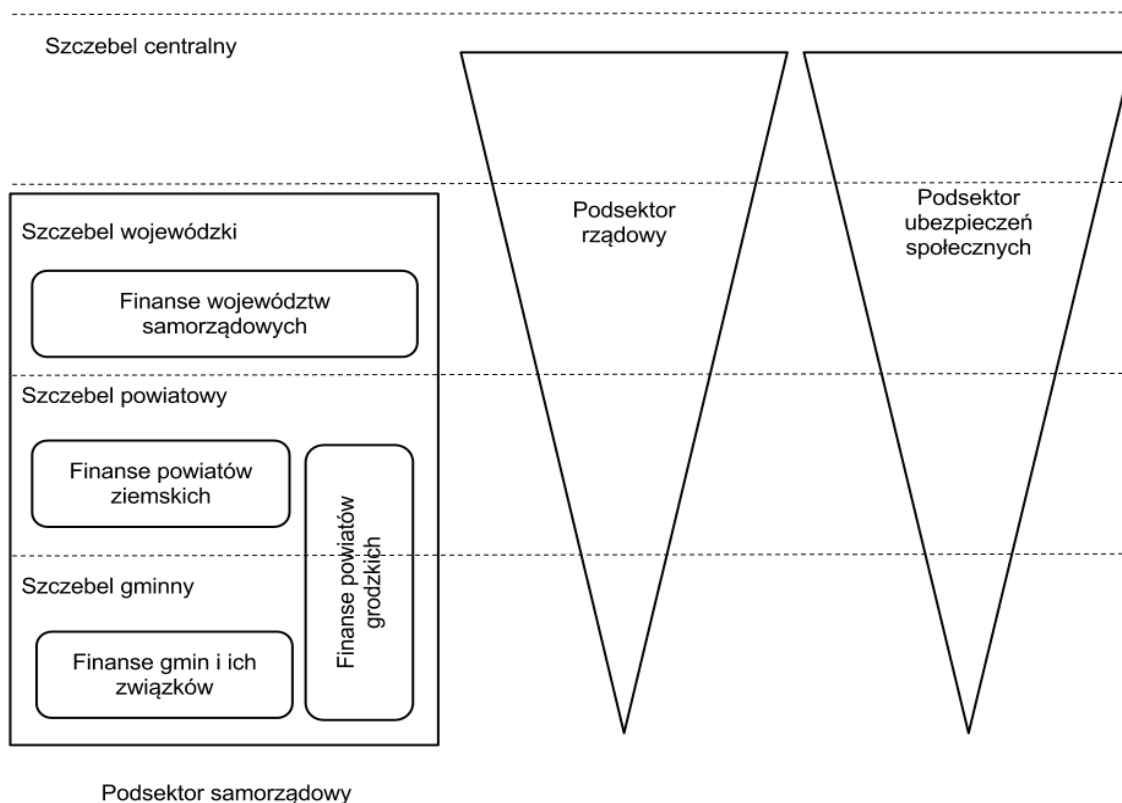
4.1.1. Miejsce finansów samorządu terytorialnego w strukturze finansów publicznych

Finanse gmin są elementem finansów jednostek samorządu terytorialnego (JST), które to z kolei są integralną częścią finansów publicznych; związane są z podziałem administracyjnym państwa oraz przypisanymi poszczególnym szczeblom administracji publicznej zadaniami. Struktura finansów publicznych uwzględnia decentralizację kompetencji i odpowiedzialności za rozwój regionalny. Artykuł 3 Ustawy o finansach publicznych (UFP) definiuje finanse publiczne jako całokształt działań związanych z pozyskaniem, alokowaniem, redystrybucją oraz ostatecznie wydatkowaniem środków pieniężnych¹⁷⁶. Finanse samorządu terytorialnego są więc zawsze elementem finansów publicznych, a ich rola w tym systemie zależy od wielu czynników, takich jak¹⁷⁷: struktura organizacyjna finansów publicznych, stopień decentralizacji władzy publicznej, zasady finansowania samorządu terytorialnego, struktura samorządu terytorialnego (Rysunek 8).

¹⁷⁶ Ustawa z dnia 7 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. (Dz.U. 2023.0.1270 t.j.). Art.3.

¹⁷⁷ E. Ruśkowski, J. Salachna, *Finanse lokalne po akcesji*, Warszawa 2007, s. 18.

Rysunek 8. Miejsce finansów samorządu terytorialnego w strukturze finansów publicznych



Źródło: E. Ruśkowski, J. Salachna, *Finanse lokalne po akcesji*, Warszawa 2007, s. 18.

Jak pisze M. Jastrzębska, w latach 1990- 1998 można było mówić o tożsamości terminów „finanse samorządu terytorialnego”, „finanse komunalne”, „finanse lokalne” i „finanse gmin”, gdyż obowiązywał wówczas jednoszczeblowy model samorządu terytorialnego, a gmina była podstawowym i zarazem jedynym szczeblem samorządu terytorialnego. Wraz z wprowadzoną w 1999 r. reformą samorządową, zmodyfikowano podział administracyjny kraju poprzez utworzenie trójszczeblowego modelu samorządu terytorialnego¹⁷⁸. W ujęciu podmiotowym, finanse samorządu terytorialnego, to finanse gmin, finanse powiatów, finanse województw oraz odpowiednio ich związków, stowarzyszeń i porozumień. W ujęciu przedmiotowym finanse samorządu terytorialnego, rozumiane jako procesy gromadzenia i rozdysponowywania środków publicznych są integralną częścią samorządowej gospodarki finansowej, której rdzeniem jest samorządowa gospodarka budżetowa, a także gospodarka finansowa innych, obok jednostek budżetowych, jednostek organizacyjnych JST.

¹⁷⁸ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 36.

Podstawowe zasady konstrukcji systemu finansowego samorządu terytorialnego (podobnie jak same zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego¹⁷⁹) formułują Europejska Karta Samorządu Terytorialnego i Europejska Karta Samorządu Regionalnego. Zgodnie z postanowieniami ww. dokumentów¹⁸⁰:

- społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień;
- wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez konstytucję lub przez prawo;
- przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać;
- systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień;
- ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych;
- społeczności lokalne powinny być konsultowane, w odpowiednim trybie, co do form przyznania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów;
- o ile jest to możliwe, subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień;
- dla potrzeb finansowania nakładów inwestycyjnych społeczności lokalne powinny mieć dostęp do krajowego rynku kapitałowego, w granicach określonych prawem.

Celem finansów samorządu terytorialnego jest dostarczenie środków finansowych w takiej wielkości, która będzie wystarczająca do zaspokojenia rosnącego zapotrzebowania na

¹⁷⁹ Międzynarodowe standardy samorządności zawarte w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego zostały przedstawione w podrozdziale 2.3.

¹⁸⁰ *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*, Strasburg 1997.

usługi publiczne i społeczne, świadczone przez sektor samorządowy. Teoretycznie, zasadnicze możliwości sfinansowania tego zapotrzebowania są następujące¹⁸¹:

- fundusze publiczne – w postaci dochodów własnych, subwencji ogólnych, dotacji, środków z budżetu Unii Europejskiej, przyznanych danej jednostce na mocy obowiązujących przepisów;
- fundusze prywatne – sprzedaż papierów wartościowych dłużnych (obligacje i bony komunalne), zaciągnięte pożyczki i kredyty, zobowiązania wymagalne, leasing, faktoring, forfaiting;
- finansowanie hybrydowe i inne – na przykład w formule partnerstwa publiczno – prywatnego, project finance, venture capital, sekurytyzacji, konwersji zadłużenia, poręczenia i gwarancji związane z zaciągnięciem i spłatą kredytów, wyemitowaniem obligacji, wypłatą odszkodowań, zawarciem transakcji zabezpieczających przed ryzykiem;
- instrumenty pozwalające na ograniczenie kosztów transakcji finansowych, np. metody ustalania łącznego kosztu obsługi długu, który można oszacować w oparciu o formułę WACC, transakcje hedgingowe, w tym transakcje terminowe typu forward i futures, swapy, opcje, ubezpieczenia, w tym ubezpieczenia finansowe.

W praktyce, zapotrzebowanie to, ale i dostępność ww. źródeł, różni się w przypadku poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego i wynika wprost ze stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego danego regionu.

4.1.2. Podstawowe kategorie finansów publicznych

4.1.2.1. Środki publiczne

Przez środki publiczne rozumie się wszystkie wpływy finansowe gromadzone na rachunkach władz publicznych. Jest więc to pojęcie szersze niż dochody publiczne, gdyż obejmuje także wszelkiego rodzaju przychody (Tabela 13).

¹⁸¹ M. Kogut-Jaworska, *System finansowania działalności JST* [w:] M. Dylewski, B. Z. Filipiak, S. Flejterski (red.), *Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008. s. 23-27.

Tabela 13. Syntetyczna klasyfikacja środków publicznych

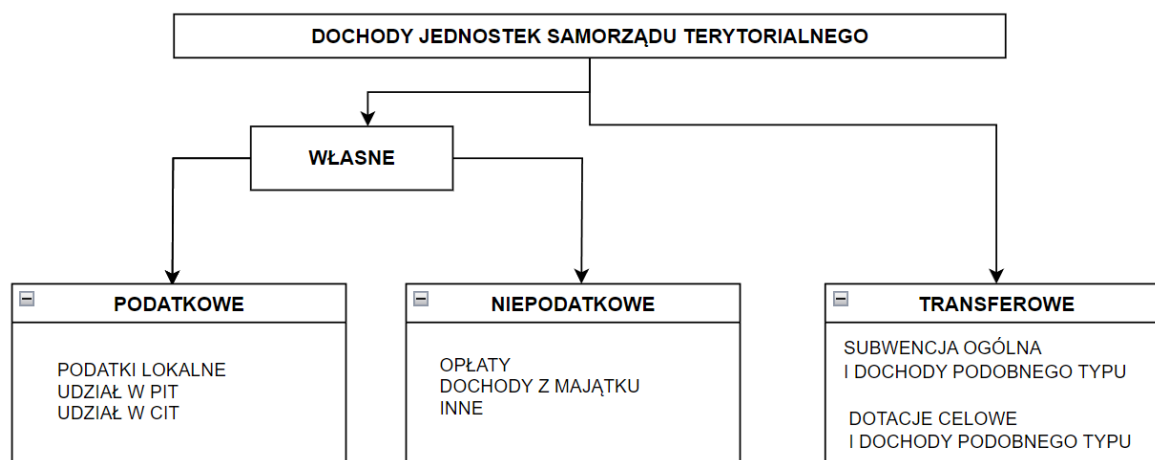
Dochody publiczne	Przychody publiczne	Środki z innych źródeł
<ul style="list-style-type: none"> – daniny publiczne (podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych); – inne dochody budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego (wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług, dochody z mienia, spadki, zapisy, darowizny, odszkodowania, kwoty z poręczeń i gwarancji). 	<ul style="list-style-type: none"> – ze sprzedaży papierów wartościowych, z prywatyzacji, ze spłat udzielonych pożyczek i kredytów, z otrzymanych pożyczek i kredytów, z innych operacji; – przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności; – przychody z innych źródeł. 	<ul style="list-style-type: none"> – środki z budżetu Unii Europejskiej i niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA; – środki z instrumentów inżynierii finansowej i instrumentów finansowych podlegających ponownemu wykorzystaniu; – środki pozostałe po zakończeniu realizacji programów finansowanych ze środków europejskich; – środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi; – przychody z prywatyzacji, sprzedaży papierów wartościowych, spłat pożyczek (udzielonych).

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.), Art. 5.

W literaturze przedmiotu sformułowanie dochodów publicznych nazywane jest dochodami budżetowymi ze względu na narzędzie zarządzania finansami publicznymi jakim jest budżet. Dochody JST podzielić można na dochody własne i dochody transferowe. Do dochodów własnych zaliczają się dochody podatkowe, w tym udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), a także, między innymi, opłaty oraz dochody z majątku. Drugi rodzaj dochodów to dochody transferowe, przekazywane samorządom przez inne jednostki publiczne. W szczególności są to dochody pochodzące z budżetu państwa i z funduszy prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego¹⁸² (Rysunek 9).

¹⁸² Najwyższa Izba kontroli, *Rząd się rzędził, kosztem samorządów*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/podzial-srodkow-dla-jst.html>, dostęp: 20 marca 2024 r.

Rysunek 9. Struktura dochodów JST



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Najwyższa Izba Kontroli, *Rząd się rzędził, kosztem samorządów*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/podzial-srodkow-dla-jst.html>, dostęp: 20 marca 2024 r.

Co do zasady, dochody własne gwarantują samorządom większą niezależność finansową niż dochody transferowe, gdyż instytucje państwowe mają mniejszą możliwość wpływania na ich wielkość, aczkolwiek są zazwyczaj niewystarczające na pokrycie wydatków samorządowych¹⁸³. Od 2004 roku udział gmin w podatku PIT systematycznie rósł, Od 2004 roku udział gmin w PIT systematycznie rósł z 35,72 % w 2004¹⁸⁴ roku do 39,37 % w roku 2023¹⁸⁵ i stanowi jedno z podstawowych źródeł dochodów gmin.

Przychody publiczne (budżetowe) wynikają głównie z przeprowadzonych przez jednostki operacji dłużnych, w związku z tym są pozycjami o charakterze zwrotnym. Ze względu na swój uzupełniający charakter zaliczane są do tzw. „budżetu pod kreską”¹⁸⁶, gdyż ich celem jest równoważenie budżetu; ponadto mają one charakter zwrotny (na przykład zaciągany kredyt na sfinansowanie deficytu).

¹⁸³ K. Wójtowicz, *Udziały samorządów w podatkach państwowych – własne czy obce źródło dochodów JST? Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw* [w:] *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Wrocław 2013, s. 502.

¹⁸⁴ J. Olejniczak, *Znaczenie udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa dla budżetów gmin miejskich województwa dolnośląskiego w latach 1996-2014*, s. 115.

¹⁸⁵ *Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego t.j. (Dz. U. 2024 r. poz. 356.)*.

¹⁸⁶ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Leksykon budżetowy*, hasło: Wydatki budżetowe, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/BASLeksykon.xsp?id=69BB417A3E389F9FC1257A61002A04C9&litera=W>, dostęp: 28 sierpnia 2024 r.

4.1.2.2. Wydatki i rozchody publiczne

Ustawa o finansach publicznych nie formułuje definicji wydatku budżetowego, jednak wydatkiem jest każde przeznaczenie środków publicznych, którego nie można zaliczyć do rozchodów¹⁸⁷. Rozchody publiczne (budżetowe) odzwierciedlają przede wszystkim przeprowadzone przez jednostki operacje zwrotne (spłaty zaciągniętych kredytów, pożyczek, wyemitowanych papierów wartościowych). Rozchodami publicznymi są¹⁸⁸:

- spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów;
- wykup papierów wartościowych;
- udzielone pożyczki i kredyty;
- płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa;
- inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością;
- płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych.

Do rozchodów z tytułu zobowiązań finansowych zaciąganych i spłacanych przez Ministra Finansów, działającego w imieniu Skarbu Państwa, w tym samym roku budżetowym nie stosuje się zapisu o nieprzekraczalnym limicie rozchodów. Rozchody publiczne (budżetowe) reprezentują zatem przeprowadzone przez jednostki operacje zwrotne (spłaty zaciągniętych kredytów, pożyczek, wyemitowanych papierów wartościowych). W związku z wprowadzeniem systemu zarządzania płynnością sektora finansów publicznych zwiększeniu uległ poziom rozchodów z tytułu spłaty krótkoterminowych zobowiązań w ciągu roku (wolne środki, przyjęte depozyty). Rozchody budżetowe (podobnie jak ww. przychody budżetowe), które z zasady powinny mieć charakter uzupełniający, zaliczane są do tzw. „budżetu pod kreską”.

Wydatki budżetowe dzielą się na wydatki bieżące i wydatki majątkowe (Tabela 14).

¹⁸⁷Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Leksykon budżetowy*, hasło: *Wydatki budżetowe*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/BASLeksykon.xsp?id=69BB417A3E389F9FC1257A61002A04C9&litera=W>, dostęp: 28 sierpnia 2024 r.

¹⁸⁸ *Ustawa z dnia 7 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. (Dz.U. 2023.0.1270 t.j.)*.

Tabela 14. Klasyfikacja wydatków budżetowych

	Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe
Cel	Konieczność sfinansowania bieżącej działalności administracji publicznej.	Inwestycje długo- lub krótkookresowe.
Rodzaj	<ul style="list-style-type: none"> – Wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych oraz składki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń; – zakupy towarów i usług; – koszty utrzymania oraz inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i realizacją ich statutowych zadań; – koszty zadań zleconych do realizacji jednostkom zaliczanym i niezaliczanym do sektora finansów publicznych, z wyłączeniem organizacji pozarządowych. 	<ul style="list-style-type: none"> – Wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego; – wydatki inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez inne jednostki.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.), Art. 6, 112, 124, 132.

Wydatkami budżetowymi są środki pieniężne pochodzące z budżetu państwa przeznaczone w szczególności na:

- funkcjonowanie organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów;
- zadania wykonywane przez administrację rządową;
- subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego;
- subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki;
- dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego;
- wpłaty do budżetu Unii Europejskiej, zwane dalej „środkami własnymi Unii Europejskiej”;
- subwencje dla partii politycznych;
- dotacje na zadania określone odrębnymi ustawami;
- obsługę długu publicznego;
- wkład krajowy na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego pełnią szereg specyficznych funkcji sterujących rozwojem lokalnym – funkcję alokacyjną, stabilizacyjną oraz redystrybucyjną. Funkcja alokacyjna dotyczy podziału zasobów w ramach sektora finansów publicznych i sektora prywatnego, tzn. struktura wydatków JST wewnątrz sektora publicznego ma bezpośredni wpływ na podział czynników produkcji i wytworzonych dóbr, a w sektorze

prywatnym działa stymulująco na rozwój prywatnej działalności gospodarczej w obszarze, którego dotyczy. Funkcja stabilizacyjna związana jest głównie z wydatkami budżetu państwa, a w przypadku budżetów JST ma jedynie charakter uzupełniający. Jej podstawową cechą jest oddziaływanie na sytuację społeczno-gospodarczą kraju w taki sposób, aby zapewnić warunki do funkcjonowania zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Funkcja redystrybucyjna polega na oddziaływaniu na rozkład dochodów, którego podstawowymi determinantami są siły rynkowe. Podobnie jak funkcja stabilizacyjna, funkcja redystrybucyjna związana jest głównie z wydatkami budżetu państwa, a w przypadku JST ma charakter uzupełniający. Jak pisze M. Jastrzębska, stopień realizacji funkcji wydatków publicznych w dużej mierze zależy od celów i zadań JST wyrażonych w strukturze wydatków budżetowych. Poziom, struktura i kierunki wydatków JST zmieniają się wraz ze zmianami polityki gospodarczej i społecznej na szczeblu centralnym i samorządu terytorialnego oraz reformami administracji publicznej¹⁸⁹.

4.1.3. Zasady zarządzania finansami publicznymi

Zgodnie z przepisami artykułu 216 Ustawy zasadniczej, środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie¹⁹⁰. Zgodnie z Konstytucją, elementem zarządzania środkami finansowymi na cele publiczne jest budżet, który uchwała się corocznie. Art. 44. ustęp 1. Ustawy o finansach publicznych precyzuje, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w:

- ustawie budżetowej;
- uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego;
- planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Ponadto wydawanie środków publicznych winno odbywać się w sposób

¹⁸⁹ M. Jastrzębska (2004), *Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, s. 108-109

¹⁹⁰ Mowa tu przede wszystkim o (lecz też bez ograniczania wyłącznie do następujących aktów prawnych): *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.*; *Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo Zamówień Publicznych.*

umożliwiający terminową realizację zadań, w szczególności w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Tradycyjne podejście w zarządzaniu finansami publicznymi zakłada stosowanie zasady równowagi budżetowej, czyli stanu, w którym wydatki nie przewyższają dochodów budżetowych. Zasada ta jest zatem również spełniona, gdy dochody budżetowe przewyższają wydatki budżetowe, co oznacza tzw. budżet nadwyżkowy. Owa zasada, praktykowana w finansach prywatnych, została przeniesiona na grunt finansów publicznych w XIX wieku. Uważano bowiem, że podmiot „nie może wydawać więcej pieniędzy, niż otrzymuje, pod groźbą popadnięcia w ruinę”¹⁹¹. Zasada ta jednakże nie znalazła zastosowania w każdych warunkach i czasie. Mimo respektowania zasady równowagi budżetowej na etapie sporządzania planu budżetowego oraz dochowywania wszelkich starań w trakcie bieżącej działalności organu, budżet był deficytowy. Sytuacja znalazła odzwierciedlenie w teorii interwencjonizmu państwowego zaproponowanej przez J. M. Keynesa. Otóż koncepcja systematycznego deficytu głosi, iż deficyt może być korzystny, o ile staje się stymulatorem gospodarki¹⁹². Przeciwnicy tej teorii głoszą, że istnienie permanentnego deficytu budżetowego prowadzi do podwyższenia kosztów funkcjonowania aparatu publicznego na skutek coraz wyższych kosztów finansowych związanych z obsługą długu publicznego, wzrostu inflacji oraz spadku konkurencyjności podmiotu na arenie międzynarodowej. Na styku tych dwóch teorii powstały teoria budżetu cyklicznego i teoria impasu. Pierwsza z wymienionych koncepcji zakłada związek przyczynowo skutkowy pomiędzy cyklami gospodarczymi a odchyleniami od stanu równowagi budżetowej w krótkim okresie. W długim okresie stany nadwyżek / deficytów budżetowych powinny się równoważyć, doprowadzając tym samym do zrównoważenia budżetu w długim okresie. Oznacza to, że stan równowagi budżetowej rozpatrywany powinien być nie w ujęciu rocznym, lecz w ujęciu czasokresu równemu długości cyklu gospodarczego. W świetle teorii impasu deficyt budżetowy jest dopuszczalny, ale wyłącznie pod określonymi warunkami, takimi jak finansowanie wydatków o szczególnym znaczeniu dla gospodarki, braku wystąpienia wzmożonej inflacji oraz do określonej kwoty – najczęściej w stosunku do PKB¹⁹³.

¹⁹¹ P.M. Gaudemet i in., *Finanse publiczne*, Warszawa 1999, s. 180.

¹⁹² P. Piątkowski, *Możliwości wykorzystania długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego jako instrumentu wsparcia rozwoju regionalnego* [w:] A.F. Bocian (red.), *Rozwój regionalny a rozwój społeczny*, Białystok 2006, s. 322.

¹⁹³ E. Ruśkowski, J. Salachna, *Finanse lokalne po akcesji*, Warszawa 2007, s. 194.

Jak pisze M. Jastrzębska – w zgodzie z teorią budżetu cyklicznego, występowanie wysokiego poziomu deficytu budżetowego jest zjawiskiem niekorzystnym w długim okresie, gdyż wpływa na pogorszenie koniunktury gospodarczej oraz powoduje powstawanie efektu wypierania, czyli ogranicza możliwości wydatkowe sektora prywatnego w związku ze wzrostem wydatków publicznych. Jednocześnie, deficyt pozostaje pod wpływem zmian w koniunkturze gospodarczej. Pogorszenie koniunktury gospodarczej niesie też ze sobą zmiany w zakresie zarządzania publicznego. Jedną z nich jest centralizacja i poddanie działań JST ściślejszej kontroli poprzez zacieśnienie dyscypliny finansów publicznych oraz zaostrzenie norm ostrożnościowych i sanacyjnych, co jest istotnym źródłem ryzyka finansowego JST, zwłaszcza dla miast na prawach powiatu, które są najbardziej zadłużonymi podmiotami JST¹⁹⁴.

Z punktu widzenia deficytu budżetowego i długu publicznego warto zwrócić uwagę na teorię wyboru publicznego w zakresie dotyczącym niezrównoważonego budżetu. Tę kwestię obszernie przedstawia M. Buchanan, który występowanie deficytów budżetowych uznaje za zjawisko powszechne w gospodarce, a równowagę budżetową za zjawisko wyjątkowe. Wystąpienie deficytu wymaga zgodnie z tą teorią dokonania odpowiedniego wyboru przez społeczeństwo. Jak dowodzi autor, wybór ten może być zarówno świadomy, jak i racjonalny. Deficyt może być sfinansowany na dwa sposoby: poprzez kreację pieniądza oraz przez sprzedaż oprocentowanych obligacji. Praktyka gospodarcza pokazuje, że podatnicy w znacznie mniejszym stopniu odczuwają koszty kreacji pieniądza i są bardziej skłonni do tolerowania wyższej inflacji aniżeli wyższych obciążeń podatkowych¹⁹⁵.

Relacja pomiędzy podstawowymi wielkościami budżetowymi, występująca na etapie planowania budżetu JST, jest związana z różnymi czynnikami¹⁹⁶:

- prowadzoną polityką w zakresie kształtowania dochodów i wydatków budżetowych;
- bieżącą sytuacją finansową JST;
- stanem infrastruktury komunalnej i przyjętą strategią jej modernizacji i rozwoju;
- zapotrzebowaniem społeczności lokalnej na określone dobra i usługi.

Kwestia wystąpienia nadwyżki/deficytu zależy zatem od decyzji dotyczących wielkości i rodzajów dochodów i wydatków. Natomiast, występujący w polskim systemie prawnym

¹⁹⁴ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego...*, s. 188.

¹⁹⁵ J.M. Buchanan, E. Balcerek, *Finanse publiczne w warunkach demokracji: systemy fiskalne a decyzje indywidualne*, Warszawa 1997, s. 143.

¹⁹⁶ E. Ruśkowski, J. Salachna, *Finanse lokalne po akcesji...*, s. 195.

podział zadań i kompetencji na szczeble organów administracji publicznej niejednokrotnie nie uwzględnia ekonomicznej sytuacji konkretnych podmiotów. Przykładowo, gminy osiągające nadwyżkę budżetową z tytułu podatków płaconych przez duże przedsiębiorstwa, mają zdecydowanie łatwiejszą sytuację w zakresie zapewnienia potrzeb zgłaszanych przez lokalną społeczność oraz osiągnięcia nadwyżki budżetowej od tych gmin, które nie osiągają odpowiednich dochodów z powodu obowiązku finansowania zadań własnych.

W przypadku budżetu wykazującego nadwyżki, jak wskazano, budżet jest zrównoważony. Równowaga bezwzględna występuje wówczas, gdy w okresie jednego roku występuje równowaga dochodów i wydatków. Równowaga względna występuje wówczas, gdy deficyt równoważony jest z wykorzystaniem (lub bez) pożyczek lub kredytów. Istnienie deficytu budżetowego nie musi świadczyć o złej sytuacji finansowej jednostki. Możliwość uzyskania bezzwrotnych źródeł finansowania pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, warunkowana jest bowiem koniecznością sfinansowania wkładu własnego, którego pokrycie może nie być możliwe wyłącznie z bieżących dochodów budżetowych. Niedobór finansuje się wówczas z pożyczek, kredytów lub innych źródeł finansowania dłużnego, co zaś podlega ograniczeniom w związku z limitami zadłużenia i obsługi długu jednostek samorządu terytorialnego (przychody budżetowe). Podobnie należy interpretować nadwyżkę budżetową – jej wystąpienie nie musi świadczyć o dobrej sytuacji finansowej¹⁹⁷, szczególnie biorąc pod uwagę, iż JST nie działają w celu maksymalizacji zysku, a w związku z tym występowanie nadwyżki budżetowej może świadczyć o złym zarządzaniu środkami publicznymi, a w szczególności niskim stopniu wykonywania zadań publicznych. Po drugie, uchwalenie budżetu nadwyżkowego może być wymuszone przez sytuację, w której JST zaciągnęła długoterminowe zobowiązania we wcześniejszych okresach, osiągając jednocześnie pułapy limitów zadłużeniowych określone w Art. 86 i 242 Ustawy o Finansach Publicznych. Wówczas, zaciągnięcie nowych zobowiązań nie jest możliwe, a dodatkowo konieczne jest obniżenie planowanych wydatków w celu wygenerowania środków na obsługę istniejącego zadłużenia.

W kontekście finansowania wydatków inwestycyjnych, B. Filipiak wskazuje, iż celowe jest wyliczenie nadwyżki operacyjnej w celu ustalenia możliwości finansowania projektów infrastrukturalnych¹⁹⁸. Nadwyżka operacyjna stanowi różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi budżetu danej jednostki.

¹⁹⁷ Ibid., s. 196.

¹⁹⁸ B. Filipiak, *Finanse samorządowe: nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne...*, s. 111.

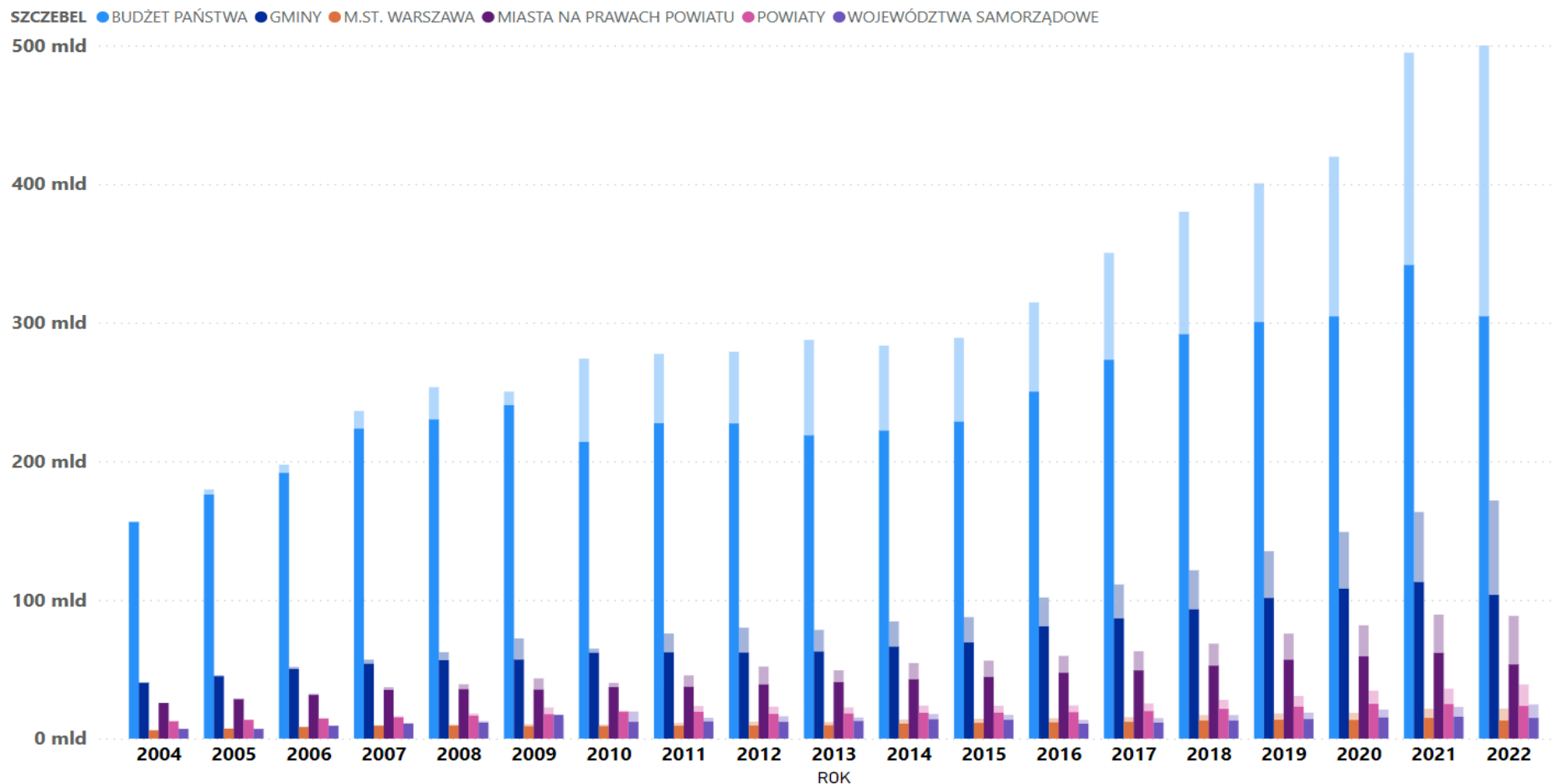
Wyniki budżetu, tendencje wzrostowe lub spadkowe poszczególnych kategorii dochodów i wydatków, wielkość zadłużenia ogółem oraz limity zadłużenia są kluczowymi czynnikami określającymi kondycję finansową oraz determinantami zarządzania inwestycjami infrastrukturalnymi, zwłaszcza w kontekście możliwości ich finansowania przez poszczególne szczeble JST, w tym również przez gminy. Ocena sytuacji budżetowej JST wymaga zatem analizy dochodów budżetowych, wydatków budżetowych, wyników budżetowych, które definiują potrzeby dłużne lub możliwość spłaty zobowiązań. Na podstawie wyników budżetowych, należy przeprowadzić również analizę przychodów i rozchodów, które mają charakter uzupełniający – ich celem jest równoważenie budżetu, oraz dokonać kalkulacji wskaźników zadłużenia. Natomiast w celu ustalenia możliwości finansowania projektów infrastrukturalnych ze środków własnych, należy dokonać analizy nadwyżki operacyjnej.

4.2. Charakterystyka i analiza dochodów i wydatków budżetowych JST na tle budżetu państwa

4.2.1. Dochody budżetowe

Analiza dochodów publicznych przeprowadzona została w cenach stałych i zmiennych. Ceny bieżące sprowadzono do cen stałych z roku 2004 wskaźnikiem inflacji publikowanym przez GUS. Analiza w cenach stałych pozwala zaobserwować realne zmiany wysokości dochodów publicznych w analizowanym okresie, z pominięciem wpływu inflacji. Dzięki zastosowaniu zabiegu przeliczenia wartości na ceny stałe widoczny jest w okresach lat 2010, 2013, 2022 realny spadek (ceny stałe) dochodów budżetowych w szczególności na szczeblu budżetu państwa. W przypadku gmin na uwagę zwraca spadek dochodów w roku 2022, spowodowany pandemią COVID-19. Te same podmioty finansów publicznych we wszystkich latach analizowanego okresy wykazywały co roku (z wyjątkiem 2009 r.) w ujęciu nominalnym wzrost wartości dochodów. W szczególności warto zwrócić uwagę na rok 2022, w którym wyrażony w cenach stałych dochód jest niższy niż w roku poprzednim na wszystkich poziomach JST i w budżecie państwa (Wykres 1).

Wykres 1. Dochody budżetowe jednostek samorządu terytorialnego na tle dochodów budżetu państwa w PLN w latach 2004-2022 (ceny bieżące (kolor wyblakły) i ceny stałe (kolory nasycone))



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych za lata 2004-2022, <https://rio.gov.pl/54/24/roczne-sprawozdania.html?Page=1>; dostęp: 20 lipca 2024 r.

Rządowy serwis wskazuje na następujące źródła wzrostu dochodów budżetowych (ujęcie nominalne)¹⁹⁹:

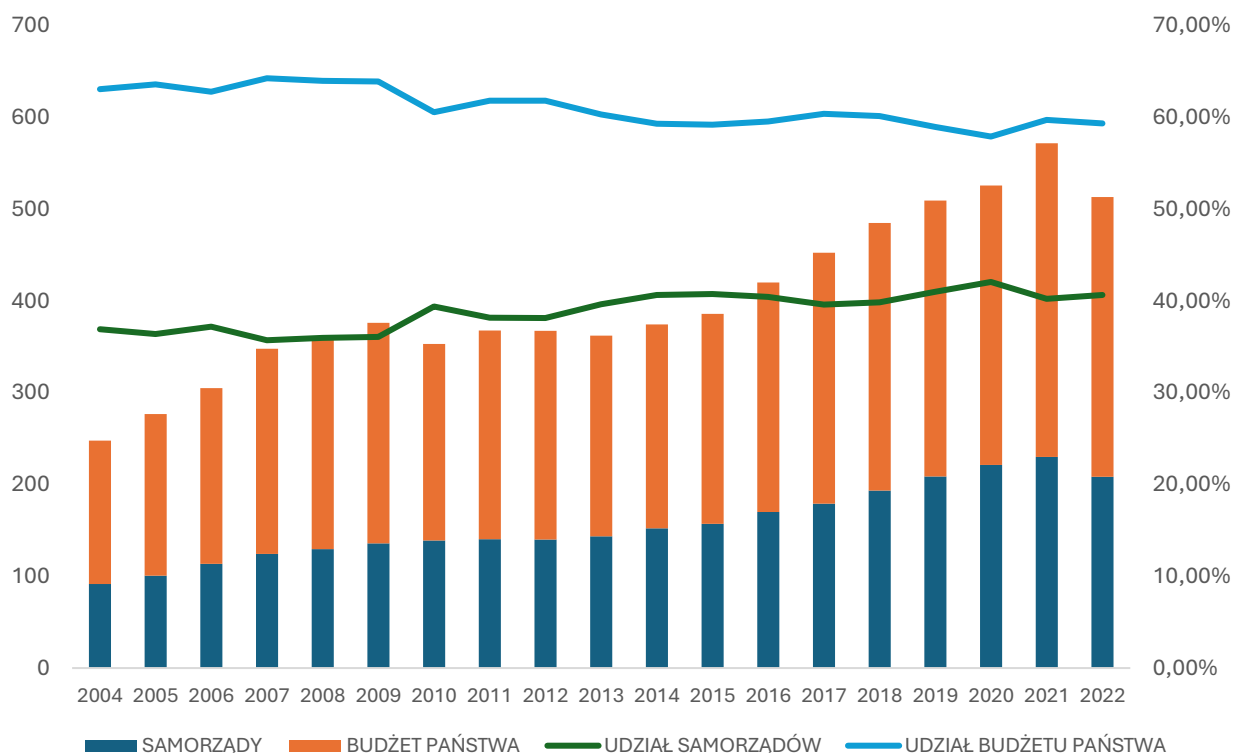
- uszczelnienie systemu podatkowego - wdrożono rozwiązania legislacyjne i organizacyjne, które skutecznie zmniejszyły szarą strefę i mafie VAT-owskie;
- wykorzystanie nowoczesnych narzędzi analitycznych i technologii BIG DATA do weryfikacji rozliczeń podatkowych;
- powołanie Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) w marcu 2017, która połączyła administrację podatkową, kontrolę skarbową i Służbę Celną, co poprawiło przepływ informacji i skuteczność poboru podatków;
- wprowadzono pakiet paliwowy, pakiet przewozowy (System Elektronicznego Nadzoru Transportu - SENT), raportowanie JPK_VAT, mechanizm podzielonej płatności (MPP), wykaz podatników VAT, System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR) i kasy online;
- rozwijanie i utrzymywanie systemów IT finansów publicznych przez Centrum Informatyki Resortu Finansów (CIRF), wspierających cyfryzację podatków i usług celnych oraz cyberbezpieczeństwo. CIRF monitoruje ponad 800 usług IT, programów i aplikacji, przetwarzając dane każdego podatnika w Polsce;
- zwalczanie szarej strefy w branży tytoniowej, hazardowej i innych obszarach, co doprowadziło do znacznego zmniejszenia nielegalnych działań;
- współpraca z przedstawicielami branż w celu wypracowania skutecznych rozwiązań;
- wpływy z podatków i cła wzrosły z 307,78 mld zł w 2015 do 556,87 mld zł w 2022, co stanowi wzrost o 80,9% bez podnoszenia stawek podatkowych;
- szacowany wzrost wpływów z VAT o 132,5% i z CIT o 190,1% między 2016 a 2023.

Na powyższej liście brakuje jednak wpływu inflacji na wzrost dochodów budżetowych, która w latach 2004-2022 odpowiadała za 65,71% wzrostu dochodów budżetowych (inflacja skumulowana w okresie 2004-2022).

Wyłączając wpływ inflacji można zweryfikować wielkość udziału samorządów w sumie dochodów budżetowych ogółem oraz ustalić trend wynikający z rozwoju gospodarczego mierzonego wartością dochodów (Wykres 2).

¹⁹⁹ *Skąd miliardy dla budżetu*, <https://www.podatki.gov.pl/wyjasnienia/skad-miliardy-dla-budzetu/>, dostęp 29 sierpnia 2024 r.

Wykres 2. Struktura dochodów JST i budżetu państwa w latach 2004-2022 w PLN (ceny stałe z roku 2004)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych za lata 2004-2022 <https://rio.gov.pl/54/24/roczne-sprawozdania.html?Page=1>; dostęp: 20 lipca 2024 r.

W latach 2004-2022 dochody przeliczone na ceny stałe, które zostały osiągnięte na szczeblu budżetu państwa stanowiły średnio 62,11% dochodów budżetowych ogółem. Pozostały udział – 37,89% przypadł samorządom. Zauważalny jest niewielki trend wzrostowy udziału samorządów w strukturze dochodów.

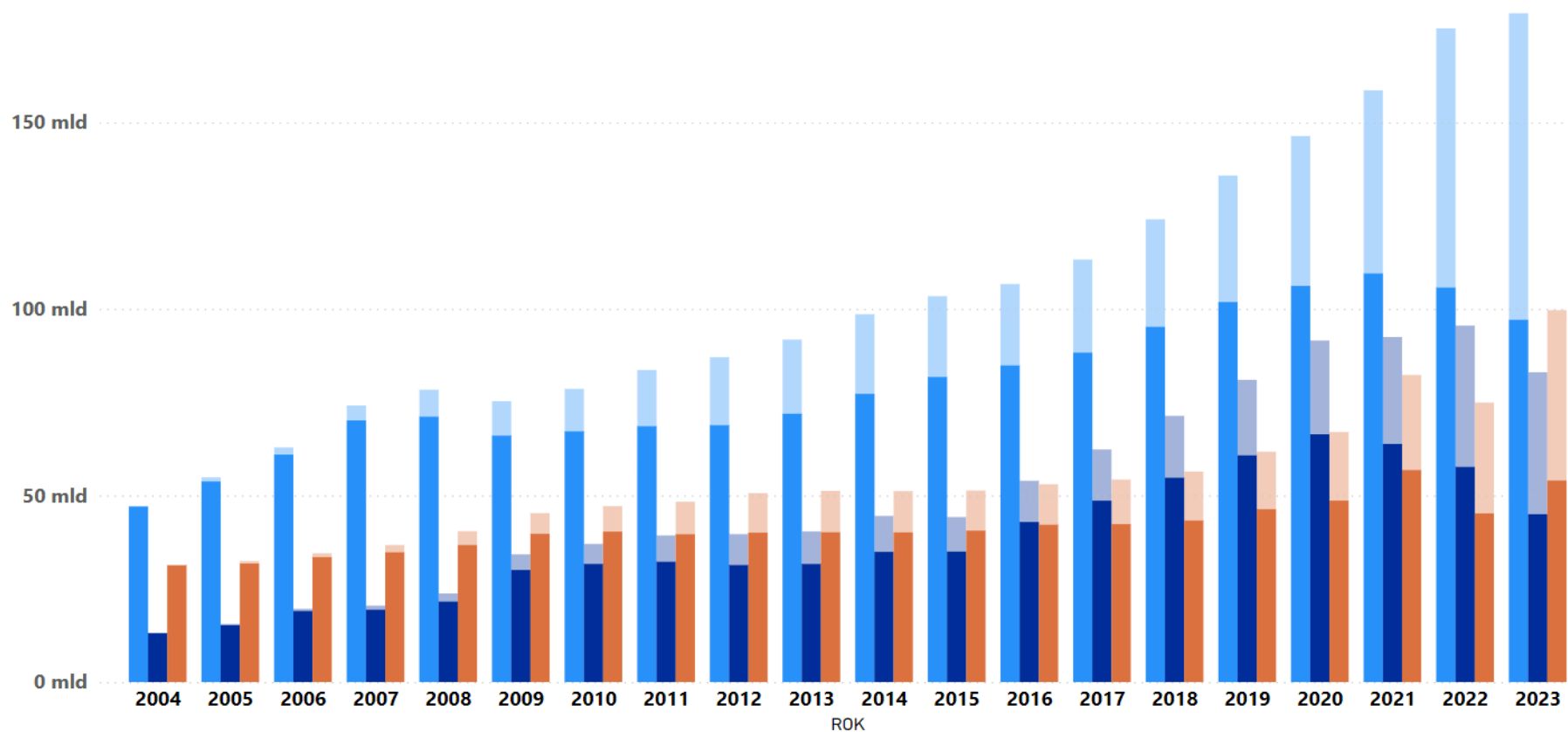
W ujęciu cen stałych, największy udział w strukturze dochodów budżetowych JST mają dochody własne, które rosną nieprzerwanie od roku 2009 do roku 2023 (widoczny jest wpływ kryzysu finansowego lat 2008-2009, w którym okresie dochody te spadły w porównaniu z wartościami z roku 2007 oraz spadek w roku 2022 i 2023). Od roku 2022 widoczny jest też spadek dochodów z dotacji celowych, a wzrost wpływów z subwencji ogólnej. Dokonując analizy struktury przedmiotowej dochodów JST zauważalny jest ich wzrost wykazany w cenach bieżących. Sytuacja taka jest jednak w dużej mierze wynikiem ww. procesów inflacyjnych zawyżających realne wielkości dochodów (Wykres 3).

Wykres 3. Struktura dochodów JST w latach 2004-2022 w PLN (w cenach bieżących (kolor wyblakły) i stałych (kolory nasycone))

Rodzaj ● Dochody własne ● Dotacje celowe ● Subwencja ogólna

☰ ☰ ☰

200 mld



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> oraz GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-/>, dostęp: 30 czerwca 2024 r.

Reformy podatkowe, takie jak obniżenie stawki PIT w 2019 roku oraz wprowadzenie zerowej stawki PIT dla młodych, miały istotny wpływ na dochody budżetowe. Znaczący wpływ na poziom dochodów w 2020 roku miały działania podejmowane z własnej inicjatywy przez samorzady, aby pomagać przedsiębiorcom i obywatelom w obliczu skutków gospodarczych z powodu pandemii COVID-19. Przykładowo, organy stanowiące gmin uchwaliły na 2020 roku stawki podatków niższe od maksymalnych o 2,752 mld zł co stanowiło 5,8% możliwych do uzyskania dochodów podatkowych ogółem (w 2019 roku wskaźnik ten wynosił 6,2%).²⁰⁰. Niezależnie jednak od powyższego, dochody realne w latach 2022 i 2023 malały.

Za raportem NIK z dnia 26.03.2024, można wskazać, iż samorzady znajdują się w lepszej sytuacji, gdy otrzymują subwencję ogólną, a nie dotacje celowe, ponieważ mogą wtedy samodzielnie decydować, na co przeznaczą otrzymane pieniądze. W interesie samorządów jest, aby jak największą część ich dochodów stanowiły dochody własne, a jeśli już mają być to dochody transferowe, to korzystniej z punktu widzenia samodzielności finansowej, żeby były to dochody o charakterze subwencji ogólnej, a nie dotacji celowych. Takie podejście ma oparcie w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, którą Polska ratyfikowała trzydzieści lat temu. Tym samym Polska zobowiązała się do przestrzegania przepisów zawartych w tej karcie. Zgodnie z nią społeczności lokalne, a więc w Polsce gminy, powiaty i województwa samorządowe, mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych, wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień. O ile to możliwe, dochody transferowe nie powinny być przyznawane na finansowanie specyficznych projektów. Przyznanie dochodów transferowych nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień²⁰¹. We wnioskach z przeprowadzonej kontroli Rządowego wsparcia dla samorządów w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19, NIK napisała, iż rząd centralny cechowała dyskryminacja dużych miast przy podziale środków przez rząd, nierówne traktowanie samorządów oraz coraz większe uzależnienie ich finansów od decyzji rządu²⁰².

²⁰⁰ K. Kwiatkowski, M. Wójcik, W. Tyszkiewicz, *Finanse samorządów terytorialnych po pandemii*, Warszawa 2021, s. 19.

²⁰¹ Najwyższa Izba kontroli, *Rząd się rzędził, kosztem samorządów*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/podzial-srodkow-dla-jst.html>, dostęp: 20 marca 2024 r.

²⁰² Wystąpienie pokontrolne NIK; P/23/009 – *Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19*,

Powyższy raport NIK wskazuje również, iż w latach 2020, 2021 i 2023 ograniczono wsparcie dla dużych jednostek poprzez stosowanie kwotowych limitów. W ten sposób dyskryminowano samorządy, które nie były jednostkami najbardziej zamożnymi. W szczególnym stopniu działania dyskryminujące dotyczyły Warszawy, czyli jednego z miast najbardziej narażonych na utratę części dochodów w wyniku wprowadzenia programu Polski Ład. W 2021 r. Minister Finansów, w porozumieniu z kierownictwem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Prezesem Rady Ministrów, ustalił limit wsparcia dla gmin na takim poziomie, „żeby część dochodów utraciła tylko Warszawa”²⁰³. W innych latach „stratne” były także inne duże miasta, takie jak Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin i Wrocław. Tylko w wyniku wprowadzenia limitów kwotowych Warszawa utraciła w latach 2020-2023 ponad 790 mln zł, a warto jednak pamiętać, że wprowadzono także inne narzędzia ograniczające wsparcie dla dużych miast. Wprowadzając limity kwotowe, ograniczono też o ponad 19 mln zł wsparcie dla całego Województwa Mazowieckiego. Można powiedzieć, że limity kwotowe stanowiły rodzaj „kary finansowej” dla dużych jednostek, gdyż nie odnosiły się bezpośrednio do ich sytuacji finansowej. Dalej, raport NIK stanowi, iż „ograniczenie wsparcia dla dużych jednostek nie było poprzedzone analizami Ministerstwa Finansów. Stały za nim uznaniowe decyzje ówczesnego kierownictwa Ministerstwa Finansów, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Premiera Mateusza Morawieckiego, gdyż to w tym gronie rozwiązania te były uzgadniane. Sam proces uzgadniania rozwiązań był nieprzejrzysty i nie został w żaden sposób udokumentowany”²⁰⁴. Powyższe wskazuje jednoznacznie na ryzyko znacznego wpływu nieprzewidywalnych działań szczebla rządowego na przewidywaną sytuację budżetową JST w kontekście ich planów inwestowania w infrastrukturę.

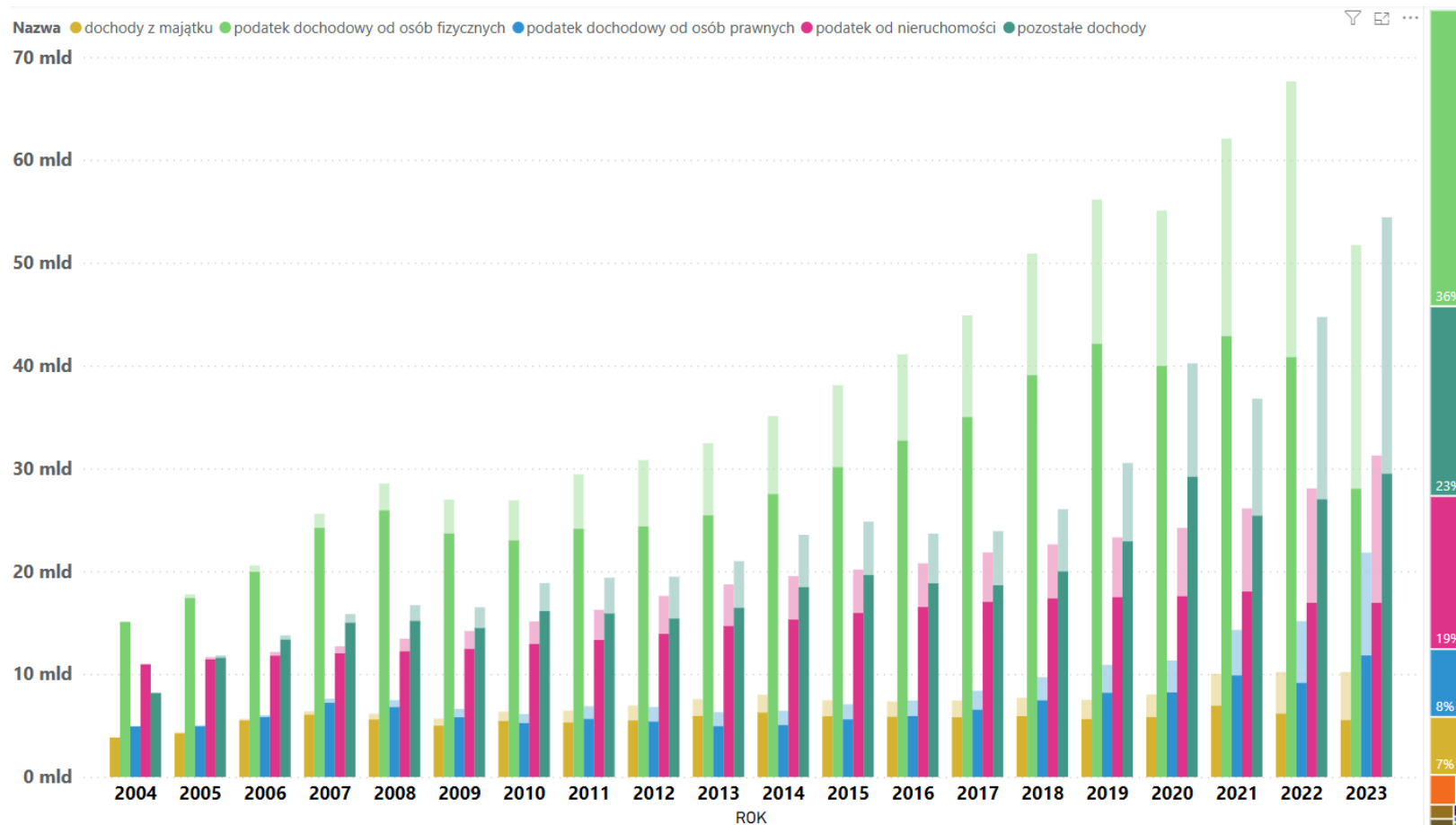
Struktura przedmiotowa dochodów własnych JST oparta na zestawieniu największych źródeł tych dochodów wskazuje, iż największy udział w dochodach własnych JST przypada dla podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) (Wykres 4).

https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz.kbf~p_23_009_202308111122231691745743~id2~01,typ,kj.pdf, dostęp: 22 czerwca 2024 r.

²⁰³ Najwyższa Izba kontroli, *Rząd się rzucił, kosztem samorządów*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/finanse-publiczne/podzial-srodkow-dla-jst.html>, dostęp: 22 czerwca 2024 r.

²⁰⁴ Ibid.

Wykres 4. Struktura przedmiotowa dochodów własnych JST w PLN w latach 2004-2023 (w cenach bieżących (kolor wyblakły) i stałych (kolory nasycone))



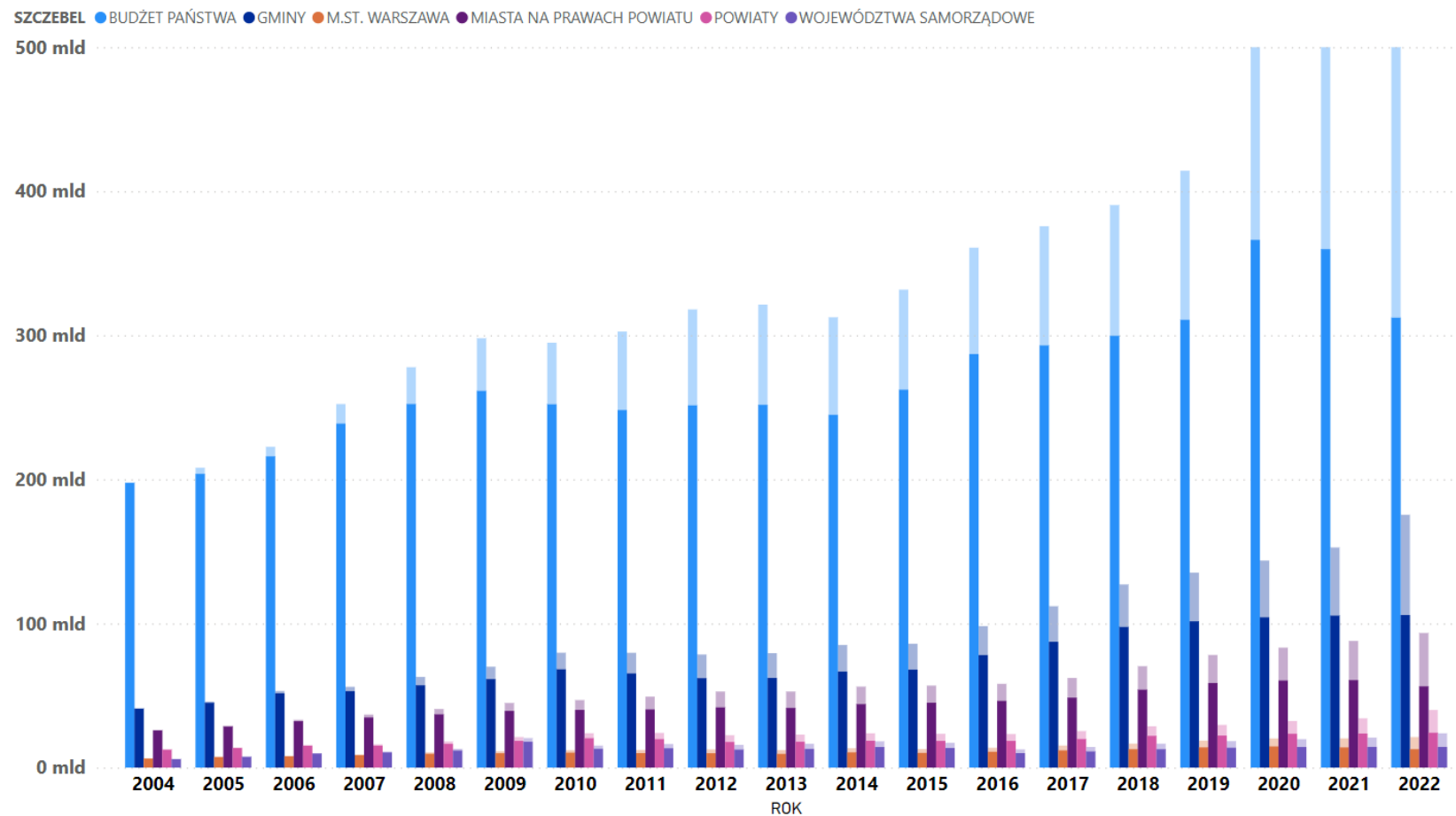
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe>, oraz GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja/>, dostęp: 30 czerwca 2024 r.

W całym analizowanym okresie udział PIT w dochodach wyniósł on 36% (ceny stałe); kolejne co do wielkości pozycje dochodów własnych JST to podatek od nieruchomości, udziały w CIT, oraz pozostałe dochody. W latach 2022 i 2023 wyraźnie widać spadek dochodów własnych JST pochodzących z udziałów w PIT.

4.2.2. Wydatki budżetowe

Analizę wydatków budżetowych, podobnie jak w przypadku dochodów budżetowych, przeprowadzono w cenach stałych i bieżących. Analogicznie, ceny bieżące sprowadzono do cen stałych z roku 2004 wskaźnikiem inflacji publikowanym przez GUS. Analiza w cenach stałych pozwala zaobserwować realne zmiany wysokości wydatków publicznych w analizowanym okresie, z pominięciem wpływu inflacji. Analiza wydatków budżetowych jest drugim w kolejności etapem analizy sytuacji budżetowej JST (Wykres 5).

Wykres 5. Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego oraz szczebla centralnego w PLN w latach 2004-2022 (w cenach bieżących (kolor wyblakły) i stałych (kolory nasycone))

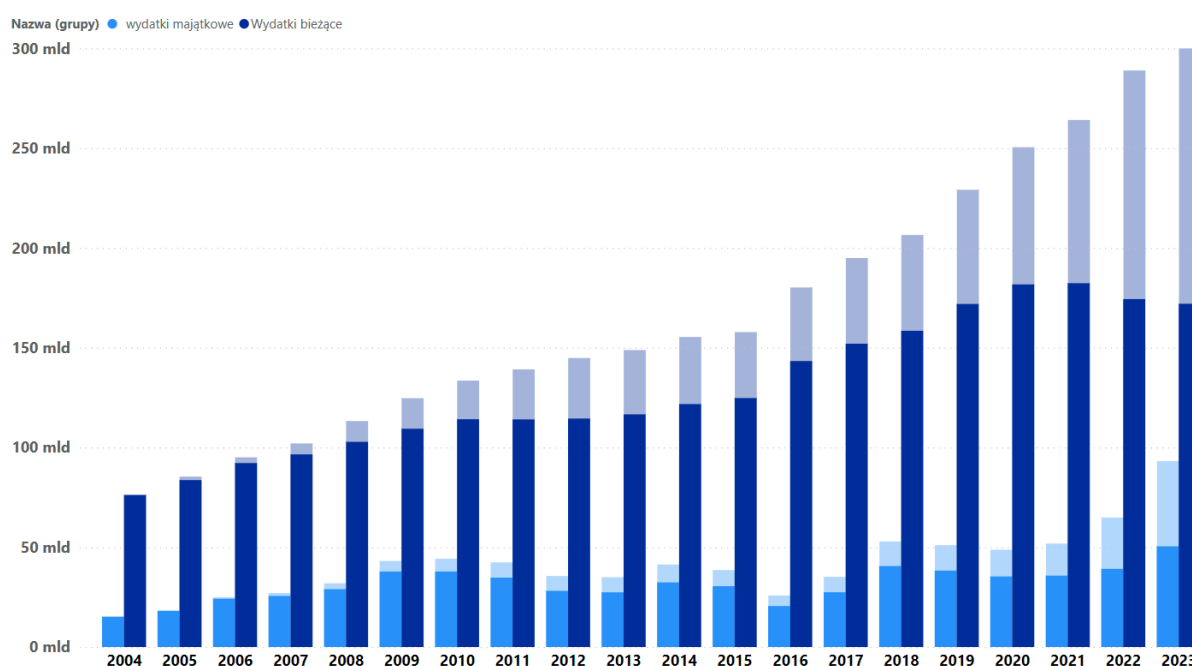


Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych za lata 2004-2022, <https://rio.gov.pl/54/24/roczne-sprawozdania.html?Page=1>, dostęp: 20 lipca 2024 r.

Wydatki budżetowe wszystkich szczebli wyrażone w cenach bieżących charakteryzuje zasadniczo trend wzrostowy – na szczeblu budżetu państwa ma miejsce spadek w 2010, 2011 i 2014; w przypadku województw samorządowych mówić można o dużej zmienności dynamiki wydatków. Zestawienie wydatków w cenach stałych pokazuje jednak, że wydatki te charakteryzują się okresami silnych spadków, które powiązać trzeba z okresami kryzysów gospodarczych (kryzys finansowy 2008-2009, COVID-19).

W ramach wydatków budżetowych, dodatkowo dokonano zbadano relację wydatków bieżących i majątkowych. Wydatki majątkowe mają bowiem charakter rozwojowy i dotyczą projektów inwestycyjnych, w tym projektów infrastrukturalnych. Od roku 2020 tendencją wzrostową charakteryzuje się grupa wydatków majątkowych JST i towarzyszy jej tendencja malejąca wydatków bieżących (Wykres 6).

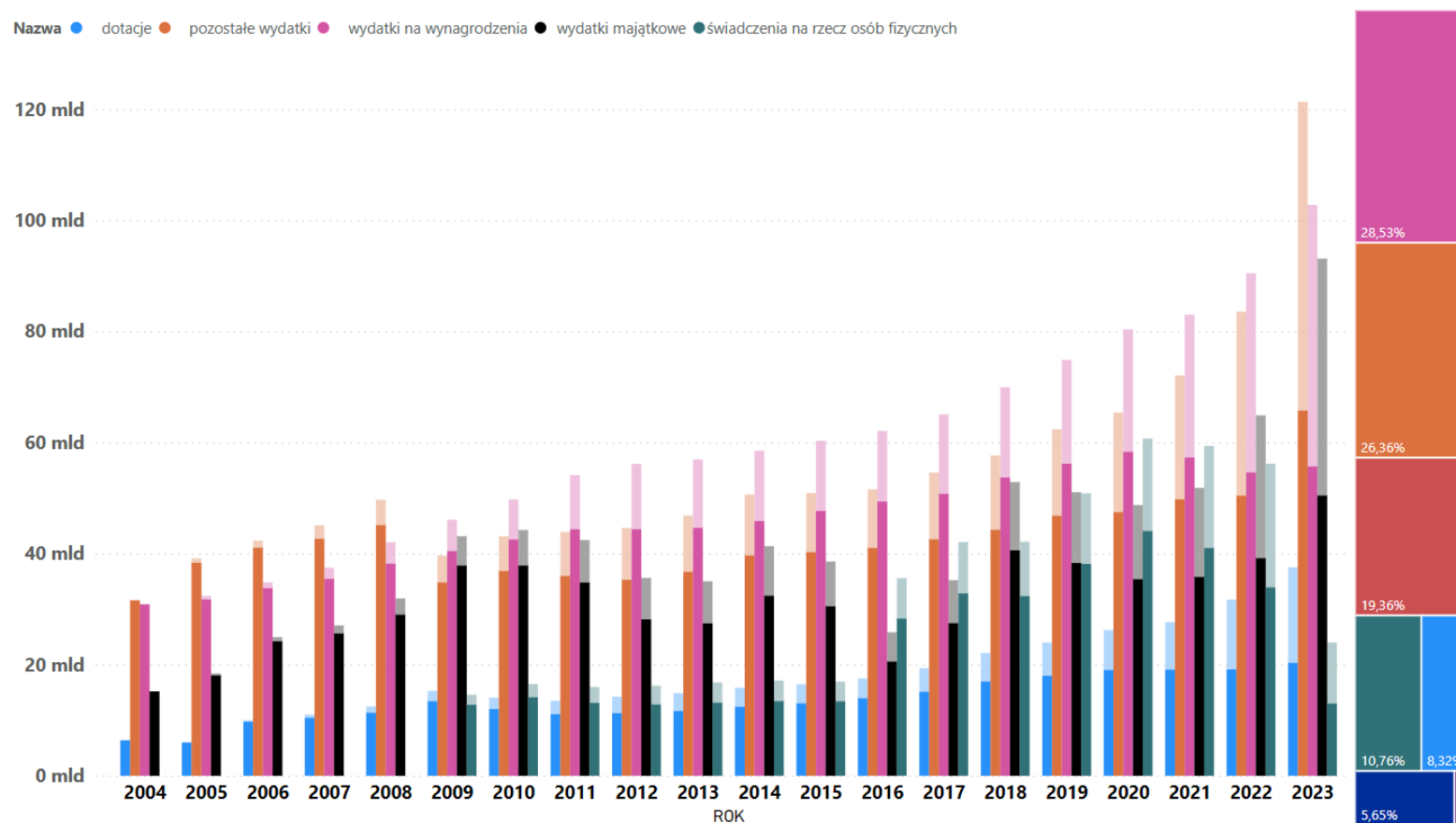
Wykres 6. Wydatki bieżące i wydatki majątkowe JST w latach 2004-2023 w PLN (w cenach bieżących (kolor wyblakły) i stałych (kolory nasycone))



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych za lata 2004-2022, <https://rio.gov.pl/54/24/roczne-sprawozdania.html?Page=1>; dostęp: 20 lipca 2024 r.

W okresie 2005-2023 największy wzrost dokonał się w grupie wydatków bieżących – szczególnie w podgrupach – dotacji, oraz wynagrodzeń i ich pochodnych (Wykres 7).

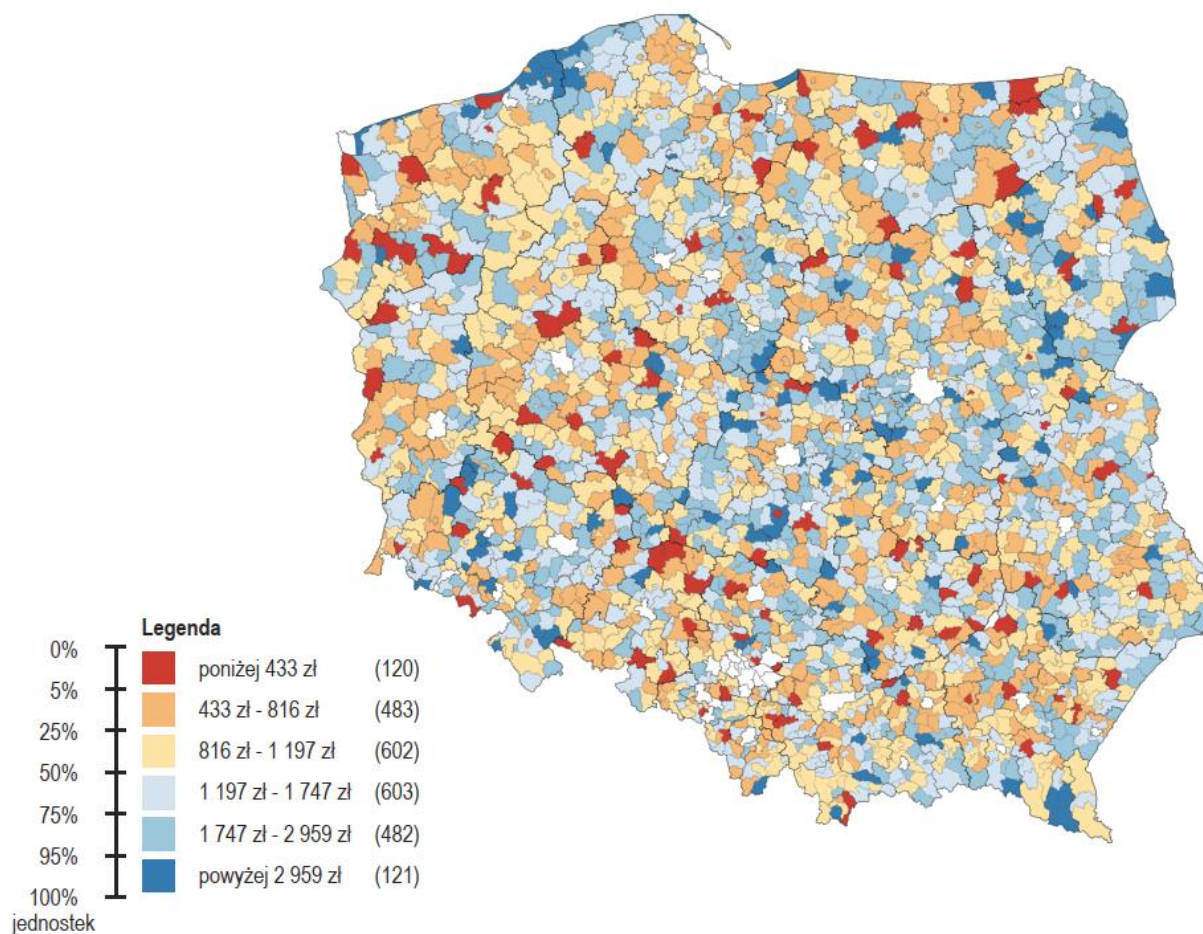
Wykres 7. Struktura rodzajowa wydatków bieżących JST w latach 2004-2023 w ujęciu pierwszych pięciu rodzajów wydatków pod względem wartości wydatku (w cenach bieżących (kolor wyblakły) i stałych (kolory nasycone)) (PLN, %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych za lata 2004-2022, <https://rio.gov.pl/54/24/roczne-sprawozdania.html?Page=1> ; dostęp: 20 lipca 2024 r.

Dodatkowo, dokonano przeliczenia wydatków inwestycyjnych gmin na jednego mieszkańca, co umożliwia porównanie poziomu inwestycji w różnych gminach, niezależnie od ich wielkości. Wysokie wydatki inwestycyjne na jednego mieszkańca mogą sugerować, że gmina aktywnie rozwija infrastrukturę, a z drugiej strony, niskie wydatki mogą wskazywać na ograniczone możliwości finansowe lub brak priorytetów inwestycyjnych. Analiza wydatków na jednego mieszkańca umożliwia też porównanie gmin w różnych regionach, co może pomóc w identyfikacji obszarów wymagających większych inwestycji oraz w ocenie skuteczności polityki rozwoju regionalnego, również z punktu widzenia inwestycji zrównoważonych (Wykres 8). Biorąc pod uwagę wskaźnik wydatków inwestycyjnych gmin na jednego mieszkańca, gminy charakteryzuje znaczne rozproszenie, przy czym podobny odsetek (ok. 3%) gmin należy zarówno do gmin „najbiedniejszych”, jak i „najbogatszych”.

Wykres 8. Wydatki inwestycyjne gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w PLN per capita (2022)



Źródło: Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych za rok 2022, <https://rio.gov.pl/54/24/roczne-sprawozdania.html?Page=1>; s. 195, dostęp: 20 lipca 2024 r.

Przyczyny wzrostu wydatków publicznych dzieli się na cztery podstawowe grupy, tj. polityczne, socjologiczne, społeczne i ekonomiczne²⁰⁵, co pozwala podsumować i wyciągnąć dalsze wnioski z przedstawionej sytuacji JST w latach 2004-2022. Mianowicie, czynniki polityczne wzrostu wydatków JST związane są z funkcjonującą koncepcją roli państwa i samorządu terytorialnego – inna jest bowiem struktura i poziom wydatków w przypadku państw stosujących szereg rozwiązań o charakterze opiekuńczym, a inny w tych państwach, których funkcjonowanie w dużej mierze cechuje liberalne podejście. Polska, pod tym względem, biorąc pod uwagę relację wydatków socjalnych do PKB, znajduje się wśród opiekuńczych państw europejskich²⁰⁶. Wśród czynników politycznych znajdują się te związane z realizacją obietnic wyborczych – finansowanych ze źródeł zwrotnych (pożyczki, kredyty). Podstawowym czynnikiem socjologicznym jest dążenie władz samorządowych oraz członków społeczności samorządowych do podnoszenia poziomu życia społeczności lokalnej, co znajduje odzwierciedlenie we wzroście wydatków publicznych na ochronę zdrowia, opiekę społeczną, oświatę, kulturę, ochronę środowiska. Każdy z wymienionych obszarów odzwierciedlony jest w jednej z lokalnych polityk sformułowanych przez podmiot zarządzający w zakresie swoich kompetencji. Polityki rozwoju lokalnego są również powiązane z krajowymi programami i strategiami rozwoju, dzięki czemu uzyskuje się efekt synergii.

Nie bez znaczenia dla wzrostu wydatków publicznych pozostaje presja społeczna różnych grup społecznych przeciwko ograniczaniu określonych wydatków, nacechowana niejednokrotnie postawą roszczeniową. Przykładowo, likwidacja lub ograniczenie świadczeń takich jak „trzynasta” i „czternasta” emerytura, świadczenia w ramach programu Dobry Start czy reorganizacja programu Rodzina 800 plus mogłyby przyczynić się do racjonalizacji wydatków budżetowych i stanowić źródło oszczędności²⁰⁷. Zatem, udział samorządu terytorialnego w zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych rośnie, co nierozłącznie związane jest ze wzrostem poziomu wydatków JST²⁰⁸. Do czynników społecznych wzrostu wydatków JST zalicza się też te wszystkie czynniki mające charakter pozamaterialny i niepolityczny, ujmujące zjawiska i relacje demograficzne i ekonomiczne, które związane są z

²⁰⁵ S. Kańduła, *Przyczyny wzrostu wydatków lokalnych* [w:] J. Sokołowski, M. Sosnowski (red.), *Finanse publiczne*, Wrocław 2010, s. 259.

²⁰⁶ J. Sawulski, *Czy Polska jest państwem opiekuńczym?*, „IBS Policy Paper” 2017, nr 2, s. 1.

²⁰⁷ *Komentarz ZPP – Ograniczenie wydatków na programy socjalne i społeczne konieczne w coraz trudniejszym gospodarczo okresie*, <https://zpp.net.pl/komentarz-zwiazku-przedsiębiorców-i-pracodawców-ograniczenie-wydatków-na-programy-socjalne-i-społeczne-konieczne-w-coraz-trudnym-gospodarczo-okresie/>, dostęp: 30 sierpnia 2024 r.

²⁰⁸ Por. M. Jastrzębska, *Zdrowie fiskalne jednostek samorządu terytorialnego*, „Optimum. Economic Studies” 2023, nr 3(113), s. 20.

ludźmi jako członkami lokalnej społeczności²⁰⁹. Czynnikiem takim jest na przykład starzenie się społeczeństw, przez co zachodzi potrzeba finansowania większych wydatków na opiekę społeczną i ochronę zdrowia. Raport „Finanse samorządów terytorialnych po pandemii. Od kryzysu do rozwoju” z 2021 roku stanowi: „Liczba młodych, mogących zastąpić osoby w wieku reprodukcyjnym będzie maleć, natomiast liczba seniorów wymagających wsparcia i opieki – rosnąć. W opinii badaczy Polska jest krajem, w którym ta zmiana będzie szczególnie drastyczna”²¹⁰. Podobnie, do grupy czynników społecznych zalicza się zmiany w koncentracji ludności w osiedlach w sąsiedztwie dużych miast, który to proces wymusza poniesienie dodatkowych nakładów na stworzenie lub adaptację infrastruktury społecznej i technicznej, szczególnie w przypadku braków planistycznych i koncepcji zagospodarowania przestrzennego²¹¹.

4.3. Wyniki budżetowe jednostek finansów publicznych

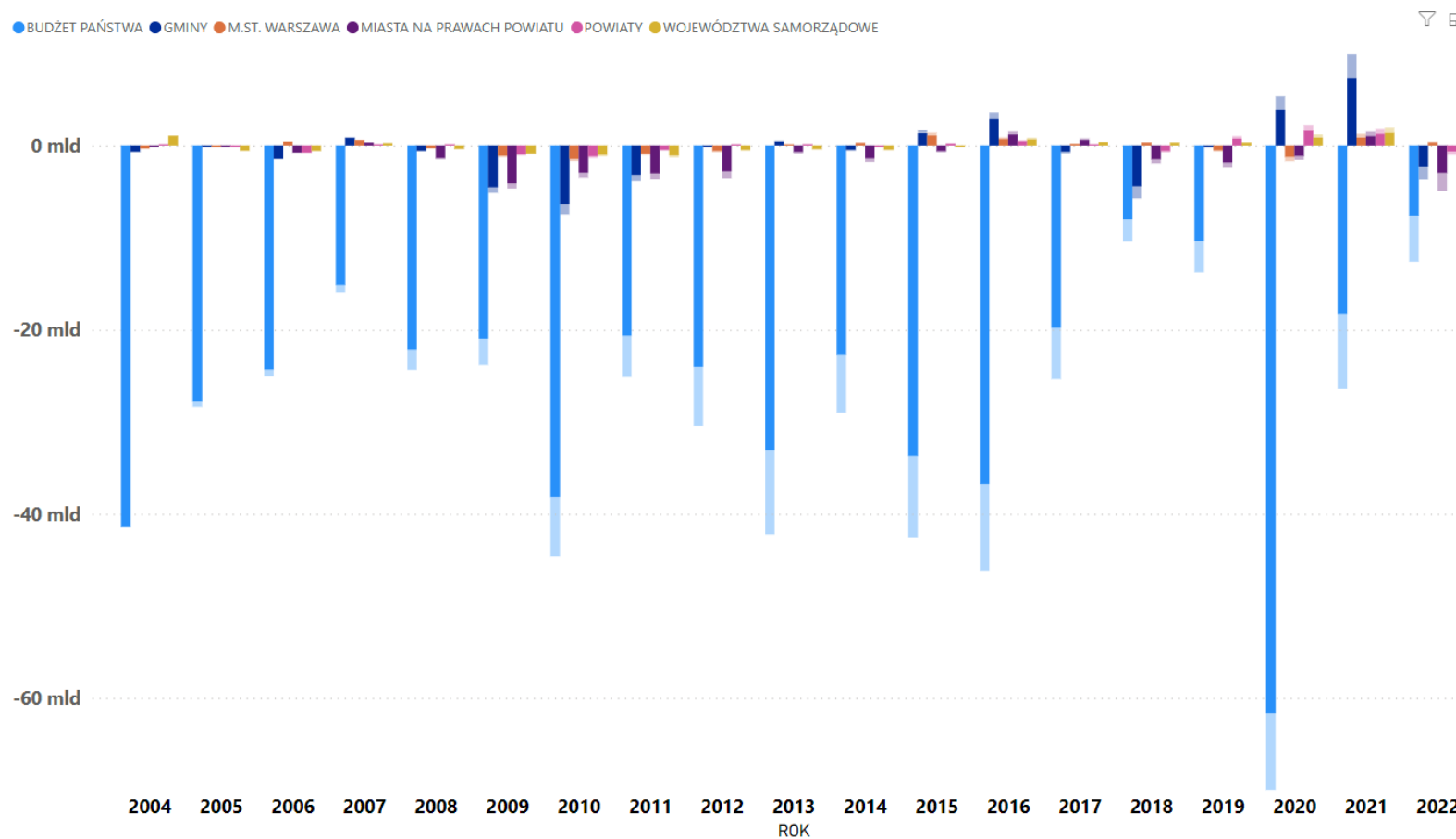
Dokonując zestawienia dochodów budżetowych z wydatkami budżetowymi uzyskuje się wynik w postaci nadwyżki bądź deficytu budżetowego. Wynik budżetu stanowi kluczową informację o kondycji finansowej JST i budżetu państwa. Wyniki budżetów osiągnięte na poszczególnych szczeblach administracji publicznej wskazują na deficyt budżetowy na wszystkich szczeblach sektora finansów publicznych (Wykres 9).

²⁰⁹ Por. B. Domański, *Czynniki społeczne w lokalnym rozwoju gospodarczym we współczesnej Polsce* [w:] M. Czepczyński, I. Sagan (red.), *Wybrane problemy badawcze geografii społecznej w Polsce*, Gdynia 2001, s. 127-134.

²¹⁰ K. Kwiatkowski, M. Wójcik, W. Tyszkiewicz, *Finanse samorządów terytorialnych po pandemii...*, s. 44.

²¹¹ M. Grochowski (red.), *Suburbanizacja: człowiek – zmiana – przestrzeń: materiały z III Kongresu Demograficznego*, Warszawa 2023, cz. 15, s. 13.

Wykres 9. Wyniki budżetów osiągnięte na poszczególnych szczeblach administracji publicznej w PLN w latach 2004-2022 (w cenach bieżących (kolor wyblakły) i stałych (kolory nasycone))



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> oraz GUS <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-/>, dostęp: 30 czerwca 2024 r.

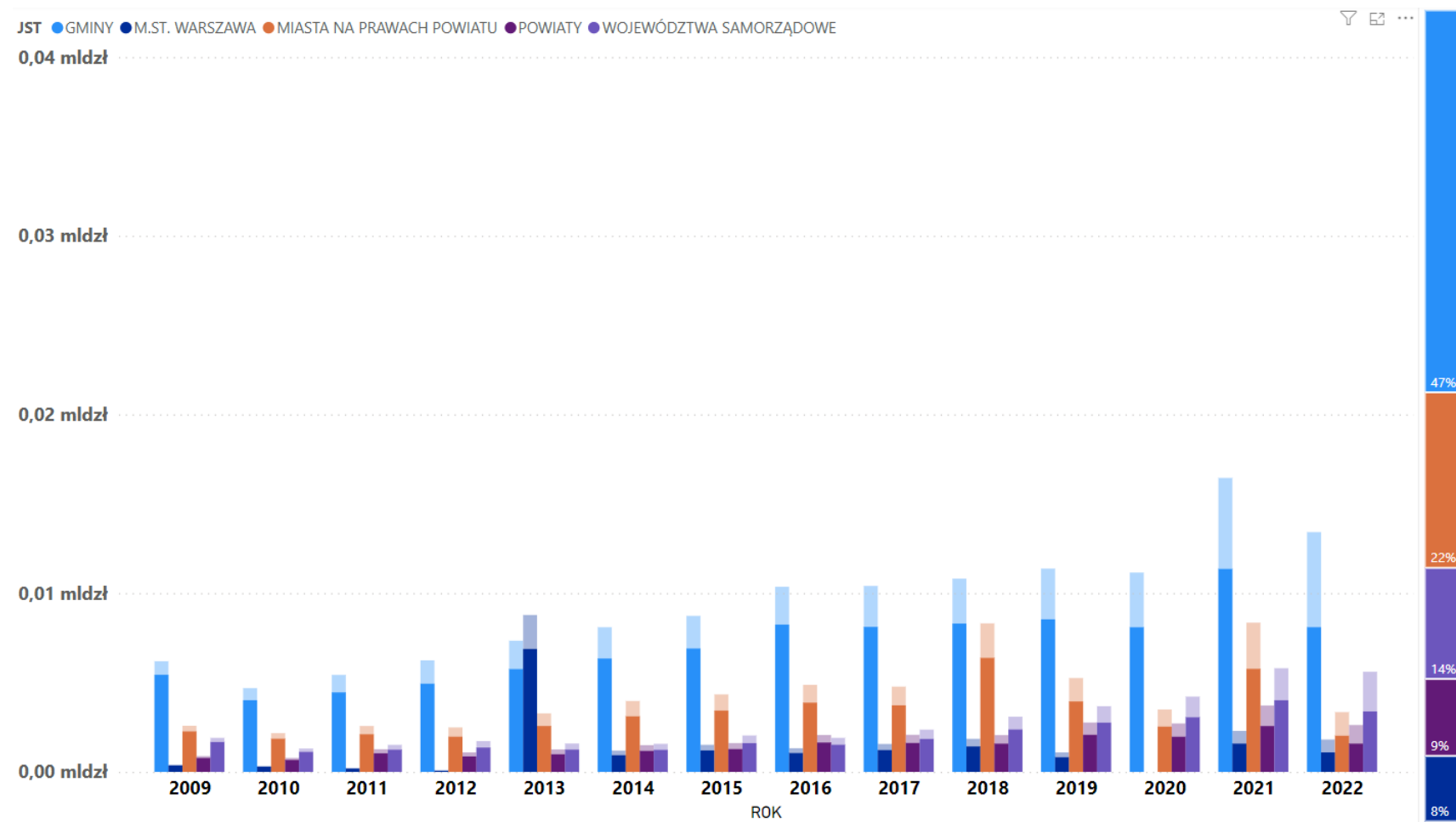
W analizowanym okresie, jedynie budżet państwa w żadnym z lat nie osiągnął nadwyżki budżetowej. Sytuacja wygląda jednak inaczej w przypadku samorządów. W latach 2017-2019 wydatki budżetowe JST przekraczały dochody, co przekładało się na zamknięcie roku deficytem. W 2020 roku budżety JST zamknęły się nadwyżką w wysokości 5,69 mld PLN, mimo że pierwotnie samorządy planowały deficyt w wysokości 21,17 mld PLN, co świadczy m. in. o zachowaniu przez samorządy dużej ostrożności podczas realizacji budżetu w warunkach pandemii²¹². Szczebel samorządowy natomiast – szczególnie w latach 2004, 2007, 2015, 2016, 2020, 2021 notował dodatnie wyniki budżetowe. Twierdzić zatem można, że koncepcja systematycznego deficytu budżetowego w warunkach polskich nie ma zastosowania.

Od 2011 roku prawo finansów publicznych wprowadziło istotne zmiany w zarządzaniu budżetem jednostek samorządu terytorialnego (JST). Nowe przepisy nałożyły na JST obowiązek zrównoważenia budżetu w części operacyjnej, jednocześnie dając możliwość finansowania tej części budżetu nadwyżką z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami pieniężnymi. Dozwolone jest również wykorzystanie środków pochodzących z rozliczeń wcześniej wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek. W obszarze finansów publicznych przyjęto, że nadwyżka operacyjna to dodatnia różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, podczas gdy deficyt operacyjny występuje, gdy wydatki bieżące przewyższają dochody bieżące. Wynik budżetu operacyjnego JST, czy to nadwyżka czy deficyt, ma kluczowe znaczenie dla oceny sytuacji finansowej samorządu. Jest on jednym z najważniejszych wskaźników, pokazującym zdolność JST do pokrycia wydatków bieżących z dochodów bieżących. Analiza tego wskaźnika pozwala na głębsze zrozumienie kondycji finansowej jednostki samorządowej i jej zdolności do generowania środków na inwestycje i rozwój. Wprowadzone zmiany miały na celu promowanie odpowiedzialnego zarządzania finansami publicznymi na poziomie lokalnym, zapewniając jednocześnie pewną elastyczność w korzystaniu z dostępnych zasobów finansowych²¹³ (Wykres 10).

²¹² K. Kwiatkowski, M. Wójcik, W. Tyszkiewicz, *Finanse samorządów terytorialnych po pandemii...*, s. 30.

²¹³ M. Korolewska, *Leksykon budżetowy - Sejm Rzeczypospolitej Polskiej* [na:] „Nadwyżka operacyjna”, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/BASLeksykon.xsp?id=2D5E0A6C5F69F133C1257A610042B090&litera=>, dostęp 13 września 2024 r.

Wykres 10. Nadwyżka operacyjna osiągnięta na poszczególnych szczeblach administracji publicznej w PLN w latach 2004-2022 (w cenach bieżących (kolor wyblakły) i stałych (kolory nasycone))



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> oraz GUS <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-/>, dostęp: 30 czerwca 2024 r.

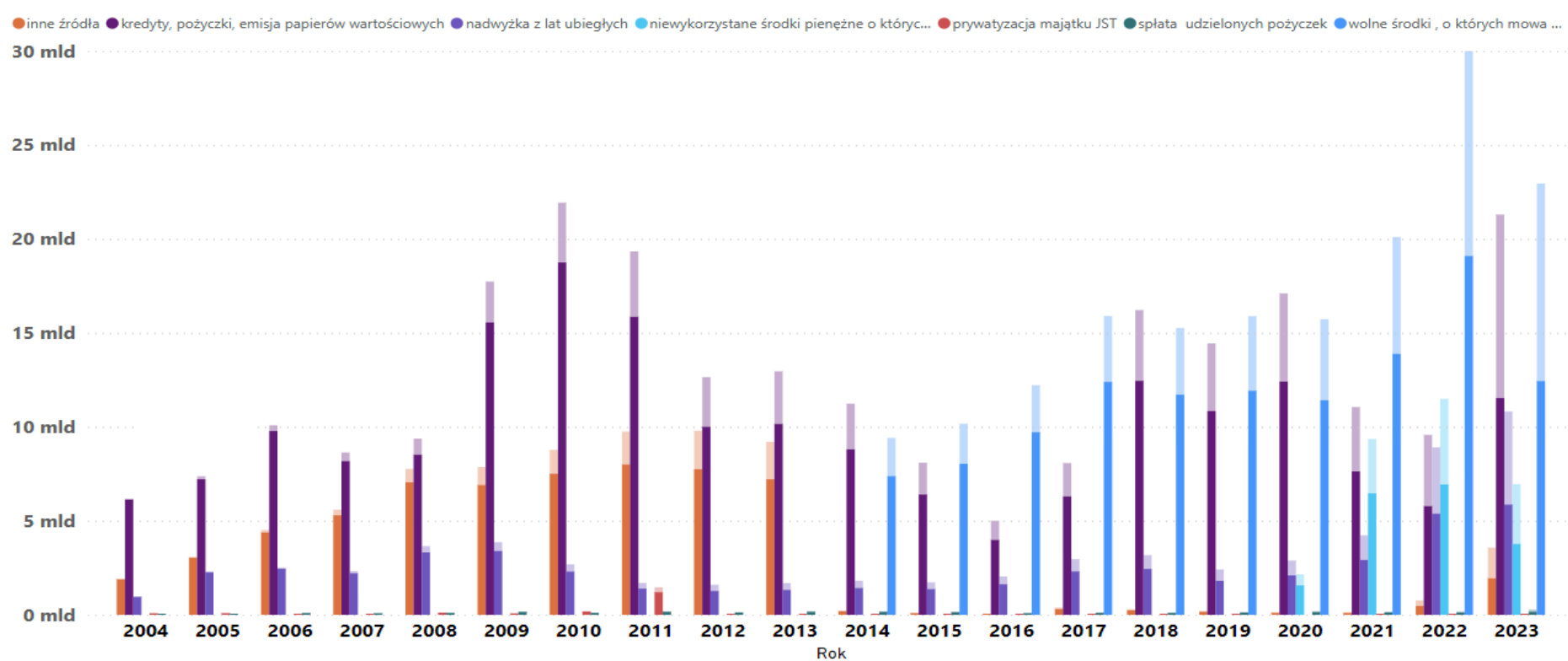
Suma wyników operacyjnych wszystkich JST w Polsce (Wykres 10 – słupek po prawej stronie), jest skalkulowany jako suma nadwyżek i deficytów poszczególnych JST. Gminy posiadają ogółem najwyższą nadwyżkę operacyjną w porównaniu do innych szczebli JST. Nadwyżka ta, wyrażona w cenach stałych jest od roku 2013 względnie stała. Względem innych JST, gminy w ujęciu całościowym są w dobrej kondycji finansowej, co może sprzyjać ich rozwojowi i realizacji lokalnych potrzeb. Jednakże, sytuacja pojedynczej gminy może być zgoła odmienna.

4.4. Charakterystyka i analiza przychodów i rozchodów budżetowych JST

4.4.1. Przychody budżetowe

Analizę przychodów budżetowych przeprowadzono w cenach stałych i bieżących. Analogicznie, ceny bieżące sprowadzono do cen stałych z roku 2004 wskaźnikiem inflacji publikowanym przez GUS. Z racji dostępności danych, analizę przeprowadzono łącznie dla wszystkich poziomów JST. Przychody publiczne (budżetowe) (Tabela 13) wynikają głównie z przyprowadzonych przez jednostki operacji dłużnych, w związku z tym są pozycjami o charakterze zwrotnym, dotyczącym finansowania wydatków budżetowych w sytuacjach wystąpienia nadwyżki wydatków budżetowych nad dochodami budżetowymi (niedobór środków budżetowych) (Wykres 11).

Wykres 11. Przychody JST w latach 2004-2024 w PLN (w cenach bieżących (kolor wyblakły) i stałych (kolory nasycone))



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> oraz GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja/>, dostęp: 30 czerwca 2024 r.

Dokonana analiza wskazuje, że na poziomie danych dotyczących ogółu JST w Polsce zarysowuje się tendencja większej ilości wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST innych niż nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych, pomniejszonej o środki, w tym wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, generowanych w poszczególnych latach od roku 2014. Powyższe jest wynikiem wprowadzenia systemu zarządzania płynnością sektora finansów publicznych, co skutkowało zwiększeniem poziomu przychodów budżetu państwa z tytułu pozyskiwanych krótkoterminowych aktywów płynnych jednostek sektora (wolne środki, depozyty). Udział środków pochodzących z zaciąganych kredytów i emitowanych obligacji ma charakter cykliczny, z widocznym minimum w roku 2016.

W nowelizacji Ustawy o finansach publicznych z dnia 15 września 2022 roku w celu zapewnienia większej elastyczności i stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, szczególnie w okresach kryzysowych, wprowadzono przepis z Art. 217 ust. 6, dotyczący wykorzystania wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Główne powody wprowadzenia tego przepisu to zwiększenie elastyczności finansowej pozwalające jednostkom samorządu terytorialnego na wykorzystanie wolnych środków pieniężnych, które nie zostały wykorzystane w poprzednich latach, do finansowania bieżących wydatków. Wprowadzenie tego przepisu było częścią specjalnych rozwiązań legislacyjnych na czas kryzysu, co pozwalało na większą swobodę w zarządzaniu budżetem w trudnych warunkach ekonomicznych – przykładowo, nowelizacja ta wprowadziła wyjątek od ogólnej zasady, umożliwiając powiększenie dochodów bieżących o przychody z wolnych środków na lata 2023-2025, co jest wyjaśnieniem wzrostu wolnych środków²¹⁴. Zmiany te uelastyczyły jedynie zarządzanie finansami publicznymi poprzez zmianę obwarowań, a nie spowodowały wygenerowania nowych środków.

4.4.2. Rozchody budżetowe

Analizę rozchodów budżetowych przeprowadzono w cenach stałych i bieżących; wykorzystano wskaźniki inflacji publikowany przez GUS; z racji dostępności danych, analizę przeprowadzono łącznie dla wszystkich poziomów JST. Rozchody publiczne (budżetowe)

²¹⁴ A. Kret, *Możliwość bilansowania części „bieżącej” budżetu JST tzw. wolnymi środkami*, <https://gov.legalis.pl/mozliwosc-bilansowania-czesci-biezacej-budzetu-jst-tzw-wolnymi-srodkami/>, dostęp: 31 sierpnia 2024 r.

odzwierciedlają przede wszystkim przeprowadzone przez jednostki operacje zwrotne (udzielone pożyczki, lokaty w bankach, spłaty kredytów i pożyczek, wykup papierów wartościowych oraz inne) (Wykres 12).

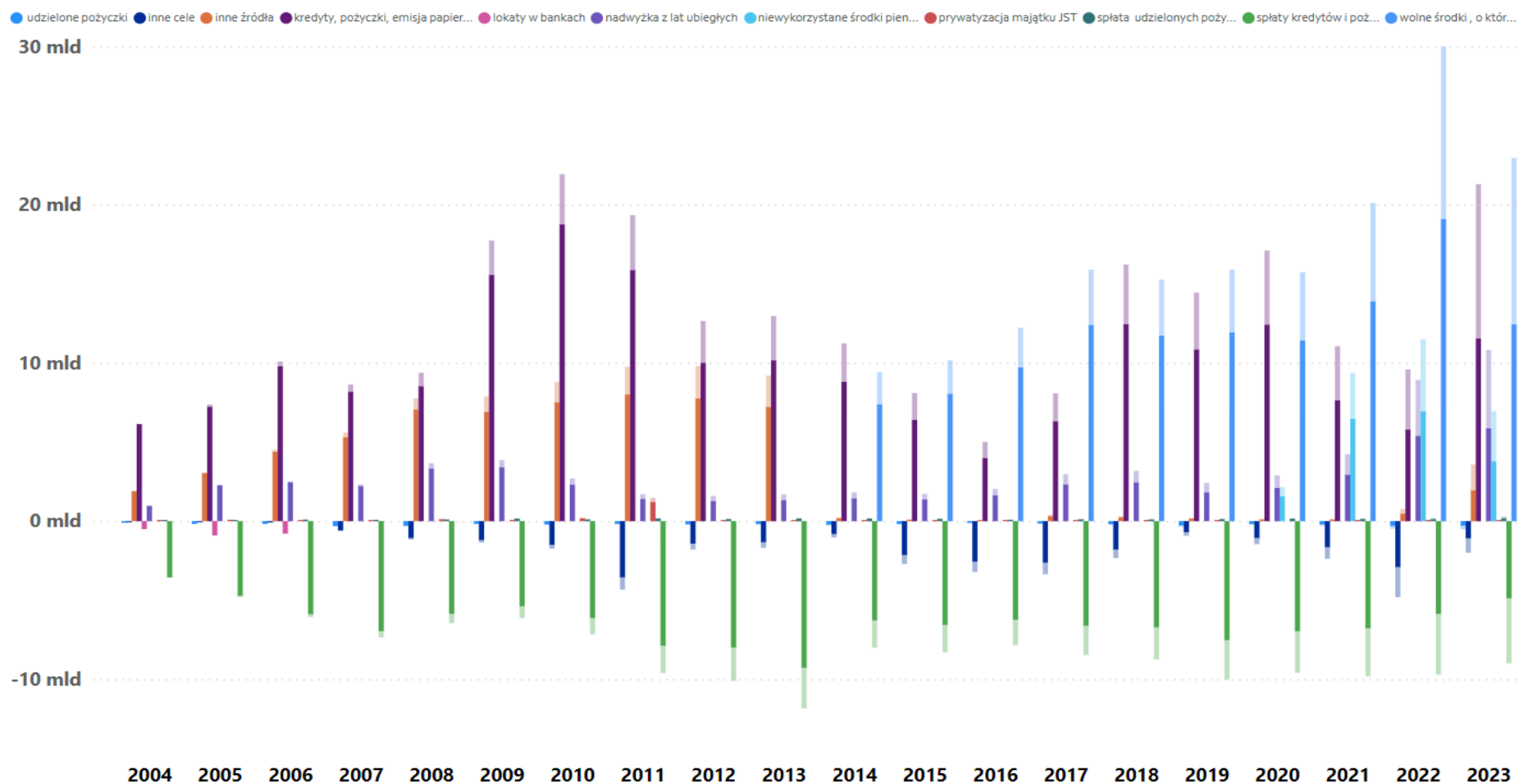
Wykres 12. Rozchody JST w latach 2004-2024 w PLN (w cenach bieżących (kolor wyblakły) i stałych (kolory nasycone))



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> oraz GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-/>, dostęp: 30 czerwca 2024 r.

Analiza łączna rozchodów publicznych JST wskazuje na cykliczny charakter wysokości spłat kredytów oraz wykupu obligacji, co zbieżne jest z wnioskami dotyczącymi analizy struktury przychodów publicznych JST. Zestawienie wysokości przychodów i rozchodów budżetowych pozwala wyciągnąć wnioski o faktycznych sposobach równoważenia deficytu (Wykres 13).

Wykres 13. Przychody i rozchody JST w latach 2004-2024 w PLN (w cenach bieżących (kolor wyblakły) i stałych (kolory nasycone))



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> oraz GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-/>, dostęp: 30 czerwca 2024 r.

Analiza łącznych strumieni przychodów i rozchodów budżetowych szczebla JST prowadzi do wniosku, że JST zarówno finansują swoje potrzeby równoważenia budżetu poprzez zaciąganie kredytów i emisję obligacji w trendzie cyklicznym, relatywnie w podobnych wielkościach (ceny stałe) dokonują spłat zaciąganych kredytów, przy jednoczesnym występowaniu środków wolnych jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe w przypadku jednej JST wydaje się działaniem nielogicznym, jednakże dla całego zbioru jest o tyle prawdziwe, że pokazuje istotną różnicę w sytuacji budżetowej poszczególnych JST. W zbiorowości są bowiem JST wykazujące nadwyżkę oraz JST wykazujące deficyt²¹⁵.

4.5.Limity zadłużenia i zadłużenie JST

Limity zadłużenia niejako zmuszają gminy do poszukiwania alternatywnych sposobów finansowania inwestycji. Do końca 2013 roku ustawodawca dopuszczał występowanie deficytu budżetowego jedynie w ramach określonych limitów, dotyczących zarówno zadłużenia zasadniczego, jak również limitu dotyczącego kosztów bieżącej jego obsługi. Limity te w Ustawie o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241) wyglądały następująco:

1. Limit dotyczący bieżącej obsługi zadłużenia – Art. 169: Łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym:
 - (1) spłat rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego zaciągniętych na
 - (a) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego²¹⁶;
 - (b) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
 - (c) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.

²¹⁵ Por. K. Kwiatkowski, M. Wójcik, W. Tyszkiewicz, *Finanse samorządów terytorialnych po pandemii...*, s. 33.

²¹⁶ Ustawodawca dopuszcza, aby przejściowy deficyt finansowany był źródłami dłużnymi o okresie spłaty zamykającym się zawsze w roku, którego finansowanie dotyczy, czyli zobowiązaniami krótkoterminowymi. Dlatego też do kalkulacji limitu zadłużenia dolicza się odsetki / koszty dyskonta emitowanych papierów wartościowych zaciąganych / emitowanych na pokrycie przejściowego deficytu finansowego.

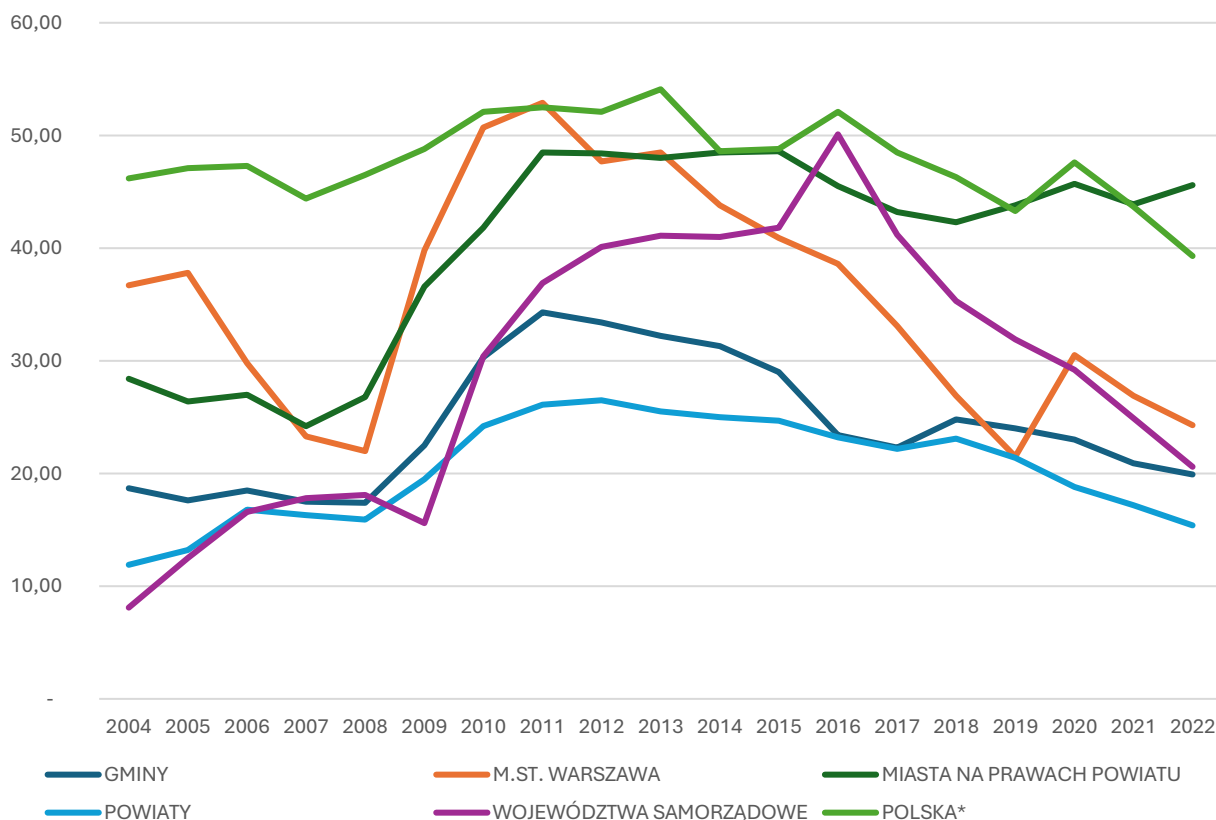
- (2) Odsetek i/lub dyskonta związanych z długiem zaciągniętym na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- (3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń oraz gwarancji
- nie mogła przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku jednak, gdy państwowy dług publiczny w relacji do PKB sięgnie 55%, to suma kwot o których mowa powyżej, nie mogła przekroczyć 12% planowanych dochodów jednostki samorządu terytorialnego, chyba że obciążenia te w całości wynikają z zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia tej relacji.
2. Limit dotyczący wysokości zadłużenia nominalnego – Art. 170: Łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym. W trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki.

Ograniczeń, o których mowa powyżej nie stosowało się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami z budżetu UE lub środkami bezzwrotnymi z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA – jednakże tylko do momentu zakończenia programu lub projektu, lub też do czasu otrzymania refundacji otrzymanych wydatków.

Od 2014 r. obowiązuje nowa norma regulująca limitowanie zadłużenia samorządu terytorialnego oparta na zindywidualizowanym podejściu do obliczania dopuszczalnego poziomu zadłużenia samorządów. Ze względu na charakter tej reguły powszechnie określa się ją mianem Indywidualnego Wskaźnika Zadłużenia (IWZ). Zgodnie z IWZ o dopuszczalnym poziomie zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego decyduje kształtowanie się relacji wielkości obsługi długu do środków, które w ocenie ustawodawcy można przeznaczyć na jego spłatę, tj. przede wszystkim do nadwyżki operacyjnej z trzech minionych lat. Ponadto, na jednostkach samorządu terytorialnego ciąży wymóg zrównoważenia budżetu w części operacyjnej (bieżącej). Oznacza to, iż organ stanowiący jednostki nie może uchylać budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone

o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki²¹⁷. Na potrzeby prowadzonych badań, biorąc pod uwagę zróżnicowane podmioty objęte badaniami, okres analizy i dostępne dane, wskaźnik zadłużenia wyliczono według metodyki obowiązującej do 2013, czyli w ujęciu ilorazu zadłużenia ogółem do wielkości dochodów dla całego badanego okresu (Wykres 14).

Wykres 14. Wskaźniki zadłużenia JST i budżetu państwa w latach 2004-2022 (%)



* Wysokość Państwowego Długu Publicznego w relacji do PKB. Wskaźnik ten ma inną zasadę kalkulacji niż wskaźniki zadłużenia samorządów, które liczone są w relacji do poziomu dochodów i dlatego też należy zachować ostrożność przy dokonywaniu porównań wskaźników.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych za lata 2004-2022. Na dzień opracowania raportu za rok 2023 nie był dostępny.

Zadłużenie JST i budżetu państwa systematycznie wzrastało na przestrzeni lat 2007-2012, osiągając maksymalne wartości w latach 2012–2014, po czym od roku 2014 zadłużenie JST ogółem zaczęło spadać. Dynamika zmian poziomu zadłużenia JST była w całym analizowanym okresie większa od dynamiki zmian zadłużenia całego sektora finansów publicznych (Wykres 13). Oznacza to, że po boomie inwestycyjnym z lat 2008-2014, generalnie JST zaczynają odzyskiwać zdolność kredytową, którą wykorzystać mogą na

²¹⁷ M Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Zadłużenie samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia BAS” 2011, nr 4(28), s. 114.

finansowanie zrównoważonych projektów infrastrukturalnych. O ile jednak powyższe wnioski są prawdziwe dla danych prezentowanych dla wszystkich JST, to przełożenie tego wniosku na sytuację danej JST wymaga analiz bezpośrednich danych konkretnej JST. Przykładem gminy, która przekroczyła dozwolony poziom zadłużenia jest gmina Ostrowice. Z względu na zadłużenie gmina Ostrowice została zniesiona na mocy specustawy 1 stycznia 2019 r., a jej teren podzielony został między gminy Złocieniec i Drawsko Pomorskie. To pierwszy taki przypadek w Polsce. Długi zniesionej gminy przejął Skarb Państwa. Gmina Ostrowice przed likwidacją liczyła ok. 2,5 tys. mieszkańców, jej roczne dochody do budżetu były na poziomie kilkumilionowym²¹⁸.

²¹⁸ *Z powodu zadłużenia gmina zniknęła z mapy Polski. Wójt i skarbniczka usłyszeli wyrok*, <https://tvn24.pl/szczecin/ostrowice-zpowodu-zadluzenia-gmina-zniknela-zmapy-polski-sad-zmniejszyli-karewojtowi-i-skarbnicze-st7521946>, dostęp: 31 sierpnia 2024 r.

Rozdział 5 Finansowanie projektów infrastrukturalnych gmin

5.1. Tradycyjne finansowanie rozwoju infrastruktury komunalnej

Rozwój infrastruktury komunalnej jest zadaniem realizowanym bezpośrednio przez jednostki samorządu terytorialnego, pełniące rolę inwestora lub pośrednio – przez odrębny podmiot prawny, który występuje w roli Inwestora, posiada osobowość prawną, ale jest własnością JST. Tradycyjne finansowanie rozwoju infrastruktury obejmuje finansowanie bezpośrednio z budżetu JST i budżetu państwa, a także finansowanie pochodzące z kredytów i pożyczek zaciąganych przez podmioty publiczne²¹⁹. Prawodawstwo polskie umożliwia również realizację projektów infrastrukturalnych przez podmioty prywatne indywidualnie lub w ramach przedsięwzięć typu PPP²²⁰. Realizacja zadań infrastrukturalnych w przestrzeni publicznej miast generuje wzrost wartości tej przestrzeni, który często przejawia się we wzroście wartości rynkowej nieruchomości. Te oczywiste zależności skłaniają do rozważań nad sposobami finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Jeżeli gmina poprzez realizację infrastruktury podnosi wartość przestrzeni, zasadne jest, aby była ona bezpośrednim odbiorcą tych korzyści. Jednak często gminy nie są w stanie realizować infrastruktury w tempie zapewniającym optymalny rozwój gospodarczy i społeczny. W takiej sytuacji gminy poszukują rozwiązań umożliwiających przeniesienie części obciążeń na inne zainteresowane podmioty. Wg B. Filipiak, tego typu rozwiązania istnieją, jednak w przypadku Polski są one niewystarczające. Konieczne jest zatem rozwijanie efektywnych mechanizmów współfinansowania inwestycji infrastrukturalnych przez różne podmioty, które czerpią korzyści z podniesienia wartości przestrzeni publicznej²²¹.

Jak pisze R.A. Greer, zdolność do finansowania projektów infrastrukturalnych zależy od strumieni przychodowych (revenue streams) pochodzących z usług oferowanych poprzez tę infrastrukturę, dlatego też na przykład w przypadku infrastruktury wodociągowej –

²¹⁹ J. Patorska, *PPP mieszane : innowacyjne podejście do finansowania inwestycji infrastrukturalnych z wykorzystaniem funduszy unijnych*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2010, nr 47, s. 345.

²²⁰ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U.2023.0.1637 t.j.).

²²¹ B. Filipiak (red.), *Rozwój lokalny i regionalny. Znaczenie wsparcia udzielanego przez jednostki samorządu terytorialnego*, Poznań 2010, s. 144.

kanalizacyjnej fragmentacja w sektorze wod.-kan. jest zjawiskiem niekorzystnym²²². Wybór sposobu finansowania projektu infrastrukturalnego, czyli projektu, którego „produktem” jest infrastruktura, zależy jest od wielu czynników związanych zarówno etapem budowy lub nabycia tej infrastruktury, ale również związanych z bieżącym utrzymaniem tej infrastruktury w stanie nie pogorszonym w okresie eksploatacji. Literatura przedmiotu zawiera przedstawia kluczowe czynniki podejmowania decyzji finansowych przez JST. Uwarunkowania te mają swoje źródła zewnętrzne, pochodzące z zewnątrz JST i wewnętrzne, mające swe źródło w danej JST (Tabela 15 i Tabela 16).

Tabela 15. Kluczowe uwarunkowania zewnętrzne decyzji finansowych JST

Rodzaj uwarunkowania	Charakterystyka	Autor (Rok)
Prawo międzynarodowe	Rozporządzenia i dyrektywy Unii Europejskiej mogą bezpośrednio lub pośrednio wpływać na podejmowane decyzje.	Filipiak B. (2011) Jastrzębska M. (2023)
Prawo krajowe	Prawo krajowe wyznacza zakres decyzji, procedury i podział kompetencji decyzyjnych.	Filipiak B. (2011) Jastrzębska M. (2023)
Globalizacja i otoczenie międzynarodowe	Oddziałują na możliwość pozyskania kapitału, definiują możliwość skorzystania przez JST z rynków finansowych, umożliwiają przepływ kapitału intelektualnego, wymuszają równanie do liderów rozwiązań.	Filipiak B. (2011)
Koniunktura	Wpływa pozytywnie lub negatywnie na sytuację finansową JST.	Filipiak B. (2011)
Polityka rządu	Kierkuje decyzje w zakresie projektów inwestycyjnych, poprzez polityki, programy, wyznaczanie zadań własnych i zleconych, wskazuje na kierunki realizacji funkcji regulacyjnej i stabilizacyjnej rządu.	Filipiak B. (2011)
Relacje	Stosunki panujące między władzami centralnymi a samorządem terytorialnym i sposób sprawowania władzy na szczeblu centralnym	Jastrzębska M. (2023)
Doktryna ekonomiczna i umowa społeczna	Wyznacza kierunkowe decyzje w zakresie dóbr i usług finansowanych ze środków publicznych, wyznacza rolę samorządu, jako lidera realizującego część umowy społecznej.	Filipiak B. (2011)
Sytuacja społeczno-ekonomiczna kraju	Wyznacza finansowe ramy realizacji zadań, możliwości finansowe i zakres działań interwencyjnych, szczególnie w sprawach społecznych w oparciu o przewidywania kształtowania się przyszłych wartości PKB.	Filipiak B. (2011) Jastrzębska M. (2023)
Sytuacja na rynkach światowych	Wskazuje na zjawiska oddziałujące na koniunkturę lub dekoniunkturę na rynkach krajowych lub regionalnych, informuje o symptomach cykli koniunkturalnych.	Filipiak B. (2011)

²²² R.A. Greer, *A review of public water infrastructure financing in the United States* [w:] *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water*, t. 7, John Wiley and Sons Inc. 2020, s. 3.

Rodzaj uwarunkowania	Charakterystyka	Autor (Rok)
Sytuacja społeczno-ekonomiczna społeczeństwa JST	Zmiany w sytuacji finansowej gospodarstw domowych i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.	Jastrzębska M. (2023)
Zmiany demograficzne	Starzenie się społeczeństwa, migracje ludności czy zmiany w strukturze wiekowej.	Jastrzębska M. (2023)
Partycypacja społeczna	Wspólne wyznaczanie priorytetów.	Jastrzębska M. (2023)
Fragmentacja systemu	Zdolność do finansowania infrastruktury wodnej zależy od dostępnych strumieni przychodów dla tego systemu, dlatego fragmentacja w sektorze wodnym jest istotnym problemem.	Greer R.A. (2020)
Funkcjonowanie regulatora	Regulator może wywierać istotny wpływ na rentowność i płynność podmiotu zarządzającego	Autor

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Filipiak, *Finanse samorządowe: nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne...*, s. 111; M. Jastrzębska, *Zdrowie fiskalne jednostek samorządu terytorialnego...*, s. 11-17; A. Świrski, *Czynniki determinujące efektywne zarządzanie finansami samorządowymi (na przykładzie gmin powiatu siedleckiego)*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2016, nr 16(65); R.A. Greer, *A review of public water infrastructure financing in the United States*, „Wiley Interdisciplinary Reviews: Water” 2020, t. 7, s. 3.

Ww. czynniki tworzą listę, która powinna stanowić punkt wyjścia dla każdorazowych analiz w zakresie projektu infrastrukturalnego. Zgodność z prawem międzynarodowym i krajowym jest wymogiem oczywistym, natomiast wrócić należy dodatkowo uwagę na funkcjonowanie regulatora, który w przypadku działalności wodociągowo-kanalizacyjnej został wprowadzony w 2018 roku. Z przeprowadzonych badań własnych wynika, iż regulator działał w niektórych przypadkach w sposób nietransparentny i nie uznający argumentów przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych dotyczących ich trudnej sytuacji finansowej. Otoczenie zewnętrzne jest źródłem czynników o charakterze uniwersalnym, ale i czynników specyficznych dla każdego projektu, a zatem powyższa lista nie wyczerpuje katalogu wszystkich czynników.

Oprócz czynników pochodzących z otoczenia zewnętrznego istnieją, również istotne czynniki wewnętrzne (Tabela 16).

Tabela 16. Kluczowe uwarunkowania wewnętrzne decyzji finansowych JST

Rodzaj uwarunkowania	Charakterystyka	Autor (Rok)
Kondycja finansowa	Zdolność do wywiązywania się ze zobowiązań jako kluczowe kryterium pozyskania finansowania zewnętrznego. Z kryterium tym powiązana jest ocena ratingowa, czyli ocena ryzyka związanego z wypłacalnością JST.	Filipiak B. (2011)

Rodzaj uwarunkowania	Charakterystyka	Autor (Rok)
Stabilność budżetowa	JST powinna dążyć do utrzymania równowagi między dochodami a wydatkami budżetowymi, unikając nadmiernego zadłużenia i chronicznego deficytu budżetowego	Jastrzębska M. (2023)
Posiadane zasoby podatkowe, w tym władztwo podatkowe	Możliwość wypracowania nadwyżki operacyjnej, która pozwala na realizację zadań inwestycyjnych. Kryterium uwzględnia władztwo podatkowe gmin w kreowaniu podatków i opłat lokalnych.	Filipiak B. (2011) Jastrzębska M. (2023)
Dywersyfikacja źródeł dochodów	JST powinna poszukiwać różnorodnych sposobów pozyskiwania dochodów/przychodów, aby uniknąć nadmiernego uzależnienia od jednego źródła	Jastrzębska M. (2023)
Posiadane zasoby rzeczowe	Zasoby rzeczowe (majątek) służące realizacji zadań wymagają utrzymania, odtworzenia, lub wymiany.	Filipiak B. (2011)
Posiadane zasoby kadrowe	Jest to unikatowy zbiór kompetencji kadry pracowniczej i menadżerskiej (lub ich brak), kluczowy dla powodzenia optymalnej ścieżki decyzyjnej i wariantu decyzji.	Filipiak B. (2011) Świrska A. (2016)
Styl zarządzania organów zarządzających i ich podejście do ryzyka	Rezultaty decyzji są efektem postaw decyzyjnych, skłonności do podejmowania ryzyka, ale też stylu kierowania uwzględniającego kolektywny lub indywidualny sposób podejmowania decyzji.	Filipiak B. (2011) Świrska A. (2016) Jastrzębska M. (2023)
Sprawność organizacyjna i funkcjonalna	Jest wypadkową organizacji zespołów ludzkich, kultury organizacyjnej, przywiązania do zwyczajów i procedur w danej JST, adekwatności tych procedur w stosunku do potrzeb decyzyjnych oraz opomiarowania tychże (w tym również mierzenie błędów i uchybień).	Filipiak B. (2011)
Umiejętności analityczne	Gromadzenie, przetwarzanie i wykorzystanie informacji do potrzeb decyzyjnych.	Filipiak B. (2011)
Stosowanie nowoczesnych (innowacyjnych) narzędzi i instrumentów zarządczych	Narzędzia NPM (budżet zadaniowy, planowanie wieloletnie, pomiar efektów, narzędzia audytu i kontroli, diagnoza wstępna i wyznaczenie kierunków działań).	Filipiak B. (2011) Świrska A. (2016) Jastrzębska M. (2023)
Transparentność	Przejrzystość działań JST, udostępnianie informacji o budżecie i projektach inwestycyjnych, aby mieszkańcy mieli pełen wgląd w jej gospodarkę finansową.	Jastrzębska M. (2023)
Odpowiedzialność finansowa	Władze gminy powinny być odpowiedzialne za racjonalne wydatkowanie środków.	Świrska A. (2016)
Planowanie długoterminowe	Działanie w oparciu o strategiczne ramy finansowe, uwzględniające cele, priorytety i wyzwania.	Jastrzębska M. (2023)
Sposób sprawowania władzy	Sposób sprawowania władzy wpływa na efektywność i transparentność procesów decyzyjnych. Włodarze o bardziej scentralizowanym stylu zarządzania mogą podejmować decyzje szybciej, ale kosztem mniejszej konsultacji społecznej i ograniczonego dialogu z mieszkańcami. Z kolei gminy z otwartym i partycypacyjnym stylem zarządzania mogą w większym stopniu angażować społeczność lokalną i różne	Jastrzębska M. (2023)

Rodzaj uwarunkowania	Charakterystyka	Autor (Rok)
	interesariusze, co może sprzyjać bardziej zrównoważonym decyzjom inwestycyjnym.	
Konflikty	Konflikty między organem stanowiącym a organem wykonawczym, jak również między profesjonalistami (doradcami) i pracownikami urzędu JST.	Jastrzębska M. (2023)
Formy organizacyjno-prawne podmiotów realizujących zadania JST	Wybór odpowiednich form organizacyjnych wpływa na efektywność realizacji projektów, elastyczność działania, możliwości finansowania oraz kontrolę nad inwestycjami.	Jastrzębska M. (2023)
Oczekiwane zabezpieczenia finansowania	Katalog zabezpieczeń może być szeroki i nie wszystkie oczekiwane przez stronę finansującą zabezpieczenia mogą być możliwe do zastosowania z punktu widzenia sektora publicznego.	Autor

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Filipiak, *Finanse samorządowe: nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne...*, s. 111; M. Jastrzębska, *Zdrowie fiskalne jednostek samorządu terytorialnego...*, s. 11-17.

Przeanalizowanie wskazanych powyżej czynników jest kluczowe dla podniesienia stopnia jakości podejmowanej przez JST decyzji w zakresie finansowania infrastruktury komunalnej, co oznacza dochowanie zgodności z zasadami Art. 44 Ustawy o finansach publicznych, tj: celowości i oszczędności, efektywności, optymalnego doboru metod i środków, terminowości oraz zgodności ze zobowiązaniami.

Środki finansowe, z których polskie gminy mogą sfinansować inwestycje infrastrukturalne są następujące²²³:

- środki własne: obejmują dochody bieżące oraz przychody z majątku komunalnego;
- dotacje publiczne: pochodzące z budżetu państwa oraz funduszy celowych;
- środki zwrotne: w tym preferencyjne pożyczki, kredyty komercyjne oraz obligacje komunalne;
- środki pomocowe: głównie z funduszy Unii Europejskiej;
- partnerstwo publiczno-prywatne: jako źródło pozyskiwania funduszy na inwestycje.

Nowelizacja Ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, która wprowadza inwestycje w ten fundusz, stanowi nowy sposób na przyspieszenie inwestycji infrastrukturalnych, zwłaszcza drogowych. Budżet Krajowego Funduszu Drogowego ma być zasilany przez tzw. obligacje infrastrukturalne.

²²³ I. Cieślak, *Kwestia finansowania infrastruktury publicznej w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej* [w:] B. Filipiak (red.), *Rozwój lokalny i regionalny. Znaczenie wsparcia udzielanego przez jednostki samorządu terytorialnego*, Poznań 2010. s. 145-146.

Ww. źródła finansowania w „mieszanym” ujęciu przedmiotowo-podmiotowym (kryterium pochodzenia i kryterium własności środków) wspierają budżety samorządowe, ale nie wskazują bezpośrednio na udział podmiotów, które czerpią korzyści z danych inwestycji, z wyjątkiem środków pozyskanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Jest to o tyle istotne, że podmioty, które czerpią korzyści i są zaangażowane w finansowanie, mogą mieć większy wpływ na kształtowanie i realizację inwestycji, co z kolei może prowadzić do lepszego dopasowania inwestycji do rzeczywistych potrzeb, a tym samym do większej efektywności i użyteczności projektów. Uwzględnienie podmiotów czerpiących korzyści w procesie finansowania może także zwiększyć ich odpowiedzialność za efektywne zarządzanie środkami. Zgodne jest też z zasadą sprawiedliwości finansowania, odnoszącej się do uczestniczenia w finansowaniu inwestycji przez podmioty, czerpiące z niej korzyści – co zaś w szerokim kontekście zrównoważonego rozwoju odnosi się do jego wymiaru społecznego. W polskim prawodawstwie można zidentyfikować dwa instrumenty, które częściowo przenoszą koszty budowy infrastruktury na beneficjentów tejże infrastruktury:

- opłata adiacencka, której zasady naliczania regulowane są przez Ustawę o gospodarce nieruchomościami – jest to opłata naliczana właścicielom nieruchomości, których wartość wzrosła w wyniku budowy infrastruktury technicznej lub podziału nieruchomości; celem tej opłaty jest częściowe pokrycie kosztów poniesionych przez gminę na budowę urządzeń infrastruktury technicznej;
- obowiązek budowy lub przebudowy drogi publicznej nałożony na inwestora, gdy inwestycja „niedrogowa” wymusza tego typu działania, zgodnie z Ustawą o drogach publicznych²²⁴; dotyczy to inwestycji, które generują znaczny ruch samochodowy, obejmuje budowę lub przebudowę zjazdu, skrzyżowania lub odcinka drogi.

Oba te instrumenty są stosowane w praktyce i mają na celu sprawiedliwe rozłożenie kosztów rozwoju infrastruktury między samorząd a podmioty bezpośrednio korzystające z tej infrastruktury lub przyczyniające się do zwiększenia obciążenia istniejącej infrastruktury.

²²⁴ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych t.j. (Dz. U. z 2024 r. poz. 320, 1222).

5.2. Zrównoważone finansowanie rozwoju infrastruktury komunalnej

Uwzględnianie czynników środowiskowych, społecznych i dotyczących zrównoważonego rozwoju w decyzjach inwestycyjnych i finansowych sięga lat 70. XX wieku, jednak prawdziwy przełom w rozwoju zrównoważonego finansowania nastąpił w 2015 roku wraz z przyjęciem Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ i Porozumienia Paryskiego w sprawie zmian klimatu. Zrównoważone finansowanie nawiązuje do idei zrównoważonego rozwoju, w którym czynnikami kluczowymi są środowisko, społeczeństwo oraz gospodarka. Problemy zrównoważonego rozwoju coraz częściej znajdują odzwierciedlenie w strategiach korporacji, instytucji finansowych, organizacji społecznych oraz w ich działalności. W sektorze finansowym wymogi zrównoważonego rozwoju stają się istotnymi przesłankami do dopasowania oferowanych usług i produktów finansowych do szybko zmieniającego się otoczenia i niwelowania barier (przynajmniej finansowych) dla zrównoważonego rozwoju²²⁵. Zatem, podejmowanie decyzji w zakresie zrównoważonego finansowania opiera się jednocześnie na kryteriach środowiskowych, społecznych i ekonomicznych. Jest to nowe podejście w świecie finansów z tego względu, że dotychczasowe podejście, oparte na wyłącznie ekonomicznej perspektywie, czyli wydatkowanie środków finansowych w oparciu o kalkulację kosztów i korzyści ekonomicznych z danego przedsięwzięcia i przyjmowanie tego kryterium jako wiodącego w procesie podejmowania decyzji o finansowaniu, nie odpowiada potrzebom dzisiejszych czasów²²⁶. Zmianę tę trafnie opisali autorzy M. Witucki, D. Zawadzka-Stępiak i L. Kotecki: „Przyszłością finansów jest kapitalizm interesariuszy. Firmy nie mogą już działać, traktując akcjonariuszy jako dominujących odbiorców efektów ich działalności. Teraz pracownicy, społeczność, klienci, organy regulacyjne i środowisko naturalne wymagają, aby ich „głosy” były słyszane. Konieczne jest uwzględnianie nowych potrzeb, wyzwań i ryzyk”²²⁷.

Początkowo, w publikacjach termin zrównoważonego finansowania dotyczył finansowania projektów dotyczących wyłącznie spraw klimatycznych, środowiskowych, natomiast z biegiem czasu doszło do usystematyzowania poszczególnych podrodzajów finansowania zrównoważonego na finansowanie zielone, finansowanie środowiskowe, finansowanie

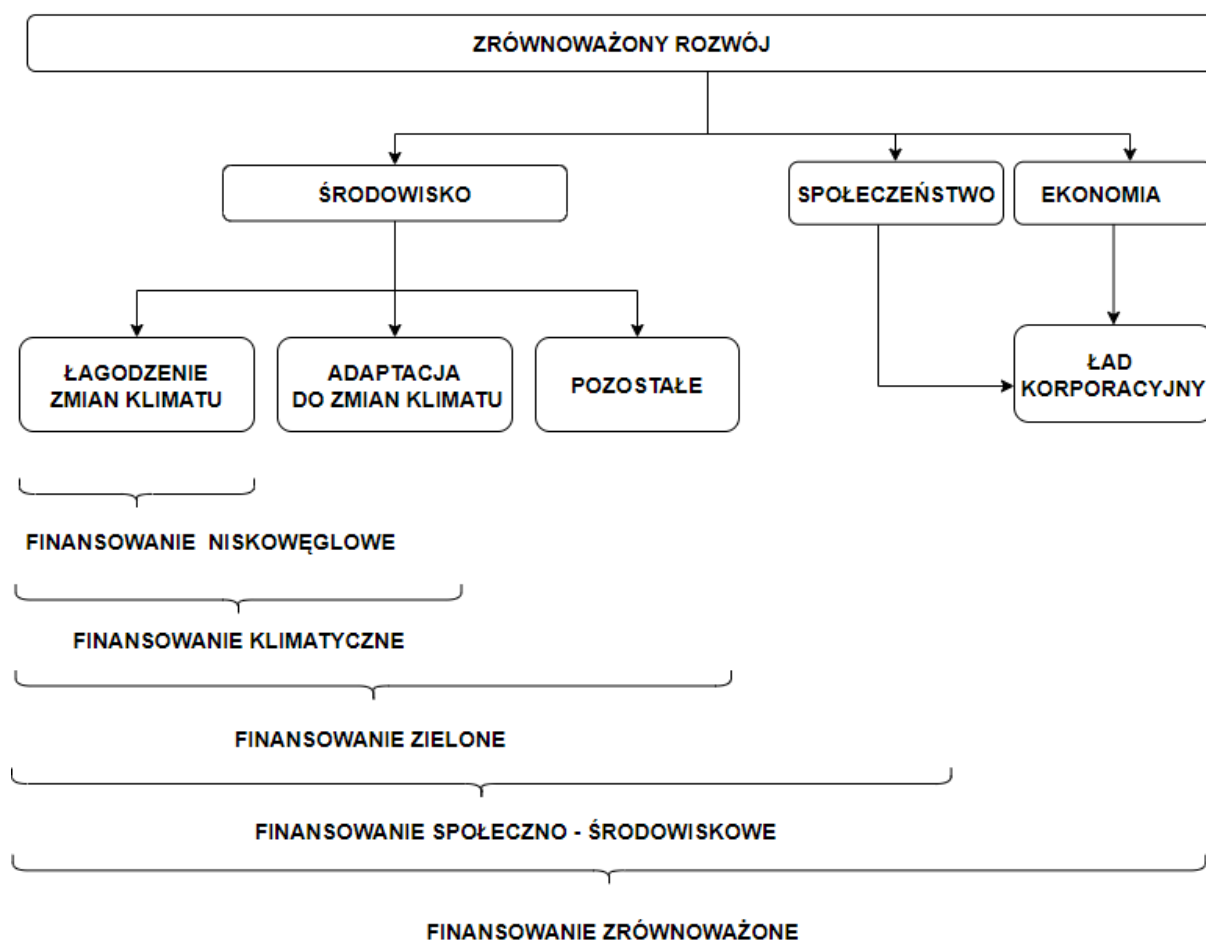
²²⁵ K. Brzozowska, *Idea zrównoważonego rozwoju na rynku obligacji*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 478, s. 1.

²²⁶ K. Dziworska, *Czy ekonomiści zawiedli społeczeństwa gospodarujące?*, „Zarządzanie i Finanse” 2014, t. 12, nr 4, s. 109; K. Brzozowska, *Idea zrównoważonego rozwoju na rynku obligacji...*, s. 71.

²²⁷ M. Witucki, D. Zawadzka-Stępiak, L. Kotecki, *Zrównoważone finanse. Krótki przewodnik dla firm*, Warszawa 2021, s. 9.

klimatyczne, finansowanie projektów społecznych i wreszcie finansowanie zrównoważone, które swym zakresem obejmuje rodzaje finansowania środowiskowego i społecznego. Rozróżnienie podrodzajów finansowania wynika z przedmiotu finansowania. Zrównoważone finansowanie jest zatem najszerszym terminem, obejmującym finansowanie wszystkich działań, które są zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju (Rysunek 10).

Rysunek 10. Zależność pojęć z zakresu zrównoważonego finansowania



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Green Financing – United Nations Environment Programme*, <https://www.unep.org/regions/asia-and-pacific/regional-initiatives/supporting-resource-efficiency/green-financing>, dostęp: 1 września 2024 r.

Zrównoważone finansowanie wykracza poza podejście skoncentrowane na maksymalizacji zysków kapitałodawców; uwzględnia w kryteriach oceny i podejmowania decyzji dążenie do długoterminowego tworzenia wartości nie tylko poprzez czynniki finansowe, ale także społeczne i środowiskowe²²⁸. Głos w dyskusji zabrała K. Dziworska trafnie podsumowując konieczność kompleksowej przebudowy fundamentów społeczeństwa

²²⁸ *Wytyczne do raportowania ESG*, https://www.gpw.pl/pub/GPW/ESG/Wytyczne_do_raportowania_ESG.pdf, dostęp: 2 września 2024 r.

gospodarującego, gdyż: „Paradygmat: wolność, równość i sprawiedliwość społeczna są fundamentem w procesie optymalizacji działań alokacyjnych w społeczeństwie gospodarującym. Oznacza to, że w teorii i praktyce ekonomii ważne jest uwzględnienie właściwych relacji, ściśle harmonijnej integracji, pomiędzy polityką gospodarczą wykorzystującą instrumentarium szkoły neoklasycznej a oczekiwaniami i aspiracjami społeczeństwa. Realizacja tej idei wiąże się z potrzebą budowania ładu gospodarczego nakierowanego na osiągnięcie celów gospodarczych, inaczej celów biznesowych, przy uwzględnieniu wartości społecznych wypracowanych i uznanych jako dobre dla ludzi, w europejskim obszarze kulturowym (...) Dostrzegamy wreszcie, iż dotychczasowe doświadczenia w sferze gospodarczej, dynamika i kierunki jej rozwoju nie zawsze były i są dobre dla ludzi. Sprzeniewierzenie się obiektywnym kryteriom wartości etycznych jest przyczyną złych wyborów dla ludzi. Wymaga to opamiętania i zmiany naszych postaw i działań, zarówno w najbliższym otoczeniu, jak i na forum międzynarodowym. To odsłonięcie sumienia człowieka gospodarującego i skierowanie naszych działań ku naturalnym normom etycznym jest wyzwaniem dla współczesnego biznesu”²²⁹. W obliczu negatywnych doświadczeń ekonomicznych, potrzebna jest refleksja nad etyką w biznesie i dążenie do zrównoważonych, etycznych wyborów na poziomie międzynarodowym i lokalnym, również w kontekście finansowania inwestycji infrastrukturalnych gmin.

W ciągu ostatnich dziesięciu lat, zrównoważony rozwój stał się kluczowym zagadnieniem nie tylko w zarządzaniu, ale i w finansach. Nastąpiło przesunięcie od krótkoterminowej maksymalizacji zysków w stronę ww. długofalowego tworzenia wartości, uwzględniającego nie tylko aspekty finansowe, znajdujące odzwierciedlenie w sprawozdaniach finansowych (bilans, rachunek zysków i strat, sprawozdanie z przepływów pieniężnych), ale także społeczne i środowiskowe²³⁰. Uczestnicy rynku finansowego coraz częściej uznają, że ww. sprawozdania finansowe nie są wystarczające do pełnej oceny ryzyka i potencjału firmy – wszystkie czynniki ESG mają istotny wpływ na wyniki finansowe przedsiębiorstw, a zarządzanie nimi determinuje efektywność zarządzania. Inwestorzy i instytucje finansowe w coraz większym stopniu uwzględniają czynniki ESG w ocenie obecnej i przyszłej wartości przedsiębiorstw i projektów. Uwzględnianie czynników ESG staje się formalnie obowiązkiem

²²⁹ K. Dziworska, *Czy ekonomiści zawiedli społeczeństwa gospodarujące?...*, s. 114, 117.

²³⁰ A. Kaminskyi, M. Nehrey, *Fuzzy clustering approach to portfolio management considering ESG criteria: empirical evidence from the investment strategies of the EURO STOXX Index*, „Neuro-Fuzzy Modeling Techniques in Economics” 2023, nr 12, s. 41-42.

dla większości podmiotów, a jeśli nie, to współpraca z podmiotami, które takie obowiązki mają, to na nich wymusi. Do głównych regulacji UE, dotyczących zarządzania aspektami ESG i tym samym wdrażania zrównoważonego rozwoju, należą²³¹:

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2014/95/UE z dnia 22 października 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy – Dyrektywa NFRD (Non-Financial Reporting Directive),
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych – Rozporządzenie SFDR (Sustainable Finance Disclosure Regulation),
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje tzw. Taksonomia UE,
- Dyrektywa 2022/2464 w sprawie sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju – Dyrektywa CSRD (Corporate Sustainability Reporting Directive oraz zmieniająca dyrektywę (UE) 2019/1937 – Dyrektywa CSDDD (Corporate Sustainability Due Diligence Directive).

Zrównoważone finansowanie to mechanizm, który ma zachęcać sektor prywatny do zaangażowania się w rozwój projektów infrastrukturalnych, zwłaszcza tych, związanych ze zrównoważonym rozwojem. Zrównoważone finansowanie związane jest z wykorzystaniem różnych instrumentów finansowych, takich jak zielone obligacje, pożyczki czy fundusze inwestycyjne ESG. Celem tych instrumentów jest wspieranie projektów i działalności przyjaznych dla środowiska, a także promowanie odpowiedzialnych praktyk biznesowych uwzględniających czynniki ESG. Instrumenty te ściślej łączą koszt finansowania z wynikami w zakresie ESG, co umożliwi kapitałodawcom wspieranie procesu transformacji, jednocześnie oferując dla tych, którzy realizują cele zrównoważonego rozwoju, lepsze warunki finansowania – oznaczające m.in. niższy koszt finansowania. Do czynników rozwoju zrównoważonego finansowania zalicza się te, które stanowią barierę w dostępie finansowania

²³¹ K. Gemra i in., *Zarządzanie aspektami ESG – wyzwania i szanse dla zrównoważonej transformacji*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2024, nr 1, s. 25.

tradycyjnego projektów. Są to, w przypadku projektów infrastrukturalnych, w szczególności ograniczone zasoby finansowe podmiotów publicznych oraz potrzeba nowego modelu biznesowego, który łączy rynki kapitałowe, podmioty publiczne i prywatne, koncentrując się na rozwoju projektów infrastrukturalnych i dostarczaniu wartości publicznej²³². Ponadto, czynniki ESG i sposób zarządzania nimi przez kapitałobiorcę wpływają na koszt i dostępność kapitału²³³. Powyższe, dotyczy zarówno możliwości obniżenia kosztu i wzrostu dostępności do kapitału własnego, np. w sytuacji przystąpienia do finansowania funduszy inwestycyjnych, jak również kapitału obcego, co dotyczy przypadków finansowania projektów poprzez obligacje, kredyty i pożyczki zrównoważone²³⁴.

Wśród ww. podrodzajów finansowania zrównoważonego, na plan pierwszy wysuwa się pojęcie zielonych finansów. W kontekście globalnych wyzwań, takich jak zmiany klimatyczne i degradacja środowiska, finansowanie projektów mających na celu redukcję emisji, promowanie energii odnawialnej i ochronę bioróżnorodności staje się priorytetem dla rządów (samorządów) i instytucji finansowych. Rosnąca świadomość społeczna i presja w zakresie odpowiedzialności ekologicznej prowadzą do zwiększonego zainteresowania inwestorów właśnie zielonymi finansami. Zielone finanse to termin powiązany z finansowaniem zrównoważonym, ale nie jego synonim. To termin używany do opisu działań związanych z powiązaniem środowiska, finansów i inwestycji. Jak pisze K. Prandecki, większość działań przyjaznych dla środowiska wiąże się z koniecznością podjęcia działań inwestycyjnych, a finanse stają się istotnym elementem przemian środowiskowych, jednakże bez odpowiedniego, trwałego i szerokiego systemu finansowania nie należy oczekiwać skutecznego wdrożenia przemian, których celem jest dbałość o środowisko przyrodnicze. Jednym z kluczowych elementów jest, zdaniem tego autora, podjęcie aktywnej polityki ochrony środowiska i zmiana świadomości społecznej. Dlatego też skuteczne finansowanie inwestycji poprawiających stan środowiska przyrodniczego jest możliwe jedynie pod warunkiem stworzenia całego systemu społeczno-gospodarczego umożliwiającego funkcjonowanie „zielonych” inwestycji. Wdrażane zmiany jednocześnie muszą być trwale „wpięte” w system gospodarczy i być powszechnie

²³² J.D.G. Ruiz, C.A. Arboleda, S. Botero, *A Proposal for Green Financing as a Mechanism to Increase Private Participation in Sustainable Water Infrastructure Systems: The Colombian Case*, „Procedia Engineering” 2016, t. 145, s. 183.

²³³ U. Ikwue i in., *Sustainable investment strategies in pension fund management: a comparative review of ESG principles adoption in the U.S. and Nigeria*, „International Journal of Management & Entrepreneurship Research” 2023, t. 5, nr 9, s. 670.

²³⁴ K. Gemra i in., *Zarządzanie aspektami ESG – wyzwania i szanse dla zrównoważonej transformacji...*, s. 30.

akceptowane społecznie²³⁵. Zielone finanse są zazwyczaj rozumiane jako działalność finansowa (produkt lub usługa), która została stworzona w celu wywołania lepszego efektu środowiskowego²³⁶. Celem zielonych finansów jest więc zwiększenie poziomu przepływu finansów z sektorów publicznego, prywatnego i nie nastawionego na zysk (non-profit) w kierunku priorytetów zrównoważonego rozwoju²³⁷. Zielone finanse mają być narzędziem umożliwiającym trwałe, systemowe działanie w obszarze środowiska przyrodniczego i oznaczają współdziałanie trzech grup interesariuszy na rzecz tegoż środowiska²³⁸ (Tabela 17).

Tabela 17. Role i środki oddziaływania interesariuszy w systemie zielonych finansów

Rola i środki / Interesariusz	PAŃSTWO	BIZNES	SPOŁECZEŃSTWO
Rola w systemie zielonych finansów	Udzielanie bezpośredniego wsparcia finansowego ze środków publicznych i funkcja regulacyjna, tj. tworzenie rozwiązań, które mogą sprzyjać pozyskiwaniu takich środków i wspierająca.	Odgrywa wiodącą rolę ze względu na większościowy wolumen generowanych przepływów finansowych oraz na możliwość tworzenia innowacji, w tym również innowacyjnych instrumentów finansowania, wsparcie zarządcze dla procesów inwestycyjnych, wiedzę oraz powiązania.	Źródło finansowania inwestycji poprzez zbiórki i inne rozwiązania systemowe.
Środki oddziaływania na rzecz środowiska naturalnego	Obowiązkowe i dobrowolne rozwiązania umożliwiające inwestowanie w ochronę środowiska oraz zachęcające do takiego działania, odpowiednie taryfy, subsydiowanie, tworzenie norm, a także rozwój mechanizmów gwarancji.	Wdrożenie rozwiązań prośrodowiskowych do swoich strategii organizacyjnych, poprawa systemu zarządzania.	Zmiana stylu życia na bardziej prośrodowiskowy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Prandecki, *Wprowadzenie do zielonych finansów* [w:] M. Burchard-Dziubińska (red.), *Zielone Finanse*, Warszawa 2023, s. 20-21.

S. Skuza i A. Modzelewska wskazują, iż system zielonych finansów służy integracji ochrony środowiska z zyskami ekonomicznymi i obejmuje wszystkie instrumenty rynkowe

²³⁵ K. Prandecki, *Wprowadzenie do zielonych finansów* [w:] M. Burchard-Dziubińska (red.), *Zielone Finanse*, Warszawa 2023, s. 16.

²³⁶ *What is green finance and why is it important?*, <https://www.weforum.org/agenda/2020/11/what-is-green-finance/>, dostęp: 1 września 2024 r.

²³⁷ *Green Financing – United Nations Environment Programme*, <https://www.unep.org/regions/asia-and-pacific/regional-initiatives/supporting-resource-efficiency/green-financing>, dostęp: 1 września 2024 r.

²³⁸ K. Prandecki, *Wprowadzenie do zielonych finansów...*, s. 19.

zaprojektowane w celu zapewnienia odpowiedniej jakości środowiska, tworząc nowy model finansowy. Na ww. system składa się²³⁹:

- finansowanie publicznych i prywatnych zielonych inwestycji;
- zapobieganie, minimalizacja i rekompensata szkód dla środowiska i klimatu;
- finansowanie polityk publicznych zachęcających do wdrażania projektów i inicjatyw na rzecz łagodzenia szkód w środowisku lub dostosowywania się do tych polityk;
- komponenty systemu finansowego, które dotyczą konkretnie zielonych inwestycji (np. zielone obligacje i zielone fundusze), w tym ich szczególne uwarunkowania prawne, ekonomiczne i instytucjonalne.

Zielone finanse są związane z pojęciem finansowania klimatycznego. W kontekście finansowania klimatycznego należy nawiązać do Europejskiego Zielonego Ładu (EZŁ), czyli europejskiej strategii przeciwdziałania zmianom klimatycznym, która jest najważniejszym źródłem nowych regulacji mających na cel przyspieszenie transformacji przedsiębiorstw i gospodarek. Zakłada ona bowiem osiągnięcie w 2050 r. zerowego poziomu emisji gazów cieplarnianych netto oraz zmniejszenie emisji netto o 55% do roku 2030²⁴⁰. Tym celem podporządkowane są inicjatywy ustawodawcze dotyczące m.in.: emisji gazów przemysłowych, modeli biznesowych o obiegu zamkniętym, zrównoważonej energii. Ponadto, Taksonomia, czyli system klasyfikacji działalności zrównoważonej środowiskowo i przyczyniającej się do realizacji celów ww. Europejskiego Zielonego Ładu, uwzględnia obowiązek ujawniania poziomu wskaźników dotyczących zrównoważonych działalności (procent „zielonych” przychodów, procent „zielonych” wydatków inwestycyjnych związanych z zasobami i procesami zrównoważonymi środowiskowo oraz procent „zielonych” kosztów operacyjnych związanych z aktywami i procesami zrównoważonymi środowiskowo)²⁴¹.

W kontekście współczesnych miast i gmin, kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa i odporności, mają działania związane z minimalizowaniem skutków kryzysu klimatycznego oraz finansowego. W szczególności istotne są inicjatywy zmierzające do redukcji tzw. śladu węglowego, utrzymania odpowiednich poziomów wód oraz zapewnienia finansowania dla zadań wynikających z przepisów prawa. W praktyce, działania te w obszarze ochrony

²³⁹ S. Skuza, A. Modzelewska, *Zielone finanse publiczne w Polsce. Stan obecny i autorskie propozycje zmian*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2020, t. 1, nr 65, s. 11.

²⁴⁰ *Europejski zielony ład*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/green-deal/>, dostęp: 3 września 2024 r.

²⁴¹ K. Gemra i in., *Zarządzanie aspektami ESG – wyzwania i szanse dla zrównoważonej transformacji...*, s. 31.

środowiska manifestują się poprzez ekoinnowacje, rozwój lokalnych gospodarek opartych na odnawialnych źródłach energii (OZE), wspieranie badań nad nowoczesnymi technologiami w zakresie energii odnawialnej, a także poprzez wdrażanie ekoinnowacji w infrastrukturze wodno-kanalizacyjnej w postaci inteligentnego zarządzania wodą, oczyszczania ścieków z odzyskiem cennych surowców i energii czy zmniejszanie śladu węglowego w oczyszczalniach ścieków, czy rozwiązań tzw. zielonej retencji, czyli koncepcji zagospodarowania wód opadowych w miastach, która ma na celu zatrzymanie i wykorzystanie deszczówki w miejscu jej powstania, przy jednoczesnym wspieraniu rozwoju zieleni miejskiej. W kontekście finansowania tych przedsięwzięć, kluczowe staje się pozyskiwanie dodatkowych źródeł kapitału niezbędnego do sfinansowania projektów infrastrukturalnych przez gminy.

5.3. Finansowanie inwestycji z kapitałów własnych

W ramach finansowania projektów infrastrukturalnych, gmina może powierzyć realizację zadania własnego określonego przedsiębiorstwu, którego jest właścicielem, bądź współwłaścicielem. Wówczas, jednym z elementów katalogu źródeł finansowania projektów infrastrukturalnych będzie kapitał własny przedsiębiorstwa, w postaci środków, które zostały wypracowane przez przedsiębiorstwo w drodze prowadzonej działalności (zyski zatrzymane) lub zostały zgromadzone w drodze emisji akcji lub utworzenia nowych udziałów w zamian za aport pieniężny i/lub niepieniężny. Kapitał własny, jak również zysk, nie zawsze tożsame są z kategorią pieniądza, który przeznaczony być może na finansowanie projektów, gdyż zysk jest ujęciem wyniku finansowego zgodnie z zasadą memoriału. Korekta zysku między innymi o wysokość odpisów amortyzacyjnych i inne elementy po stronie różnic w wartościach aktywów i pasywów dotyczące działalności operacyjnej w określonym okresie pozwalają sprowadzić zysk do kategorii wyniku z działalności operacyjnej, a ten jest kategorią z rachunku przepływów pieniężnych. Niemniej, środki wypracowane w drodze statutowej działalności stanowią własność przedsiębiorstwa i mogą być dowolnie zagospodarowane zgodnie z umową spółki oraz pod warunkiem terminowego regulowania zobowiązań. Finansowanie z zysku zatrzymanego, zwane również samofinansowaniem, jest podstawowym źródłem finansowania działalności przedsiębiorstwa. Wypracowany w drodze realizowanej działalności zysk może zostać wykorzystany do finansowania projektów (pod warunkiem zgodności skali inwestycji i dostępnych środków z zysku zatrzymanego) bez narażania przedsiębiorstwa na poniesienie kosztów finansowych oraz bez zmiany dotychczasowej struktury kapitałowej przedsiębiorstwa pod warunkiem skorzystania przez właścicieli przedsiębiorstwa z prawa do rezygnacji z

wypłaty dywidendy. Zalety związane z finansowaniem działalności ze środków pochodzących z zatrzymanego zysku, związane są, co do zasady, z brakiem ograniczeń formalnych związanych z ich wykorzystaniem (wyjątek stanowi sytuacja, w której zysk zatrzymany zostaje w drodze uchwały zarezerwowany na określone cele lub przeznaczony na spłatę istniejących zobowiązań) oraz brakiem kosztów pozyskania finansowania. Powyższe, związane z preferowaniem szybko dostępnych środków wewnętrznych, może być zatem przykładem zastosowania teorii hierarchii źródeł finansowania, zgodnie z którą firmy preferują wewnętrzne źródła finansowania nad zewnętrznymi, co wynika z asymetrii informacji pomiędzy menadżerami a inwestorami²⁴². Jednocześnie, przy rozpatrywaniu możliwości sfinansowania inwestycji z zysku zatrzymanego należy wziąć pod uwagę, że jeśli swoboda decyzyjna w zakresie środków własnych może być wartością podstawową samą w sobie i środki te można wykorzystać na sfinansowanie innych działań, to dla potrzeb sfinansowania inwestycji infrastrukturalnej trafniejszym wyborem mogłaby być przykładowo pożyczka preferencyjna (zielona) – związana z kosztami pozyskania finansowania, ale teoretycznie związana z niższymi kosztami wykorzystania w relacji do kapitału własnego. To z kolei ilustracja teorii substytucji – czyli podejmowania decyzji finansowej w oparciu o minimalizację kosztu wykorzystania kapitału²⁴³.

Gdy podmiotem realizującym komunalne inwestycje infrastrukturalne jest przedsiębiorstwo²⁴⁴, wówczas mają zastosowanie i inne teorie struktury kapitału, które, przynajmniej bezpośrednio nie są powiązane z finansami publicznymi, a dotyczą finansów przedsiębiorstw, ale mogą być również użyteczne w określaniu źródeł i struktury finansowania projektu oraz mogą tłumaczyć podejmowane decyzje w tym zakresie (Tabela 18).

²⁴² A. Duliniec, *Wybór źródeł finansowania a optymalna struktura kapitału w przedsiębiorstwie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 855, s. 77.

²⁴³ Ibid., s. 75.

²⁴⁴ W przypadku, gdy infrastruktura komunalna pozostaje w bezpośrednim (bez powierzenia zadania własnego gminy przedsiębiorstwu) zarządzaniu gminy, zastosowanie mają zapisy podrozdziału 5.4, 5.5, 5.6, 5.7.

Tabela 18. Teorie struktury kapitału

Teoria	Charakterystyka
Teoria Millera i Modiglianiego w wersji bez podatków	Struktura kapitału nie wpływa na wartość rynkową przedsiębiorstwa, ani na jej średni ważony koszt kapitału.
Teoria Millera i Modiglianiego w wersji z podatkami	Zastosowanie kapitału obcego powoduje obniżenie średniego ważonego kosztu kapitału poprzez wykorzystanie tarczy podatkowej. Wraz ze wzrostem długu w strukturze kapitału wzrasta wartość rynkowa przedsiębiorstwa.
Model Millera	Część korzyści wynikająca z zastosowania kapitału obcego może zostać utracona w związku z wyższym opodatkowaniem dochodów inwestorów z tytułu posiadania dłużnych papierów wartościowych w porównaniu ze stopą opodatkowania dochodów z tytułu posiadania akcji.
Teoria substytucji	Istnieje optymalna struktura kapitału, przy której maksymalizowana jest wartość spółki. Zastępowanie kapitału własnego długiem jest opłacalne do momentu aż korzyści podatkowe przewyższają koszty trudności finansowych.
Teoria substytucji uwzględniająca koszty agencji	Istnieje optymalna struktura kapitału, przy której maksymalizowana jest wartość spółki. Zastępowanie kapitału własnego długiem jest opłacalne dopóki korzyści wynikające z zastosowania kapitału obcego (tarcza podatkowa, ograniczenie kosztów agencji) przewyższają zagrożenia wynikające z wysokiego zadłużenia (koszty bankructwa, koszty agencyjne długu).
Teoria sygnalizacji	Decyzje kierownictwa spółki dotyczące źródeł finansowania działalności traktowane są jak sygnały o przyszłej kondycji finansowej przedsiębiorstwa: decyzja o zwiększeniu zadłużenia traktowana jest jako sygnał pozytywny, decyzja o emisji akcji odbierana jest przez rynek jako sygnał negatywny.
Teoria hierarchii źródeł finansowania	Przedsiębiorstwo kieruje się ściśle określoną hierarchią przy wyborze źródeł finansowania: w pierwszej kolejności wykorzystuje wewnętrzne źródła, następnie zwiększa poziom zadłużenia, a w ostatniej kolejności emituje akcje. Przedsiębiorstwo w decyzjach finansowych nie dąży do osiągnięcia optymalnej struktury kapitału.
Teoria wycucia rynku	O strukturze kapitału decyduje sytuacja na rynku kapitałowym w momencie poszukiwania kapitału i kapitałowym i ceny instrumentów finansowych w relacji do ich wartości fundamentalnej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Błach, *Ewolucja teorii struktury kapitału*, „Finanse: Czasopismo Komitetu Nauk o Finansach PAN” 2009, nr 1, s. 67-106.

Dla potrzeb finansowania krótkookresowego możliwe jest przeznaczanie części środków pochodzących z odpisu amortyzacyjnego na finansowanie inwestycji, jednakże w długim okresie deprecjacja majątku postępuje i pojawia się konieczność zapewnienia środków finansowych na jego odtworzenie. Odpisy amortyzacyjne w swej istocie są księgowym zapisem odzwierciedlającym ekonomiczną wartość zużycia użytkowanych przez przedsiębiorstwo środków trwałych²⁴⁵. Jest to element szczególnie ważny w przypadku przedsiębiorstw infrastrukturalnych, takich jak przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, energetyczne, czy właściciele dróg, gdzie funkcjonowanie oparte jest na elementach infrastruktury wymienianej/odtworzonej co dziesiątki lat. W przypadku takich przedsiębiorstw odpis amortyzacyjny służyć ma sfinansowaniu przyszłego odtworzenia istniejącego majątku, a nie

²⁴⁵ *Amortyzacja środków trwałych* (Dodatek nr 7 do Zeszytów Metodycznych Rachunkowości nr 9), <https://czasopismaksiegowych.gofin.pl/zeszyty-metodyczne-rachunkowosci/5979/spis-tresci>, dostęp: 1 maja 2021 r.

finansowaniu budowy nowych elementów infrastruktury, a obserwacja własna pozwala na stwierdzenie, iż zdarza się, że gmina narzuca zaniżanie stawek amortyzacyjnych i ogranicza w ten sposób budżet inwestycyjny przedsiębiorstwa. W przedsiębiorstwach posiadających znaczny majątek, praktykuje się ustalanie budżetu inwestycyjnego w oparciu o zasadę budżet = amortyzacja + zysk netto. To dość proste podejście sprawdza się wówczas, gdy nie występują inne znaczne korekty wyniku netto w stosunku do przepływów pieniężnych netto. Ponadto – dwoistość natury spółek komunalnych polegająca na tym, że jako spółka handlowa wprawdzie ma mieć zysk, ale jako komunalna, to już nie, sprawia, że odtworzenie majątku dla przyszłych pokoleń może być trudne.

Dopłata wspólników/akcjonariuszy jest teoretycznie jedną z najprostszych form finansowania, posiada jednak podstawowy mankament, jakim jest konieczność posiadania środków pieniężnych przez właścicieli. Spółki komunalne, w których udział mają jednostki samorządu terytorialnego, często wykazują ujemny wynik finansowy. Sytuacja ta występuje pomimo systematycznego zasilania tych podmiotów znacznymi środkami publicznymi, pochodzącymi z dotacji przekazywanych przez ich właścicieli (gminy). W rezultacie, samorządy, przenosząc swoje zadania do tworzonych spółek komunalnych oraz dostarczając środki na ich realizację, transferują swoje zadłużenie, starając się ominąć ograniczenia wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych, które nakładają limity na dług JST. Wsparcie finansowe przekazywane spółkom komunalnym przybiera różne formy, takie jak podwyższenie kapitału zakładowego, dopłaty, pożyczki czy gwarancje wykupu obligacji emitowanych przez te spółki. Proces podwyższania kapitału zakładowego oraz udzielania dopłat, często związany z koniecznością dofinansowania inwestycji podejmowanych przez spółki, wiąże się z zawieraniem umów wsparcia pomiędzy JST a spółkami. Umowy te są często wymagane przez instytucje finansujące inwestycje, takie jak kredytodawcy, ponieważ zawierają klauzule gwarantujące realizację zobowiązań przez spółki.

Z perspektywy ekonomicznej, umowy wsparcia prowadzą do przejęcia przez JST odpowiedzialności za długi spółek komunalnych. Niemniej jednak, ich konstrukcja prawna sprawia, że zobowiązania wynikające z tych umów, w przeciwieństwie do zobowiązań z tytułu

zaciąganych przez JST kredytów, wyemitowanych papierów wartościowych czy udzielonych poręczeń, nie podlegają ograniczeniom w zakresie limitów zadłużenia²⁴⁶.

Osobną kategorią kapitałów własnych, które mogą zostać wykorzystane do finansowania projektów infrastrukturalnych są kapitały (fundusze) podwyższonego ryzyka (ang. PE, Private Equity). Termin Private Equity odnosi się do wszelkich inwestycji na niepublicznym rynku kapitałowym, prowadzonych w celu uzyskania wysokiego zwrotu z poczynionych inwestycji, przede wszystkim za sprawą zysku kapitałowego (rozumianego jako różnica między ceną nabycia i sprzedaży udziałów/akcji) i do inwestycji we wszystkich stadiach rozwoju przedsiębiorstwa, w tym także w spółki dojrzałe, o ugruntowanej pozycji²⁴⁷. Ww. zysk kapitałowy, realizowany jest po osiągnięciu założonych celów inwestycji. Wyjście z inwestycji to sprzedaż udziałów lub papierów wartościowych znajdujących się w posiadaniu funduszu PE. Pośród metod wyjścia z inwestycji wyróżnia się: sprzedaż inwestorowi branżowemu, ofertę publiczną (w tym pierwszą ofertę publiczną), sprzedaż innemu funduszowi PE, sprzedaż instytucji finansowej, umorzenie akcji przez spółkę i wypłatę inwestorowi wynagrodzenia z tytułu umorzenia, likwidację spółki²⁴⁸.

Inwestycje funduszy Private Equity w sektor wodociągowo-kanalizacyjny nie są zbyt powszechne. W 2008 roku fundusz Private Equity Bridgepoint nabył 25% udziałów w hiszpańskiej firmie wodociągowo-kanalizacyjnej Aqualia za 180 mln euro. Przez 7 lat inwestycji, Aqualia znacząco rozwinęła swoją działalność, zwiększając przychody o 50% i podwajając zysk operacyjny. W 2015 roku Bridgepoint sprzedał swoje udziały, osiągając wewnętrzną stopę zwrotu na poziomie 25%²⁴⁹. W Wielkiej Brytanii, w 2007 roku fundusz Borealis Infrastructure oraz Kuwait Investment Office nabyły 23% udziałów w brytyjskim operatorze wodociągowo-kanalizacyjnym Severn Trent Water za 1,6 mld funtów. Inwestorzy PE wspierali spółkę w realizacji programu inwestycyjnego wartego 3,7 mld funtów oraz poprawie efektywności operacyjnej. W 2015 roku udziały zostały sprzedane z zyskiem²⁵⁰.

²⁴⁶ Najwyższa Izba Kontroli, *Finansowanie i wspieranie działalności spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim*, 2021 r. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25338,vp,28094.pdf>, dostęp 03 września 2024 r.

²⁴⁷ R. Wright, M. Ken, *Venture Capital and Private Equity: A Review and Synthesis*, „Journal of Business Finance & Accounting” 1998, t. 25, nr 5-6, s. 521.

²⁴⁸ E. Bandera, *Rynek pozyskiwania funduszy private equity w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, „Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku” 2014, t. 20, s. 29.

²⁴⁹ *Consortium Announces Investment in Thames Water*, <https://www.omersinfrastructure.com/news/consortium-announces-investment-in-thames-water/>, dostęp: 3 września 2024 r.

²⁵⁰ *Kuwait Investment Authority (KIA)*, <https://www.infrappworld.com/company/kuwait-investment-authority-kia-wren-house-infrastructure-management>, dostęp: 3 września 2024 r.

Wreszcie, w 2017 roku fundusz Cube Infrastructure Managers przejął 100% udziałów francuskiego operatora wodociągowo-kanalizacyjnego Saur za 1 mld euro. Celem inwestycji było wsparcie rozwoju firmy poprzez akwizycje i inwestycje w modernizację infrastruktury.²⁵¹ Powyższe przykłady pokazują, że fundusze Private Equity mogą skutecznie inwestować w infrastrukturę komunalną, w tym spółki wodociągowo-kanalizacyjne, dostarczając kapitał na rozwój i modernizację przy jednoczesnym dzieleniu się ryzykiem inwestycyjnym.

5.4. Zewnętrzne źródła bezzwrotne w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych

Niewątpliwie członkostwo w UE przyczynia się do wzrostu tempa rozwoju gospodarczego. Akcesja Polski do struktur Unii Europejskiej w maju 2004 roku dała początek procesowi integracji gospodarczej z jednym z najbogatszych systemów gospodarczych świata. Finansowane ze środków UE programy mają m.in. na celu rozbudowę oraz modernizację infrastruktury techniczno-ekonomicznej i społecznej, czyli wypełnianie luk infrastrukturalnych (infrastruktura komunalna, społeczna, energetyczna, teleinformatyczna) występujących w wielu regionach. Polityka regionalna zarówno krajowa, jak i UE ukierunkowana jest na redukcję dysproporcji przestrzennych w poziomie rozwoju gospodarczego i jakości życia obywateli, i wykorzystuje do tego celu narzędzia, jakimi są fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności. Spośród wszystkich funduszy UE poniżej scharakteryzowano tylko te, których wpływ na rozwój infrastruktury jest największy.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) (ang. European Regional Development Fund – ERDF) – to fundusz strukturalny powołany w 1975 roku jako reakcja na coraz głębsze rozbieżności w rozwoju regionów, spowodowane kryzysem gospodarczym i przystąpieniem do UE Wielkiej Brytanii i Irlandii. Działalność EFRR określa Art. 160 Traktatu ustanawiający Wspólnotę Europejską: „Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ma na celu przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych”²⁵². Działania współfinansowane przez fundusz, a istotne z punktu finansowania infrastruktury, to²⁵³:

²⁵¹ A. Roelens, *Responsible Investment Report 2022*, Cube Infrastructure Managers.

²⁵² *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* z 25 marca 1957 r., art. 160.

²⁵³ J. Szlachta, *Polityka regionalna i fundusze strukturalne Unii Europejskiej – „Podręcznik kierownika projektów europejskich”*, Gdańsk 2004, s. II/4

- rozwój środowiska produkcyjnego zwłaszcza w celu podniesienia konkurencyjności firm (przede wszystkim sektora małych i średnich przedsiębiorstw, poprzez rozwój ich potencjału produkcyjnego);
- wzrost atrakcyjności regionów poprzez poprawę standardu infrastruktury,
- ochrona i poprawa stanu środowiska przyrodniczego;

Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (ang. Just Transition Fund – JST) to nowy instrument finansowania na lata 2021-2027 z budżetem UE w wysokości 19,2 mld EUR. Wspiera on terytoria najbardziej wymagające z punktu widzenia transformacji w kierunku neutralności klimatycznej. W szczególności, ma wesprzeć regiony zależne od stałych paliw kopalnych oraz od wysokoemisyjnych gałęzi przemysłu w łagodzeniu społeczno-gospodarczych skutków transformacji. Aby osiągnąć ten cel, fundusz wspiera inwestycje w łączność cyfrową, czyste technologie energetyczne, redukcję emisji, regenerację terenów przemysłowych, przekwalifikowanie pracowników i pomoc techniczną²⁵⁴.

Osobnym i niezwykle ważnym ze względu na skalę i zakres, nie zaliczanym do funduszy strukturalnych jest Fundusz Spójności. Pomoc z Funduszu Spójności ma zasięg krajowy, a nie regionalny, jak w przypadku funduszy strukturalnych. Fundusz ten powstał na mocy Traktatu z Maastricht w 1993 r. w celu zmniejszania różnic w poziomie gospodarczo-społecznym krajów i regionów Unii Europejskiej. Różnice w poziomie ekonomicznym pojawiły się wraz z przyjmowaniem do Unii kolejnych państw członkowskich, których wyniki gospodarcze odbiegały od państw najbardziej rozwiniętych. Dzięki pomocy z Funduszu Spójności kraje te mogły osiągnąć kryteria konwergencji dla unii gospodarczej i walutowej, a także kontynuować inwestycje infrastrukturalne. Od 1 maja 2004 roku z pomocy Funduszu Spójności korzysta 10 nowych państw członkowskich, w tym Polska. Środki Funduszu Spójności są kierowane do państw członkowskich, w których produkt narodowy brutto (PNB) na jednego mieszkańca jest niższy niż 90% średniej w państwach Unii Europejskiej, oraz w których opracowany został program zmierzający do spełnienia kryteriów konwergencji ustalonych w Art. 104 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Celem nadrzędnym funduszu jest wzmacnianie spójności społecznej i gospodarczej Unii poprzez finansowanie dużych projektów tworzących spójną całość w zakresie środowiska, a w szczególności

²⁵⁴ *Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji | Noty tematyczne o Unii Europejskiej | Parlament Europejski*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/214/fundusz-na-rzecz-sprawiedliwej-transformacji>, 29 lutego 2024 r., dostęp 03 września 2024 r.

finansowanie projektów zgodnych z priorytetami środowiskowej polityki oraz transportowych projektów infrastrukturalnych zidentyfikowanych w ramach wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej. Pomoc Unii Europejskiej dla sektora środowiska i sektora transportu odzwierciedla filozofię trwałego i zrównoważonego rozwoju²⁵⁵. Pomiędzy projektami z zakresu ochrony środowiska i infrastruktury transportowej musi być zachowana równowaga podziału funduszy, która została ustanowiona na poziomie 50% dla każdego sektora.

Warunkiem uzyskania dofinansowania z funduszy strukturalnych UE i Funduszu Spójności jest przygotowywanie ww. programów operacyjnych horyzontalnych i sektorowych, bądź też programów rozwoju regionalnego, w ramach których w danym państwie członkowskim realizowane są działania wykorzystujące narzędzia polityki regionalnej UE. Programy operacyjne mają za zadanie przekształcenie ogólnej strategii rozwoju państwa i regionu w „priorytety”, „działania” oraz w plan finansowy. Każdy z programów operacyjnych składa się zatem z priorytetów i działań, które szczegółowo określają sposób osiągnięcia celów i strategii określonych w Krajowym Planie Odbudowy (KPO). Priorytety KPO, w ramach których możliwe są do sfinansowania projekty infrastrukturalne, dotyczą zarówno zadań z zakresu zrównoważonego rozwoju, jak i nowoczesnego zarządzania sferą usług publicznych²⁵⁶:

- transformacja cyfrowa (projekty związane z e-administracją, e-finansami, e-rolnictwem, procesem inwestycyjnym i zagospodarowaniem przestrzennym, platformy e-usług publicznych, rozwój infrastruktury danych przestrzennych, udostępnianie zasobów naukowych, kulturowych i administracji);
- zielona, inteligentna mobilność (modernizacja istniejącej infrastruktury kolejowej, eliminacja wąskich gardeł na sieci transportu kolejowego, inwestycje na rzecz zeroemisyjnego transportu zbiorowego w miastach (zakupy tramwajów);
- zielona energia i zmniejszenie energochłonności (inwestycje w polskie elektrownie wiatrowe na Bałtyku, budowa portów instalacyjnych i serwisowych dla morskich farm wiatrowych na polskim wybrzeżu);

²⁵⁵ *Fundusz Spójności | Noty tematyczne o Unii Europejskiej | Parlament Europejski*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/96/fundusz-spojnosci>, 31 marca 2024 r., dostęp 03 września 2024 r.

²⁵⁶ *Krajowy Plan Odbudowy - Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej*, <https://www.kpo.gov.pl/>, dostęp 14 września 2024 r.

- Program Czyste Powietrze (dofinansowanie wymiany nieefektywnych źródeł ciepła i termomodernizacji budynków jednorodzinnych w celu zwiększenia efektywności energetycznej i poprawy jakości powietrza).

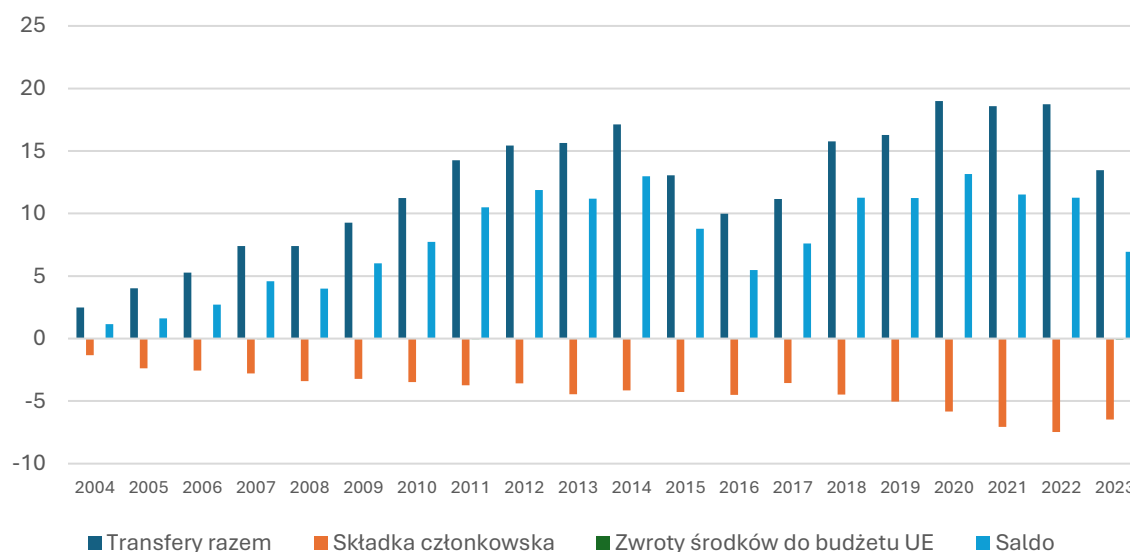
Program musi zawierać przede wszystkim priorytety programu, skwantyfikowane cele oraz ocenę przewidywanego oddziaływania. Ponadto, musi przedstawiać opis działań planowanych dla wdrażania priorytetów, a także plan finansowy dla każdego priorytetu i roku, alokację finansową z poszczególnych funduszy strukturalnych, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, innych instrumentów finansowych oraz całkowitą sumę środków publicznych i prywatnych związanych z udziałem każdego z funduszy. Istotne są również postanowienia dotyczące wdrażania programu operacyjnego. tzn. opis działań związanych z zarządzaniem programem (w tym wskazanie instytucji zarządzającej), opis systemów monitoringu i oceny, określenie zasad transferu środków finansowych oraz określenie zasad kontroli programu operacyjnego²⁵⁷. Zarządzanie alokacją środków z budżetu UE realizowane jest zatem w oparciu zasady wynikające z koncepcji New Public Management.

Podmiotami odpowiedzialnymi za realizację programów rozwojowych na szczeblu krajowym są Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, oraz poszczególne Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W ciągu dwudziestu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej, Polska otrzymała z UE 250,15 mld EURO, przy czym składki członkowskie do budżetu UE wyniosły 86,29 mld EURO²⁵⁸. Na jedno EURO wpłacone do budżetu UE przypada 2,89 EURO otrzymanego z budżetu UE. Transfery z UE sukcesywnie rosły w latach 2004-2014 (Wykres 15).

²⁵⁷ *Szczegółowy Opis Priorytetów programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021-2027 - Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej*, <https://poir.gov.pl/strony/o-programie/fe-dla-nowoczesnej-gospodarki/aktualnosci/szop-programu-feng-2021-2027/>, 17 stycznia 2023 r., dostęp 03 września 2024 r.

²⁵⁸ Ministerstwo Finansów, *Transfery finansowe Polska – budżet UE*. Dane za okres do końca kwietnia 2024, <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska>, dostęp: 3 września 2024 r.

Wykres 15. Transfery pomiędzy UE a Polską w latach 2004-2023 (mld euro)



Źródło: opracowanie własne na podstawie : Ministerstwo Finansów, *Transfery finansowe Polska – budżet UE*, <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska>, dostęp: 3 września 2024 r. Dane za okres do końca kwietnia 2024.

W okresie lat 2015-2017 widoczny jest spadek kwot wypłacanych z UE do Polski związany z tym, że część środków z poprzedniej perspektywy (2007-2013) została już wykorzystana, a nowa pula funduszy była jeszcze w trakcie wdrażania, ponadto uruchomienie nowych programów operacyjnych na lata 2014-2020 nastąpiło z opóźnieniem. Pierwsze konkursy i nabory wniosków odbyły się dopiero w 2016 roku, co przełożyło się na mniejszą liczbę zrealizowanych projektów i wypłaconych środków w początkowym okresie. W latach 2018-2022 transfery z UE ponownie wzrastały. Zauważalny jest wzrostowy trend wielkości składki członkowskiej płaconej przez Polskę do budżetu UE. Bez wątpienia modernizacja infrastruktury komunalnej i transportowej została w Polsce przyspieszona dzięki dostępowi do funduszy strukturalnych²⁵⁹. Po ponad 20 latach członkostwa Polski w UE wymienić można następujące bezpośrednie efekty związane z wdrażaniem projektów współfinansowanych dotacjami w zakresie infrastruktury²⁶⁰:

- ponad 9 tys. km sieci wodociągowej i prawie 35 tys. km sieci kanalizacyjnej;
- przeszło 900 nowych i dostosowanych do aktualnych wymogów oczyszczalni ścieków;
- 2 153 km sieci ciepłowniczej;

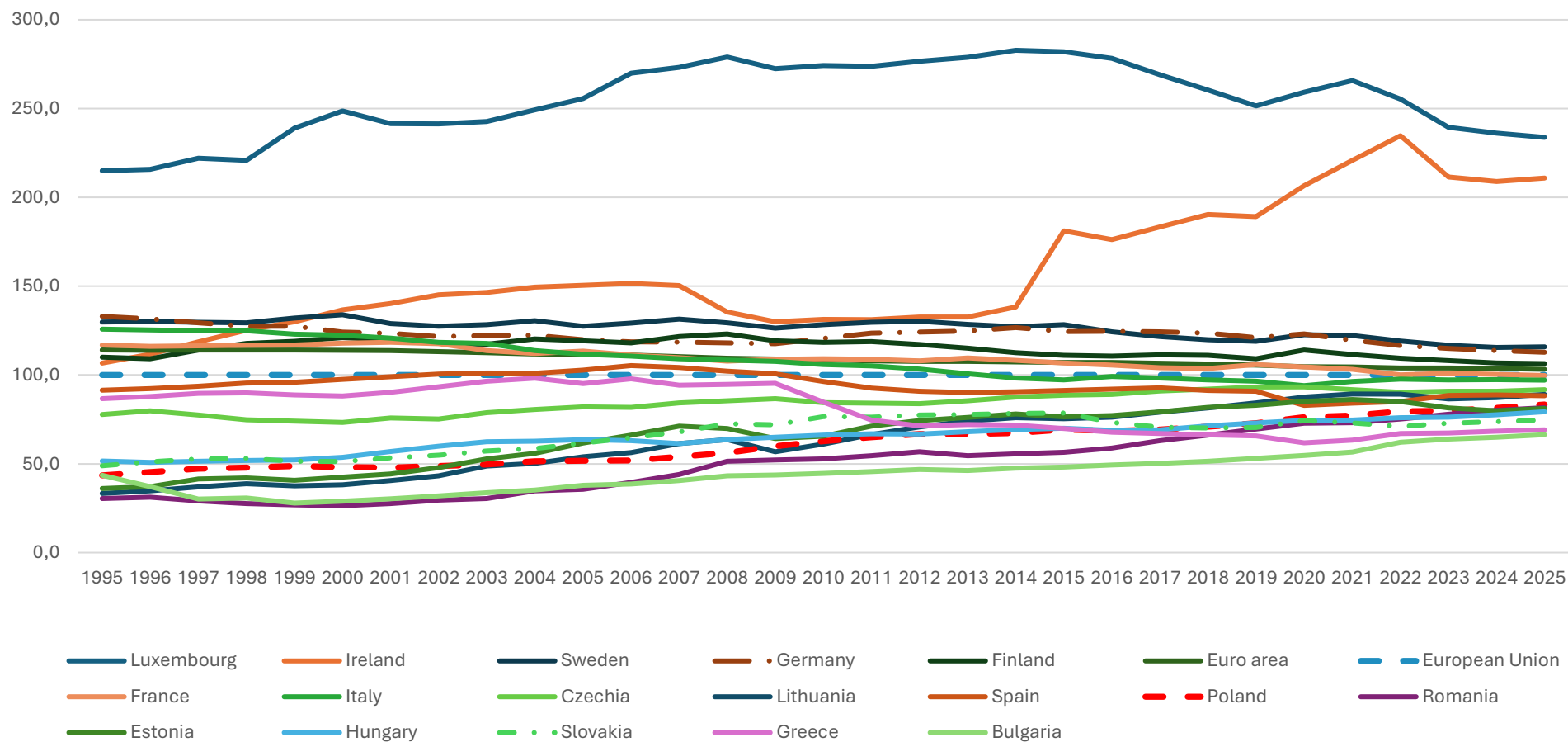
²⁵⁹ D. Hubner, *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na wzrost gospodarczy w Polsce* https://tiger.edu.pl/kolodko/ksiazki/Kolodko-Strategia_szybkiego_wzrostu.pdf, dostęp: 11 września 2024 r.

²⁶⁰ „Efekty – Biuletyn Funduszy Europejskich” 2024, nr 13/62, s. 9.

- 5,3 mln gospodarstw domowych, które znalazły się w zasięgu sieci szerokopasmowej (nieco ponad 1/3 wszystkich gospodarstw domowych w Polsce);
- około 20 tys. szkół, które uzyskały dostęp do szybkiego, bezpiecznego Internetu (ok. 90 proc. wszystkich szkół w Polsce);
- 500 tys. założonych firm, przede wszystkim przez osoby bezrobotne;
- ponad 4 tys. km wybudowanych i zmodernizowanych autostrad i dróg ekspresowych oraz ponad 15 tys. km dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych;
- ponad 6,3 tys. km nowych lub unowocześnionych linii kolejowych.

Dzięki inwestycjom infrastrukturalnym różnica w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy Polską, a UE od przeszło 20 lat systematycznie maleje. Wskaźnik PKB per capita wyrażony w ujęciu względnym do poziomu UE (biorący pod uwagę poziom cen w danym kraju) zachowuje tendencję wzrostową w całym zakresie lat 1995-2023. Relacja między PKB nominalnym UE27 a PKB Polski w parytecie siły nabywczej stanowiła w 2000 roku ok. 48,2%, a w 2023 roku było to już 79,9%. Jednocześnie w okresie lat 2004-2023 wzrost PKB Polski był wyższy niż wzrost PKB liczony dla krajów wchodzących obecnie w skład UE. Zatem Polska gospodarka rozwijała się dynamiczniej niż gospodarki obecnych członków UE, ale temu procesowi towarzyszył także szybszy proces wzrostu cen (Wykres 16).

Wykres 16. Zestawienie indeksów PKB per capita w cenach bieżących odniesionych do poziomu cen UE (UE=100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *AMECO database – European Commission*, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/ameco-database_en, dostęp: 4 września 2024 r.

5.5. Obligacje w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych

Obligacja jest to instrument finansowy, którego emitent jest dłużnikiem obligatariusza (posiadacza obligacji) i który zobowiązuje się wobec niego do świadczenia, polegającego na okresowych płatnościach odsetek i wykupie obligacji²⁶¹. Podstawową cechą odróżniającą obligacje od papierów udziałowych jest brak praw do majątku emitenta ani praw do wpływania na prowadzenie działalności gospodarczej emitenta. Wyjątkiem od tej reguły są obligacje zamienne na akcje, które w przypadku skorzystania z prawa zamiany dają właścicielowi możliwość wykonywania praw korporacyjnych na takich samych zasadach, jak prawa udzielone akcjonariuszom²⁶². Gonzalez et. al. Zwraca uwagę również na możliwość ustalenia prawa zamiany obligacji na akcje w przypadku spełnienia przez podmiot zadeklarowanych celów zrównoważonego rozwoju. W tym sensie obligacje takie stają się zrównoważonym instrumentem finansowania typu mezzanine²⁶³.

W przypadku finansowania projektów infrastrukturalnych istotnymi rodzajami obligacji są obligacje przychodowe i komunalne. Obligacje przychodowe, w przeciwieństwie do obligacji zwykłych, w przypadku których emitent odpowiada całym swoim majątkiem za zobowiązania z nich wynikające, umożliwiają ograniczenie odpowiedzialności emitenta za zobowiązania wynikające z tych obligacji do kwoty przychodów lub wartości majątku przedsięwzięcia sfinansowanego środkami z ich emisji.²⁶⁴ Obligacje przychodowe z uwagi na swą istotę są jednym z najczęściej stosowanych przez podmioty realizujące inwestycje komunalne źródeł finansowania tych inwestycji. Emitentami obligacji przychodowych, mogą być²⁶⁵:

- jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki;
- Bank Gospodarstwa Krajowego;
- Polski Fundusz Rozwoju S.A., zgodnie z ustawą o systemie instytucji rozwoju;

²⁶¹ K. Jajuga, *Obligacje i akcje*, Warszawa 2009, s. 5.

²⁶² K. Grybionko, *Obligacje. Podstawowe pojęcia*, <https://portalkomunalny.pl/plus/arttykul/obligacje-podstawowe-pojecia/>, dostęp: 4 września 2024 r.

²⁶³ J.D. Gonzalez-Ruiz i in., *Investment valuation model for sustainable infrastructure systems: Mezzanine debt for water projects*, „Engineering, Construction and Architectural Management” 2019, t. 26, nr 5, s. 21.

²⁶⁴ M. Poślad, S. Thiel, T. Zwoliński, *Akcje i obligacje korporacyjne – oferta publiczna i rynek regulowany*, Warszawa 2006, s. 132.

²⁶⁵ *Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach* (Dz. U. 2015 poz. 238).

- spółki zależne wymienione w tej samej ustawie;
- spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w których Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego posiadają więcej niż 50% głosów, o ile ich działalność dotyczy zaspokajania potrzeb lokalnych lub zadań użyteczności publicznej;
- spółki akcyjne lub spółki z o.o., których głównym celem jest realizacja zadań użyteczności publicznej na podstawie umowy z państwem lub jednostkami samorządu terytorialnego, pod warunkiem, że umowa trwa co najmniej tak długo, jak okres zapadalności obligacji;
- spółki akcyjne, które na podstawie zezwolenia wykonują zadania z zakresu użyteczności publicznej, w tym transportu lub infrastruktury komunikacyjnej, przez co najmniej okres równy zapadalności obligacji;
- spółki, które zawarły umowę na budowę i eksploatację autostrady płatnej, zgodnie z odpowiednimi przepisami.

Obligacje komunalne są dłużnymi instrumentami finansowymi emitowanymi przez JST, takie jak gminy czy miasta. Kluczowym rozróżnieniem obligacji komunalnych od innych rodzajów obligacji jest podmiot emitenta. Z uwagi na specyfikę emitenta, inwestorzy mogą być zainteresowani inwestowaniem w te papiery wartościowe. JST mają ustawowy obowiązek realizowania zadań, które często są wysoce kapitałochłonne. Konstrukcja ustawowa obligacji komunalnych zapewnia tym podmiotom względnie stały i bezpieczny dopływ środków pieniężnych, co sprawia, że ryzyko inwestycji w obligacje komunalne jest stosunkowo niskie. Jak zauważa G. Kozuń-Cieślak, publicznoprawny status emitenta oraz regulacje prawne, które ustanawiają maksymalne limity zadłużenia i stwarzają różnorodne zabezpieczenia dla zaciąganych zobowiązań, sprawiają, że obligacje komunalne są instrumentem finansowym, który pod względem bezpieczeństwa ustępuje jedynie obligacjom Skarbu Państwa²⁶⁶.

Obligacje komunalne są definiowane jako papiery wartościowe w randze długu publicznego, emitowane w celu sfinansowania projektów inwestycyjnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Warto podkreślić, że termin „obligacje komunalne” nie odnosi się do obligacji emitowanych przez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, które klasyfikowane są jako bardziej ryzykowne obligacje korporacyjne²⁶⁷.

²⁶⁶ G. Kozuń-Cieślak, *Obligacje komunalne. Instrument dłużny dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 56.

²⁶⁷ W. Gradoń, *Emisja obligacji korporacyjnych, a ryzyko uczestników rynku*, Katowice 2014, s. 95.

Z punktu widzenia charakteru projektu do sfinansowania wyróżnia się obligacje zrównoważone, społeczne, zielone, transformacyjne²⁶⁸ (Rysunek 11).

Rysunek 11. Klasyfikacja rodzajów obligacji finansujących zrównoważony rozwój



Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Gałkowski, T. Kołodziejczyk, *Perspektywy rozwoju rynku zielonych obligacji w Polsce*, KPMG, 2021 r. s.14

W celu przeciwdziałania praktykom polegającym na przypisywaniu „zrównoważonych cech” realizowanym projektom, które to w rzeczywistości zrównoważone nie były, Komisja Europejska w październiku 2023 r. ustanowiła Standard Zielonych Obligacji²⁶⁹. Zgodnie z tym standardem wyróżnia się następujące rodzaje tzw. obligacji środowiskowych²⁷⁰:

- Europejska Zielona Obligacja (EZO) (ang. European Green Bond, EuGB) – musi spełniać jednolity zbiór szczegółowych wymogów dotyczących obligacji emitowanych przez przedsiębiorstwa finansowe i niefinansowe oraz emitentów długu państwowego, którzy chcą stosować oznakowanie „Europejska Zielona Obligacja” lub „EuGB” w odniesieniu do takich obligacji;
- obligacje powiązane ze zrównoważonym rozwojem – wszelkiego rodzaju instrumenty dłużne, których charakterystyka finansowa lub strukturalna zależy od tego, czy emitent osiąga uprzednio określone cele dotyczące środowiska;
- obligacje wprowadzane do obrotu jako zrównoważone środowiskowo – ich emitenci chcą ujawniać informacje na temat zrównoważenia środowiskowego, ale z różnych powodów nie stosują oznakowania „europejska zielona obligacja” lub „EuGB”.

²⁶⁸ A. Gałkowski, T. Kołodziejczyk, *Perspektywy rozwoju rynku zielonych obligacji w Polsce*. Raport KPMG, 2021 r.

²⁶⁹ *Europejskie zielone obligacje: nowe rozporządzenie o zrównoważonym finansowaniu*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/10/24/european-green-bonds-council-adopts-new-regulation-to-promote-sustainable-finance/>, dostęp: 4 września 2024 r.

²⁷⁰ Ibid.

Zielone obligacje formą dłużnego finansowania projektów związanych ze zrównoważonym rozwojem, charakteryzujące się koniecznością określenia celu wykorzystania środków pochodzących z emisji. Zielone obligacje zostały, oprócz wspomnianego Rozporządzenia UE w sprawie zrównoważonego finansowania, również w szczególowy sposób zdefiniowane w cenionych przez rynek ale niewiążących wytycznych Międzynarodowego Stowarzyszenia Rynków Kapitałowych (ang. International Capital Market Association, ICMA) pod nazwą „Green Bond Principles” (GBP) oraz Inicjatywy na rzecz Obligacji Klimatycznych (ang. Climate Bonds Initiative, CBI) pod nazwą „Climate Bonds Standard” (CBS)²⁷¹.

Niezależnie jednak od źródła definicji, kluczowym komponentem tego instrumentu jest cel wykorzystania środków. Środki pochodzące z emisji obligacji środowiskowych muszą być przeznaczane na „zielone” projekty, opisane w „Ramach Emisji Zielonych Obligacji” – rami emisji zielonych obligacji zostały opracowane przez Ministra Rozwoju i Finansów, zgodnie z ww. Green Bond Principle²⁷². Kategorie projektów, które mogą być finansowane środkami z emisji, obejmują np. energetykę odnawialną, czysty transport, efektywność energetyczną czy zielone budynki. Nie wszystkie projekty, które wpisują się w szeroko zdefiniowane kategorie ICMA, mogą być finansowane środkami pochodzącymi z emisji. Emitenci definiują kryteria klasyfikacji projektów dla wszystkich kategorii, a obecnie standardem stają się techniczne kryteria klasyfikacji Taksonomii UE²⁷³. Po drugie, na mocy GBP zielona obligacja musi spełniać wymogi w zakresie procesu oceny i selekcji projektów. Emitent obligacji powinien jasno przedstawić inwestorom cele związane ze zrównoważoną polityką środowiskową, proces służący emitentowi do klasyfikacji projektów jako zielone według wyżej wymienionych kategorii, kryteria kwalifikacji i w miarę możliwości ewentualnej dyskwalifikacji projektów oraz proces identyfikacji potencjalnych zagrożeń w zakresie realizacji projektów ekologicznych i społecznych. Trzecie kryterium GBP dot. zarządzania środkami przewiduje, że środki z emisji zielonych obligacji lub równa im kwota, powinny zostać wpłacone na subkonto, przeniesione do osobnego portfela lub być w inny, odpowiedni sposób monitorowane przez emitenta oraz znajdować odzwierciedlenie w formalnych, wewnętrznych procedurach emitenta powiązanych z jego polityką kredytową i inwestycyjną w zakresie zielonych

²⁷¹A. Gałkowski, T. Kołodziejczyk, *Perspektywy rozwoju rynku zielonych obligacji w Polsce...*

²⁷² *The Green Bond Framework*, <https://www.gov.pl/web/finance/issues-international-bonds>, dostęp: 4 września 2024 r.

²⁷³ *Zielone obligacje*, <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/risk/articles/zielone-obligacje.html>, dostęp: 4 września 2024 r.

projektów. Dopóki zielone obligacje pozostają w obiegu, saldo monitorowanych środków należy aktualizować okresowo, tak aby uwzględniało ono środki przydzielone w danym okresie na rzecz uprawnionych projektów ekologicznych. Emitent powinien informować inwestorów o planowanej czasowej alokacji/inwestycji środków nieprzydzielonych jeszcze do projektów. Wreszcie, czwarte kryterium GBP dotyczące raportowania zakłada, że emitenci powinni gromadzić i udostępniać informacje dotyczące wykorzystania środków z emisji. Informacje te powinny być aktualizowane corocznie do czasu pełnego przydzielenia środków oraz w sposób terminowy w przypadku istotnych zmian. Roczny raport powinien obejmować listę projektów, którym przydzielono środki z emisji zielonych obligacji, wraz z krótkim opisem projektów i ich oczekiwanego oddziaływania na środowisko oraz wskazaniem przydzielonych kwot. Jeżeli zasady poufności, wrażliwość informacji pod względem handlowym lub duża liczba projektów ograniczają w jakikolwiek sposób szczegółowość informacji, które emitent jest w stanie udostępnić, GBP zalecają prezentowanie informacji uogólnionych lub w postaci zagregowanego portfela (np. wartości procentowych środków przydzielonych konkretnym kategoriom projektów). Przejrzystość jest szczególnie istotna w przekazywaniu informacji dotyczących oczekiwanego oddziaływania projektów na środowisko. GBP zalecają korzystanie ze wskaźników jakościowych i ilościowych, a także przedstawienie metodyki i/lub kluczowych założeń zastosowanych podczas szacunków. Emitentów, którzy są w stanie monitorować faktyczne oddziaływanie projektów, zachęca się do zamieszczania informacji na ten temat w standardowych raportach²⁷⁴.

Pierwsze zielone obligacje zostały wyemitowane w 2007 r. przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) i Bank Światowy. Rynek obligacji zaczął „żwawiej” reagować po pierwszej zielonej obligacji o wartości 1 mld USD, która została sprzedana w ciągu godziny od emisji przez IFC w marcu 2013 roku. W listopadzie 2013 r. nastąpił punkt zwrotny na rynku w postaci pierwszej korporacyjnej zielonej obligacji wyemitowanej przez Vasakronan, szwedzką spółkę z branży nieruchomości. Do dużych emitentów korporacyjnych należą SNCF, Berlin Hyp, Apple, Engie, ICBC i Credit Agricole. Natomiast, pierwsza zielona obligacja komunalna na świecie została wyemitowana przez Massachusetts w czerwcu 2013 roku. W Europie – Göteborg wyemitował pierwszą zieloną obligację miejską w październiku 2013 roku. Stany

²⁷⁴ International Capital Market Association, *Niewiążące wytyczne dotyczące procesu emisji Zielonych Obligacji*, 2018, s. 6.

Zjednoczone są głównymi emitentami zielonych obligacji, ale emitentami są również prowincja Ontario w Kanadzie, miasto Johannesburg w RPA i prowincja la Rioja (Argentyna)²⁷⁵.

Od roku 2015, wraz z przyjęciem Celów Zrównoważonego Rozwoju ONZ i Porozumienia Paryskiego w sprawie zmian klimatu nastąpił rozwój rynku zielonych obligacji. Globalne i unijne rynki zielonych obligacji rosły średnio o 50% rocznie w latach 2015-2020, ale w 2020 r. stanowiły zaledwie 3-3,5% całkowitej emisji obligacji. W 2016 roku miała miejsce pierwsza emisja zielonych obligacji Skarbu Państwa. Polska była pierwszym państwem na świecie, które wyemitowało zielone obligacje skarbowe. Jednocześnie, nie towarzyszył temu gwałtowny rozwój rodzimego rynku zielonych obligacji. Dopiero w 2019 roku miała miejsce pierwsza emisja zielonych obligacji wśród przedsiębiorstw. Natomiast według danych GPW, na koniec 2021 roku, polski rynek zielonych obligacji korporacyjnych składał się z zaledwie 10 emitentów. Jeżeli chodzi o zagregowaną wartość emisji zielonych obligacji, Polska jest daleko w tyle za krajami Europy Zachodniej czy Skandynawii, nieznacznie wyprzedzając kraje regionu o mniej rozwiniętych rynkach kapitałowych²⁷⁶.

W literaturze przedmiotu występuje również definicja niebieskich obligacji, których przeznaczeniem jest finansowanie lub refinansowanie nowych systemów infrastruktury wodnej lub rozbudowy, ulepszenia lub modernizacji istniejących systemów infrastruktury wodnej lub związanej z uzdatnianiem wody, ochroną przeciwpowodziową. Ten rodzaj obligacji można uznać za podzbiór zielonych obligacji (ang. Climate Bonds Initiative). Kolor niebieski w tym przypadku to etykieta używana w odniesieniu do ofert obligacji, które kierują kapitał w kierunku systemów infrastruktury wodnej²⁷⁷.

Obligacje transformacyjne (ang. Transition Bonds), to obligacje, których celem emisji jest finansowanie przejścia przedsiębiorstw na bardziej zrównoważony środowiskowo model biznesowy, i tym samym ograniczenie negatywnego wpływu danego przedsiębiorstwa na środowisko naturalne (np. poprzez redukcję emisji dwutlenku węgla). Głównym czynnikiem odróżniającym obligacje zielone od obligacji transformacyjnych jest specyfika celu emisji – uczestnicy rynku postrzegają zielone obligacje jako instrumenty finansujące konkretne projekty

²⁷⁵ *Explaining green bonds*, <https://www.climatebonds.net/market/explaining-green-bonds>, dostęp: 4 września 2024 r.

²⁷⁶ *Czy kryzys energetyczny zatrzyma, czy przyspieszy zieloną transformację polskiej gospodarki?*, <https://bank.pl/czy-kryzys-energetyczny-zatrzyma-czy-przyspieszy-zielona-transformacje-polskiej-gospodarki/>, dostęp: 4 września 2024 r.

²⁷⁷ J.D. Gonzalez-Ruiz i in., *Investment valuation model for sustainable infrastructure systems: Mezzanine debt for water projects...*, s. 8.

mające jednoznacznie pozytywny wpływ na środowisko naturalne (np.: budowa elektrowni fotowoltaicznych czy nowoczesnych niskoemisyjnych budynków), podczas gdy obligacje transformacyjne finansują działania na rzecz sukcesywnego ograniczania negatywnego wpływu na środowisko dalszej działalności biznesowej przedsiębiorstw z sektorów wysokoemisyjnych oraz zmiany modelu biznesowego ich działalności na bardziej przyjazny środowisku naturalnemu²⁷⁸.

Obligacje społeczne to każdy rodzaj instrumentu obligacyjnego, z którego wpływy lub równoważna kwota będą stosowane wyłącznie do finansowania lub refinansowania w części lub w całości nowych i/lub istniejących kwalifikujących się projektów społecznych. Kategorie projektów społecznościowych związanych z infrastrukturą wskazanych przez ICMA obejmują m. in.²⁷⁹:

- dostarczanie i/lub promowanie przystępnej cenowo infrastruktury (np. czysta woda pitna, kanalizacja, urządzenia sanitarne, transport, energia);
- dostęp do podstawowych usług (np. zdrowie, edukacja i szkolenia zawodowe, opieka zdrowotna, finansowanie i finanse);
- opieka zdrowotna, przystępne cenowo mieszkania.

Obligacje zrównoważone to obligacje, z których wpływy wykorzystywane są wyłącznie do finansowania bądź refinansowania projektów spełniających kryteria zrównoważonego rozwoju. Obligacje zrównoważone spełniają cztery podstawowe kryteria ww. Green Bond Principles i Social Bond Principles (SBP) stowarzyszenia ICMA. Klasyfikacja zielonych obligacji, obligacji społecznych i obligacji zrównoważonego rozwoju pod kątem wykorzystania środków powinna być dokonywana przez emitenta w oparciu o cele finansowanych projektów. Należy zwrócić uwagę, że obligacji, które nie spełniają czterech podstawowych kryteriów Zasad GBP nie powinno się nazywać obligacjami zrównoważonymi²⁸⁰.

ICMA wyróżnia też obligacje związane ze zrównoważonym rozwojem (ang. Sustainability Linked Bonds, SLB), które służą finansowaniu lub refinansowaniu projektów lub działań powiązanych ze zrównoważonym rozwojem. Obligacje te mogą być emitowane przez przedsiębiorstwa, rządy i gminy mogą być zgodne z wytycznymi ICMA dotyczącymi obligacji

²⁷⁸ A. Gałkowski, T. Kołodziejczyk, *Perspektywy rozwoju rynku zielonych obligacji w Polsce...*, s. 15.

²⁷⁹ International Capital Market Association, *Niewiążące wytyczne dotyczące procesu emisji Społecznych Obligacji*, 2023, s. 7.

²⁸⁰ International Capital Market Association, *Sustainability-Bond-Guidelines*, 2021, s. 3-4.

na rzecz zrównoważonego rozwoju. Obligacje związane ze zrównoważonym rozwojem to wszelkiego rodzaju dłużne instrumenty finansowe, których warunki finansowe lub inne (np. zmiana okresów wykupu, zmiana obowiązkowej formy zabezpieczeń) mogą się różnić w zależności od tego, czy i w jakim zakresie emitent osiąga z góry określone cele zrównoważonego rozwoju/cele ESG. W tym sensie, emitenci zobowiązują się (co jest zapisane w dokumentacji obligacji) do poprawy wyników dotyczących zrównoważonego rozwoju w określonym z góry harmonogramie. Zatem, obligacje SLB to instrument obejmujący prognozę wyników i celów ESG, które są mierzone za pomocą uprzednio zdefiniowanych kluczowych wskaźników efektywności (ang. Key Performance Indicators, KPI) oraz oceniane w odniesieniu do zdefiniowanych celów zrównoważonego rozwoju. Przychody uzyskane z emisji obligacji SLB przeznaczone są na cele ogólne, dlatego też ich wykorzystanie nie jest czynnikiem decydującym przy ustaleniu czy dane obligacje są obligacjami SLB. Zgodnie z wytycznymi ICMA, istnieje pięć kluczowych elementów, jakie związane są z obligacjami SLB²⁸¹:

- wybór kluczowych wskaźników efektywności (KPI) – zgodnie z wytycznymi, wiarygodność rynku obligacji związanych ze zrównoważonym rozwojem będzie zależeć od wyboru jednego lub kilku wiarygodnych, powiązanych ze zrównoważonym rozwojem i strategią emitenta oraz kontrolowanych przez niego wskaźników;
- wybór liczby celów zrównoważonego rozwoju ambitny, ale realistyczny, wzbudzający zaufanie i ustalane w dobrej wierze, a emitent powinien publikować informacje o charakterze strategicznym, które mogą mieć decydujący wpływ na osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju;
- zmienne warunki finansowania zdefiniowane w dokumentach obligacji w zależności od spełnienia zdefiniowanych KPI powyżej;
- obowiązek regularnego i łatwo dostępnego raportowania z realizacji celów zrównoważonego rozwoju (opartych o KPI) oraz związanego z nimi wpływu na finansowe lub strukturalne właściwości obligacji;
- emitenci powinni ubiegać się o niezależną i zewnętrzną weryfikację spełnienia celów zrównoważonego rozwoju i wskaźników KPI przez wykwalifikowanego zewnętrznego doradcę posiadającego odpowiednią wiedzę specjalistyczną, takiego jak biegły rewident

²⁸¹ International Capital Market Association, *Zasady Obligacji związanych ze Zrównoważonym Rozwojem*, 2020, s. 2-4.

lub konsultant ds. środowiskowych, co najmniej raz w roku, a w każdym przypadku, w odniesieniu do dat / okresów istotnych dla oceny wyników.

Obligacje związane ze zrównoważonym rozwojem odróżniają się więc wyraźnie od obligacji zrównoważonych (Tabela 19).

Tabela 19. Porównanie obligacji zrównoważonego rozwoju z obligacjami powiązаныmi ze zrównoważonym rozwojem

Cecha	Obligacje zrównoważonego rozwoju	Obligacje powiązane ze zrównoważonym rozwojem
Przeznaczenie środków	Dedykowane wykorzystanie środków na konkretne projekty spełniające kryteria zrównoważonego rozwoju.	Brak ograniczeń w wykorzystaniu środków – fundusze mogą być wykorzystane na ogólne cele korporacyjne.
Struktura instrumentu	Stała struktura podobną do konwencjonalnych obligacji.	Zmienna struktura, gdzie charakterystyka finansowa (np. stopa kuponu) jest powiązana z osiągnięciem przez emitenta z góry określonych celów w zakresie zrównoważonego rozwoju.
Zachęty do osiągnięcia wyników	Brak wbudowanych zachęt do osiągnięcia wyników.	Istnienie zachęt finansowych dla emitenta do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju, ponieważ nieosiągnięcie ich skutkuje wyższymi stopami procentowymi lub karami.
Pomiar	Wpływ finansowanych projektów na rozwój.	Ogólne wyniki emitenta w zakresie zrównoważonego rozwoju wyłącznie w odniesieniu do z góry określonych KPI.
Elastyczność	Niska. Odpowiednie dla firm z konkretnymi zrównoważonymi projektami.	Większa elastyczność i dostępność dla szerszego grona firm, w tym tych z tradycyjnie nieekologicznych branż.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Simplifying Sustainable Finance – Explaining Green Bonds, Green Loans, Sustainability-Linked Loans and Bonds and More*, <https://www.sustainalytics.com/esg-research/resource/corporate-esg-blog/simplifying-sustainable-finance-green-loans-vs-green-bonds-vs-sustainability-linked-loan-and-more>, dostęp: 4 września 2024 r.

Emisja obligacji to bardziej elastyczna metoda pozyskiwania kapitału niż tradycyjny kredyt bankowy. Emitenci mają pełną swobodę w określaniu parametrów obligacji, co pozwala dostosować je do indywidualnych potrzeb. Można swobodnie ustalać takie elementy, jak wartość nominalna, sposób oprocentowania, harmonogram płatności odsetek, termin wykupu, cena emisyjna oraz formy zabezpieczenia wykupu, które mogą być opcjonalne. Ponadto, emitent ma możliwość zobowiązania się do różnych świadczeń wobec obligatariuszy. Oprócz standardowych płatności pieniężnych, takich jak zwrot kapitału i odsetek, może oferować także świadczenia niepieniężne. Przykładem są obligacje zamienne, które dają obligatariuszowi prawo do wymiany obligacji na akcje, lub możliwość objęcia akcji w ramach nowych emisji²⁸².

²⁸² W. Gradoń, *Emisja obligacji korporacyjnych, a ryzyko uczestników rynku...*, s. 95.

5.6. Kredyty i pożyczki bankowe w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych – rynek komercyjny

Ustawa Prawo Bankowe (Art. 69.1) określa kredyt jako określoną kwotę środków pieniężnych, którą na mocy umowy bank zobowiązuje się oddać do dyspozycji kredytobiorcy²⁸³. Umowa kredytu określa cel oraz okres kredytowania, a kredytobiorca zobowiązuje się do korzystania z pożyczonych środków pieniężnych na szczególnych warunkach określonych w umowie. Zwrot kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłata prowizji od udzielonego kredytu, jeśli takowa występuje są również elementami kredytu, jakie reguluje umowa. Stroną decydującą o przyznaniu kredytu jest bank, który uzależnia przyznanie kredytu od zdolności kredytowej kredytobiorcy. Przez zdolność kredytową rozumie się zdolność do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie. Kredytobiorca jest obowiązany przedłożyć na żądanie banku dokumenty i informacje niezbędne do dokonania oceny tej zdolności. Jak pisze M. Gołaszewski, najczęstszą formą finansowania dłużnego spółek komunalnych w Polsce jest właśnie kredyt bankowy, a spośród kredytów najczęściej udziela się kredytów o okresie spłaty do 20 lat, przy zmiennym oprocentowaniu opartym na WIBOR 1M lub 3M powiększonym o marżę 1-3% (głównie w zależności od terminu spłaty). W Polsce udzielaniem kredytów dla spółek komunalnych zajmuje się większość banków, także spółdzielczych. Niestety, jedynie nieduża ich część rozumie i jest w stanie zaakceptować specyfikę tych spółek, co oznacza, że większość banków będzie oceniała spółki komunalne tak jak zwykłych przedsiębiorców, co często prowadzi do odmowy udzielania kredytów²⁸⁴. Podobnie jak w przypadku obligacji, również sektor bankowy cechuje rozwój licznych produktów związanych z finansowaniem inwestycji infrastrukturalnych, wśród których można wyróżnić: zielone pożyczki i kredyty (pożyczki i kredyty ekologiczne) oraz pożyczki społeczne, które w przypadku spełniania łącznie wszystkich kryteriów zrównoważonego rozwoju – stanowią pożyczki lub kredyty zrównoważone.

Bank Światowy definiuje zielone pożyczki jako formy finansowania, które umożliwiają finansowanie projektów, które w znacznym stopniu przyczyniają się do osiągnięcia celu

²⁸³ Ustawa Prawo Bankowe (Dz.U. 1997 Nr 140 poz. 939 z późniejszymi zmianami).

²⁸⁴ M. Gołaszewski, *Finansowanie inwestycji w spółkach komunalnych*, „Pismo Samorządu Terytorialnego Wspólnota” 2019, nr 4/1270, s. 46.

środowiskowego²⁸⁵. W szerszym ujęciu, pożyczki ekologiczne to wszelkiego rodzaju instrumenty pożyczkowe i/lub warunkowe instrumenty warunkowe (takie jak kredyty, linie gwarancyjne, linie gwarancyjne lub akredytywy) udostępniane wyłącznie w celu finansowania, refinansowania lub gwarantowania, w całości lub w części, nowych i/lub istniejących zielonych projektów, które, podobnie jak zielone obligacje, spełniają określone warunki²⁸⁶:

- wykorzystanie wpływów z pożyczki jedynie na zielone projekty (w tym inne powiązane i wspierające wydatki, jak na przykład badania i rozwój), które powinny zapewniać wyraźne korzyści dla środowiska;
- proces oceny i wyboru projektów musi być transparentny, co oznacza, że pożyczkobiorca zielonej pożyczki powinien jasno zakomunikować cele w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz powiązane z nimi wskaźniki realizacji celu;
- wpływy z zielonej pożyczki podlegają specjalnym procedurom nadzorczym; muszą być przekazywane na dedykowane konto lub w inny sposób oznaczone przez pożyczkobiorcę;
- pożyczkobiorcy powinni sporządzać i przechowywać łatwo dostępne i aktualne informacje na temat wykorzystania środków, które mają być aktualizowane corocznie aż do pełnego wykorzystania pożyczki szczególną wartość w informowaniu o oczekiwanego wpływu projektów.
- audyt uzyskanego efektu środowiskowego prowadzony być musi przez uprawnioną stronę trzecią, najlepiej niezależnego audytora.

Złożoność i zakres cech definiujących kredyt sprawił, iż można wyróżnić wiele rodzajów kredytów, jednakże z punktu widzenia finansowania rozwoju infrastruktury, kluczowe jest kryterium preferencyjności i celu finansowania. Kredyty preferencyjne, związane z finansowaniem określonych projektów – w tym kontekście infrastrukturalnych związanych realizacją zasad zrównoważonego rozwoju, są udzielane na warunkach korzystniejszych niż wynikałoby to z rachunku ekonomicznego, przy czym kredytobiorca płaci jedynie część odsetek, a reszta pokrywana jest najczęściej poprzez określone agencje lub fundusze rządowe. Natomiast kryterium celu umożliwia podział na kredyty obrotowe i inwestycyjne, przy czym różnica pomiędzy tymi kredytami związana jest między innymi z przeznaczeniem tych

²⁸⁵ *Climate Explainer: Green Loans*, <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/10/04/what-you-need-to-know-about-green-loans>, dostęp: 4 września 2024 r.

²⁸⁶ Loan Market Association, *Green Loan Principles*, 2023.

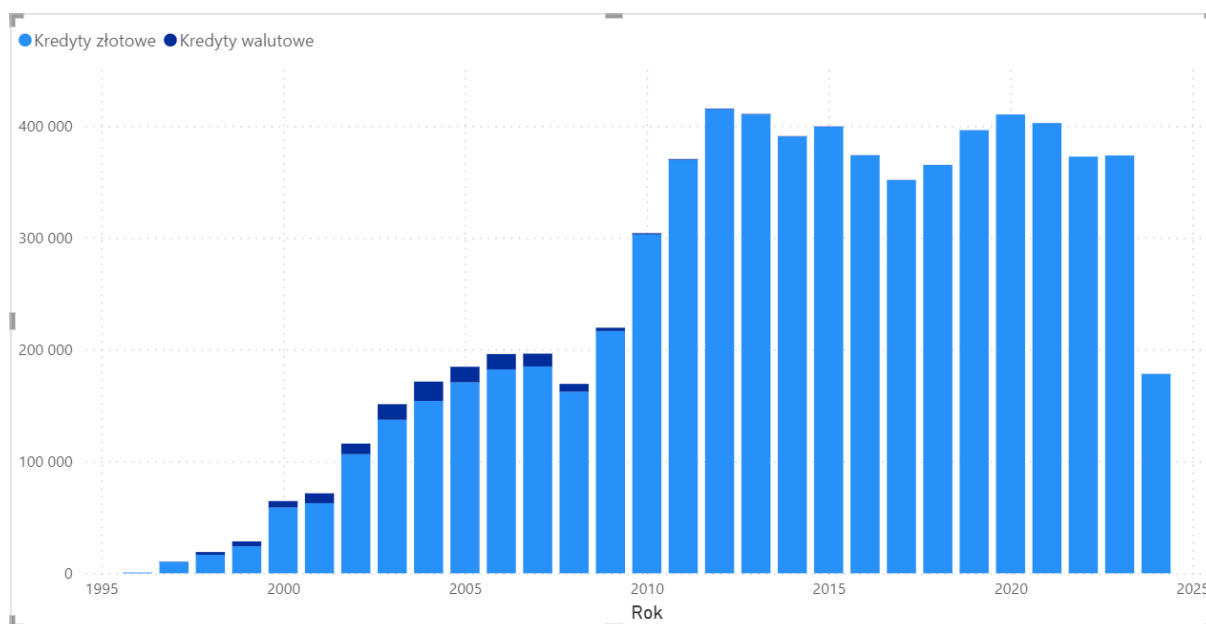
kredytów, okresie kredytowania, sposobie postawienia do dyspozycji środków finansowych, stopniu ryzyka kredytowego, rodzaju stosowanych zabezpieczeń oraz zakresie badania i oceny zdolności kredytowej. Kredyt inwestycyjny jest najczęściej udzielany na długi okres spłaty z tzw. okresem karencji, tj. okresem, w którym obsługa kredytu ograniczona jest na ogół do spłacania należnych odsetek bez konieczności płacenia rat kapitału kredytu i w dużych kwotach. Przeznaczeniem tego kredytu, w kontekście przedmiotowych inwestycji, jest zatem powiększenie środków trwałych²⁸⁷. Kredyty obrotowe przeznaczone są na finansowanie bieżących potrzeb przedsiębiorstwa związanych z zasadniczo działalnością operacyjną. Natomiast, z kredytów tego rodzaju finansuje się również różnicę między podatkiem naliczonym a należnym, gdy ten pierwszy jest wyższy, czyli gdy zachodzi podstawa do uzyskania zwrotu podatku VAT. Jest to sytuacja kluczowa z punktu widzenia inwestycji infrastrukturalnych, gdyż kredyt obrotowy będzie poprawiał płynność finansową przedsiębiorstwa realizującego znaczne wydatki związane z procesem inwestycyjnym. Dodatkowo, w przypadku dużych i kapitałochłonnych projektów może zaistnieć potrzeba utworzenia konsorcjum bankowego w celu udzielenia wspólnego kredytu. Sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku, gdy przepisy jednego banku zabraniają koncentracji kredytów na danym terenie czy w konkretnym sektorze powyżej określonego poziomu – niezależnie od limitów koncentracji wyznaczanych przez ustawę Prawo Bankowe²⁸⁸.

Charakterystyka finansów samorządu terytorialnego oraz obserwowane zmiany poziomu zadłużenia poszczególnych szczebli JST znalazły odzwierciedlenie w reorientacji podejścia banków do finansowania tychże podmiotów (Wykres 17).

²⁸⁷ G. Czapski, *Kredyty dla firm*, Siedlce 2014. s. 301.

²⁸⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo Bankowe (Dz.U. 1997 nr 140 poz. 939), Art. 79a.4.

Wykres 17. Należności sektora bankowego od JST w latach 1995-2023(mln PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Należności i zobowiązania monetarnych instytucji finansowych i banków*, <https://nbp.pl/statystyka-i-sprawozdawczosc/statystyka-monetarna-i-finansowa/naleznosci-i-zobowiazania-monetarnych-instytucji-finansowych-i-bankow/>, dostęp: 4 września 2024 r.

Jak pisze M. Ziolo, kredyty bankowe dla JST były segmentem rynku bankowego, którego wzrost dokonywał się najwolniej w roku 2007, aczkolwiek w roku 2009 liczba banków biorących udział w postępowaniach przetargowych ogłaszanych przez samorzady zwiększył się ponad dwukrotnie²⁸⁹. Wzrost wynikał z sytuacji, w której w warunkach spowolnienia gospodarczego ryzyko finansowania podmiotów sektora prywatnego przez banki znacznie wzrosło, podczas gdy finansowanie wydatków samorządowych z uwagi na brak zdolności upadłościowej tych jednostek było uznawane za bezpieczne, wymogi kapitałowe, jakie musiały spełniać banki w przypadku finansowania JST były mniejsze, oraz JST potrzebowały niezbędnych środków na finansowanie wkładu własnego w projektach współfinansowanych przez UE. Od roku 2015 widoczna jest stabilizacja wielkości zobowiązań kredytowych JST.

²⁸⁹ M. Ziolo, *Finansowanie inwestycji komunalnych przez banki*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2012, nr 46/4, s. 914.

5.7. Międzynarodowe i krajowe instytucje finansujące zrównoważony rozwój infrastruktury

5.7.1. Europejski Bank Inwestycyjny

Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) powstał w roku 1958 na mocy Traktatu Rzymskiego. Ulokowany początkowo w Brukseli, obecnie swoją siedzibę ma w Luxemburgu. Jest to bank określany mianem Banku Unii Europejskiej z uwagi między innymi na to, że właścicielami banku są państwa członkowskie UE. Bank ściśle współpracuje z organami UE w celu wspierania polityki UE. EBI pozyskuje środki finansowe na rynkach kapitałowych i pożyczka je z przeznaczeniem na projekty służące poprawie infrastruktury, dostaw energii lub norm środowiskowych zarówno w UE, jak i w krajach sąsiedzkich lub rozwijających się, naliczając przy tym stopy procentowe poniżej rynkowych. EBI to największy pożyczkodawca typu multilateralnego, którego działalność jest skupiona na terenie UE, ale również poza terenem państw członkowskich UE, w przypadku, gdy pozostaje to w interesie wspólnoty. Finansowaniu EBI podlegają koszty inwestycji, zazwyczaj w okresie do trzech lat, ale mogą być to okresy realizacji fazy inwestycyjnej dłuższe niż 3 lata. Bank zazwyczaj pokrywa do 50% całkowitego kosztu projektu, a pożyczki EBI zaczynają się od 25 mln euro²⁹⁰. Działalność EBI skoncentrowana jest wokół następujących ośmiu priorytetów strategicznych, związanych z inwestycjami infrastrukturalnymi²⁹¹ :

- zielona transformacja, w tym rozwój przełomowych technologii i energii odnawialnej (umocnienie roli EBI jako unijnego banku klimatycznego; ponad 50% inwestycji banku jest przeznaczanych na ww. cel);
- przyspieszenie cyfryzacji i innowacji technologicznych w obszarach takich jak czyste technologie, zdrowie, sztuczna inteligencja i materiały krytyczne;
- zwiększenie inwestycji w bezpieczeństwo i obronę Europy, wspierając europejski przemysł obronny i Strategiczną Europejską Inicjatywę Bezpieczeństwa;
- realizacja nowoczesnej polityki spójności, mającej na celu zmniejszenie różnic w poziomie dobrobytu między regionami UE;
- wspieranie innowacyjnego finansowania rolnictwa i biogospodarki, w tym programów ograniczania ryzyka dla tego kluczowego sektora gospodarki europejskiej;

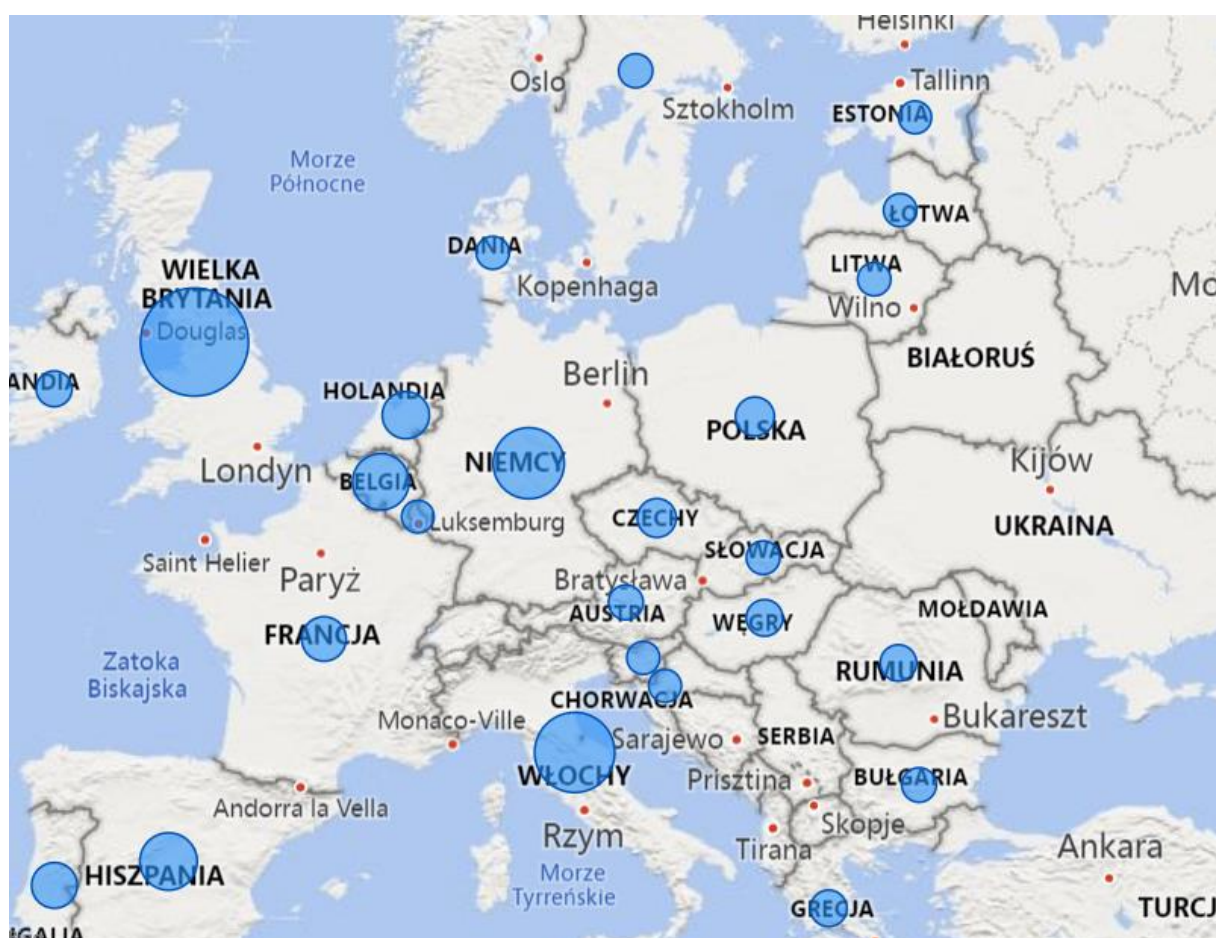
²⁹⁰ EBI oferuje mniejsze pożyczki udzielane poprzez BGK.

²⁹¹ Informacje z serwisu internetowego Europejskiego Banku Inwestycyjnego, <https://www.eib.org/en/about/at-a-glance/eib-core-strategic-priorities>, dostęp: 1 lipca 2024 r.

- promowanie inwestycji o dużym wpływie poza Unią Europejską, w tym odbudowa Ukrainy i wspieranie inicjatywy Global Gateway;
- pionierskie instrumenty finansowe dla Unii Rynków Kapitałowych, mające na celu finansowanie europejskich liderów technologicznych i innowatorów;
- wzmocnienie europejskiej infrastruktury społecznej poprzez inwestycje w mieszkalnictwo socjalne, edukację i opiekę zdrowotną.

Począwszy od roku 1959 EBI finansował projekty w wielu krajach europejskich, z czego największy udział dotyczył projektów realizowanych w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Portugalii Polsce, Włoszech, Niemczech, Belgii, Holandii (Rysunek 12).

Rysunek 12. Wysokość finansowania udzielonego przez EBI w latach 1959-2024 w sektorze wodno-kanalizacyjnym w krajach UE

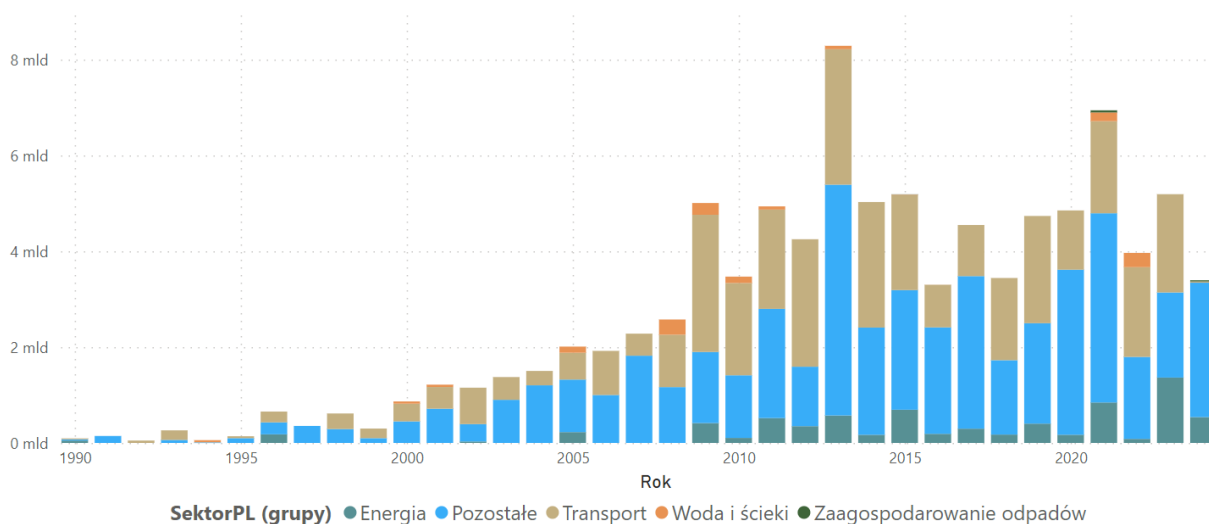


Źródło: opracowanie na podstawie: *All projects – finance and global impact worldwide*, <https://www.eib.org/en/projects/all/index>, dostęp: 4 września 2024 r.

W Polsce – podobnie jak w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej – EBI wspiera inwestycje, których celem jest zmniejszanie dysproporcji w rozwoju regionów,

wzmacnianie konkurencyjności gospodarczej oraz podnoszenie poziomu życia obywateli. Polska jest największym beneficjentem kredytów EBI wśród państw członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej od 2004 roku oraz szóstym spośród wszystkich krajów otrzymujących wsparcie z EBI. Projekty z zakresu infrastruktury wodno-kanalizacyjnej stanowią jednak znikomy udział w finansowaniu projektów ogółem (Wykres 18).

Wykres 18. Finansowanie projektów przez EIB w Polsce w latach 1990-2024 (EUR)



Źródło: opracowanie własne na podstawie *All projects – finance and global impact worldwide*, <https://www.eib.org/en/projects/all/index>, dostęp: 4 września 2024 r.

EIB współfinansuje w Polsce rozwój infrastruktury transportowej, ochrony zdrowia, infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej, która jest niezbędna z punktu widzenia zwiększania konkurencyjności polskiej gospodarki oraz podnoszenia poziomu życia. Realizowane ze wsparciem EBI projekty w dziedzinie energetyki przyczyniają się do zwiększenia efektywności polskiej infrastruktury energetycznej, a także do zaspokojenia rosnącego zapotrzebowania na energię w skali całego kraju oraz odpowiadają na potrzeby związane z energetyką ciepłą na szczeblu lokalnym. Największe udzielone w latach 2004-2023 kredyty z EBI na finansowanie infrastruktury miejskiej w gminach: Warszawa 619,82 mln EURO, Szczecin 571,69 mln EURO, Gdańsk, 426,75 mln EURO, Poznań 410,55 mln EURO)²⁹².

²⁹² *Financed projects*, „EIB.org”, <https://www.eib.org/en/projects/loans/index.htm>, dostęp 03 września 2024 r. Wyszukiwano hasła :”municipal infrastructure”

5.7.2. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju

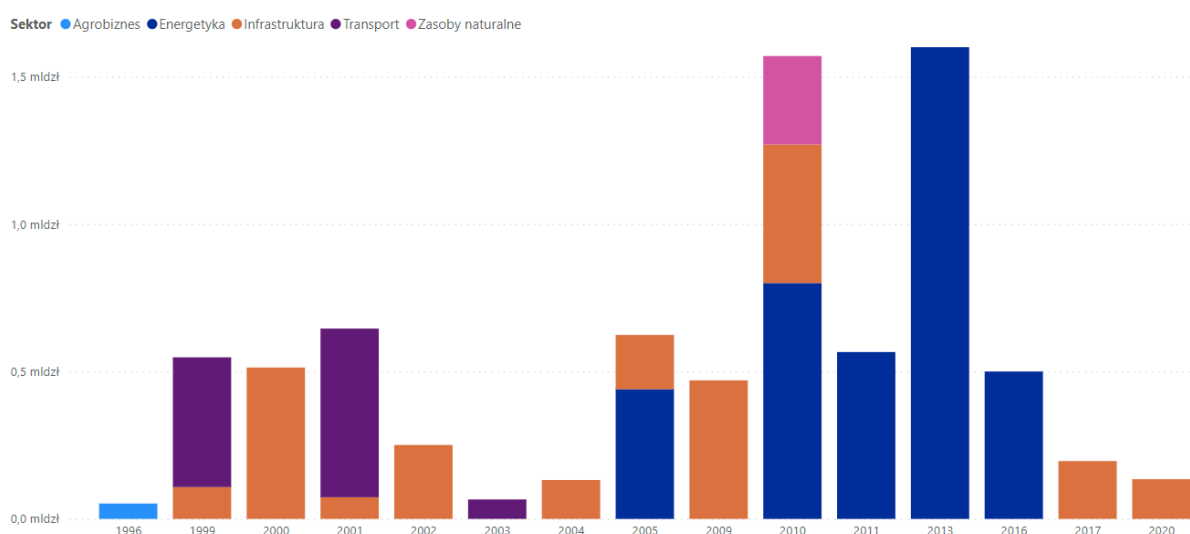
Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOiR) powstał w celu szerzenia pomocy w budowaniu nowej, post-zimno-wojennej ery na terenie Środkowej i Wschodniej Europy z inicjatywy ówczesnego prezydenta Francji Francois Mitterand. Od początku działalności, Bank czynnie uczestniczył w sferach takich jak reformy systemów bankowych, liberalizacja rynków, prywatyzacja dóbr publicznych z jednoczesnym wsparciem procesów legislacyjnych regulujących tematykę własności indywidualnej. Swoją działalnością obejmuje prawie 40 krajów położonych na terenach od Środkowej Europy, do Środkowej Azji wraz ze wschodnimi i południowymi obrzeżami Morza Śródziemnego. Bank swoim klientom oferuje produkty finansowe dopasowane do wymogów, w tym pożyczki o wartości od 3 do 250 milionów euro (około 35% finansowania projektu powinien stanowić wkład własny), oraz inwestycje kapitałowe typu Equity, polegające na wejściu kapitałowym z kwotami od 10 do 200 milionów EURO w podmiot z sektorów: przemysłowego, infrastrukturalnego bądź finansowego. Bank przyjmuje pozycję mniejszościową, a w umowie określa jasną strategię wyjścia²⁹³.

Na terytorium Polski, Bank prowadzi wsparcie trzech podstawowych obszarów. Pierwszą jest rozwój gospodarki niskowęglowej. Blisko 80% energii w Polsce produkowane jest wciąż z węgla kamiennego i brunatnego, co stawia nasz kraj na jednym z ostatnich miejsc w UE pod względem efektywności procesów energetycznych. Wspieranie rozwiązań poprawiających efektywność energetyczną oraz ograniczających produkcję gazów cieplarnianych, dywersyfikacja źródeł energii oraz stabilizacja rynku energetycznego w ciągu najbliższych lat pozostawać będą działaniami priorytetowymi Banku. Drugim obszarem wspieranym przez EIB jest zwiększenie roli sektora prywatnego w gospodarce z uwagi na to, że sektor państwowy wciąż odpowiada na znaczną część rynku w sektorze zwłaszcza energetycznym, chemicznym, surowców naturalnych, transportu oraz komunalnym. Kluczowe dla liberalizacji gospodarki jest przyspieszenie procesów wdrażania reform strukturalnych w tych sektorach, w szczególności uwzględniające wsparcie przedsięwzięć o charakterze innowacyjnym oraz dotyczących ekspansji przedsiębiorstw na nowe rynki zbytu. Trzecim obszarem jest wspieranie rozwoju zrównoważonego sektora finansowego i rynków kapitałowych mimo tego, że w okresie kryzysu finansowego, polski system bankowy pozostał stabilny, zdaniem banku występują braki systemowe wymagające poprawy, takie jak,

²⁹³ Materiały informacyjne EBRD, <https://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/loans.html>, dostęp: 1 lipca 2024 r.

wspieranie płynności sektora, obniżenie jakości portfela kredytowego, wysoki stopień awersji do ryzyka prezentowany przez sektor bankowy. Powyższe elementy utrudniają dostęp małym i średnim przedsiębiorstwom do finansowania. Bank będzie wspierał sektor finansowy w projektach zmierzających do usunięcia braków systemowych, w szczególności również w tym, aby uniezależnić system bankowy, oparty na walucie lokalnej, od transferów z zagranicy. Bank finansuje projekty w Polsce już od blisko 30 lat. Zestawienie obszarów finansowania pozwala zwrócić uwagę na zmianę udziału poszczególnych kategorii projektów w portfolio projektów na terenie Polski (Wykres 19).

Wykres 19. Finansowanie projektów w sektorze samorządowym oraz przedsiębiorstw państwowych przez EBOiR (w PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych, <http://www.ebrd.com:2024-07-02>, dostęp: 11 września 2024 r.

Zwraca uwagę wzmożona wartość wolumenu udzielanego finansowania w roku 2010 i 2013, co można przypisać okresowi stopniowego wychodzenia z kryzysu finansowego oraz udziału Banku w finansowaniu dużych inwestycji infrastrukturalnych – głównie transportowych (budowa i modernizacja autostrad, linii kolejowych, inwestycje portowe) oraz wodno-kanalizacyjne (oczyszczalnie ścieków). Od początku swej działalności w Polsce, EBRD udzielił finansowania 523 projektom na łączną kwotę 14,25 miliarda EURO. 97% z tego stanowiły projekty sektora prywatnego. 33 projekty dotyczyły finansowania wydatków sektora samorządowego oraz przedsiębiorstw państwowych.

5.7.3. Bank Gospodarstwa Krajowego

Bank Gospodarstwa Krajowego powstał 1924 r. z inicjatywy ówczesnego premiera i ministra skarbu, Władysława Grabskiego. Bank powołany został na mocy rozporządzenia

Prezydenta Rzeczypospolitej. Powstał w wyniku fuzji trzech wywodzących się z Galicji banków publicznych: Polskiego Banku Krajowego, Państwowego Banku Odbudowy i Zakładu Kredytowego Miast Małopolskich. Na swojej pierwszej konferencji prasowej 24 lutego 1928 r. ówczesną misję BGK zdefiniował następująco: „Pojęcie zysku w BGK nie może być identyczne z pojęciem zysku w innej instytucji finansowej, bo BGK nie jest instytucją, która by pracowała na zysk. Zysk banku – to postęp ogólny w życiu gospodarczym Polski”²⁹⁴.

Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) odgrywa istotną rolę w finansowaniu inwestycji w Polsce. Jako państwowy bank rozwoju, BGK pełni kluczową funkcję w realizacji polityki gospodarczej rządu, wspierając różne sektory gospodarki poprzez finansowanie projektów infrastrukturalnych. Oprócz projektów samorządowych w zakresie infrastruktury publicznej, ochrony środowiska i budownictwa mieszkaniowego, BGK angażuje się w finansowanie inwestycji w różnych obszarach, w tym związanych z rozwojem przedsiębiorczości. BGK uczestniczy również w finansowaniu projektów związanych z ochroną dziedzictwa kulturowego i rewitalizacją obszarów przemysłowych. Misją BGK jest wspieranie zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. BGK i podmioty wchodzące w skład grupy BGK są inicjatorami i uczestnikami współpracy między biznesem, sektorem publicznym i instytucjami finansowymi²⁹⁵.

Kluczowe dla funkcjonowania banku było wejście z dniem 1 stycznia 2010 r. w życie nowelizacji ustawy o finansach publicznych, która dokonała zmian, w szczególności w gospodarce środkami unijnymi. Zgodnie z ww. ustawą środki pochodzące z UE na współfinansowanie projektów inwestycyjnych zostały wyłączone z budżetu państwa i powstał specjalny budżet środków europejskich²⁹⁶. Środki finansowe z tego wyodrębnionego budżetu przekazywane są poszczególnym beneficjentom w formie płatności realizowanej przez Bank Gospodarstwa Krajowego, który zaczął pełnić funkcję „kasjera” dokonującego wypłat dofinansowania. W nowym systemie rozliczania dotacji unijnych środki pieniężne przelewane bezpośrednio przez BGK nie stanowią jak wcześniej dotacji celowych, a jedynie płatności realizowane ze środków europejskich. Wypłata pieniędzy uruchamiana jest na podstawie zleceń

²⁹⁴ *100 lat Banku Gospodarstwa Krajowego* [na: „WIB”, <https://wib.org.pl/100-lat-banku-gospodarstwa-krajowego/>, 29 maja 2024 r., dostęp 14 września 2024 r.

²⁹⁵ *Sprawozdanie Zarządu z działalności Grupy Banku Gospodarstwa Krajowego w 2021 roku* (obejmujące *Sprawozdanie Zarządu z działalności Banku Gospodarstwa Krajowego*), https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Sprawozdanie_finansowe/2021-skonsolidowane/SSD_BGK_2021-12-31_PL.xhtml, s. 4, dostęp: 5 września 2024 r.

²⁹⁶ *Ustawa z dnia 7 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz.U. 2023.0.1270 t.j.), art. 117.

wystawianych przez instytucje zawierające z beneficjentami umowy o dofinansowanie projektów z UE. Ustawa przewiduje też możliwość otrzymania przez beneficjenta dodatkowego krajowego współfinansowania w formie dotacji celowej pochodzącej ze środków budżetu wypłacanej bezpośrednio przez dysponenta części budżetowej lub pośrednio poprzez BGK. W celu realizacji przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie dotacji unijnych Minister Finansów (MF) zobowiązany został do zasilania konta bankowego otwartego w BGK celem zapewnienia płynności w obsłudze zleceń realizowanych przez Bank. Jednocześnie MF pokrywa wszelkie koszty ponoszone przez BGK, a związane z wykonywaniem tego nowego zadania. Związana z powyższym jest również zmiana ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego z dnia 5 stycznia 2011 roku²⁹⁷. Zgodnie z Art. 3 cytowanej ustawy jest wprowadzenie obowiązku zapewnienia przez MF funduszy własnych BGK na poziomie gwarantującym realizację wszelkich jego zadań. Ponadto MF ma zapewnić środki na utrzymanie norm płatności zgodnie z przepisami ustawy Prawo Bankowe²⁹⁸. Ustawa o BGK Art. 1, ustęp 2, zezwala Ministrowi Finansów na udzielanie BGK, w imieniu Skarbu Państwa, gwarancji spłaty kredytów oraz linii kredytowych przyznawanych przez banki krajowe, zagraniczne lub inne instytucje kredytowe. Minister jest również gwarantem wyemitowanych przez Bank dłużnych papierów wartościowych, w tym obligacji. Bank oferuje szeroki wachlarz instrumentów finansowych, takich jak kredyty, gwarancje, poręczenia oraz programy wsparcia, które mają na celu stymulowanie wzrostu gospodarczego i rozwoju kraju. Rola BGK w finansowaniu inwestycji jest szczególnie istotna w kontekście konsolidacji finansów publicznych. BGK oferuje następujące możliwości finansowania projektów inwestycyjnych²⁹⁹:

- rządowy Fundusz Polski Ład, Program Inwestycji Strategicznych – ma na celu zwiększenie skali inwestycji publicznych przez bezzwrotne dofinansowanie inwestycji realizowanych przez JST. Program realizowany jest poprzez promesy inwestycyjne udzielane przez BGK i dostępny jest dla JST oraz ich związków;
- kredyt inwestycyjny z gwarancją InvestEU – jest to kredyt zabezpieczony gwarancją UE w ramach Funduszu InvestEU, z którego skorzystać mogą podmioty z sektora publicznego i prywatnego (np. PPP). Jest to kredyt o długim okresie spłaty do 32 lat finansujący do 50 %

²⁹⁷ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011 nr 28 poz. 143).

²⁹⁸ Ustawa Prawo Bankowe (Dz.U. 1997 Nr 140 poz. 939 z późniejszymi zmianami).

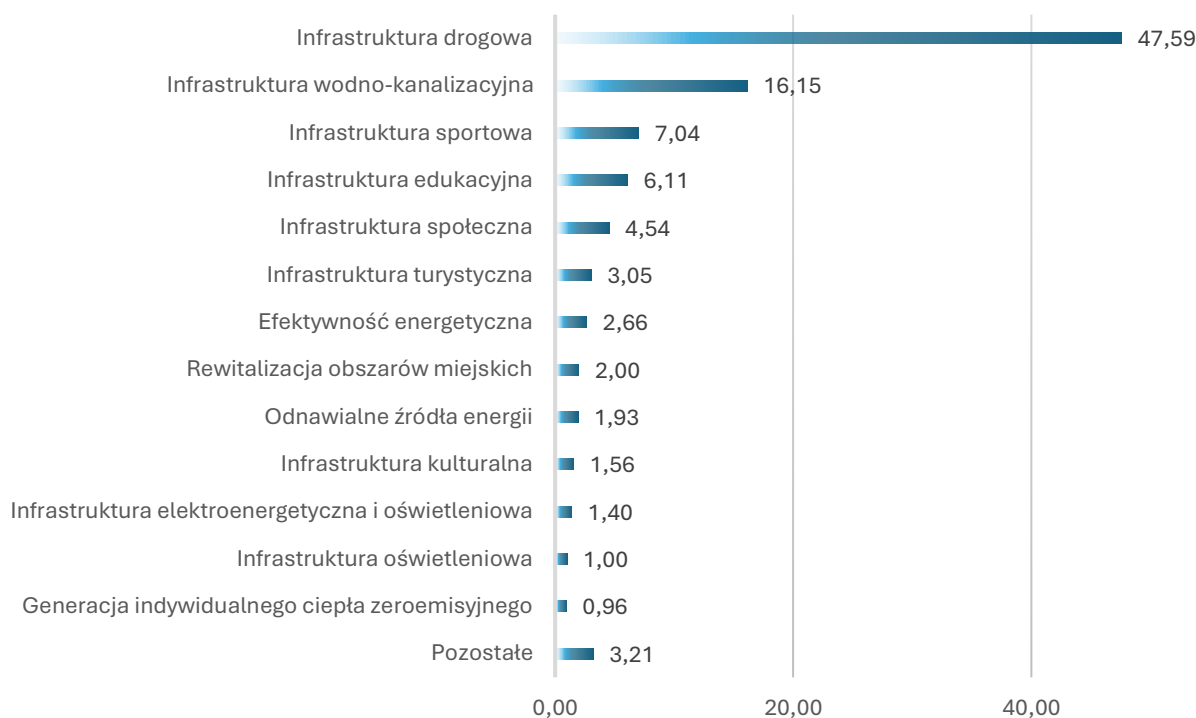
²⁹⁹ „BGK”, <https://www.bgk.pl/>, 12 września 2024 r., dostęp 03 września 2024 r.

kosztów inwestycji przeznaczony na projekty związane z rozwojem zrównoważonej infrastruktury transportowej, cyfrowej i OZE oraz cyfryzacji, robotyki i automatyki;

- kredyt inwestycyjny dla JST (kredytowanie do 10 lat; warunki rynkowe);
- kredyt ze środków EBI na finansowanie rozwoju regionalnego, tj. na przedsięwzięcia ważne dla lokalnych społeczności, takich jak budowa dróg, sieci wodno-kanalizacyjnych, placówek edukacyjnych i ochrony zdrowia oraz na inwestycje w rozwój gospodarki opartej na wiedzy i poprawę jej konkurencyjności. Kredyt cechują preferencyjne warunki cenowe w porównaniu z ofertą standardową, wysoka kwota kredytu, okres kredytowania dostosowany do cech inwestycji, odroczenie spłaty kapitału do czasu zakończenia inwestycji i uzyskania przychodów;
- wykup wierzytelności – jest alternatywą dla klasycznych form finansowania. Umożliwia ona rozterminowanie należności (czyli rozłożenie w czasie płatności), które wynikają z realizacji kontraktów zawartych pomiędzy partnerem (dłużnikiem) a jego kontrahentem (zbywcą wierzytelności);
- nabycie całości emitowanych obligacji na rachunek własny Banku, prowadzenie depozytu i ewidencji obligacji, obsługę wypłaty odsetek i wykupu obligacji oraz obsługa płatności. Usługa przeznaczona jest dla jednostek samorządu terytorialnego takich jak gminy, powiaty czy związki komunalne (emitenci obligacji komunalnych), poszukujących zewnętrznych źródeł finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych i potrzeb bieżących;
- finansowanie projektów partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) poprzez kredyty lub wykup wierzytelności o wartościach minimum 20 mln PLN (kredyt) lub 10 mln PLN (wykup wierzytelności);
- preferencyjne pożyczki dla JST ze środków EBI dla miast o średniej wielkości (50 do 100 tys. mieszkańców), o okresie kredytowania do 25 lat, z przeznaczeniem na finansowanie wieloletnich programów inwestycyjnych, inwestycji wpisujących się w ogólny rozwój miast związanych z m.in. przeciwdziałaniem zmianom klimatu i zrównoważonym transportem;
- kredyty na usuwanie skutków klęsk żywiołowych, bezzwrotne wsparcie budownictwa z Funduszu Dopłat; kredyty na usuwanie skutków klęsk żywiołowych i inne.

BGK stanowi istotne uzupełnienie możliwości finansowania projektów infrastrukturalnych z różnych sektorów, w szczególności dotyczących miast i gmin średniej wielkości, które nie kwalifikowałyby się do objęcia finansowaniem Europejskiego Banku Inwestycyjnego (Wykres 20).

Wykres 20. Struktura branżowa współfinansowanych przez BGK projektów inwestycyjnych (mld PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BGK.

Największy udział finansowania BGK widoczny jest w projektach dotyczących infrastruktury drogowej, wodno-kanalizacyjnej, sportowej, edukacyjnej i społecznej. Niski jest udział projektów dotyczących efektywności energetycznej.

5.7.4. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) powstał w 1989 r. jako pierwsza tego typu instytucja publiczna na świecie. Fundusz nieprzerwanie pełni ważną rolę w realizacji polityki ekologicznej państwa, finansując największe, strategiczne i innowacyjne inwestycje proekologiczne w Polsce. W sektorze finansów publicznych jest również największym w Polsce partnerem międzynarodowych instytucji finansowych w obsłudze środków zagranicznych, zwłaszcza unijnych, przeznaczonych na ekologię. Wraz z wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW) i Bankiem Ochrony Środowiska SA tworzy system finansowania ochrony środowiska w Polsce. Źródłem

wpływów NFOŚiGW są przychody z opłat i kar wnoszonych przez podmioty gospodarcze za użytkowanie środowiska, a także opłaty koncesyjne i eksploatacyjne za wydobywanie kopalin. Od 2019 r. największym źródłem dochodów Funduszu jest tzw. opłata emisyjna. W 2024 roku NFOŚiGW oferuje następujące programy wsparcia projektów infrastrukturalnych³⁰⁰:

- adaptacja do zmian klimatu i ochrona wód przed zanieczyszczeniami, w ramach którego finansowaniu podlega: gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach, gospodarka wodno-ściekowa w zakładach przemysłowych, projekty umożliwiające adaptację do zmian klimatu;
- racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona ziemi, w ramach którego finansowaniu podlega: racjonalna gospodarka odpadami, usuwanie porzuconych odpadów, udostępnianie wód termalnych w Polsce;
- zeroemisyjny system energetyczny, w ramach którego finansowaniu podlega: rozwój infrastruktury elektroenergetycznej na potrzeby stacji ładowania pojazdów elektrycznych, wsparcie wykorzystania magazynów oraz innych urządzeń na cele stabilizacji sieci;
- dobra jakość powietrza, w ramach którego finansowaniu podlegają projekty podnoszące jakość powietrza, budownictwo energooszczędne oraz wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej szkół;
- zeroemisyjny transport, w ramach którego finansowaniu podlega wsparcie infrastruktury do ładowania pojazdów elektrycznych i budowa ogólnodostępnych stacji ładowania dla transportu ciężkiego;
- horyzontalne wsparcie dotyczące współfinansowania projektów realizowanych w ramach Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 (FEnIKS);

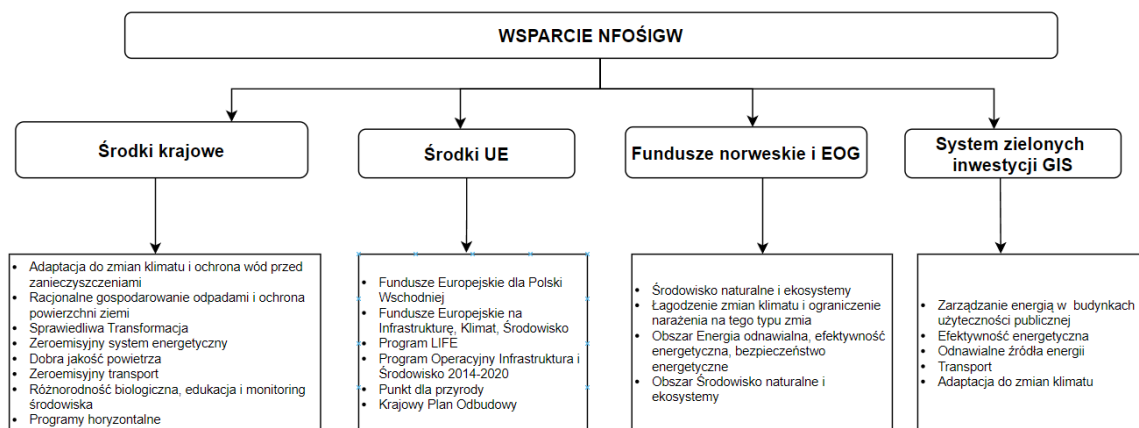
Wszystkie te programy mają na celu wspieranie projektów związanych z infrastrukturą, ochroną środowiska oraz transformacją energetyczną. Narzędzie wsparcia finansowego stosowane przez NFOŚiGW to (Rysunek 13)³⁰¹:

³⁰⁰ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, *Lista Programów Priorytetowych NFOŚiGW*, 2024.

³⁰¹ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, *Zasady udzielania dofinansowania ze środków NFOŚiGW*, 2024.

- udzielanie oprocentowanej pożyczki, w tym pożyczki przeznaczonej na zachowanie płynności finansowej przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej z możliwością umorzenia części kwoty pożyczki;
- udzielanie dotacji ze środków europejskich zgodnie z wytycznymi zawartymi w opisie poszczególnych programów;
- dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych udzielane są na zasadach określonych w poszczególnych Programach Priorytetowych. Łączna kwota dopłat nie może przekroczyć 15% wykorzystanej kwoty kredytu;
- dopłaty do ceny wykupu obligacji; dopłaty udzielane są na okres nie dłuższy niż 10 lat licząc od daty emisji pierwszej serii obligacji i stanowią część – do 15% wartości objętej emisji obligacji przeznaczonej na realizację przedsięwzięcia.

Rysunek 13. Rodzaje wsparcia udzielanego przez NFOŚiGW



Źródło: Opracowanie własne na podstawie : K. Kierzkowska, *Geneza, pojęcie i funkcje Krajowego Systemu Zielonych Inwestycji*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” t. 0 nr 1 (2011); *Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Nabór wniosków*, <https://www.gov.pl/web/nfosigw/oferta--finansowania>, dostęp: 5 września 2024 r.

NFOŚiGW współpracuje z Wojewódzkimi Funduszami Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW), które są instytucjami odpowiedzialnymi za finansowanie działań na rzecz ochrony środowiska w Polsce na szczeblu wojewódzkim. Działają w ramach Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) i obejmują 16 funduszy wojewódzkich, które są niezależne, posiadają odrębne budżety oraz plany działań. WFOŚiGW są kluczowymi podmiotami w systemie finansowania ochrony środowiska, nadzorowanymi przez właściwe zarządy województw.

5.7.5. Bank Ochrony Środowiska

Trzecim elementem państwowego systemu wsparcia inwestycji środowiskowych jest Bank Ochrony Środowiska (BOŚ). Jest to polski bank komercyjny, który od swojego powstania w 1991 roku koncentruje się na wspieraniu projektów związanych z ochroną środowiska. Jako instytucja finansowa, BOŚ oferuje różnorodne produkty kredytowe współpracując z instytucjami publicznymi i organizacjami pozarządowymi takimi jak NFOŚiGW, WFOŚiGW. BOŚ specjalizuje się w udzielaniu kredytów na projekty związane z ochroną środowiska, takie jak instalacje gazowe w obiektach użyteczności publicznej, zakup sadzonek na biomasę oraz urządzenia służące oszczędzaniu wody i energii. Bank oferuje preferencyjne warunki kredytowe, które są często uzależnione od współpracy z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz Wojewódzkimi Funduszami Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW)³⁰². Polityka środowiskowa BOŚ obejmuje działania mające na celu minimalizowanie negatywnego wpływu banku na środowisko oraz promowanie zrównoważonego rozwoju wśród klientów. Bank regularnie monitoruje swój ślad węglowy i angażuje się w inicjatywy związane z przeciwdziałaniem zmianom klimatu oraz ochroną zasobów naturalnych. BOŚ zaktualizował swoją politykę, aby uwzględnić aspekty ESG w decyzjach biznesowych³⁰³.

Bank Ochrony Środowiska prowadzi także działania mające na celu edukację ekologiczną społeczeństwa. Poprzez fundację banku, realizowane są projekty takie jak "Postaw na Słońce" czy "Zielona Ławeczka", które promują wykorzystanie odnawialnych źródeł energii oraz zazielenianie przestrzeni miejskiej. Inicjatywy te mają na celu zwiększenie świadomości ekologicznej wśród obywateli³⁰⁴.

Działalność Banku Ochrony Środowiska jest istotnym elementem krajowego systemu finansowania ochrony środowiska. Dzięki różnorodnej ofercie kredytowej, polityce ekologicznej oraz współpracy z innymi instytucjami, BOŚ skutecznie wspiera proekologiczne projekty w Polsce. Jego zaangażowanie w edukację ekologiczną oraz promowanie

³⁰² R. Turek, *Rola Banku Ochrony Środowiska SA W Krajowym Systemie Finansowania Przedsięwzięć Proekologicznych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej Zarządzanie” 2017, t. 28, nr 2, s. 121.

³⁰³ *Sprawozdanie Zarządu Banku Ochrony Środowiska SA za 2023 rok*, https://www.bosbank.pl/__data/assets/pdf_file/0028/58555/SPRAWOZDANIE-ZARZADU-BOS-2023-v-20240306-v1.pdf, s. 100, dostęp: 5 września 2024 r.

³⁰⁴ *Ibid.*, s. 301.

zrównoważonego rozwoju przyczynia się do poprawy stanu środowiska naturalnego i podniesienia świadomości społecznej w zakresie ochrony środowiska.

Rozdział 6 Modele strukturyzacji projektów infrastrukturalnych w warunkach zrównoważonego rozwoju

6.1. Systematyczny przegląd literatury zgodnie z protokołem PRISMA – badanie autorskie

Systematyczny przegląd literatury (ang. Systematic Literature Review, SLR) to metoda badawcza, która polega na systematycznym i transparentnym przeszukiwaniu, ocenie i syntezie dostępnych badań na określony temat. SLR jest stosowany w celu identyfikacji luk badawczych, oceny jakości badań oraz formułowania wniosków na podstawie dostępnych dowodów³⁰⁵. Analiza bibliometryczna, jako metoda komplementarna w stosunku do SLR, jest rygorystyczną metodą eksploracji i analizy dużych ilości danych naukowych, która wykorzystuje narzędzia statystyczne do analizy publikacji naukowych. Celem analizy bibliometrycznej jest ocena ilościowa i jakościowa dorobku naukowego w danej dziedzinie. Analiza bibliometryczna może obejmować różne aspekty, takie jak liczba publikacji, cytowania, współpraca między autorami, instytucjami czy krajami. Umożliwia przeanalizowanie niuansów danej dziedziny naukowej, jednocześnie rzucając światło na pojawiające się nowe obszary zainteresowań. Zastosowanie ww. metod w badaniach jest stosunkowo nowe i w wielu przypadkach niedoceniane. Narzędzia takie jak Gephi, Leximancer, VOSviewer, Bibliometrix oraz bazy danych takie jak Scopus i Web of Science, umożliwiają efektywne przetwarzanie i analizę dużych ilości danych bibliometrycznych. Te narzędzia i bazy danych stosowane w analizie bibliometrycznej wspierają badaczy w dokonaniu systematycznego przeglądu literatury, a korzyści z ich zastosowania, będące odzwierciedleniem ww. celów tych analiz, są następujące³⁰⁶:

- identyfikacja luk w wiedzy, prognozowanie i badanie trendów trendów, czyli identyfikacja obszarów niedostatecznie zbadanych, co może ułatwić skierowanie przyszłych badań w najbardziej obiecujących kierunkach;

³⁰⁵ J. Matera, J. Czapska, *Zarys metody przeglądu systematycznego w naukach społecznych*, Warszawa 2014, s. 25.

³⁰⁶ N. Donthu i in., *How to conduct a bibliometric analysis: An overview and guidelines*, „Journal of Business Research” 2021, t. 133, s. 285.

- analiza powiązań między różnymi obszarami badań, dzięki czemu można odkrywać, jak różne obszary badań są ze sobą powiązane, co jest szczególnie ważne w interdyscyplinarnych badaniach biznesowych;
- opracowanie mapy intensywności cytowań analizowanych pojęć i identyfikacja wiodących ośrodków i badaczy, co umożliwi dokonanie oceny, które ośrodki naukowe i którzy badacze mają największy wpływ na rozwój danej dziedziny, jak wyglądają wzorce współpracy oraz jaki jest wpływ naukowy publikacji;
- poprzez analizę cytowań i współcytowań, badacze mogą zrozumieć, jakie tematy i prace są kluczowe dla rozwoju dziedziny.

Mimo wielu zalet, analiza bibliometryczna posiada również ograniczenia. Dane, które są analizowane, choć obiektywne (np. liczba cytowań, liczba publikacji), wymagają starannej interpretacji, która może być zarówno obiektywna (np. analiza wydajności), jak i subiektywna (np. analiza tematyczna). Interpretacja wyników wymaga zatem nie tylko umiejętności technicznych, ale także głębokiego zrozumienia badanej dziedziny³⁰⁷.

W niniejszej pracy wykonano systematyczny przegląd zgodnie z protokołem PRISMA 2020. Protokół PRISMA 2020 został zaprojektowany dla przeglądów systematycznych badań, które oceniają skutki interwencji medycznych, niezależnie od schematu prowadzonych badań. Jednakże, protokół ten ma również zastosowanie do systematycznych przeglądów literatury oceniających efekty badań z innych dziedzin niż medycyna. PRISMA 2020 jest przeznaczony do stosowania w przeglądach systematycznych, które obejmują syntezę (taką jak metaanaliza parami lub inne statystyczne metody syntezy) lub nie obejmują syntezy (ponieważ na przykład zidentyfikowano tylko jedno kwalifikujące się badanie). Elementy PRISMA 2020 są również istotne dla przeglądów systematycznych opartych na metodach mieszanych, które obejmują badania ilościowe i jakościowe³⁰⁸. Protokół zastosowano w badaniu własnym wg etapów opisanych przez M.J. Page (Tabela 20).

³⁰⁷ Ibid., s. 285.

³⁰⁸ M.J. Page i in., *The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews*, „BMJ” 2021, s. 2.

Tabela 20. Etapy systematycznego przeglądu literatury zastosowane w badaniu autorskim

L.p.	Etap	Opis
1	Określenie celu badań	Celem badań jest identyfikacja modeli zarządzania rozwojem infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej w warunkach zrównoważonego rozwoju.
2	Rozpoznanie i analiza funkcjonujących w piśmiennictwie anglojęzycznym zwrotów	Zagadnienia dot. sposobów finansowania nazywane są z użyciem słów „financial arrangements” or „financial models” or „funding”, kwestie dotyczące infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej określane są słowami „water”, „wastewater”, „sanitary”, ale też „green”, lub ogólnie „sustainable”. To ostatnie określenie jest określeniem o szerszym znaczeniu aniżeli water or wastewater. Na etapie tworzenia zapytania zidentyfikowano również występowanie słów kluczowych „municipal”, „city”, „urban” wskazujących szeroko na infrastrukturę komunalną (w tym wodociągowo-kanalizacyjną).
3	Określenie kryteriów inkluzji i ekskluzji piśmiennictwa.	Wyszukiwanie artykułów dotyczących infrastruktury ograniczono poprzez zapytanie „infrastructure” lub „system” (operand OR). Język wyszukiwanego piśmiennictwa ograniczono do języka angielskiego. Wyniki ograniczono do następujących dyscyplin naukowych: Social Sciences; Business Management and Accounting; Economics, Econometrics and Finance; Engineering.
4	Wskazanie przeszukiwanych źródeł	Baza Socpus, Ebsco, Google.
5	Wskazanie kwerend stosowanych przy wyszukiwaniu w poszczególnych źródłach.	Scopus: (TITLE-ABS-KEY ((financial* OR fundi*) AND (arrangement* OR mode*)) AND TITLE-ABS-KEY ((water OR wastewater OR sanita* OR "sustainable*" OR "green" OR "municipal*" OR "city" OR urban)) AND TITLE-ABS-KEY ((infrastruktura* OR system) AND investment*) AND TITLE (water OR wastewater OR sanita*)) AND (LIMIT-TO (SUBJAREA , "ENVI") OR LIMIT-TO (SUBJAREA , "ENGI") OR LIMIT-TO (SUBJAREA , "SOCI") OR LIMIT-TO (SUBJAREA , "BUSI") OR LIMIT-TO (SUBJAREA , "ECON")) AND (LIMIT-TO (LANGUAGE , "English")) EBSCO: Stosowano następujące opcje wyszukiwania (Ograniczenia – Hidden NetLibrary Holdings, Rozszerzenia – Stosowanie równoważnych tematów, tryby wyszukiwania – Wartość logiczna/fraza): – finance model of infrastructure develop, – Financ* model of infrastructure develop, – models of water infrastructure financing, – water infrastructure financing, – wastewater infrastructure financing. Google Advanced Search: – „sustainable „models of infrastructure financing funding” water wastewater sanitary, – realizacja zadań z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków przez spółki komunalne AND „modele organizacyjne”.
6	Wskazanie metod stosowanych do określenia zgodności z kryteriami inkluzji i ekskluzji.	Weryfikacja tytułów prac oraz streszczeń artykułów w bazie Scopus i EBSCO. Przejrzano pierwsze 200 tytułów wyników z GOOGLE.

L.p.	Etap	Opis
7	Wskazanie metod pozyskania artykułów.	Zasoby elektroniczne biblioteki UG.
8	Przegląd artykułów. Selekcja do badania pełnotekstowego.	Selekcja powtórzona 2 razy.
9	Wskazanie osób zaangażowanych w badanie pełnotekstowe oraz podanie informacji ile razy czytano ponownie każdy artykuł.	Artykuły czytano dwa razy.
10	Wskazanie uzyskanych wyników, określenie sposobów syntezy wiedzy pozyskanej w drodze systematycznego przeglądu literatury.	Jakościowa (opisowa) synteza wyników.

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem M.J. Page i in., *The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews*, „BMJ” 2021, s. 4.

Użycie bazy Scopus.com w analizie bibliometrycznej jest uzasadnione z kilku kluczowych powodów, które wynikają z charakterystyki tej bazy danych oraz doświadczeń innych badaczy z jej zastosowania w badaniach naukowych. Scopus jest jedną z największych i najbardziej renomowanych interdyscyplinarnych baz danych, zawierającą abstrakty i cytowania z literatury naukowej. Badacze uznają bazę Scopus za bazę o największej wartości poznawczej ze względu na jej kompleksowość i najwyższą jakość danych oraz stosowanych przy rejestracji rekordów standardów. Główne argumenty uzasadniające wybór Scopus.com jako narzędzia w tego typu badaniach³⁰⁹:

- interdyscyplinarność i szeroki zakres tematyczny – Scopus obejmuje wiele dziedzin naukowych, od nauk ścisłych, przez nauki o życiu, nauki techniczne, aż po nauki społeczne i humanistyczne, co umożliwia przeprowadzenie kompleksowych analiz bibliometrycznych, które mogą obejmować różnorodne dziedziny nauki,
- duża liczba indeksowanych publikacji – Scopus jest jedną z największych baz danych, zawierającą miliony rekordów z tysięcy czasopism naukowych na całym świecie, dzięki czemu możliwe jest przeprowadzenie szczegółowych i reprezentatywnych analiz bibliometrycznych,

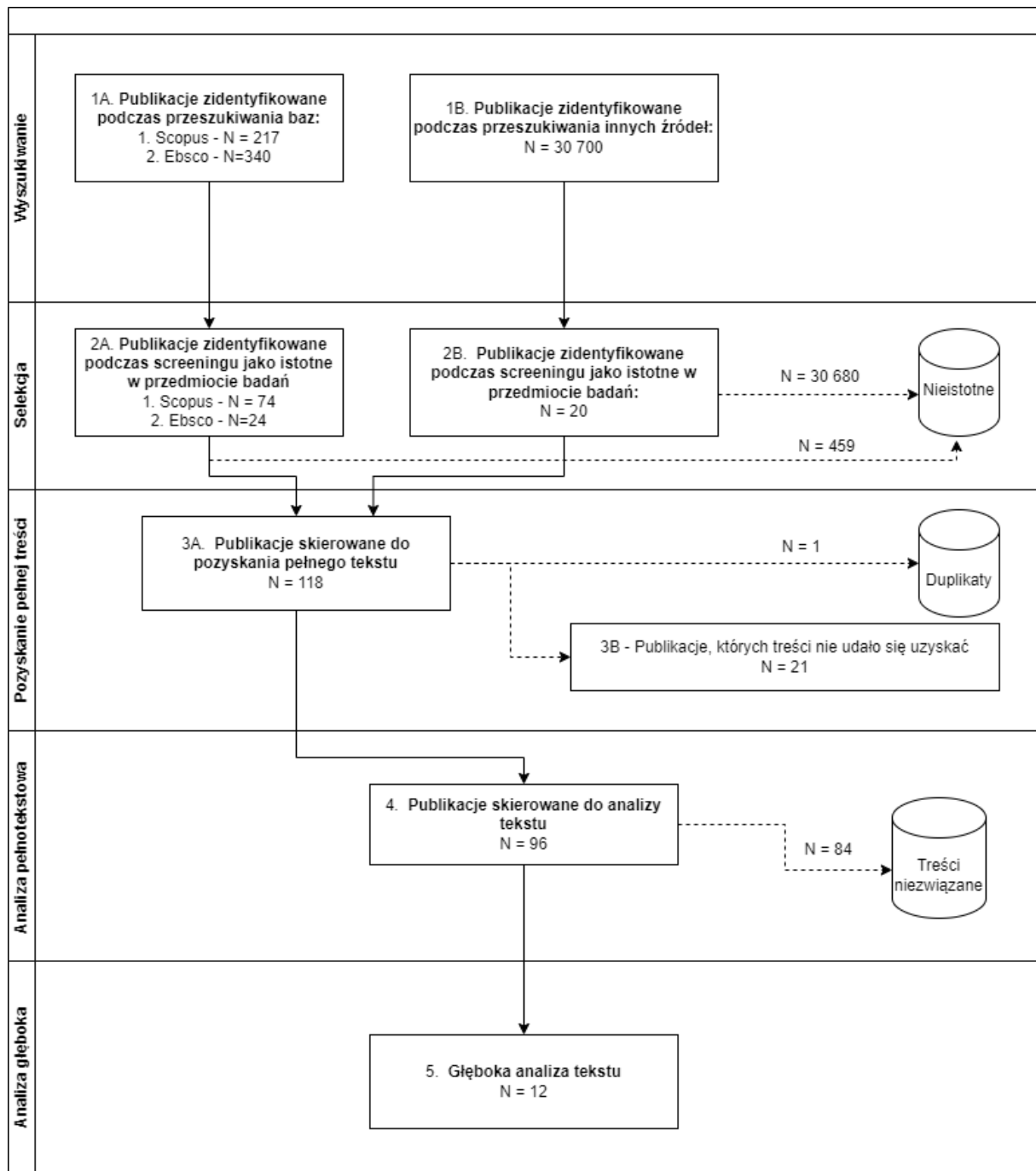
³⁰⁹ N. Donthu i in., *How to conduct a bibliometric analysis: An overview and guidelines...*, s. 286-287; J. Bar-Ilan, *Which h-index? – A comparison of WoS, Scopus and Google Scholar*, „Scientometrics” 2008, t. 74, nr 2, s. 258; E.M.L. Bergman, *Finding Citations to Social Work Literature: The Relative Benefits of Using Web of Science, Scopus, or Google Scholar*, „University Libraries Faculty Scholarship” 2012, t. 18, s. 16.

- narzędzia do analizy i wizualizacji danych – Scopus oferuje zaawansowane narzędzia do analizy i wizualizacji danych, jak również pozwala na dokonanie eksportu danych dla celów ich późniejszej analizy w programach takich jak VOSviewer, które umożliwiają mapowanie naukowe, analizę sieci cytowań oraz identyfikację kluczowych autorów, publikacji i tematów badawczych,
- aktualność i ciągła aktualizacja danych – Scopus regularnie aktualizuje swoje zasoby, co zapewnia dostęp do najnowszych publikacji i danych bibliometrycznych,
- międzynarodowy zasięg i reprezentatywność – baza Scopus indeksuje czasopisma z całego świata, co pozwala na przeprowadzenie analiz o zasięgu międzynarodowym i uwzględnienie perspektywy globalnej w badaniach bibliometrycznych, dzięki temu badacze mogą identyfikować międzynarodowe trendy, współpracę naukową oraz wpływ badań z różnych regionów świata.

Dodatkowo, przeszukiwania przeprowadzono w bazie EBSCO - dostawcy elektronicznych zasobów naukowych i usług dla instytucji akademickich, medycznych i korporacyjnych. EBSCO to firma, która oferuje szeroki zakres produktów, w tym naukowe bazy danych z pełnotekstowymi artykułami, czasopisma elektroniczne, książki elektroniczne i audiobooki oraz EBSCO Discovery Service (EDS) - kompleksowe narzędzie wyszukiwawcze.

Ponadto wykorzystano również Google Advanced Search (Rysunek 14).

Rysunek 14. Podsumowanie przeprowadzonego procesu SLR



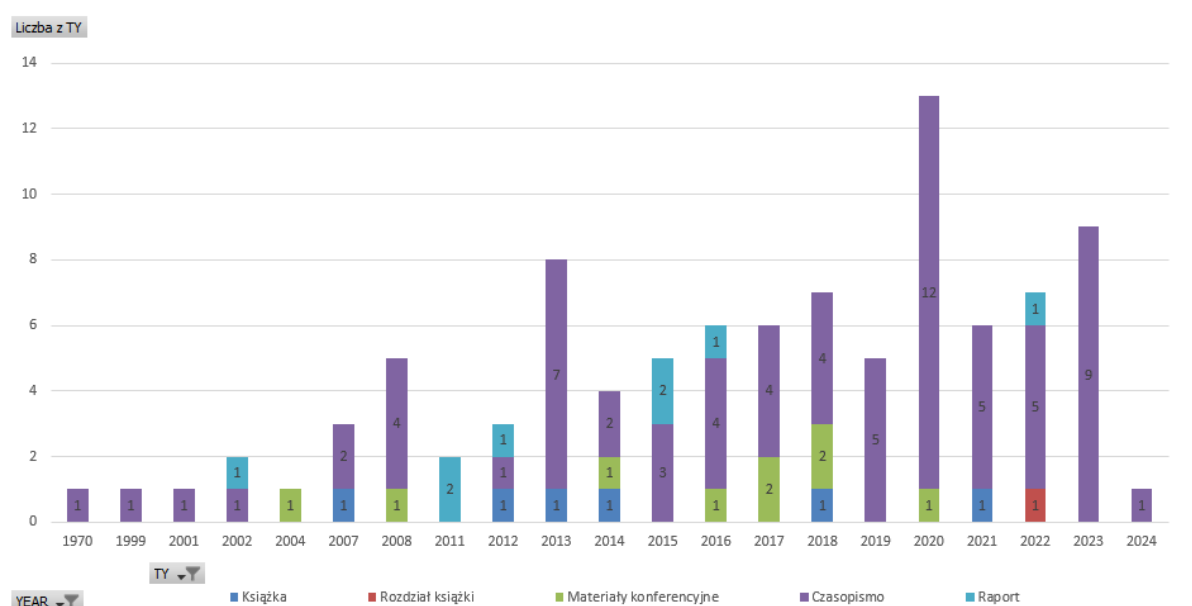
Źródło: opracowanie własne.

W procesie selekcji analizowano pola „Abstrakt” i „Tytuł”. Odrzucono 460 artykułów z baz Scopus i Ebsco jako niezwiązane z badaną tematyką. Wyszukiwanie Google zwróciło 30 700 wyników. Algorytm Google najbardziej wartościowe („trafne”) wyniki pokazuje na początku listy wyników wyszukiwania. Analizując wyniki wyszukiwania począwszy od pierwszego, przechodząc na kolejne strony wyników, na 20 stronie wyników, odnalezione

rekordy nie wykazywały już istotnej wartości poznawczej biorąc pod uwagę badaną tematykę. Wyniki analizowano wyłącznie po tytułach i opisie, co stanowi ograniczenie przeprowadzonych badań, przy czym, zakładając, że Google stanowi uzupełnienie do naukowych baz, prawdopodobieństwo odrzucenia istotnych z punktu widzenia przedmiotu badań źródeł, można uznać za niskie.

W dalszym etapie badań, zasób bibliometryczny systemu scopus.com przeanalizowano z wykorzystaniem programów vosViewer oraz Bibliometrix. Analiza Annual Scientific Production w pakiecie Bibliometrix, pozwala wskazać, ile artykułów rocznie było pisanych i przekazywanych do bazy scopus.com w analizowanym okresie (książki, rozdział w książce, materiały konferencyjne, czasopisma (artykuły w czasopismach), raporty) (Wykres 21).

Wykres 21. Liczba i typy artykułów według roku publikacji przyjętych do badań w procesie SLR (1970-2024) N=96



Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzona analiza bibliometryczna z wykorzystaniem programu VosViewer pozwoliła na stworzenie mapy współwystępowania słów kluczowych i zwrotów w piśmiennictwie. Analiza współwystępowania słów kluczowych jest przeprowadzana w celu zrozumienia struktury i dynamiki wiedzy w danej dziedzinie naukowej, pozwala na szybką identyfikację tematów badawczych oraz trendów. Dzięki temu można zrozumieć, jakie zagadnienia są najczęściej badane i jakie są aktualne kierunki badań w danej dziedzinie. Analiza współwystępowania słów kluczy umożliwia mapowanie struktury wiedzy, co znacznie ułatwia zidentyfikowanie powiązań między różnymi tematami oraz zrozumienie, jak różne obszary

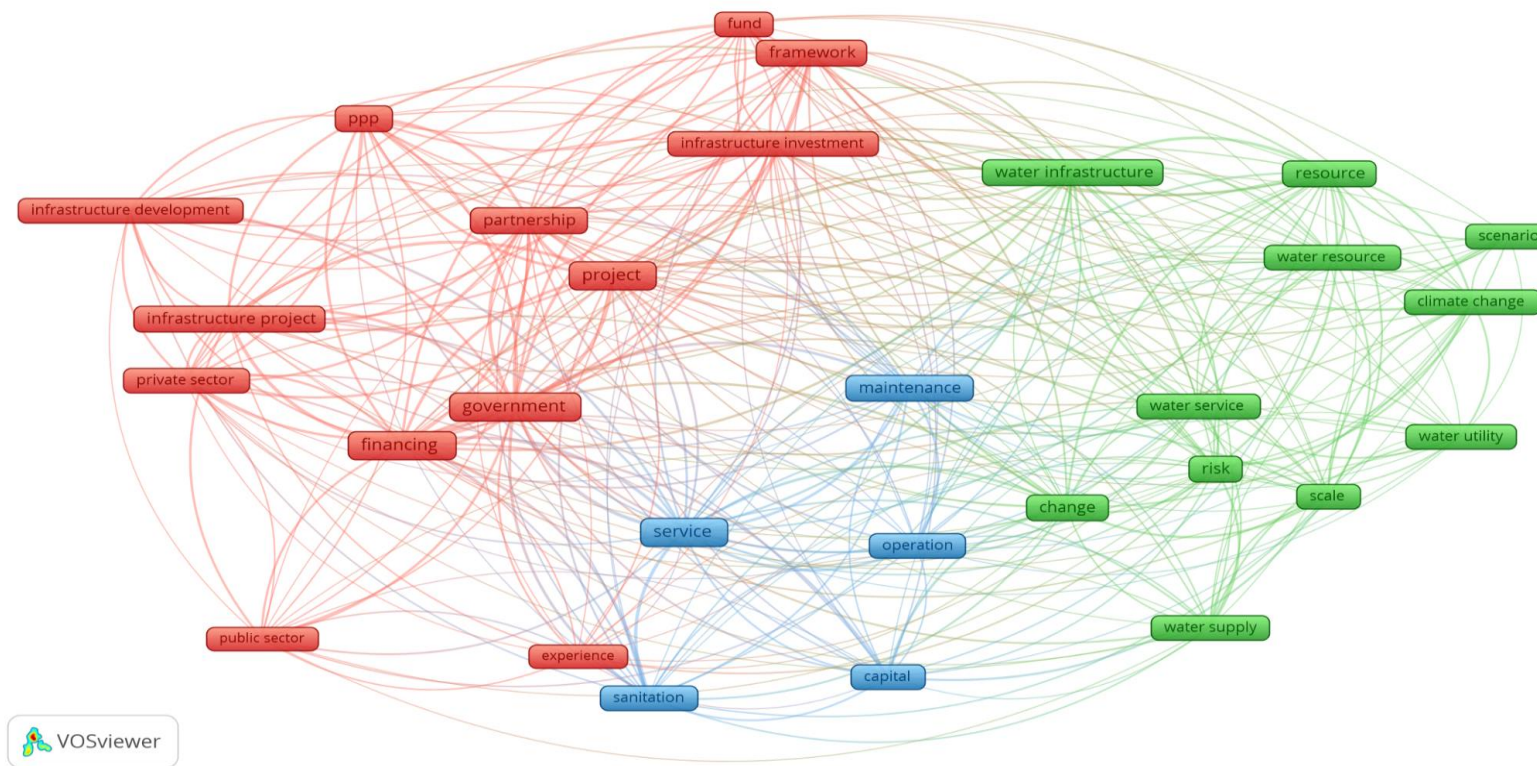
badawcze są ze sobą powiązane³¹⁰. Uzyskana mapa jest wizualną reprezentacją badań literatury przeprowadzonych nad strukturami finansowania projektów rozwoju infrastruktury wodno-ściekowej w warunkach zrównoważonego rozwoju. Mapa składa się z trzech klastrów, z których każdy reprezentuje grupę powiązanych prac badawczych. Rozmiar każdego klastra odpowiada liczbie artykułów w danej grupie. Odległość między klastrami wskazuje stopień powiązania między nimi, przy czym bliższe klastry są bardziej powiązane niż te, które są dalej od siebie. Na podstawie mapy można wskazać, iż badania nad strukturami finansowania projektów zrównoważonego rozwoju infrastruktury są zróżnicowane i multidyscyplinarne. Wynik badania wskazuje na występowanie trzech klastrów o przenikającej się tematyce (Rysunek 15):

- klaster największy – czerwony, koncentruje się na ekonomicznych i finansowych o aspektach badanych projektów, w tym tematach partnerstwa publiczno-prywatnego, analizie kosztów i korzyści oraz mechanizmów finansowania;
- klaster zielony, o słowach kluczowych skupionych wokół następujących zwrotów: infrastruktura wodna, zasoby wody, zmiana klimatu, zaopatrzenie w wodę – obrazuje zainteresowanie w badaniach tematyką zabezpieczenia potrzeb społeczności związanych z dostępem do wody w warunkach zmieniającego się klimatu; klaster koncentruje się na środowiskowych i zrównoważonych aspektach projektów, w tym na tematach ochrony wody, oczyszczania ścieków i zielonej infrastruktury;
- klaster niebieski – koncentruje się na aspektach technicznych związanych z utrzymaniem systemu ściekowego w sposób zrównoważony.

Mapa współwystępowania słów kluczowych i pojęć w ujęciu czasowym (Rysunek 16) wskazuje na zmianę zainteresowania badaczy z zagadnień dotyczących optymalizacji kosztów funkcjonowania systemów wodociągowo-kanalizacyjnych generowanych w oparciu o kontrakty z partnerami prywatnymi (rok 2014), poprzez złożoność zagadnień związanych z finansowaniem projektów infrastrukturalnych przez gminy i budżet centralny (2016-2018), na środowiskowych zagadnieniach dotyczących funkcjonowania przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych w warunkach zmieniającego się klimatu (rok 2020).

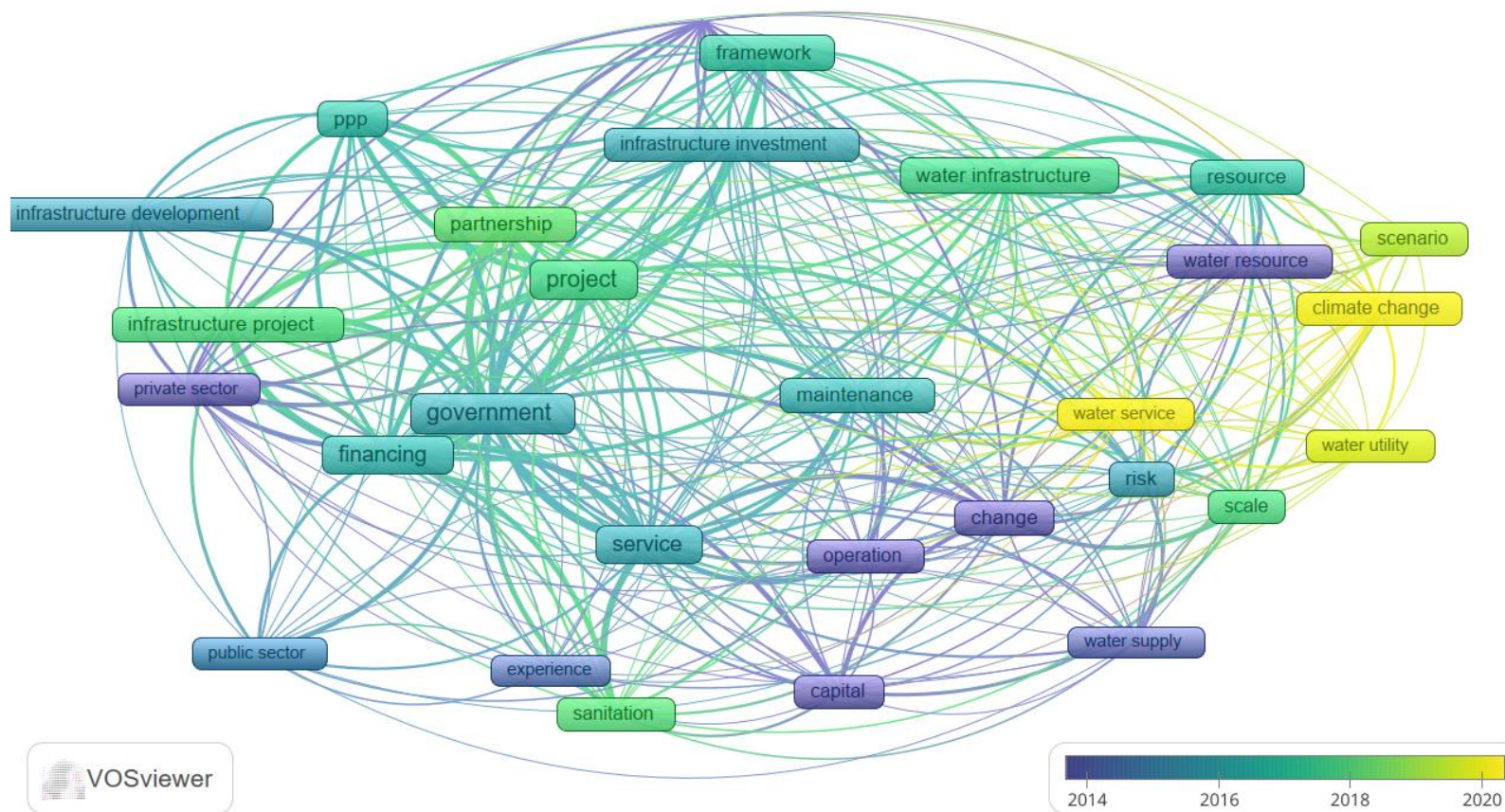
³¹⁰ N. Donthu i in., *How to conduct a bibliometric analysis: An overview and guidelines...*, s. 289.

Rysunek 15. Mapa współwystępowania (min. 4 razy) słów kluczowych i pojęć



Źródło: opracowanie własne.

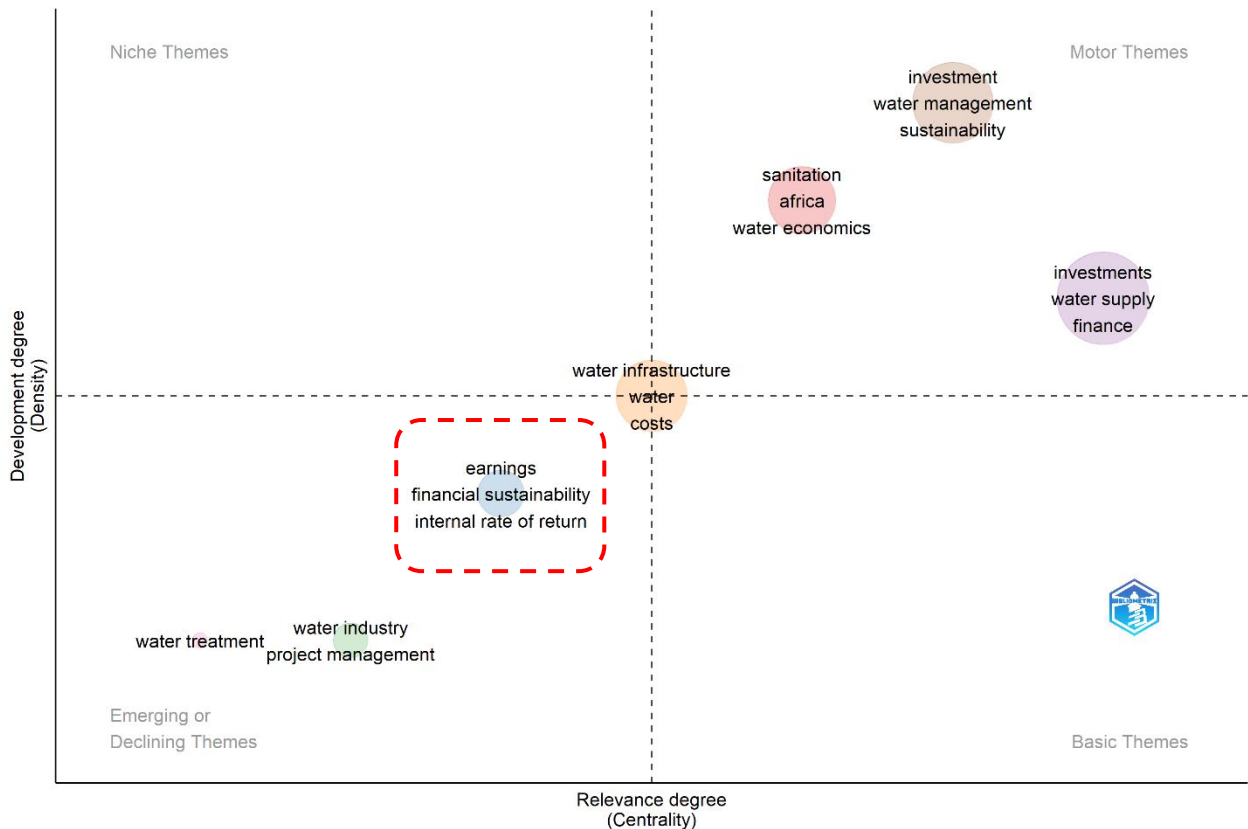
Rysunek 16. Mapa współwystępowania (min. 4 razy) słów kluczowych i pojęć – ujęcie czasowe



Źródło: opracowanie własne

Mapa tematyczna sporządzona z wykorzystaniem programu Bibliometrix (Rysunek 17), pozwala zidentyfikować w analizowanym zasobie bibliometrycznym osobno zagadnienia związane ze zrównoważonym rozwojem i zarządzaniem infrastrukturą wodociągową. Kwestie dotyczące „zrównoważonych finansów” widoczne są w lewej dolnej ćwiartce wykresu (jak zaznaczono czerwoną przerywaną obwiednią), blisko środka, co wskazuje na coraz większy potencjał przedmiotu badań.

Rysunek 17. Mapa tematyczna – Bibliometrix



Źródło: opracowanie własne.

W wyniku przeprowadzonego procesu SLR na tym etapie można stwierdzić, iż:

- badania nad strukturami finansowania projektów zrównoważonego rozwoju infrastruktury są rozwijającym się obszarem badań, z silnym naciskiem na kwestie ekonomiczne, środowiskowe, techniczne i prawne, szczególnie w formule Partnerstwa Publiczno-Prywatnego;
- zwrot „zrównoważony” powiązany jest bardziej z pojęciem „infrastruktura”, aniżeli z kwestiami dotyczącymi finansowania;

- żaden artykuł w sposób kompleksowy nie dotyczy problematyki modeli organizacyjnych ukazujących podmiotowe i przedmiotowe kwestie związane z zarządzaniem infrastrukturą wodociągowo-kanalizacyjną, w tym, w szczególności z poszczególnymi aspektami dotyczącymi finansowania rozwoju tej infrastruktury.

Następnie, zgodnie z procedurą PRISMA, przeprowadzono pełną analizę tekstu wyselekcjonowanych artykułów. Piśmiennictwo analizowano dwa razy, w drodze analizy wstępnej mającej na celu wytypowanie treści do głębszej analizy, oraz analizy głębokiej, polegającej na szczegółowym przeanalizowaniu zagadnień. Analiza wstępna i głęboka zostały przeprowadzone według następujących wątków skoncentrowanych na temacie modeli finansowania projektów infrastrukturalnych:

- a) strukturyzacja projektów infrastrukturalnych z branży wodociągowo-kanalizacyjnej w ujęciu podmiotowym, ze wskazaniem determinant tych modeli,
- b) aspekty poszczególnych modeli strukturyzacji w kontekście zrównoważonego rozwoju,
- c) aspekty źródeł finansowania, które sprzyjają realizacji celów zrównoważonego rozwoju,
- d) schemat / model przepływów.

W wyniku pierwszego czytania wyselekcjonowano 12 artykułów do dalszej analizy (Rysunek 14). Artykuły przedstawiono chronologicznie i zweryfikowano szczegółowo z punktu widzenia ww. wątków; w zestawieniu dwa artykuły autorstwa Ruiters połączono z racji powtórzenia treści (Tabela 21).

Tabela 21. Podejścia do określenia modeli finansowania prezentowane w analizowanym zasobie

Wątki	Prezentowane podejście	Endo et al. (2023)	Ruiters i Amadi-Echendu (2022)	Veiga (2021)	Soleymani et al. (2021)	Schmitt (2020)	Greer (2020)	Malik i Bharti (2019)	Gonzalez et al. (2019)	Ruiters (2015 i 2013)	Ruiters i Matji (2015)	Erol, Ozuturk (2011)
(a) Strukturyzacja	Strukturyzacja podmiotowa oraz determinanty	✓	✓	✓	✓			✓		✓	✓	
(b) Rozwój zrównoważony	Kontekst zrównoważonego rozwoju (SD)	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	
	Problematyka cech finansowania, które wspierają cele zrównoważonego rozwoju	✓			✓							
(c) Źródła finansowania (w tym optymalizacja opodatkowania poprzez dobór struktury podmiotowej)	Tradycyjne finansowanie publiczne	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	Pożyczki i kredyty		✓			✓				✓	✓	
	Fundusze rotacyjne						✓					
	Międzynarodowe banki infrastrukturalne	✓			✓				✓			
	Finansowanie mieszane	✓							✓			
	Partnerstwa publiczno-prywatne	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	
	Emisje obligacji	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	Zielone finansowanie	✓					✓		✓			
	Gwarancje	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	Redukcja kosztów poprzez optymalizację eksploatacji infrastruktury	✓										
	Redukcja kosztów poprzez optymalizację kosztów cyklu życia infrastruktury	✓										
	Redukcja kosztów dzięki technologiom	✓					✓					
	Reity											
Fundusze celowe / dotacje	✓				✓	✓					✓	✓
Określone podatki	✓				✓		✓				✓	

Wątki	Prezentowane podejście	Endo et al. (2023)	Ruiters i Amadi-Echendu (2022)	Veiga (2021)	Soleymani et al. (2021)	Schmitt (2020)	Greer (2020)	Malik i Bharti (2019)	Gonzalez et al. (2019)	Ruiters (2015 i 2013)	Ruiters i Matji (2015)	Erol, Ozuturk (2011)
	Optymalizacja opodatkowania poprzez dobór struktury podmiotowej				✓							
	Środki prywatne			✓	✓			✓			✓	
	Organizacje pozarządowe							✓				
	Finansowanie organizacji pozarządowych przez przedsiębiorstwa							✓				
	Płać i używaj				✓		✓	✓				
(d) Modele przepływów	Schematy przepływu funduszy pomiędzy podmiotami					✓			✓		✓	✓

Legenda: ✓ autor omawia/przedstawia/ujmuje dane zagadnienie

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki ww. analizy treści potwierdziły potrzebę uporządkowania dotychczasowego dorobku naukowego. W analizowanych artykułach występują bowiem zamiennie ujęcia podmiotowe i przedmiotowe dotyczące zarówno kwestii związanych z modelami finansowania rozwoju infrastruktury, czyli określenie podmiotów odpowiedzialnych za realizację projektów infrastrukturalnych oraz ich wzajemnych relacji, jako kluczowych determinant, od których zależy finansowanie rozwoju infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej, jak również samych modeli organizacyjnych. Efekty dokonanej analizy zostały uwzględnione również w rozdziałach poświęconych odpowiedniej tematyce w drodze sprzężenia zwrotnego w procesie badawczym.

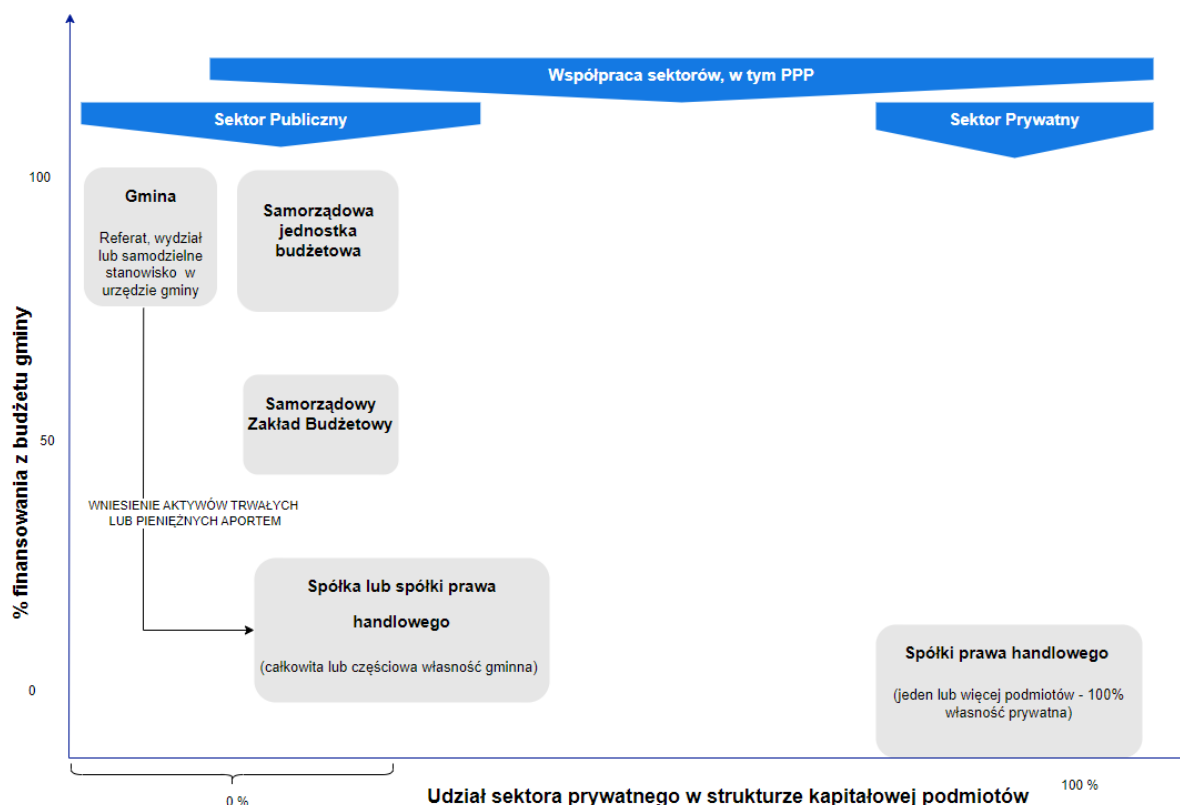
6.2. Modele funkcjonowania usług komunalnych w Polsce i na świecie

W wyniku przeprowadzonego systematycznego przeglądu literatury stwierdzono, że uporządkowania wymaga podmiotowe ujęcie strukturyzacji projektów infrastrukturalnych. Na podstawie przeprowadzonego SLR można dokonać dalszego podziału finansowania wg kryterium podmiotowego na podmioty publiczne, podmioty prywatne, oraz na podmioty powołane na rzecz współpracy sektorów publicznego i prywatnego powoływane dla lepszej realizacji projektów infrastrukturalnych z branży wodociągów i kanalizacji³¹¹, czemu będą odpowiadały poszczególne formy prawne realizacji zadań własnych z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w warunkach polskich.

Gminy mają możliwość wyboru różnych form prawnych do realizacji zadań własnych w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Projekty infrastrukturalne gmin realizowane być mogą bezpośrednio przez wyspecjalizowane jednostki gminne – w warunkach polskich są to: (1) urząd gminy, gminną jednostką budżetową, samorządowy zakład budżetowy, spółka komunalna, a także współdziałanie poprzez związek międzygminny lub porozumienie międzygminne, (2) bądź mogą być w całości lub w części zlecone do realizacji podmiotom prywatnym za wynagrodzeniem (Rysunek 18).

³¹¹ H. Soleymani, M. Ravanshadnia, M. Montazer, *An Innovative Conceptual Model to Structure Financing Package of Infrastructure Projects*, „Shock and Vibration” 2021, s. 3.

Rysunek 18. Typy podmiotów realizujących zadania własne gminy z zakresu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków



Źródło: opracowanie własne.

Jak pisze J. Zysnarski, modele funkcjonowania usług komunalnych są w znacznej mierze pochodną przyjętej strategii władz lokalnych, a w szczególności dotyczy to konsekwentnego stosowania modelu, w którym usługi/zadania własne gmin są świadczone. Z punktu widzenia właściciela majątku oraz podmiotu go eksploatującego, ów autor wyróżnia dwa warianty: wariant I – w którym łączona jest funkcja właściciela i operatora majątku, oraz wariant II, w którym rozdzielona jest funkcja właściciela od operatora majątku. Biorąc pod uwagę możliwe zaangażowanie sektora publicznego i prywatnego jako właściciel lub/i operator, wyróżnia się cztery modele dostarczania usług komunalnych³¹²: model niemiecki, francuski, brytyjski i przemysłowy.

Model niemiecki charakteryzuje komunalna własność i komunalny operator. Charakteryzuje się łatwością zarządzania i małą odpowiedzialnością organów kierujących

³¹² J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, Gdańsk 2007, s. 28.

przedsiębiorstwami komunalnymi³¹³. Wadą modelu jest ograniczona samodzielność operatora w zakresie taryf, planowania i realizacji inwestycji. Do jego zalet zaliczyć należy: dyspozycyjność wobec władz gminy, ustawianie cen usług pod najuboższe grupy odbiorców³¹⁴. Ten model jest często spotykany w sektorze usług ciepłowniczych i wodno-kanalizacyjnych w Polsce (większość przedsiębiorstw komunalnych funkcjonuje w Polsce wg tego modelu), Niemczech, Grecji, Portugalii, krajach skandynawskich, USA³¹⁵.

Francuski model publicznych usług wodociągowo-kanalizacyjnych, charakteryzujący się własnością komunalną i prywatną eksploatacją, często nazywany „francuskim modelem koncesyjnym”, jest stosowany nie tylko we Francji (gdzie prywatni operatorzy dostarczają wodę pitną do 75% populacji na podstawie umów dzierżawy³¹⁶), ale również w Argentynie i Chile (kraje te przyjęły różne warianty modelu francuskiego, obejmujące arbitraż regulacyjny i różne ścieżki zarządzania usługami wodnymi), Republice Południowej Afryki i Nowej Zelandii (kraje te wdrożyły elementy modelu francuskiego głównie na obszarach miejskich w celu zarządzania dostępem do usług zaopatrzenia w wodę).³¹⁷ W Polsce najczęściej spotykaną branżą funkcjonującą w modelu francuskim jest ciepłownictwo³¹⁸. Umowa dzierżawy reguluje kwestie świadczenia usług, ich jakości, terminów usuwania awarii, opłat i odtwarzania majątku. Po stronie podmiotu publicznego pozostaje finansowanie inwestycji oparte na opłacie dzierżawnej. Poziom inwestowania w tym modelu musi być co najmniej na takim samym poziomie jak poziom amortyzacji. Operator może wnosić know-how³¹⁹.

Model brytyjski łączy własność prywatną, a operatorem jest podmiot prywatny (najczęściej będący właścicielem infrastruktury). Model ten powstał w Wielkiej Brytanii, gdzie główne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, w tym usługi wodociągowe i kanalizacyjne, zostały sprywatyzowane w 1984 roku. Wielka Brytania wprowadziła ramy regulacyjne, aby zapobiec nadużyciom monopolistycznym i poprawić wydajność, co zostało uznane za model

³¹³ M. Sadowy, Z. Grzymała, *Problemy zarządzania gospodarką komunalną* [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007, s. 328.

³¹⁴ W. Bachor, *Efektywność majątku trwałego w spółkach komunalnych...*, s. 25.

³¹⁵ A. Wojewnik-Filipkowska, *Project finance w inwestycjach infrastrukturalnych...*, s. 164.

³¹⁶ C. Pezon, G. Canneva, *Petites communes et opérateurs privés : généalogie du modèle français de gestion des services d'eau potable*, „Espaces et sociétés”2009, t. 139 nr 4, s.1.

³¹⁷ B. Morgan, *Water on Tap: Rights and Regulation in the Transnational Governance of Urban Water Services*, „Cambridge University Press”, 2011, s. 34.

³¹⁸ W. Bachor, *Efektywność majątku trwałego w spółkach komunalnych...*, s. 27.

³¹⁹ Ibid., s. 27.

dla innych krajów³²⁰. Wadą modelu jest ryzyko wzrostu cen świadczonych usług, zaletą natomiast jest mniejsze uzależnienie od decyzji politycznych³²¹. Model brytyjski stosuje również Meksyk. Miasto Meksyk zainicjowało serię umów o świadczenie usług z operatorami z sektora prywatnego na początku lat 90-tych. Podejście to miało na celu wprowadzenie presji konkurencyjnej i zajęcie się kwestiami cenowymi i regulacyjnymi, choć napotkało wyzwania związane z wdrożeniem³²². Model ten Polsce występuje w znikomych przypadkach³²³.

Ostatni z wyróżnionych modeli – przemysłowy, charakteryzuje własność prywatna, a operatorem jest również podmiot prywatny, ale niebędący właścicielem infrastruktury. To model rzadko spotykany, zasadniczo dotyczący powierzenia przez prywatnego właściciela działalności operatorskiej wyspecjalizowanym firmom³²⁴.

6.3. Wspecjalizowane jednostki gminne

W warunkach polskich, jednym ze sposobów realizacji zadań z zakresu wodociągów i kanalizacji jest świadczenie usług przez administrację, w drodze utworzenia przez gminę samorządowej jednostki budżetowej lub samorządowego zakładu budżetowego.

Samorządowa jednostka budżetowa, definiowana jest jako jednostka organizacyjna sektora finansów publicznych nieposiadająca osobowości prawnej, która pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności a podstawę jej gospodarki stanowi plan dochodów i wydatków (planem finansowym jednostki budżetowej). Jednostki budżetowe stanowią formę organizacyjno-prawną prowadzenia gospodarki budżetowej opartą na zasadzie gospodarowania brutto, który oznacza, że jednostki pokrywają wszystkie swoje wydatki bezpośrednio z budżetu JST, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu jednostek samorządu

³²⁰ D. Parker, *Regulation of privatised public utilities in the UK: performance and governance*, „International Journal of Public Sector Management” 1999, t. 12, nr 3, s. 213.

³²¹ W. Bachor, *Efektywność majątku trwałego w spółkach komunalnych...*, s. 26.

³²² H. Mari Luke, Brook, Penelope, Zuluaga, Ana, *Thirst for reform? private sector participation in providing Mexico City's water supply*, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/381401468777295349/Thirst-for-reform-private-sector-participation-in-providing-Mexico-Citys-water-supply>, dostęp: 6 września 2024 r.

³²³ W. Bachor, *Efektywność majątku trwałego w spółkach komunalnych...*, s. 27.

³²⁴ A. Wojewnik-Filipkowska, *Project finance w inwestycjach infrastrukturalnych...*, s. 164.

terytorialnego³²⁵. Zgodnie z Art. 11 ust. 1 UFP Samorządowa jednostka budżetowa może pełnić rolę podmiotu realizującego usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, co jest jednym z możliwych modeli organizacyjnych w ramach zarządzania komunalnymi usługami wodno-ściekowymi. Wybór formy realizacji usług ma wpływ na sposób rozliczeń podatkowych, w tym na deklarowany podatek od towarów i usług (VAT). Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego uzyskuje dochody z odpłatnej sprzedaży usług za pośrednictwem własnej jednostki budżetowej oraz inne nieopodatkowane wpływy, uzyskiwane z wykorzystywania infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej na potrzeby własne, to gminie nie przysługuje pełne odliczenie podatku naliczonego, lecz tylko proporcjonalne. W przypadku wysoce kapitałochłonnych programów inwestycyjnych, odliczenie VAT będzie mniej efektywne niż w przypadku podmiotu podlegającego odliczeniom VAT na zasadach komercyjnych (np. sp. z o.o.). Zatem, samorządowa jednostka budżetowa może efektywnie realizować usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, pod warunkiem odpowiedniego dostosowania do lokalnych warunków oraz przeprowadzenia analizy prawno-podatkowej³²⁶. „Nieoptymalność” w tym kontekście oznacza, że proporcja do odliczeń VAT policzona dla całej gminy jako jednostki finansów publicznych może być zupełnie inna niż dla jednostki budżetowej, która na przykład realizuje projekt (i sporo wydaje).

Zakłady budżetowe to forma organizacyjno-prawna gospodarki budżetowej wprowadzona do polskiego prawa jako forma pośrednia pomiędzy jednostką budżetową a przedsiębiorstwem działającym na zasadzie rachunku gospodarczego. Pierwszą ustawą normującą problematykę zakładu budżetowego była ustawa z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym. Nazywała ona zakładami budżetowymi „państwowe jednostki organizacyjne, których rodzaj działalności uzasadnia uzależnienie wydatków tych jednostek od ich dochodów” i uprawniała te jednostki „do zużywania tych dochodów na wydatki wynikające z ich działalności”³²⁷. Taki zakład działa na zasadach jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, co oznacza, że za jego działania odpowiedzialność ponosi gmina. Zakład taki jest finansowany z budżetu gminy i może korzystać z dotacji lub subwencji. W modelu

³²⁵ Ustawa z dnia 7 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2023.0.1270 t.j.).

³²⁶ S. Owczarczuk, *Model opodatkowania usług komunalnych podatkiem od towarów i usług – wnioski na przykładzie dostaw wody i odbioru ścieków*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2022, t. 84, nr 1, s. 159.

³²⁷ Ustawa z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym (Dz.U. 1958 nr 45 poz. 221).

tym gmina ma pełną kontrolę nad działalnością zakładu, co pozwala na bezpośrednie zarządzanie zasobami i usługami³²⁸. Podstawą gospodarki finansowej zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy obejmujący planowane przychody i rozchody, stan środków obrotowych oraz rozliczenia z budżetem. Istotne znaczenie dla gospodarki finansowej zakładu budżetowego ma sposób rozliczeń z budżetem gminy przez nadwyżki (wpłata do budżetu) lub niedobory środków obrotowych (pokrywanie dotacją z budżetu). Ta forma sprawdza się w sferze usług komunalnych, którą charakteryzuje niska dochodowość lub wręcz niedochodowość świadczonych usług, oraz duża wrażliwość społeczna na zakłócenia w świadczeniu usług³²⁹. Zakłady budżetowe mają większą swobodę finansową w zakresie bieżącej działalności gospodarczej niż samorządowe jednostki budżetowe i referaty (wydziały) w urzędach gmin, ponieważ w planie finansowym mogą dokonywać zmian w ciągu roku w przypadku realizowania wyższych od planowanych dochodów i wydatków, pod warunkiem, że nie spowoduje to zmniejszenia wpłat do budżetu ani zwiększenia dotacji. Zakłady budżetowe rozliczają się z macierzystym budżetem metodą netto, na zasadzie memoriału, a nie na zasadzie kasowej, jak ma to miejsce przy wykonywaniu budżetu. Według Art. 15 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych z 2009 r., „samorządowy zakład budżetowy odpłatnie wykonuje zadania, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych” z możliwością uzyskania dotacji z budżet JST.³³⁰ Zakłady budżetowe mają większe możliwości odliczenia VAT, ponieważ prowadzi działalność gospodarczą i może odliczyć VAT od inwestycji, jeśli inwestycje te dotyczą działalności gospodarczej; w przypadku mieszanego wykorzystania inwestycji, stosują proporcję odliczenia. Warto zauważyć, że orzecznictwo w tej kwestii na dzień zamknięcia tej pracy ewoluuje. Naczelny Sąd Administracyjny wydał przełomowe orzeczenie umożliwiające gminom pełne odliczenie VAT od wydatków na gminne wodociągi i kanalizację, co może wpłynąć na przyszłe interpretacje podatkowe³³¹.

Jak pisze M. Ratajczak, zakłady budżetowe mają kilka specyficznych cech: działanie zakładu na zasadzie samofinansowania, finansowanie wyłącznie zadań samorządowych o charakterze użyteczności publicznej, wyodrębnienie organizacyjno-prawno-finansowe, które

³²⁸ M. Cilak, *Modele realizacji zadań własnych gminy na gruncie ustaw: o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, o publicznym transporcie zbiorowym i o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, t. 4, nr 4, s. 50.

³²⁹ W. Kozłowski i in., *Wybrane aspekty zarządzania zasobami gminy*, Olsztyn 2015, s. 20.

³³⁰ Ustawa z dnia 7 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2023.0.1270 t.j.).

³³¹ *Dzięki NSA, gminy mogą odzyskać VAT od inwestycji wodociągowych i kanalizacyjnych* [na:] „Prawo.pl”, <https://www.prawo.pl/podatki/pejne-odliczenie-vat-od-inwestycji-wodociagowych-i-kanalizacyjnych-wyrok-nsa,522477.html>, 8 sierpnia 2023 r., dostęp 15 września 2024 r.

wyraża się w posiadaniu przez zakład własnego planu finansowego, stanowiącego podstawę jego gospodarki finansowej oraz rachunku bankowego, wykorzystywanego w prowadzonej przez zakład działalności, oraz brak osobowości prawnej – w obrocie cywilnoprawnym oraz w postępowaniu sądowym korzysta ona z osobowości prawnej JST, nie działa zatem w imieniu własnym, lecz w imieniu macierzystej JST³³².

Porównanie jednostki budżetowej i zakładu budżetowego pozwala na wskazanie istotnych różnic między oboma podmiotami (Tabela 22).

Tabela 22. Porównanie zakładu budżetowego i jednostki budżetowej

Kryterium	Zakład budżetowy	Jednostka budżetowa
Osobowość prawna	Brak	Brak
Sposób finansowania	Metoda budżetowania netto - pokrywa koszty działalności z przychodów własnych	Metoda budżetowania brutto - finansowana bezpośrednio z budżetu j.s.t.
Rozliczenie z budżetem j.s.t.	Wpłaca do budżetu nadwyżkę środków obrotowych	Odprowadza wszystkie dochody do budżetu j.s.t.
Samodzielność finansowa	Większa - może częściowo samodzielnie gospodarować środkami	Mniejsza - ściśle powiązana z budżetem j.s.t.
Rodzaj realizowanych zadań	Głównie zadania o charakterze użyteczności publicznej	Różnorodne zadania publiczne
Podstawa gospodarki finansowej	Plan finansowy	Plan dochodów i wydatków
Charakter działalności	Opłatna działalność usługowa	Nieodpłatne świadczenie usług publicznych

Źródło : opracowanie własne na podstawie : M. Ratajczak, *Kształtowanie form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 2017, s. 244.

Zakład budżetowy i jednostka budżetowa to dwie formy organizacyjne, które zalecić można wtedy, gdy skala działalności i potrzeby inwestycyjne nie są na tyle duże, by uzasadniały utworzenie odrębnej osobowości prawnej w postaci spółki z własnym zarządem, organizacją i sprawozdawczością.

6.4. Spółki prawa handlowego

Modelem realizacji usług komunalnych jest utworzenie spółki prawa handlowego, w której gmina może być jedynym lub głównym udziałowcem. Spółka taka działa na zasadach prawa handlowego, co daje jej większą elastyczność w działaniu niż zakładom i jednostkom

³³² M. Ratajczak, *Kształtowanie form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 2017, s. 244.

budżetowym. W praktyce możliwa jest współpraca spółki gminnej (lub spółek) przykładowo w modelu niemieckim (komunalna własność i komunalny operator, co według stanu na dzień 10.09.2024 ma miejsce w Gdańsku).

Powołanie spółki prawa handlowego, powierzenie jej zadania własnego, wniesienie do spółki majątku otwiera dostęp do źródeł finansowania, na przykład w formie kredytów lub emisji obligacji, co jest korzystne przy dużych inwestycjach infrastrukturalnych, gdyż nie obciąża budżetu gminnego i nie jest zaliczane do wskaźników zadłużenia JST. Choć gmina posiada udziały w spółce, to spółka ma własną osobowość prawną, co oznacza, że jej działania mogą być mniej przejrzyste dla zarządu gminy, bo za działania spółki odpowiada Zarząd, a nie właściciel³³³ (Tabela 23).

Tabela 23. Wady i zalety utworzenia spółki prawa handlowego dla celów powierzenia jej zadania własnego przez gminę

Kryterium	Zalety	Wady
Kontrola i nadzór, zarządzanie	<p>Profesjonalizacja zarządzania – Spółki komunalne często zarządzane są przez profesjonalistów, co może przekładać się na wyższą efektywność i jakość świadczonych usług.</p> <p>Zarządzanie w sposób pośredni poprzez wyłoniony Zarząd.</p> <p>Możliwość zaangażowania Zarządu gminnego innych obszarach.</p>	<p>Spółki komunalne wymagają zarządu, który z jednej strony będzie działał w oparciu o reguły rynkowe, a z drugiej strony rozumiał gminny charakter prowadzonej działalności.</p> <p>Potencjalne konflikty interesów – w spółkach komunalnych mogą występować konflikty interesów między gminą a spółką, szczególnie w zakresie ustalania cen za usługi czy kierunki rozwoju.</p> <p>Zmniejszona kontrola bezpośrednia – Gmina może mieć ograniczoną bezpośrednią kontrolę nad działalnością spółki komunalnej w porównaniu do zakładu budżetowego i jednostki budżetowej, co może wpływać na realizację celów publicznych.</p>
Finansowanie z budżetu gminy	<p>Nie obciąża wskaźników zadłużenia JST. Dług spółek komunalnych nie wlicza się we wskaźniki zadłużenia gmin.</p> <p>Tworzenie spółek komunalnych realizujących zadania własne gmin poprzez przekazanie do tych spółek aportem majątku wodociągowo-kanalizacyjnego. zwiększa zdolność kredytową gmin, a jednocześnie daje spółkom możliwości zabezpieczania długu.</p>	<p>Co do zasady nie dotyczy, jednakże w praktyce może być związane z dopłatami do kapitału bądź aportami rzeczowymi wnoszonymi przez gminę.</p>

³³³ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18, 96.t.j.), art. 299.

Kryterium	Zalety	Wady
Atrakcyjność podmiotu jako miejsca pracy	Większa aniżeli w przypadku urzędu gminy.	Może nie być atrakcyjna w porównaniu z podmiotami prywatnymi.
Możliwość odliczenia VAT	Pełne odliczenie VAT od inwestycji.	Wymaga finansowania pomostowego w przypadku dużych projektów.
Komercyjny charakter	Większa elastyczność działania – w porównaniu do zakładów i jednostek budżetowych, co pozwala na szybsze dostosowywanie się do zmieniających się warunków rynkowych i potrzeb mieszkańców.	Ryzyko komercjalizacji – istnieje ryzyko, że działalność spółki komunalnej będzie bardziej skoncentrowana na aspektach finansowych niż na zapewnieniu dostępu do usług dla wszystkich mieszkańców, co może prowadzić do wzrostu cen.
Dywidenda i inne obciążenia zysku	Zysk może być wypłacony w postaci dywidendy gminie.	Konieczność opłacenia podatku dochodowego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Barwacz, *Problemy nadzoru właścicielskiego samorządowych jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych*, „Zeszyty naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2012, t. 21, nr 2; Ł. Żabski, *Organizacja nadzoru właścicielskiego nad spółkami wojewódzkimi*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, t. 338.

Spółki prawa handlowego są formą organizacyjną, której gminy chętnie powierzają w Polsce zadanie własne z zakresu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Na 479 podmiotów będących członkami Izby Gospodarczej Wodociągi – Polskie, 433 (90,4 %) podmioty stanowiły spółki prawa handlowego (z.o.o. i s.a.)³³⁴.

6.5. Współpraca międzygminna

Gminy mogą również decydować się na współpracę międzygminną w zakresie wodociągów i kanalizacji. Taka współpraca może przybierać formę konsorcjów lub związków międzygminnych, które zarządzają wspólną infrastrukturą na rzecz wszystkich członków. Współpraca taka pozwala na osiągnięcie efektu skali, redukcję kosztów oraz bardziej efektywne zarządzanie zasobami naturalnymi, a warto zauważyć, że jednym z istotnych czynników obniżających możliwość pozyskania finansowania rozbudowy infrastruktury jest jej

³³⁴ Wodociągi Polskie, *Wykaz członków*, <https://www.igwp.org.pl/o-nas/czlonkostwo/wykaz-czlonkow/>, dostęp: 7 września 2024 r.

fragmentacja³³⁵. Przystąpienie gminy do związku międzygminnego skutkuje przeniesieniem obowiązku realizacji zadań publicznych i jest czynnością prawa administracyjnego. Z dniem podpisania statutu związku międzygminnego zadania gminy w tym zakresie przechodzą na związek, który dysponuje mieniem wniesionym przez gminy na podstawie uchwał ich organów stanowiących³³⁶ (Tabela 24).

Tabela 24. Zalety i wady realizacji zadań własnych gminy z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków z wykorzystaniem współpracy międzygminnej

Kryterium	Zalety	Wady
Współpraca i koordynacja	Współpraca międzygminna pozwala na osiągnięcie korzyści skali, co może przekładać się na niższe koszty inwestycyjne i eksploatacyjne.	Współpraca wielu gmin może prowadzić do złożoności administracyjnej i trudności w koordynacji działań. Współpraca między różnymi jednostkami samorządowymi może prowadzić do problemów komunikacyjnych i biurokratycznych. Koordynacja działań między różnymi gminami wymaga skutecznego zarządzania i często może być czasochłonna.
Zarządzanie zasobami i priorytety	Zoptymalizowane zarządzanie zasobami – wspólne zarządzanie zasobami wodnymi może prowadzić do bardziej efektywnego wykorzystania zasobów naturalnych, np. poprzez wspólną ochronę zlewni.	Gminy mogą mieć różne priorytety i cele, co może prowadzić do konfliktów i kompromisów, które nie zawsze są optymalne dla każdej ze stron. Na przykład, jedna gmina może dążyć do maksymalizacji oszczędności kosztowych, podczas gdy inna może skupiać się na maksymalizacji jakości usług.
Finansowanie i inwestycje, ryzyko	Lepsze możliwości finansowania – współpraca międzygminna może ułatwić pozyskiwanie środków zewnętrznych, takich jak fundusze unijne czy kredyty preferencyjne, dzięki większej skali projektów. Podział ryzyka między kilka gmin może zmniejszyć obciążenie pojedynczej gminy w przypadku nieprzewidzianych problemów, takich jak awarie czy klęski żywiołowe.	Ryzyko nierównomiernego rozwoju – istnieje ryzyko, że nie wszystkie gminy będą równomiernie korzystać z zalet współpracy, co może prowadzić do nierówności regionalnych. a współpraca międzygminna skoncentruje zasoby i inwestycje w większych lub bardziej rozwiniętych gminach, marginalizując mniejsze lub mniej rozwinięte gminy.
Wiedza i doświadczenie	Wzrost jakości usług – dzięki połączeniu wiedzy i doświadczenia różnych gmin możliwe jest świadczenie usług na wyższym poziomie.	Trudność w upowszechnianiu wiedzy na wszystkie podmioty.

Źródło: opracowanie własne.

³³⁵ R.A. Greer, *A review of public water infrastructure financing in the United States...*, s. 2.

³³⁶ S. Owczarczuk, *Model opodatkowania usług komunalnych podatkiem od towarów i usług – wnioski na przykładzie dostaw wody i odbioru ścieków...*, s. 160.

W przypadku inwestycji infrastrukturalnych, związki międzygminne mogą wygenerować szereg korzyści wynikających przede wszystkim z wykorzystania ekonomiki skali, optymalizacji kosztów zarządzania, alokowania kosztów infrastruktury na większą grupę użytkowników w zakresie zarówno kosztów inwestycyjnych jak i inwestycyjnych.

6.6. Partnerstwo Publiczno-Prywatne – istota i wybrane modele

Jak pisze R.A. Greer, wraz ze stale rosnącą presją związaną z zapotrzebowaniem na infrastrukturę wodną i brakiem zwiększonego wsparcia na poziomie krajowym (USA) w zakresie finansowania, wzrosło zaangażowanie sektora prywatnego w finansowanie infrastruktury wodnej. Tendencja dotyczy zarówno USA, jak i reszty świata³³⁷. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) mianem Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (PPP) definiuje przedsięwzięcia realizowane w oparciu o „długoterminowe ustalenia umowne między rządem a partnerem prywatnym, na podstawie których partner prywatny świadczy i finansuje usługi publiczne z wykorzystaniem środków trwałych i uczestniczy w powiązonym ryzyku”³³⁸. Istotną i wyróżniającą cechą PPP jest przeniesienie ryzyka z organizacji sektora publicznego na firmy sektora prywatnego, w tym ryzyka związanego z nadmiernymi kosztami, opóźnieniami w harmonogramie i spadkiem przychodów. Ponieważ to zasadniczo zysk motywuje firmy prywatne, umowy PPP są skonstruowane w taki sposób, że zysk partnera prywatnego zależy od powodzenia projektu. Zatem umowy, które gwarantują płatność niezależnie od wyniku, a ryzyko nie jest przenoszone, nie są słusznie przez niektórych autorów uważane za PPP³³⁹, gdyż są jedynie finansowaniem przez stronę trzecią, w ramach którego podmiot publiczny pożyczka pieniądze od podmiotu prywatnego, zamiast np. emitować obligacje lub zadłużać się w inny sposób. Charakter PPP opiera się zatem na współpracy, współdziałaniu i interakcji tych podmiotów. Z perspektywy finansowej, modele PPP są skuteczne w powiększaniu możliwości pozyskiwania źródeł finansowania dla rozwoju infrastruktury poprzez mobilizację prywatnych funduszy. Z perspektywy zarządzania, K. Endo, J. Edelenbos, A. Gianoli wskazali, że współpraca między interesariuszami, która jest jednym z najbardziej wyrazistych cech PPP, przyczynia się najbardziej spośród innych cech zarządzania

³³⁷ R.A. Greer, *A review of public water infrastructure financing in the United States...*, s. 8.

³³⁸ *Partnerstwa publiczno-prywatne w UE – znaczne niedociągnięcia i ograniczone korzyści*, [w:] Europejski Trybunał Obrachunkowy 2018, s. 14.

³³⁹ R.A. Greer, *A review of public water infrastructure financing in the United States...*, s. 8.

do realizacji rozwoju infrastruktury ukierunkowanego na zrównoważony rozwój³⁴⁰, co również zostało potwierdzone w analizie nowoczesnych metod zarządzania publicznego (Rozdział 1).

Różne formy partnerstwa publiczno-prywatnego umożliwiają podmiotom administracji państwowej, bądź samorządowej zamawianie i dostarczanie infrastruktury lub usług publicznych, przy wykorzystaniu zasobów technicznych i know-how sektora prywatnego (Tabela 25).

Tabela 25. Podstawowe rodzaje PPP

Rodzaj PPP	Charakterystyka
PPP kontraktowe	Oparte na umowie między podmiotem publicznym a prywatnym, bez tworzenia wspólnej spółki. Partner prywatny realizuje zadanie publiczne w zamian za wynagrodzenie.
Leasing	Podmiot publiczny przekazuje partnerowi prywatnemu prawo do korzystania z infrastruktury w zamian za opłaty leasingowe.
PPP instytucjonalne	Utworzenie wspólnej spółki przez podmiot publiczny i prywatny w celu realizacji zadania publicznego.
Build-Lease-Transfer (BLT) – buduj, wydzierżaw, przekaz	Sektor prywatny buduje infrastrukturę i dzierżawi ją sektorowi publicznemu. Po okresie dzierżawy infrastruktura jest przekazywana do sektora publicznego. Ten model zapewnia stały strumień dochodów dla sektora prywatnego poprzez leasing, co daje możliwość ustanowienia zabezpieczenia w postaci cesji przychodów z umowy dla ewentualnej instytucji kredytującej partnera prywatnego, a partner publiczny może rozłożyć płatności w czasie zamiast ponosić wydatki kapitałowe z góry.
Build-Operate-Lease-Transfer (BOLT) – wybuduj, eksploatuj, wydzierżaw, przekaz	Podmiot prywatny, zakontraktowany przez klienta, odpowiada za pozyskanie finansowania projektu w okresie budowy, co zdejmuje ciężar pozyskania środków finansowych na realizację projektu z partnera publicznego. Partner prywatny przejmuje ryzyko pozyskania finansowania projektu i ryzyko w okresie budowy. Odpowiedzialność za eksploatację i utrzymanie obiektu spoczywa na deweloperze, ponieważ obiekt jest jego własnością do momentu zakończenia okresu najmu. W okresie najmu partner publiczny staje się najemcą obiektu, płacąc deweloperowi czynsz (miesięczny lub roczny) za korzystanie z obiektu według z góry określonej stawki. Opłata leasingowa staje się metodą spłaty inwestycji. Pod koniec okresu najmu, własność i odpowiedzialność za obiekt są przenoszone na partnera publicznego (wraz z odpowiedzialnością) po wcześniej uzgodnionej cenie.
BOT (Build-Operate-Transfer) – buduj, eksploatuj, przekaz	Partner prywatny buduje i eksploatuje obiekt przez określony czas, po czym przekazuje go podmiotowi publicznemu.
DBFO (Design-Build-Finance-Operate) – projektuj, buduj, sfinansuj, eksploatuj	Partner prywatny projektuje, buduje, finansuje i eksploatuje obiekt, który pozostaje własnością publiczną. Pojedynczy kontrakt obejmuje projektowanie, budowę, finansowanie i eksploatację, upraszczając cały proces procedowania zamówień publicznych. Model ten zachęca sektor prywatny do innowacji i wydajności, i pozwala na rozłożenie kosztów projektu na cały okres jego trwania.
Koncesja	Partner prywatny realizuje zadanie publiczne w zamian za prawo do pobierania korzyści (np. opłat od użytkowników).

³⁴⁰ K. Endo, J. Edelenbos, A. Gianoli, *Sustainable Infrastructure: A Systematic Literature Review on Finance Arrangements and Governance Modes*, „Public Works Management & Policy” 2023, t. 28(4), s. 453

Rodzaj PPP	Charakterystyka
BOO (Build-Own-Operate) – buduj, posiadaj własność, eksploatuj	Partner prywatny buduje, staje się właścicielem i eksploatuje obiekt bez obowiązku przekazania go podmiotowi publicznemu.

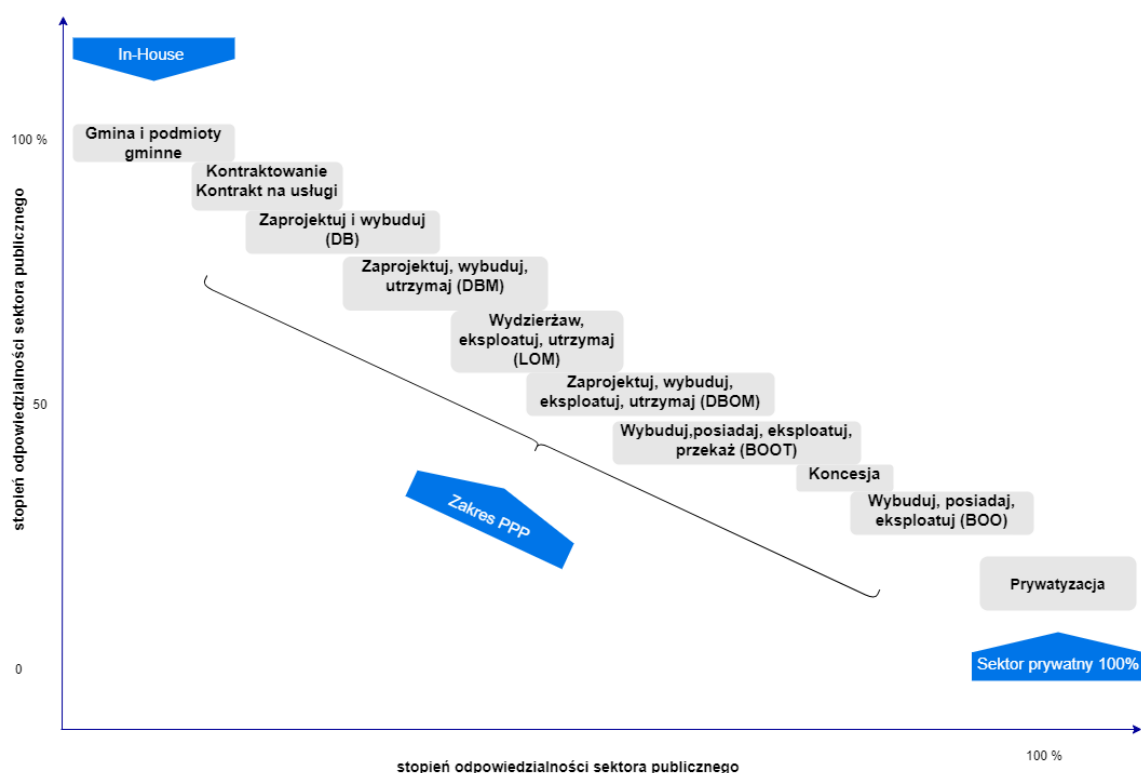
Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Załączna i in., Partnerstwo publiczno-prywatne – dzieląc się wiedzą i doświadczeniem, Łódź 2021, s. 15,22,39,40. M. Akhtar i in., *Identification of Various Execution Modes and Their Respective Risks for Public-Private Partnership (PPP) Infrastructure Projects*, „Buildings” 2023, t. 13 nr 8. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Dz. U. z 2023 r. poz. 1637 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20090190100/U/D20090100Lj.pdf>, dostęp 7 września 2024 r., J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, Gdańsk 2007, s. 50. , 5; N. Shukla, R. Panchal, N. Shah, *Built-Own-Lease-Transfer (BOLT): “A Public Private Partnership Model that Bridges Gap of Infrastructure in Urban Areas”*, s. 140.

Poprawnie zaprojektowane i wdrożone PPP mogą przynosić korzyści społeczne poprzez efektywne dostarczanie usług. Ponadto mogą one umożliwiać wykorzystanie wiedzy specjalistycznej i najnowszej technologii stwarzając okazję do realizacji korzyści środowiskowych, oraz dostęp do źródeł finansowania – generując korzyści ekonomiczne. Jak wskazali J. K. Roehrich, M.A. Lewis, G. George, istnieje wiele modeli PPP, a zasadnicza różnica między nimi polega na sposobie i stopniu rozłożenia odpowiedzialności i ryzyka pomiędzy stronami. Zwolennicy PPP twierdzą, że poprzez większą ilość podmiotów zaangażowanych, ich różne punkty widzenia, PPP zapewniają lepszą jakość infrastruktury i usług z jednoczesnym zapewnieniem optymalnej alokacji kosztów i ryzyka³⁴¹. Choć koncepcyjnie Partnerstwo Publiczno-Prywatne można zdefiniować stosunkowo prosto, jako „długoterminową umowę pomiędzy podmiotem prywatnym a agencją rządową, dotyczącą dostarczania aktywów lub usług publicznych, w ramach której podmiot prywatny ponosi znaczne ryzyko i odpowiedzialność za zarządzanie”³⁴², to w praktyce występuje wiele rodzajów PPP w zależności od podziału własności i ryzyka pomiędzy podmiotami sektora publicznego i prywatnego. J. K. Roehrich, M.A. Lewis, G. George wskazują na przykładowe modele uporządkowane w zależności od rozłożenia odpowiedzialności pomiędzy stronami (Rysunek 19).

³⁴¹ J.K. Roehrich, M.A. Lewis, G. George, *Are public-private partnerships a healthy option? A systematic literature review*, „Social Science and Medicine” 2014, t. 113, s. 111.

³⁴² World Bank, *World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries, FY02-12*, Washington 2015, s 16.

Rysunek 19. Sposoby realizacji usług komunalnych - wybrane rodzaje PPP



Źródło: opracowanie własne na podstawie: J.K. Roehrich, M.A. Lewis, G. George, *Are public-private partnerships a healthy option? A systematic literature review*, „Social Science and Medicine” 2014, t. 113, s. 111.

Wykorzystując PPP, strona publiczna ma dostęp do wiedzy, pieniędzy, informacji, personelu i nowoczesnych metod zarządzania sektora prywatnego. PPP mogą zmniejszyć obciążenia finansowe związane z realizacją konkretnego projektu z powodu rosnących kosztów rozwoju infrastruktury oraz zmniejszyć dług sektora publicznego. Dla sektora prywatnego, PPP umożliwia generowanie zysków poprzez otwieranie nowych rynków i możliwości inwestycyjne. Literatura przedmiot wskazuje na przykłady korzyści finansowych, organizacyjnych i jakościowych z zastosowania PPP (Tabela 26).

Tabela 26. Korzyści ze stosowania PPP

Grupa korzyści	Korzyść	Opis
Finansowe	Dostęp do dodatkowego finansowania	Sektor prywatny umożliwia wykorzystanie źródeł kapitału, które są niedostępne przy tradycyjnej metodzie realizacji inwestycji publicznych.
	Większe możliwości inwestycyjne	Koszty inwestycji są rozłożone na cały cykl życia projektu inwestycyjnego. Inaczej niż w zamówieniu publicznym, gdzie płatność musi nastąpić w momencie odbioru inwestycji, tu rozkłada się na długi okres. Umożliwia to sektorowi publicznemu obsługę większej liczby projektów w tym samym czasie.

Grupa korzyści	Korzyść	Opis
	Oszczędności na etapie eksploatacji	W projektach, gdzie partner prywatny odpowiada również za eksploatację i utrzymanie składnika infrastruktury, ma on silną motywację do minimalizacji kosztów eksploatacji w całym cyklu życia projektu. I tak m.in. wybiera takie techniki i taką technologię na etapie budowy, które pozwolą mu na optymalizację kosztów zarządzania projektem.
	Podział ryzyka	Konkretne ryzyko przyjmuje ta strona, która lepiej umie nim zarządzać – złota zasada PPP.
	Mniejsze obciążenie finansowe	Partner prywatny potrafi pozyskiwać przychody od innych kontrahentów, czego nie robi zwykle podmiot publiczny odpowiedzialny za świadczenie usługi publicznej. Dzięki temu możliwe jest zmniejszenie strumienia płatności budżetowych na rzecz partnera prywatnego
Organizacyjne	Transfer innowacyjnych rozwiązań	Partnerstwo stymuluje rozwiązania innowacyjne (także zarządcze). Partner prywatny zna rynek i inwestując własne środki przejawia większą skłonność do stosowania innowacji w zakresie sposobu wytwarzania i świadczenia usług publicznych.
	Zwiększenie poziomu zaufania i zrozumienia między współpracującymi stronami	Strony zaangażowane w PPP mają odmienny punkt widzenia przy rozwiązywaniu problemów: podmiot publiczny patrzy z punktu widzenia swojej odpowiedzialności wobec społeczeństwa, a partner prywatny – wobec udziałowców. Wypracowanie wspólnych rozwiązań powoduje, że wzrasta poziom zaufania między współpracującymi podmiotami.
	Strona publiczna staje się regulatorem, a nie dostawcą	Dzięki świadczeniu usług publicznych przez partnera prywatnego podmiot publiczny koncentruje się na sferze planowania i monitorowania działań partnera prywatnego zamiast na codziennym zarządzaniu dostarczaniem usługi.
Jakościowe	Poprawa jakości usług	Kryteria satysfakcji użytkownika włączane do umów o PPP (jako element mający zasadniczy wpływ na wynagrodzenie partnera prywatnego) wytwarzają silną presję na utrzymywanie przez stronę prywatną wysokiej jakości usług.
	Nowe usługi	Podmioty prywatne lepiej orientują się w trendach rynkowych, potrafią wyszukać nisze rynkowe, niezaspokojone potrzeby, różnicują produkty, aby zaspokoić specjalne potrzeby poszczególnych segmentów rynku. Sektor publiczny zwykle jest mniej wyczulony na potrzeby rynku, gdy ma monopol na świadczenie usługi.

Źródło: K. Sobiech-Grabka, *Skłonność przedsiębiorstw do udziału w rewitalizacyjnych projektach PPP w warunkach kryzysu* [w:] J. W. Pietrewicz, R. Sobiecki (red.), *Ograniczanie niestabilności otoczenia przedsiębiorstw*, Warszawa 2013, s. 91-92.

Jednak nawet przy wszystkich ww. korzyściach modelu PPP, wiąże się z nim wiele ryzyk i PPP ostatecznie mogą nie spełniać stawianych im oczekiwań z powodu różnic między sektorami. Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO), po przeanalizowaniu 12 PPP współfinansowanych przez UE we Francji, Grecji, Irlandii i Hiszpanii w dziedzinach transportu drogowego oraz technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) wskazuje na istotne braki oraz ograniczone korzyści PPP³⁴³:

- skontrolowane projekty PPP umożliwiały szybsze wdrażanie polityki oraz charakteryzowały się potencjałem w zakresie eksploatacji i utrzymania na odpowiednim poziomie, ale nie zawsze skutecznie osiągnięto dzięki nim potencjalne korzyści,

³⁴³ *Partnerstwa publiczno-prywatne w UE – znaczne niedociągnięcia i ograniczone korzyści...*, s. 3.

- model PPP umożliwił organom publicznym udzielanie zamówień w odniesieniu do planów dotyczących dużej infrastruktury w ramach jednego postępowania;
- zamówienia obejmujące duże projekty PPP zwiększały ryzyko niewystarczającej konkurencji, a w niektórych przypadkach ich realizacja była poważnie opóźniona,
- w większości projektów objętych kontrolą stwierdzono znaczne opóźnienia na etapie budowy i przekroczenia kosztów,
- większość projektów objętych kontrolą charakteryzowała się możliwością utrzymania odpowiednich standardów obsługi i utrzymania,
- PPP nie uchroniło partnera publicznego przed nadmiernym optymizmem w odniesieniu do przyszłego zapotrzebowania na planowaną infrastrukturę i poziomu jej wykorzystania,
- opóźnienia, wzrosty kosztów i niepełne wykorzystanie wynikały częściowo z niedostatecznych analiz i nieodpowiedniego podejścia,
- w przypadku większości objętych kontrolą projektów model PPP został wybrany bez przeprowadzenia wcześniejszej analizy porównawczej w celu wykazania, czy zapewnia ona najlepszą efektywność kosztową,
- podział ryzyka był często nieprawidłowy, co skutkowało mniejszymi zachętami dla partnera prywatnego lub nadmiernym narażeniem go na ryzyko,
- umowy PPP o długim okresie obowiązywania nie odpowiadają szybkiemu tempu zmian technologicznych,
- nie wszystkie państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, posiadają dobrze rozwinięte ramy instytucjonalne i prawne, mimo że są zaznajomione z koncepcją PPP,
- pomimo długoterminowych skutków PPP państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, nie opracowały jasnej strategii ich wykorzystywania,
- łączenie finansowania z UE z PPP wiąże się z dodatkowymi wymogami i niepewnością
- możliwość ujmowania projektów PPP jako pozycji pozabilansowych wiąże się z ryzykiem mniejszej przejrzystości i spadku efektywności kosztowej.

C. Ruiters i M. P. Matji wskazują, że względu na swoją złożoną naturę, obejmującą dokumentację, finansowanie, opodatkowanie, szczegóły techniczne, nowe umowy oraz fakt, że zaangażowane są różne strony, rośnie prawdopodobieństwo pojawienia się przeciwników PPP a, a sam proces podejmowania decyzji ulega skomplikowaniu. W efekcie może prowadzić to do nieporozumień i braku koordynacji, co zaś może skutkować porażką PPP. Jednocześnie, autorzy, „jako winnego”, wskazują słabo zdefiniowane plany i brak jasnych celów ze strony

partnerów publicznych. Jednak, jeśli sektor publiczny zdefiniuje projekt nadmiernie szczegółowo, wspomniane „partnerstwo” stanie się „zwykłym” kontraktowaniem, co jest sprzeczne z ideą PPP. Aby PPP były skuteczne, niezbędne jest, aby sektor prywatny mógł wykorzystywać swoje doświadczenie, zasoby i innowacje³⁴⁴. Jednocześnie to brak umiejętności technicznych oraz monitorowanie przez partnera publicznego są prawdziwym wyzwaniem³⁴⁵.

6.7. Partnerstwo Publiczno-Prywatne w warunkach polskich

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym określa warunki i tryb współpracy sektora publicznego i prywatnego przy przygotowaniu i realizacji przedsięwzięć służących zaspokajaniu potrzeb publicznych. Jego przedmiotem jest wspólna realizacja przedsięwzięcia, oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym³⁴⁶. W PPP mogą być realizowane przedsięwzięcia, które służą realizacji zadań publicznych – zarówno obligatoryjnych (zadania związane z transportem, wodociągami, kanalizacją, dostarczeniem innych mediów itp.), jak i fakultatywnych (dotyczące centrów rozrywki, parków wodnych itp.), które wykraczają poza zakres pojęcia użyteczności publicznej³⁴⁷. Gospodarka wod.-kan. reprezentuje drugi po efektywności energetycznej sektor, w którym zawarte zostały umowy PPP w latach 2009-2024 (Wykres 22).

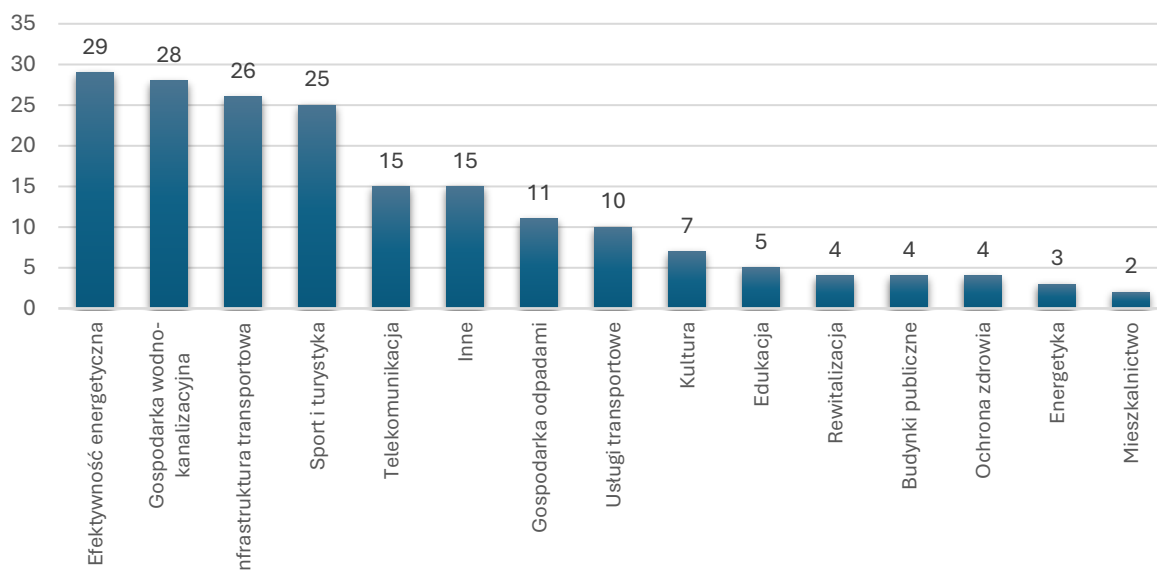
³⁴⁴ R.A. Greer, *A review of public water infrastructure financing in the United States*, „Wiley Interdisciplinary Reviews: Water” 2020, t. 7, s. 8.

³⁴⁵ C. Ruiters, M.P. Matji, *Public-private partnership conceptual framework and models for the funding and financing of water services infrastructure in municipalities from selected provinces in South Africa*, „Water SA” 2016, t. 42, nr 2, s. 294.

³⁴⁶ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U.2023.0.1637 t.j.), art. 1.2.

³⁴⁷ M. Załączna i in., *Partnerstwo publiczno-prywatne – dzieląc się wiedzą i doświadczeniem*, Łódź 2021, s. 39.

Wykres 22. Liczba zawartych umów PPP w podziale na sektory (2009-2024) (I kwartał 2024)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport rynku PPP 2009-2024*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2024. <https://www.PPP.gov.pl/baza-zawartych-umow-PPP/#baza>, dostęp: 9 września 2024 r.

W warunkach polskich, to Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym określa zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa. Przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Partnerstwo publiczno-prywatne jest obecnie regulowane w podstawowym zakresie Ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym ale też Ustawą o koncesji na roboty budowlane i usługi oraz Prawem zamówień publicznych³⁴⁸. Kryterium ekonomicznym stosowanym w wyborze PPP jest tzw. *value for money* będące relacją „sumy korzyści z zastosowania PPP odniesionych przez sektor publiczny i społeczeństwo do korzyści uzyskanych dzięki konwencjonalnemu wdrażaniu projektu inwestycyjnego, tj. w trybie zamówień publicznych”³⁴⁹. Podmiot publiczny dokonuje wyboru rozwiązań proceduralnych, które będzie wykorzystywał, opierając się przede wszystkim na tym, jaki planuje mechanizm wynagrodzenia partnera prywatnego i jak będzie podzielone ryzyko ekonomiczne w ramach

³⁴⁸ Ibid., s. 36–37.

³⁴⁹ K. Marcinek, M. Foltyn-Zarychta, M. Tomecki, *Megaprojekty. Dylematy oceny i podejmowania decyzji*, Katowice 2023, s. 167.

projektu³⁵⁰. Prawo zamówień publicznych reguluje procedury wyboru partnerów w projektach PPP, w tym zasady dotyczące ogłaszania przetargów, oceny ofert oraz zawierania umów; wynagrodzenie oparte o dostępność, a ryzyka ponoszone są przede wszystkim przez sektor publiczny. Na podstawie umowy koncesji zamawiający powierza koncesjonariuszowi wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług i zarządzanie tymi usługami za wynagrodzeniem – wynagrodzeniem jest prawo do eksploatacji obiektu budowlanego będącego przedmiotem umowy albo takie prawo wraz z płatnością ze strony podmiotu publicznego, a ryzyka są dzielone między partnerów, przy czym koncesjonariusz ponosi ryzyko ekonomiczne związane z eksploatacją obiektu budowlanego lub wykonywaniem usług, a obejmuje ono ryzyko związane z popytem lub podażą³⁵¹. Zatem można wskazać na cztery formy wyboru partnera prywatnego na podstawie ww. przepisów, które umownie określają rodzaje PPP w warunkach polskich³⁵² (Wykres 23):

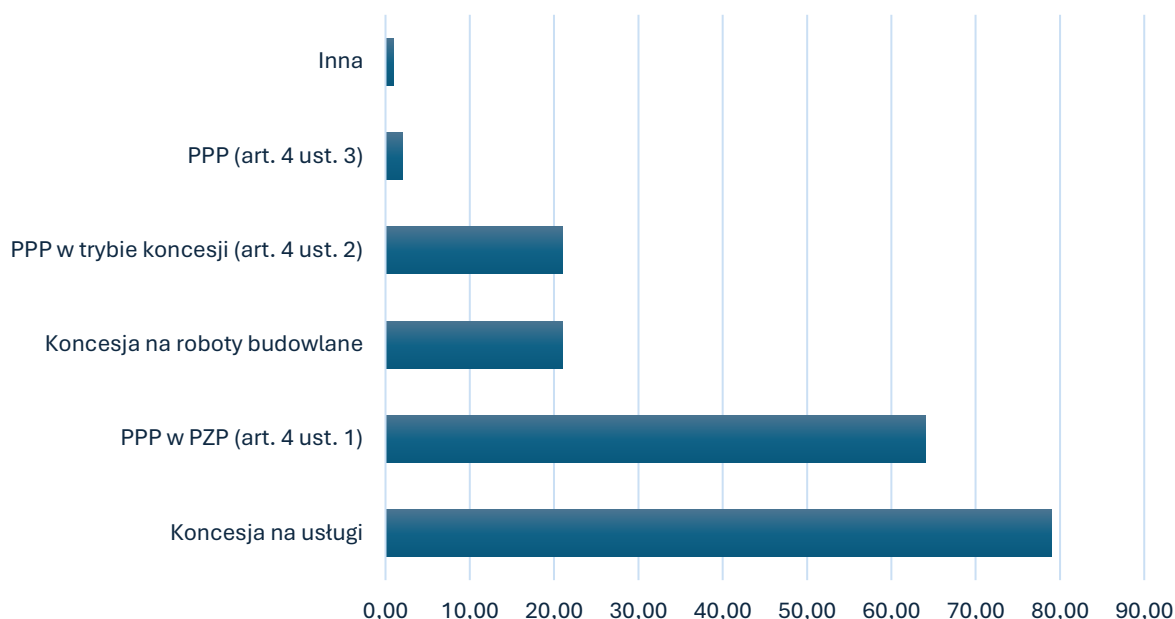
- PPP w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych (Art. 4 ust. 1);
- PPP trybie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usług (Art. 4 ust. 2);
- PPP (Art. 4 ust. 3) – gdy wyłączone jest stosowanie Prawa zamówień publicznych i ustawy o koncesji na roboty budowlane i usługi;
- Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi.

³⁵⁰ M. Załączna i in., *Partnerstwo publiczno-prywatne – dzieląc się wiedzą i doświadczeniem...*, s. 40.

³⁵¹ Ibid.

³⁵² Ibid., s. 40, 91, 97.

Wykres 23. Liczba umów PPP zawartych w województwie pomorskim w latach (2009 - 2024)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport rynku PPP 2009-2024*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2024, <https://www.PPP.gov.pl/baza-zawartych-umow-PPP/#baza>, dostęp: 7 maja 2024 r.

Na podstawie badań przeprowadzonych przez M. Załączną i zespół można wskazać, iż koncesja na usługi (która nie wymaga zaangażowania partnera prywatnego w proces inwestycyjny) w latach 2009-2019 była najczęściej stosowana w dwóch sektorach, tj. gospodarce wodno-kanalizacyjnej oraz komunikacji miejskiej.³⁵³

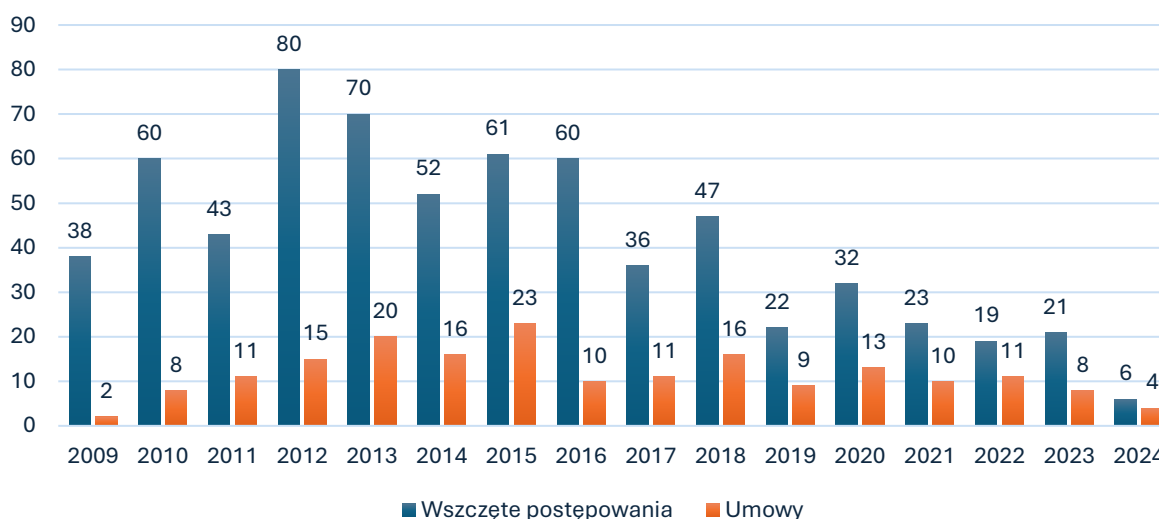
Szczególnym modelem PPP jest współpraca sektora publicznego i prywatnego związana z powołaniem spółki celowej. W praktyce, zgodnie z ustawą o PPP, partnerzy mogą powołać spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjną.³⁵⁴ Jak piszą Trotter R. i inni, utworzenie odrębnego przedsięwzięcia komercyjnego zwanego spółką celową/projektową (ang. Special Purpose/Project Vehicle, SPV) jest kluczową cechą większości PPP. SPV jest podmiotem prawnym, który podejmuje się realizacji projektu i negocjuje umowy kontraktowe z rządem i innymi stronami. SPV jest również preferowanym sposobem realizacji projektów PPP w sytuacjach ograniczonego regresu lub bez regresu, w których pożyczkodawcy polegają na przepływach pieniężnych projektu i zabezpieczeniu aktywów jako jedynym sposobie spłaty

³⁵³ M. Załączna i in., *Partnerstwo publiczno-prywatne – dzieląc się wiedzą i doświadczeniem...*, s. 101.

³⁵⁴ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U.2023.0.1637 t.j.), art. 14.1.

długów³⁵⁵. W kontekście zadań własnych gminy, doświadczenia międzynarodowe wskazują, że takie rozwiązanie może być wykorzystywane do efektywnego zarządzania projektami inwestycyjnymi, zwłaszcza tymi o większej skali lub wymagającymi specjalistycznej wiedzy i doświadczenia. Wiele krajów ma złożony system regulacji dotyczących PPP, w tym Polska, co może utrudniać efektywne wdrażanie SPV. Zarządzanie projektami PPP wymaga zatem odpowiednich kompetencji i zasobów ze strony instytucji publicznych, a często brakuje też odpowiednich struktur do monitorowania i oceny projektów, co może wpływać na ich sukces³⁵⁶ – rozumiany nawet jako podpisanie umowy o PPP (Wykres 24).

Wykres 24. Liczba wszystkich wszczętych postępowań i umów, w tym nierealizowanych, w podziale na lata (2009-2024), I kwartał 2024



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport rynku PPP 2009-2024*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2024.

Jednocześnie, przegląd badań przeprowadzonych przez C. Ruiters i M.P. Matji wskazuje, że modele SPV mogą przyczynić się do poprawy jakości usług wodnych oraz zwiększenia dostępności usług zaopatrzenia w wodę, jednak ich skuteczność zależy od

³⁵⁵ R.W. Trotter, C.Q. Surbeck, C. Queiroz, *Financial Viability of Water and Wastewater Infrastructure: Using Public-Private Partnerships* [w:] Zhanmin Zhang (red.) i in., *Advances in Public-Private Partnerships – Proceedings of the 2nd International Conference on Public-Private Partnerships*, Reston 2017, s. 30.

³⁵⁶ N. Ozoliņš, N. Akin, *Structuring of Special Purpose Vehicle (SPV) Within the Scope of Public-Private Partnerships (PPPs) Under Latvian and Turkish Law*, „Acta Prosperitatis” 2023, t. 14, nr 1, s. 23.

właściwego zarządzania i integracji z lokalnymi strukturami rządowymi oraz społecznościami, oraz zgodności oczekiwań³⁵⁷.

³⁵⁷ C. Ruiters, M.P. Matji, *Water institutions and governance models for the funding, financing and management of water infrastructure in South Africa...*, s. 665.

Rozdział 7 Usługi wodociągowo-kanalizacyjne w województwie pomorskim – analiza wybranych przypadków

7.1. Metoda i narzędzia badawcze, źródła danych, etapy analizy

W ujęciu utylitarnym, celem dysertacji jest opracowanie nowego postępowania w procesie strukturyzacji finansowania projektów z zakresu infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju. Termin „strukturyzacja finansowania” rozumiany jest jako planowanie finansowania, obejmujące wybór metody finansowania, dobór poszczególnych źródeł finansowania projektów infrastrukturalnych, ze szczególnym uwzględnieniem strukturyzacji przedmiotowej (kryterium pochodzenia finansowania) i podmiotowej (kryterium własności). Całościowo ww. elementy składają się na tzw. koncepcyjny model finansowania, który ma być efektem owej strukturyzacji finansowania. W tym zakresie pracy, wykorzystano metodę badawczą case studies (studium przypadku).

Case study umożliwia zrozumienie danego problemu lub zjawiska w sposób holistyczny i kontekstualny. Metoda, zwana również studium przypadku lub analizą przypadku, polega na metodycznie uporządkowanym zbadaniu i opisie jednego konkretnego, rzeczywistego przypadku. Jej rodowód wywodzi się z Harvard Business School, gdzie była stosowana jako praktyczna metoda nauczania. Case study jest powszechnie stosowana w praktyce gospodarczej oraz różnych naukach społecznych, w tym socjologii, psychologii i ekonomii. Niewątpliwie do zalet metody case study jako narzędzia, które może posłużyć w procesie rozwoju teorii naukowej, należy możliwość zebrania dużej ilości szczegółowych informacji dotyczących złożonych zależności, co pozwala zrozumieć, opisać i wyjaśnić nieznane dotąd problemy. Jak pisze S. Sudoł, opisy przypadków, pokazujących przykłady złego i dobrego zarządzania powinny być główną metodą i głównym zadaniem nauk o zarządzaniu³⁵⁸. Metoda case study jest uznawana za metodę komplementarną do metod statystycznych³⁵⁹ (Tabela 27).

³⁵⁸ S. Sudoł, *Nauki o zarządzaniu...*, s. 71.

³⁵⁹ B. Flyvbjerg, *Case Study* [w:] N. K. Denzin, Y. S. Lincoln (red.), *The Sage Handbook of Qualitative Research, 4th edition*, Thousand Oaks 2011, s. 313.

Tabela 27. Porównanie metody case study i metod statystycznych

Case study	Metody statystyczne
Silne strony	
Głębokość (wnikliwość).	Szerokość (ogół).
Wysoka trafność koncepcyjna.	Zrozumienie, jak powszechne jest dane zjawisko w całej populacji.
Zrozumienie kontekstu i procesu.	Miary korelacji dla przypadków w populacji
Zrozumienie tego, co powoduje dane zjawisko, łączenie przyczynami i wynikami.	Ustalenie probabilistycznych poziomów ufności.
Zachęcanie do stawiania nowych hipotez i nowych pytań badawczych.	
Słabe strony	
Błąd selekcji może zawyżać lub zaniżać siłę relacji.	Rozciąganie pojęciowe poprzez grupowanie odmiennych przypadków, aby uzyskać większe próbki.
Słabe zrozumienie występowania w populacji badanych zjawisk.	Słabe zrozumienie kontekstu, procesu i mechanizmów przyczynowych.
Znaczenie statystyczne często nieznane lub niejasne.	Korelacja nie oznacza przyczynowości.
	Słabe podstawy do prowokowania nowych hipotez

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Flyvbjerg, *Case Study* [w:] N. K. Denzin, Y. S. Lincoln (red.), *The Sage Handbook of Qualitative Research, 4th edition*, Thousand Oaks 2011, s. 314.

Metodę case study wybrano ze względu na jej poznawczy charakter i możliwość wykorzystania w dogłębnym zrozumieniu problematyki zarządzania rozwojem infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej z uwzględnieniem charakterystyki kosztów i korzyści dla lokalnej społeczności. Metoda case study odpowiada potrzebie szczegółowego badania złożonych zjawisk, do których należą inwestycje infrastrukturalne i strukturyzacja ich finansowania, w ich określonym kontekście organizacyjnym, kulturowym i rynkowym; umożliwia prowadzenie badań o charakterze jakościowym, pozwala na eksplorację ww. kontekstów, co pozwala na bardziej wszechstronne zrozumienie badanego zjawiska.

Wybierając rzeczywiste przypadki do analizy kierowano się kryterium zróżnicowanej formy organizacyjnej realizacji zadań własnych gmin z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków (czynnik formalny w strukturyzacji finansowania projektów infrastrukturalnych), kryterium dostępu do danych, kosztu pozyskania danych i możliwości wykorzystania informacji z obserwacji bezpośrednich oraz zróżnicowaną pod względem mieszkańców wielkością gminy. Na podstawie tak określonych kryteriów, w drodze doboru celowego, do studium przypadku wytypowano podmioty związane z realizacją usług wodociągowo-kanalizacyjnych w województwie pomorskim. Na podmiot badań można spojrzeć niejako podwójnie, co stanowiło pewne wyzwanie prowadzonych badań, tj. z dwóch perspektyw – z perspektywy wybranej Gminy, podstawowej jednostki samorządu

terytorialnego, będącej wspólnotą zamieszkujących dany teren mieszkańców lub z perspektywy ww. kryterium formalnego – formy organizacyjnej. I choć to wspólnota mieszkańców jest nadrzędna względem kwestii formalnych, bowiem celem zrównoważonego rozwoju jest dostępna usługa niezależnie od tego, jak jest realizowana, natomiast to kwestia formalna, tj. forma organizacyjna w tym przypadku wyznaczyła zakres pojęcia przypadku (Tabela 28).

Tabela 28. Lista badanych podmiotów

Gmina		Województwo	Liczba mieszkańców	Podmiot	Forma organizacyjna	Oznaczenie
Gdynia	miejska	pomorskie	242 874	PEWIK Gdynia Sp. z o.o.	Związek międzygminny	Przypadek nr 1
Kosakowo	wiejska	pomorskie	20 940	P.U.K. PEKO Sp. z o.o.	Związek międzygminny	Przypadek nr 1
Sopot	miejska	pomorskie	32 276	AQUA SOPOT Sp. z o.o.	Związek międzygminny	Przypadek nr 1
Szemud	wiejska	pomorskie	21 276	GPK Szemud Sp. z o.o.	Związek międzygminny	Przypadek nr 1
Wejherowo	wiejska	pomorskie	30 509	Referat w Urzędzie Gminy	Związek międzygminny	Przypadek nr 1
Reda	miejska	pomorskie	28 506	PEWIK Gdynia Sp. z o.o.	Związek międzygminny	Przypadek nr 1
Rumia	miejska	pomorskie	52 634	PEWIK Gdynia Sp. z o.o.	Związek międzygminny	Przypadek nr 1
Wejherowo	miejska	pomorskie	46 446	PEWIK Gdynia Sp. z o.o.	Związek międzygminny	Przypadek nr 1
Suchy Dąb	wiejska	pomorskie	4 224	ECOL Unicon – Eksploatacja Sp. z o.o.	PPP w trybie koncesji (Art. 4. ust. 2)	Przypadek nr 2
Pruszcz Gdański	wiejska	pomorskie	37 649	Eksploatator Sp. z o.o.	Spółka prawa handlowego	Przypadek nr 3
Gdańsk	miejska	pomorskie	486 345	Gdańskie Wodociągi S.A. oraz GIWK Sp. z o.o.	Spółka prawa handlowego	Przypadek nr 4

Źródło: opracowanie własne.

W celu zwiększenia wiarygodności wyników, zastosowano w analizie przypadków triangulację, czyli zbieranie danych z różnych źródeł oraz za pomocą różnych narzędzi. W badaniach wykorzystano ww. bezpośrednie wywiady eksperckie z kadrą zarządzającą – były to wywiady swobodne, o charakterze pogłębionym, oparte na tematach (pytaniach) przewodnich. Dzięki temu możliwe było elastyczne zadawanie pytań oraz reagowanie na odpowiedzi rozmówców, zachowując jednocześnie spójność pomiędzy poszczególnymi wywiadami. W toku przeprowadzonych wywiadów bezpośrednich, zadawano respondentom pytania o jakość współpracy pomiędzy Interesariuszami, przyczyny ewentualnych konfliktów, czynniki, które zdaniem rozmówców były kluczowe dla osiągniętych sukcesów, ale też i porażek, związanych z realizacją zadań z zakresu usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Respondentów pytano również o przesłanki realizacji usług z wykorzystaniem danej formy organizacyjnej, ewentualne przyczyny rezygnacji z innych form organizacyjnych, finansowanych bezpośrednio z budżetu gminy w sytuacjach, gdy taka decyzja była w trakcie analizowanego okresu podjęta (np. Suchy Dąb) (Załącznik 2). Wywiady zostały przeprowadzone w okresie kwiecień – czerwiec 2024 roku w siedzibach KZG „Dolina Redy i Chylonki”, Eksploatacja Sp. z o.o., GIWK Sp. z o.o., Starostwo Powiatowe w Nowym Dworze Gdańskim (obecne miejsce pracy Wójty odpowiedzialnego za podjęcie decyzji w sprawie wdrożenia gospodarki wod.-kan. w formule koncesji w Gminie Suchy Dąb). Wykorzystano również obserwację uczestniczącą w zakresie wydarzeń związanych z analizowanymi przypadkami, analizę dokumentów źródłowych, w tym przegląd archiwalnych danych, takich jak zapisy historyczne, raporty finansowe (okres 2005-2023). Obserwacja uczestnicząca miała miejsce w latach 2004-2023.

W dysertacji wykorzystano zatem źródła wtórne i pierwotne. Ww. metody wykorzystano w następujących szczegółowych, metodycznie uporządkowanych, etapach analizy wybranych przypadków:

(1) Sytuacja budżetowa Gminy.

Analizę sytuacji budżetowej poprzedza przedstawienie ogólnej sytuacji demograficznej, tj. liczby mieszkańców. Liczba mieszkańców wskazuje na skalę potrzeb i wyzwań, z jakimi musi zmierzyć się gmina. Sytuacja budżetowa to finansowy punkt wyjścia determinujący podmiotowy i przedmiotowy zakres decyzji decydentów oraz czynnik determinujący stan infrastruktury w gminie. Dane w zakresie przychodów budżetowych pozyskano z GUS, zarówno w zakresie dochodów bieżących jak i dochodów majątkowych. Dane dotyczące wydatków gmin pozyskano bezpośrednio z Biuletynów Informacji Publicznej danej gminy oraz

ze stron internetowych Ministerstwa Finansów. Dane na stronie internetowej Ministerstwa Finansów zgromadzone są w postaci plików baz danych *.dbf, które z wykorzystaniem oprogramowania Microsoft Access zaimportowano i scalono, a następnie przeanalizowano w Microsoft Power BI, w którym wykonano autorskie rysunki i wykresy. Dane analizowano w aspektach zadłużenia gminy ogółem, relacji zadłużenia do dochodów ogółem (relacja danych za ten sam okres jednego roku) oraz zadłużenia na mieszkańca. Przedstawiono również wydatki gmin. Gminy, inwestując w rozwój swoich systemów kanalizacji sanitarnej i sieci wodociągowej ponoszą wydatki w dziale 900, rozdziale 90001 lub dziale 010, rozdział 01043 – Infrastruktura wodociągowa wsi lub 01044 – Infrastruktura sanitacyjna wsi. Ze względu na zakres czasowy badań tj. 2005-2023, w wynikach ujęto również wydatki z uchylonego rozdziału 01010, w którym klasyfikowano do końca 2021 roku wydatki na infrastrukturę sanitacyjną i wodociągową wsi. Wydatki z tych dwóch działów również analizowano dla każdego badanego przypadku. Wykluczono natomiast wydatki z sekcji 40002, w której w gminach ujmowane są środki kwalifikowane jako dopłaty z gminy do taryf za wodę i ścieki, z tego względu, że taryfę również ujmowano w pełnej wysokości do kalkulacji wskaźnika dostępności cenowej (alternatywne podejście jest odwrotne, polegające na ujęciu wydatków z rozdziału 40002 i obniżeniu dopłat do taryfy w kalkulacji wskaźnika dostępności cenowej); procedurę tę powtórzono dla każdego analizowanego przypadku, dzięki czemu możliwe było porównanie wyników analizowanych przypadków w zakresie kosztu, jaki ponosi społeczność lokalna z tytułu realizowanej gospodarki wod.-kan. w gminie (z punktu widzenia gminy jako wspólnoty mieszkańców, co odpowiada idei samorządności (samostanowienia) wykazanej w Rozdziale 2). Ta część zawiera również określenie nadwyżki operacyjnej Gmin jako potencjalnego źródła samofinansowania.

(2) Struktura podmiotowa systemu i działalność inwestycyjna.

Analiza struktury podmiotowej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków obejmuje przedstawienie organizacyjnej struktury działania systemu, czyli wskazanie podmiotów formalnie odpowiedzialnych za realizację projektów infrastrukturalnych z uwzględnieniem m. in. genezy aktualnego modelu, podziału kompetencji, współzależności, odpowiedzialności i struktury własności. W tej części przedstawiono informacje nt. rentowności podmiotów, dostarczającej informacji o tym, jak skutecznie firma zarządza kosztami, generuje zyski oraz jaka jest jej zdolność do utrzymania długoterminowej stabilności finansowej. W tym zakresie wybrano wskaźnik rentowności sprzedaży i

rentowności netto. Rentowność sprzedaży koncentruje się na efektywności operacyjnej, podczas gdy rentowność netto obejmuje także zarządzanie finansowe (np. podatki, odsetki). Analiza obu wskaźników daje pełniejszy obraz kondycji podmiotu – jeśli rentowność sprzedaży jest wysoka, ale rentowność netto niska, może to sugerować problemy w innych obszarach, np. z ww. wysokimi kosztami finansowymi lub podatkowymi. Dokonano też analizy wartości nakładów inwestycyjnych w ujęciu globalnym i per capita oraz przedstawiono strukturę pasywów, dzięki czemu można było wskazać, w jakim stopniu podmiot korzysta z kapitału własnego i długu, jakie jest ryzyko związane z finansowaniem i ocenić ewentualne koszty finansowe. Informacje z ww. zakresu pozyskane zostały podczas analizy dokumentacji źródłowej i wywiadów oraz obserwacji. Ta część obejmuje również identyfikację zrealizowanych projekty infrastrukturalne i ich finansowanie. Tą analizę przeprowadzono na podstawie informacji pozyskanych przede wszystkim ze sprawozdań finansowych, sprawozdań z działalności podmiotów oraz ze strony internetowej <https://mapadotacji.gov.pl/>, prowadzonej przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Sprawozdania finansowe spółek pozyskano albo z Krajowego Rejestru Sądowego albo od zarządów badanych spółek. Dane dotyczące koncesji w Gminie Suchy Dąb pozyskano bezpośrednio od Gminy. W tym zakresie również wsparto się techniką wywiadów bezpośrednich z decydentami odpowiedzialnymi za przedmiotowe inwestycje.

(3) Podstawy prawne i zakres działań.

Podstawy prawne i zakres działań opracowano na podstawie statutów podmiotów, informacji pozyskanych z BIP poszczególnych podmiotów, oraz z dokumentacji przekazanej bezpośrednio przez badane podmioty (np. KZG „Dolina Redy i Chylonki”, GIWK Sp. z o.o., Eksploatator Sp. z o.o., Gmina Suchy Dąb).

(4) Kluczowe statystyki techniczne.

Statystyki w zakresie infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej obejmują stopień zwodociągowania oraz skanalizowania gminy (jako % ludności korzystającej z sieci) na dzień 31.12.2023 (dane pochodzą z Banku Danych Lokalnych GUS (kategoria k11 gospodarka mieszkaniowa i komunalna, grupa 57 urządzenia sieciowe, podgrupa p2433 korzystający z instalacji w % ogółu ludności, lokalizacje; rodzaje instalacji, ostatnia aktualizacja 26.03.2024). Do niektórych wyliczeń używano również liczby mieszkańców gminy (dane z GUS). Wskaźnik zwodociągowania jest wskaźnikiem poziomu rozwoju infrastruktury komunalnej oraz

pośrednio jakości życia w danej gminie, ponieważ wskazuje, jak efektywnie gmina zapewnia dostęp do podstawowych usług, takich jak zaopatrzenie w wodę pitną.

W toku badań, podczas analizy dokumentacji źródłowej i wywiadów, pozyskano dodatkowe informacje, wykraczające bezpośrednio poza ww. podpunkty umożliwiające spójną i porównywalną analizę wybranych przypadków. Do opisu zdecydowano włączyć wybrane, istotne dla zrozumienia kontekstu dane, z adnotacją „Dodatkowe informacje”. Zakres przestrzenny analizy ograniczony jest do województwa pomorskiego.

7.2. Ogólna sytuacja w województwie pomorskim na tle kraju i specyfika infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej

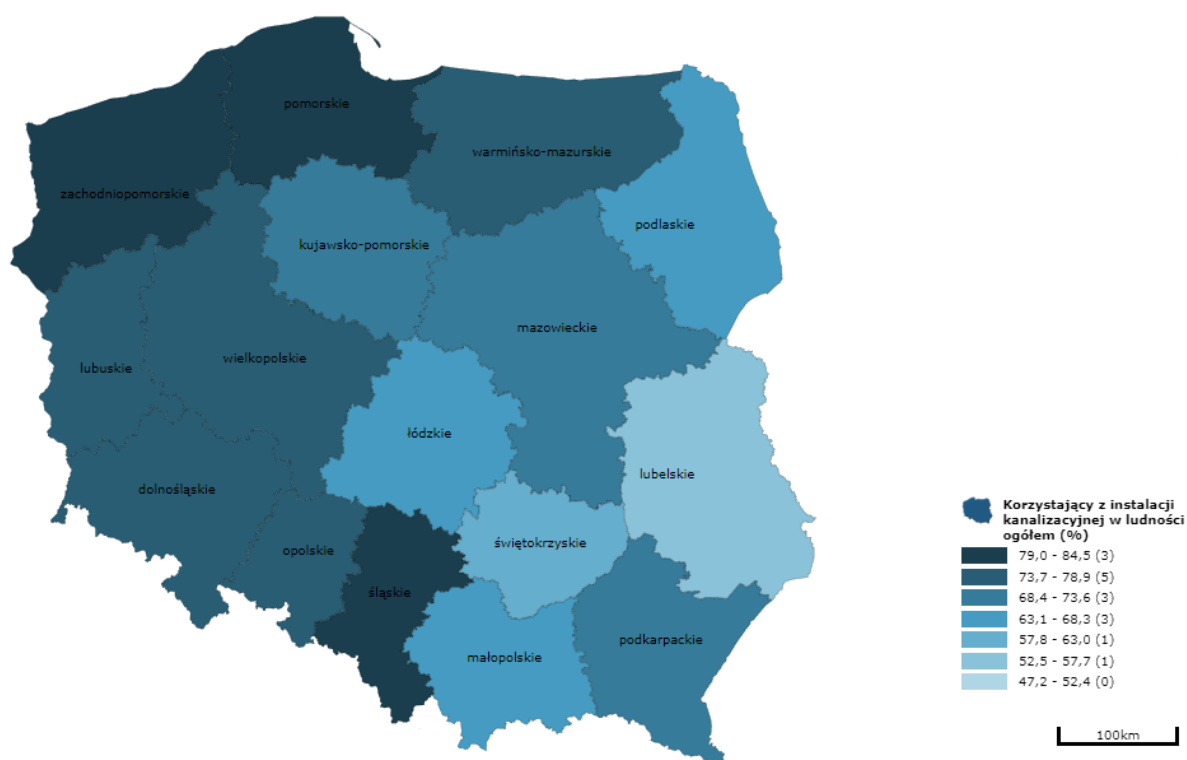
Województwo pomorskie, położone w północnej Polsce, to region o zróżnicowanym krajobrazie, dynamicznie rozwijającej się gospodarce i bogatej historii. W jego skład wchodzi 123 gminy, z czego 19 to gminy miejskie, w tym największe ośrodki miejskie: Gdańsk, Gdynia, Sopot, Słupsk i Tczew. Są to centra przemysłowe, kulturalne i turystyczne regionu. Gminy wiejskie (w liczbie 62), charakteryzują się rolniczym profilem gospodarczym oraz niższą gęstością zaludnienia. 42 gminy miejsko-wiejskie, często skupiają się wokół mniejszych miast, takich jak Bytów czy Człuchów, które stanowią lokalne centra usługowe. Gminy województwa pomorskiego to różnorodne jednostki samorządowe, które łączy dynamiczny rozwój i bogate dziedzictwo kulturowe. Każda z nich ma swoje unikalne wyzwania i możliwości, wynikające z położenia geograficznego, demografii i historii. Wspólnym celem dla gmin jest zrównoważony rozwój, który pozwoli im wykorzystać swoje zasoby, jednocześnie dbając o przyszłość społeczności lokalnych, w szczególności, o zapewnienie zrównoważonego rozwoju infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej.

Infrastruktura wodociągowo-kanalizacyjna (wod.-kan.) obejmuje w istocie dwa systemy. Infrastruktura wodociągowa stanowi zespół współpracujących urządzeń technicznych, które zapewniają dostawę wody do odbiorców w wymaganej ilości, w odpowiedniej jakości, przy odpowiednim ciśnieniu, na określonym obszarze działania, w określonym czasie. System wodociągowy składa się z ujęć wody, stacji uzdatniania wody, sieci magistralnej i rozdzielczej, stacji podnoszenia ciśnienia, przyłączy wodociągowych. Infrastruktura kanalizacyjna to zbiór urządzeń służących do odprowadzania ścieków, składający się z przyłączy kanalizacyjnych, sieci kanalizacyjnej, przepompowni ścieków, urządzeń podczyszczających i oczyszczalni ścieków oraz urządzeń i kolektorów zrzutowych

odprowadzających oczyszczone ścieki do naturalnych zbiorników wodnych lub rzek³⁶⁰. W praktyce występuje rozdzielczy system kanalizacji deszczowej i kanalizacji sanitarnej, lub system łączony.

Realizowane projekty infrastrukturalne w ciągu ostatnich 20 lat poprawiły stan zwodociągowania i skanalizowania poszczególnych regionów kraju, jednakże w dalszym ciągu występują dysproporcje pomiędzy poszczególnymi regionami (Rysunek 20 i Rysunek 21).

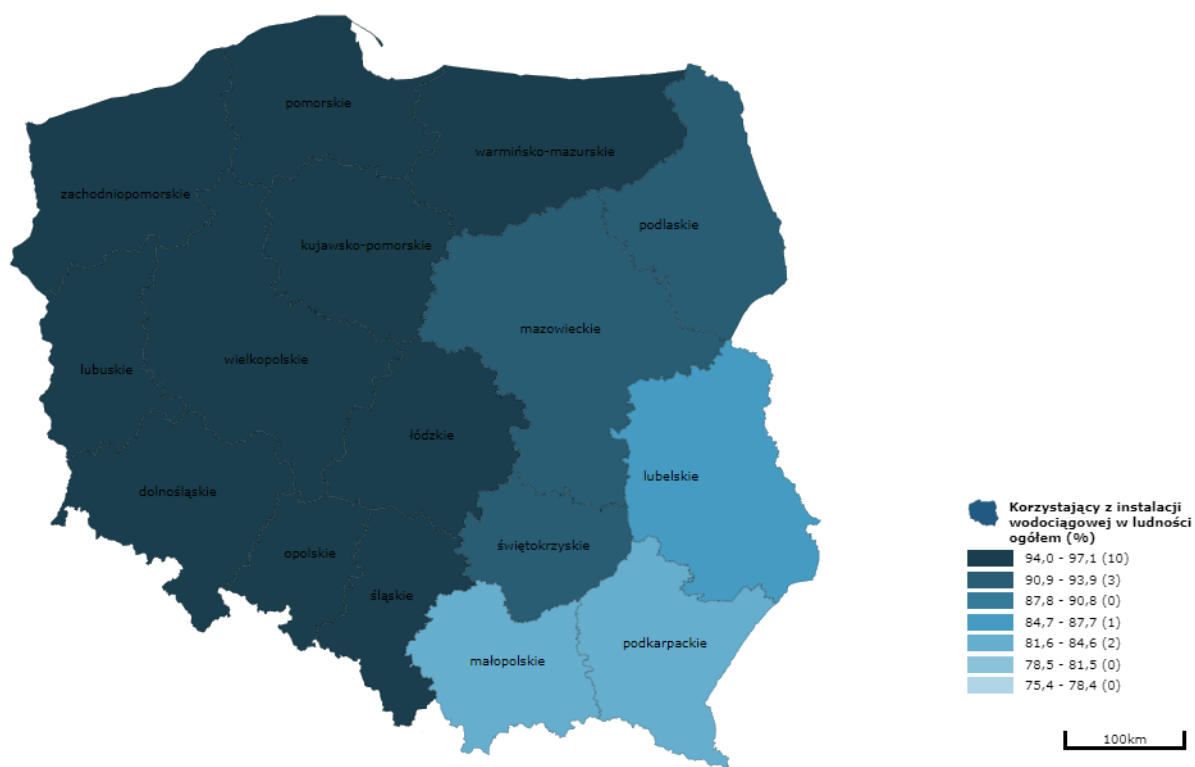
Rysunek 20. Procent ludności korzystającej z sieci kanalizacji sanitarnej w roku 2022 względem liczby ludności ogółem – podział według województw



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

³⁶⁰ W. Bachor, *Efektywność majątku trwałego w spółkach komunalnych...*, s. 63.

Rysunek 21. Procent ludności korzystającej z sieci wodociągowej w roku 2022 względem liczby ludności ogółem – podział według województw

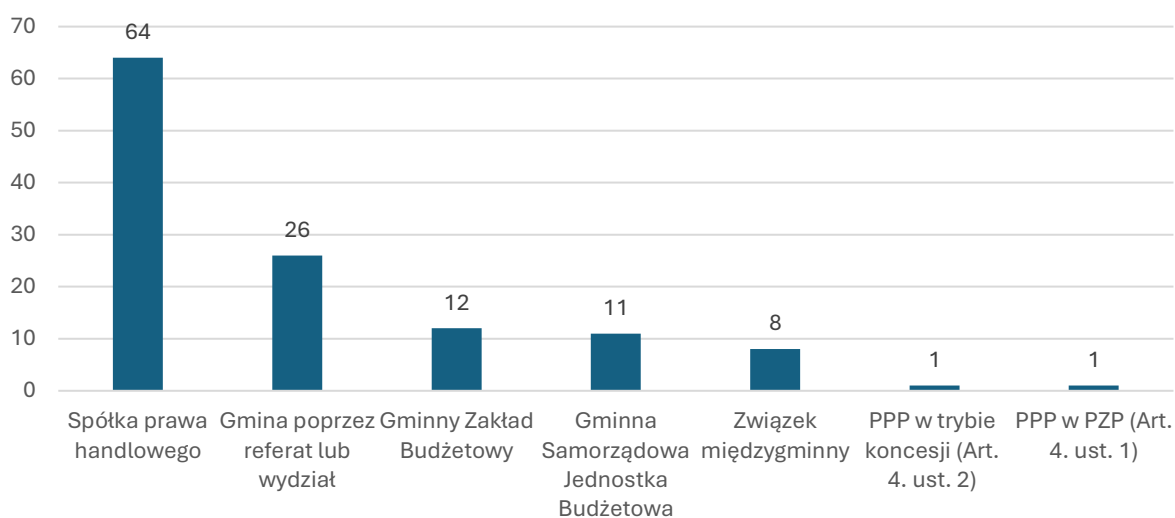


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Analiza danych dotyczących korzystających z danego rodzaju sieci pozwala stwierdzić, że większa część ludności kraju podłączona jest do sieci wodociągowej aniżeli do sieci kanalizacji sanitarnej. W przypadku obydwu rodzajów sieci przodują województwa Polski północno-zachodniej, jednocześnie niskie stopnie zwodociągowania i skanalizowania dotyczą południa i południowego-wschodu kraju (woj. podkarpackie, małopolskie, lubelskie).

W województwie pomorskim występuje siedem form organizacyjnych, w ramach, których realizowania jest gospodarka z zakresu wodociągów i kanalizacji (Wykres 25).

Wykres 25. Formy organizacyjne oraz liczba podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań własnych gmin z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w województwie pomorskim (stan na dzień 30.04.2024)



Źródło: opracowanie własne.

Ponad połowa podmiotów realizujących zadania z zakresu gospodarki wod.-kan. to spółki (głównie z o.o.). 26 gmin realizuje te zadania poprzez pracowników wydziałów lub referatów gminy. Łącznie 23 przypadki to gminne zakłady i jednostki budżetowe. Osiem gmin powierzyło zadania z zakresu wod.-kan. związkowi międzygminnemu, a w 2 przypadkach zastosowano Partnerstwo Publiczno-Prywatne. Formy organizacyjne zróżnicowane są z punktu widzenia wielkości gmin, określonej liczbą ludności (Tabela 29).

Tabela 29. Liczba gmin i formy organizacyjne podmiotów odpowiedzialnych za realizację zadań własnych gmin z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w województwie pomorskim – według klas na podstawie liczby mieszkańców gmin (stan na dzień 30.04.2024)

Forma organizacyjna	X < 5000	5 000 >= X > 25 000	25 000 >= X > 50 000	50 000 >= X > 100 000	X > 100 000	Suma końcowa
Spółka prawa handlowego	14	38	8	3	1	64
Gmina poprzez referat lub wydział	14	12				26
Gminny Zakład Budżetowy	7	5				12
Gminna Samorządowa Jednostka Budżetowa	2	9				11
Związek międzygminny		2	4	1	1	8
PPP w trybie koncesji (Art. 4. ust. 2)	1					1
PPP w PZP (Art. 4. ust. 1)		1				1
Suma końcowa	38	67	12	4	2	123

Źródło: opracowanie własne.

Podmioty finansowane bezpośrednio z budżetu gminy (zakład budżetowy, samorządowa jednostka budżetowa, wydział, referat lub stanowisko w urzędzie gminy) występują, co do zasady, w gminach małych, liczących do 25 tysięcy mieszkańców. Współpracę międzygminną wybierają gminy sąsiadujące z dużym obszarem miejskim (KZG „Dolina Redy i Chylonki” obejmuje gminy sąsiadujące z Miastem Gdynia – w tym przypadku Związek realizuje zadania również poprzez Spółki z o.o. oraz w przypadku jednej gminy – referat w urzędzie). W przypadku Miasta Gdańska zadanie własne wykonują dwie spółki komunalne, natomiast w Sztumie zadania wod.-kan. powierzono spółkom obsługującym okoliczne gminy. Formuły PPP zostały wybrane przez gminy małe (Suchy Dąb i Sadlinki).

Dla gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej kluczowe znaczenie mają następujące przepisy (uregulowania):

A. Szczebel UE:

- Dyrektywa Rady 98/83/WE z dnia 3 listopada 1998 r. W sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. U. L 330 Z 5.12.1998, s. 32.);
- Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r., ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej

(Dz.U.U.E.L.2000.327.1) – ustanawia ramy prawne dla ochrony wód w UE, mając na celu zapewnienie dobrego stanu wód powierzchniowych i podziemnych oraz ich zrównoważonego wykorzystania. Wymaga od państw członkowskich opracowania planów gospodarowania wodami;

- Dyrektywa 91/271/EWG dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych. (Dz.U.U.E.L.1991.135.40), regulująca zbieranie, oczyszczanie i odprowadzanie ścieków komunalnych; w 2024 roku przyjęto nowe przepisy, które nakładają obowiązki dotyczące oczyszczania ścieków, w tym wprowadzenie trzeciego i czwartego stopnia oczyszczania w zależności od wielkości aglomeracji.

B. Szczebel krajowy:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483);
- Ustawa z dnia 7 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. (Dz.U. 2023.0.1270 t.j.), określająca zasady finansów publicznych, limity zadłużenia JST;
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. (Dz.U.2024.609 t.j.), w której precyzyjnie wymienione są zadania własne gmin z zakresu gospodarki wod.-kan.;
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679 t.j.), określająca zasady prowadzenia gospodarki komunalnej;
- Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. (Dz. U. z 2024 r. poz. 757 t.j.) to kluczowy akt regulujący zasady zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzania ścieków w Polsce. Określa m.in. obowiązki przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych oraz zasady przyłączania do sieci;
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. 2024 poz. 1087 t.j.) – reguluje kwestie związane z gospodarowaniem wodami, w tym ochroną zasobów wodnych oraz zarządzaniem ryzykiem powodziowym.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U.2024.0.1130 t.j.) – wprowadza zasady dotyczące lokalizacji inwestycji wodociągowych i kanalizacyjnych w kontekście planowania przestrzennego;

- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, 834, 1089. t.j.) – zawiera przepisy dotyczące ochrony wód oraz wymogi dotyczące ich jakości, co jest istotne dla funkcjonowania systemów wodociągowych i kanalizacyjnych;
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. (Dz.U.2023.0.1637 t.j.) – określa możliwości powołania partnerstwa publiczno-prywatnego (na przykład w sektorze wod.-kan.);
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo Zamówień Publicznych (Dz.U. 2019 poz. 2019 t.j.);
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. o koncesji na roboty budowlane i usługi (Dz.U. z 2022 r. poz. 1710).

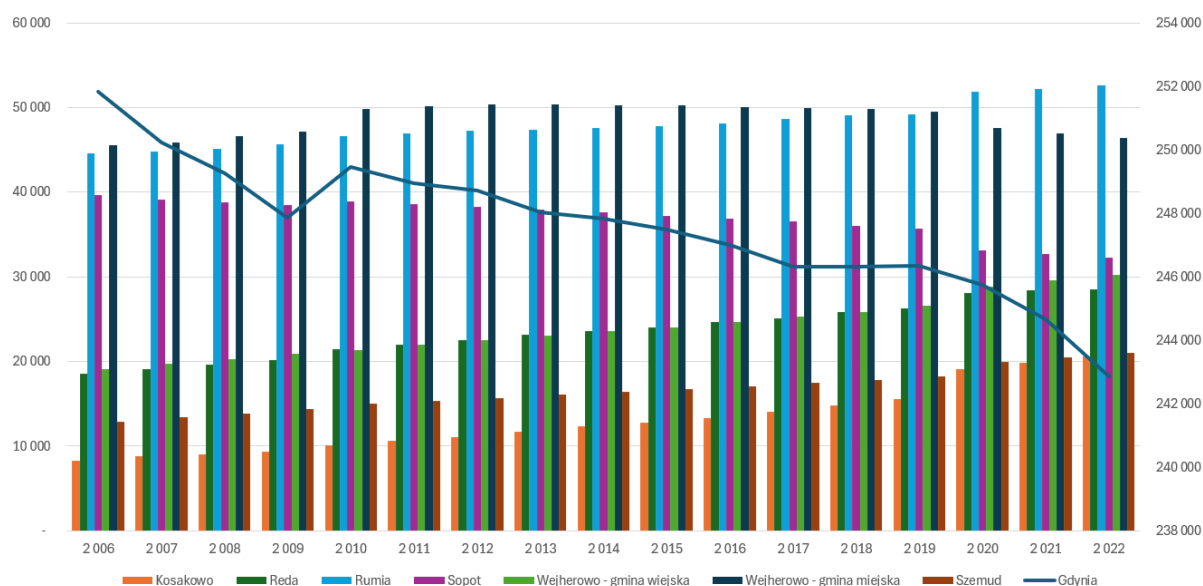
Regulator wodno-kanalizacyjny w Polsce – Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, funkcjonuje na podstawie nowelizacji ustawy Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 roku oraz ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków z dnia 7 czerwca 2001 roku. Został on ustanowiony 1 stycznia 2018 roku w celu centralizacji zadań związanych z gospodarką wodną oraz regulacji cen za usługi wodociągowe i kanalizacyjne.

7.3. Komunalny Związek Gmin „Dolina Redy i Chylonki” (studium przypadku 1)

7.3.1. Sytuacja budżetowa Gmin członkowskich KZG

Związek liczy 8 Gmin – stan na 20 maja 2024 roku. Spośród Gmin członkowskich KZG, Gmina Miasta Gdyni jest jednostką najliczniejszą pod względem ludności (Wykres 26).

Wykres 26. Liczba ludności zamieszkującej Gminy zrzeszone w KZG (dane za rok 2022)



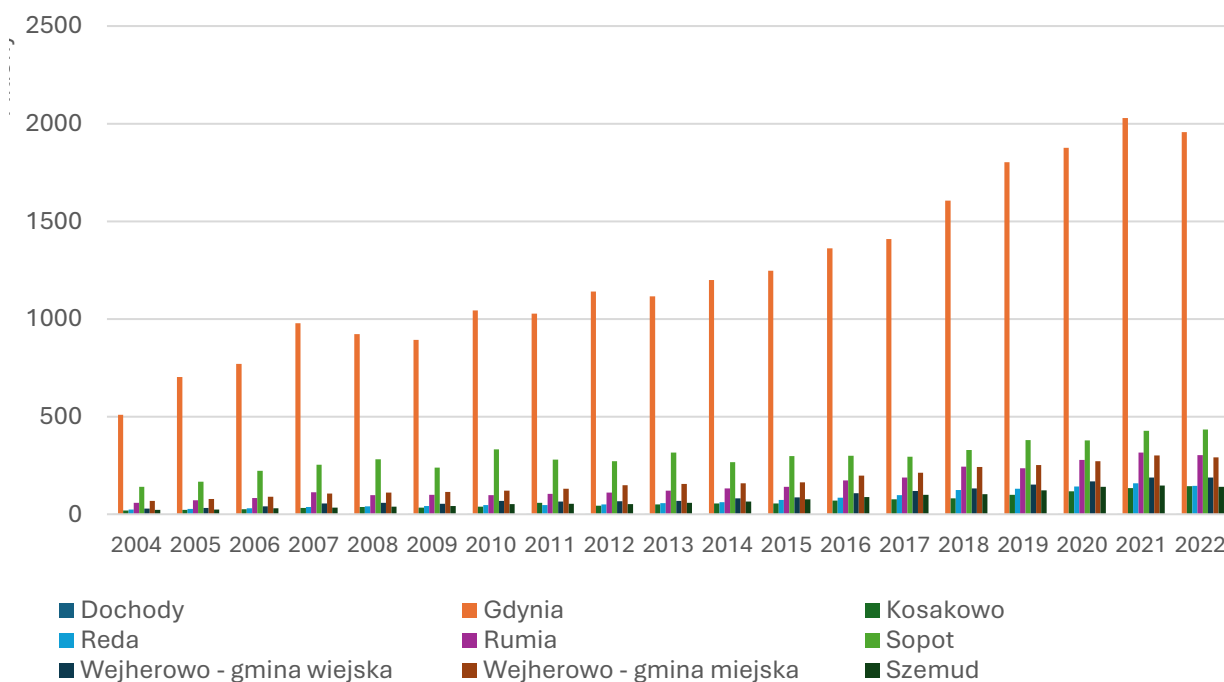
Uwaga. Liczba mieszkańców Gdyni rzutowana na prawą oś pomocniczą (wykres liniowy).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Według stanu na dzień 31.12.2022 roku, w Gdyni mieszkały 242 874 osoby, czyli około 51% liczby ogółu ludności zamieszkującej teren Gmin zrzeszonych w KZG. Spośród analizowanych Gmin zrzeszonych w KZG spadek liczby ludności dotyczy Miasta Gdynia, Miasta Wejherowa i Miasta Sopot.

Sytuacja budżetowa gminy wyznacza ogólny stan infrastruktury gminnej (długość wodociągów i kanalizacji, wiek instalacji, parametry techniczne). W przypadku Komunalnego Związku Gmin „Dolina Redy i Chylonki” (KZG), sytuację budżetową Gmin członkowskich, w zakresie poszczególnych elementów przedstawiono na jednym wykresie (Wykres 27).

Wykres 27. Wysokość dochodów Gmin członkowskich KZG w latach 2004-2022 (mln PLN)

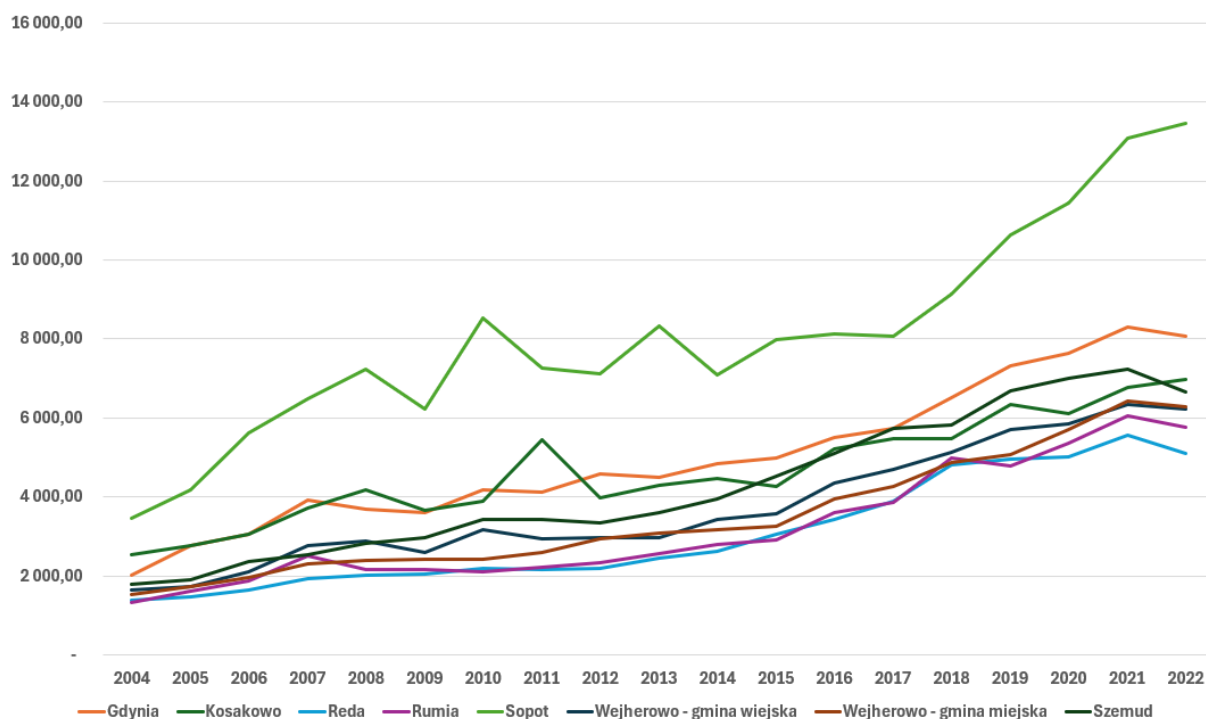


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych RIO oraz Ministerstwa Finansów.

Spośród badanych podmiotów największe dochody uzyskiwało Miasto Gdynia. W roku 2022 widoczny jest spadek wysokości dochodów w stosunku do roku 2021 spowodowany pandemią COVID-19. Pozostałe gminy charakteryzuje długookresowy trend wzrostowy, aczkolwiek roczne zmiany charakteryzuje większa różnorodność.

Analiza dochodów gminnych per capita wskazuje na dominującą pozycję Sopotu. Gdynia i Kosakowo to kolejne gminy pod względem wysokości dochodów per capita. Wszystkie gminy charakteryzuje długookresowy wzrostowy trend dochodów per capita, aczkolwiek zdarzają się okresy dekonunktury (np. 2011-2012). Najbiedniejszymi gminami pod względem dochodów per capita są Rumia i Reda (Wykres 28).

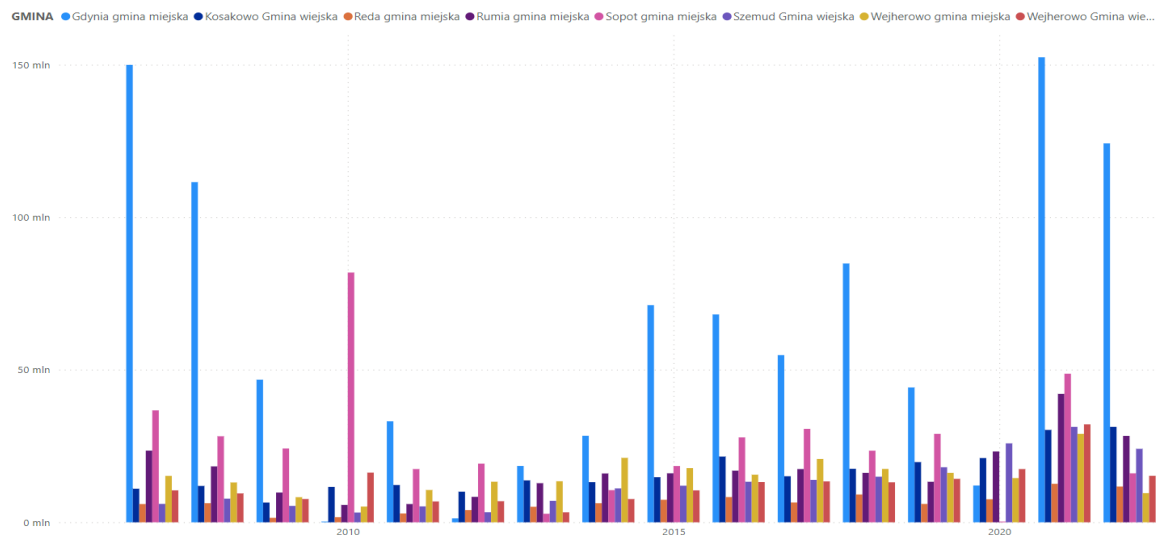
Wykres 28. Wysokość dochodów na 1 mieszkańca gmin członkowskich KZG w latach 2004-2022 (w PLN per capita)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych RIO, Ministerstwa Finansów oraz GUS.

W drodze przeglądu literatury uznano, iż istotnym parametrem, który należy brać w procesie oceny sytuacji budżetowej gmin jest nadwyżka operacyjna (Wykres 29).

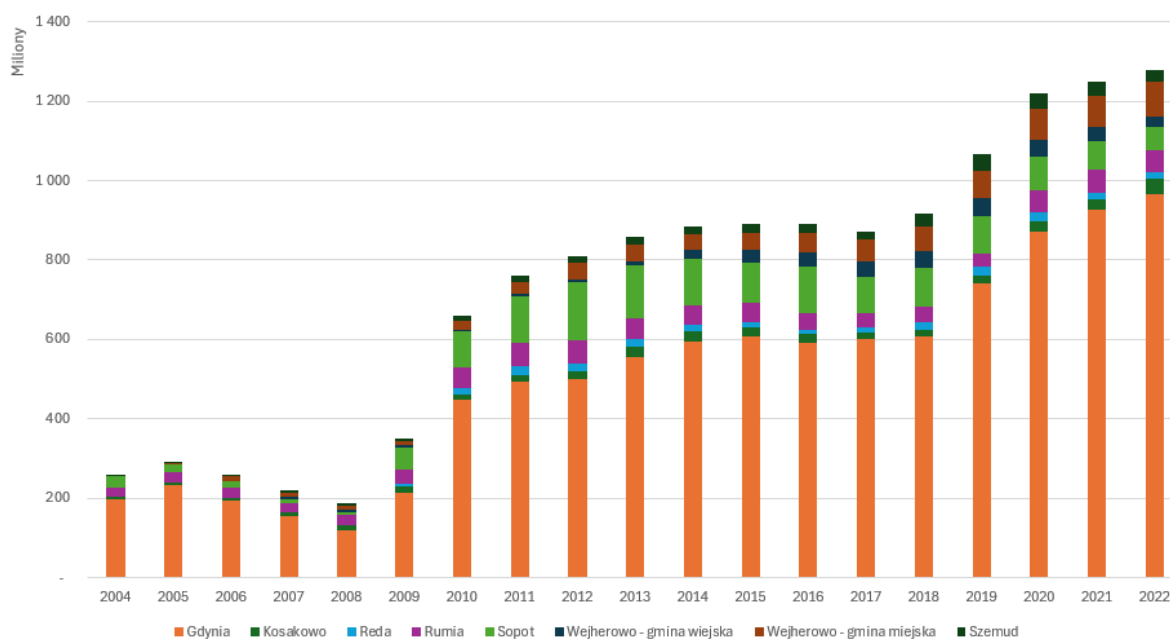
Wykres 29 Wysokość nadwyżki operacyjnej Gmin członkowskich KZG w latach 2007-2022 (mln PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych RIO oraz Ministerstwa Finansów.

Spośród badanych gmin, Gdynia posiadała w wielu okresach najwyższą nadwyżkę operacyjną, jednakże, mimo tego, że jest to największa Gmina stowarzyszona w KZG, to w wielu analizowanych okresach wypracowana nadwyżka operacyjna była niższa niż w przypadku innych gmin. Podobnie inne gminy charakteryzuje również zmienna wartość nadwyżki operacyjnej, czyli zdolności do regulowania zobowiązań (zobowiązania przedstawia Wykres 30).

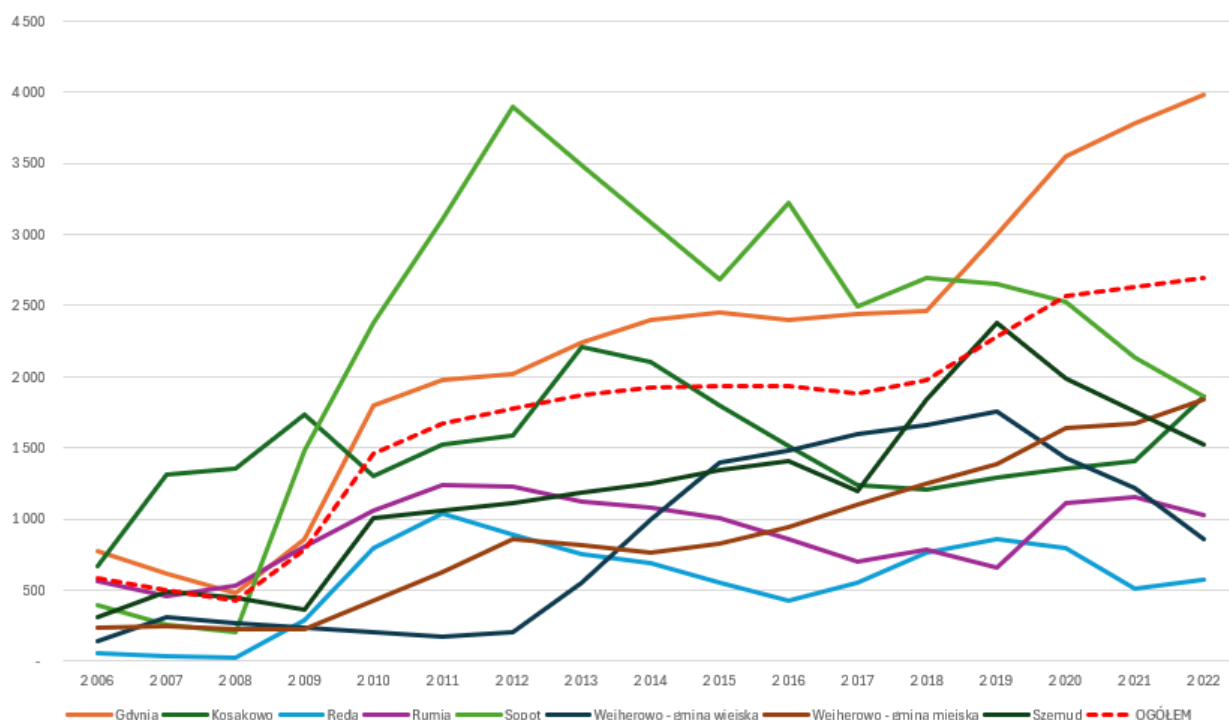
Wykres 30. Wysokość zadłużenia Gmin członkowskich KZG w latach 2004-2022 (mln PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych RIO oraz Ministerstwa Finansów.

Biorąc pod uwagę stan zadłużenia ww. gmin ogółem, Gmina Miasta Gdyni jest jednostką najbardziej zadłużoną wśród Gmin KZG. Zadłużenie Gdyni systematycznie rosło, począwszy od roku 2008 i trend ten utrzymuje się do ostatniego analizowanego okresu, czyli roku 2022. Powyższe jest ewenementem na tle analizowanych Gmin, gdyż w pozostałych przypadkach wielkość zadłużenia ogółem rosła w latach 2009-2012, a następnie po fazie realizacji projektów infrastrukturalnych współfinansowanych ze środków UE zaczynała spadać. Analizując możliwości lokalnej społeczności do realizacji programów inwestycyjnych należy wziąć również pod uwagę wysokość zadłużenia poszczególnych badanych Gmin per capita (Wykres 31).

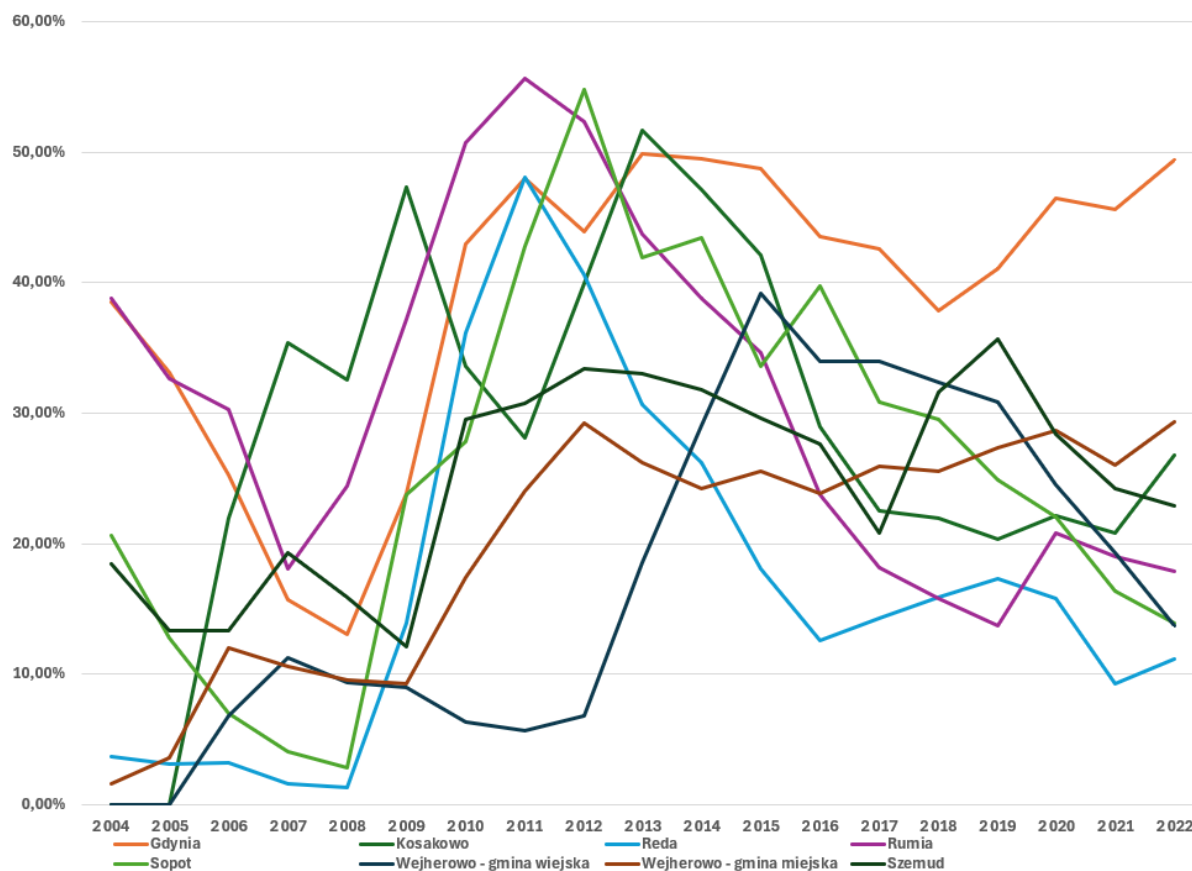
Wykres 31. Wysokość zadłużenia Gmin członkowskich KZG per capita w latach 2006-2022 (PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych RIO oraz Ministerstwa Finansów.

Dokonana analiza pokazuje wzrostową tendencję zadłużenia per capita w Gdyni, jak również w Mieście Wejherowo oraz w Kosakowie. Spada zadłużenie na mieszkańca w Sopocie. Powyższe oznacza, że stanowiącego największego udziałowca KZG „Dolina Redy i Chylonki” Gdynię charakteryzuje malejąca zdolność mieszkańców do generowania środków na nowe inwestycje infrastrukturalne. W przypadku Gminy Kosakowo wzrostowy trend zadłużenia pojawił się od roku 2018. Podobne wnioski wynikają również z analizy wskaźnika zadłużenia JST (relacja zobowiązań do dochodów ogółem) (Wykres 32).

Wykres 32. Relacja zadłużenia do dochodów ogółem JST w latach 2006-2022 w Gminach członkowskich KZG w latach 2006-2022

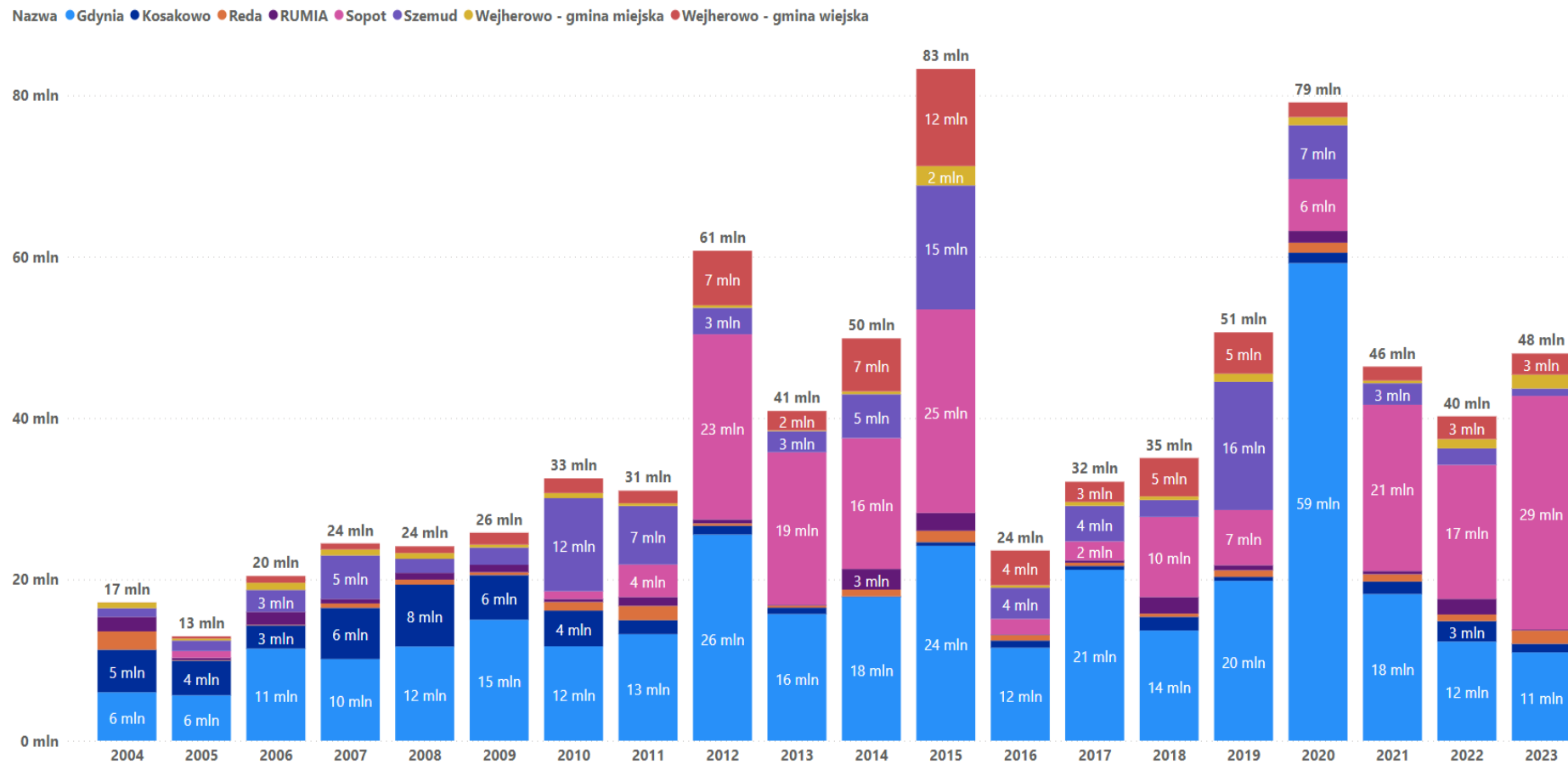


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych RIO, GUS oraz Ministerstwa Finansów.

Porównanie wskaźników zadłużenia analizowanych Gmin wyraźnie wskazuje na przeciwny do pozostałych analizowanych Gmin wzrostowy trend tego wskaźnika dla Gdyni. W pozostałych przypadkach wskaźniki zadłużenia nie przekraczają poziomu 30%, jednakże widoczne jest odbicie trendu spadkowego w roku 2022 w przypadku Gmin Kosakowo i Gminy miejskiej Wejherowo.

Gminy te jednak, podobnie jak inne analizowane JST wydatkowały środki w rozdziałach klasyfikacji budżetowej 01010, 01043, 01044, 90001 (Wykres 33).

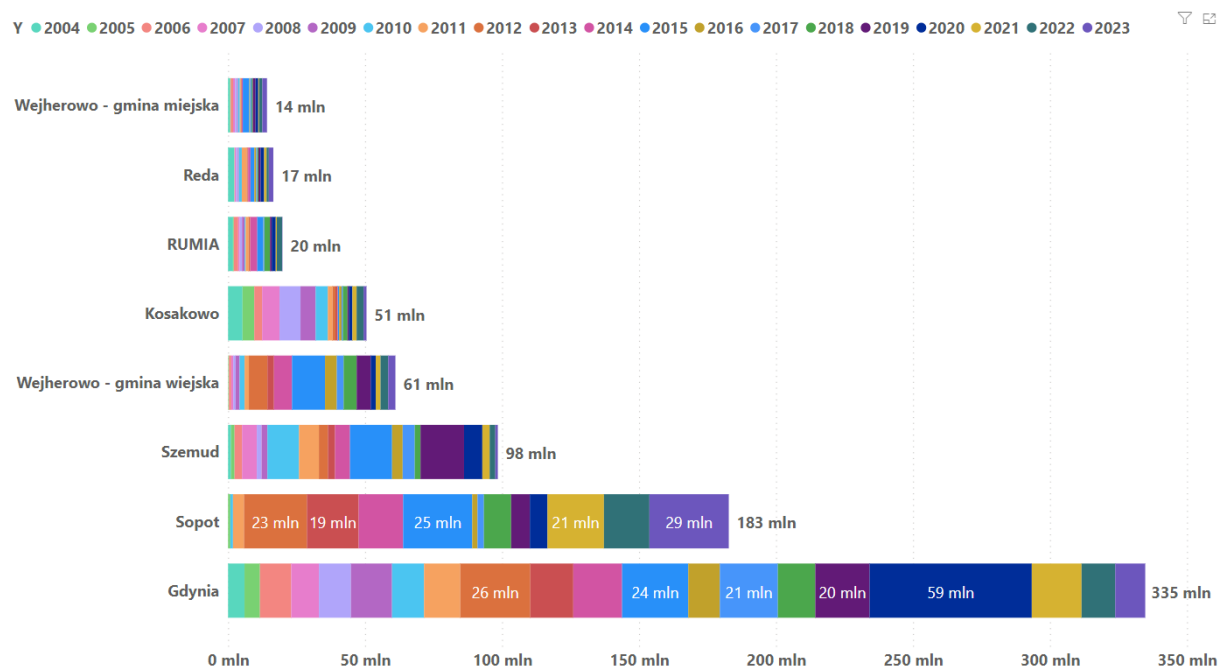
Wykres 33. Wydatki w działach 010 (rozdział 01010, 01043, 010440) i 900 (rozdział 90001) Gmin członkowskich KZG latach 2004-2023 (PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (bazy danych sprawozdań RB28s w zakresie wydatków).

Największy poziom wydatków realizowała w całym okresie Gdynia, Sopot, Szemud. Analiza wydatków w układzie podmiotowym wyraźnie wskazuje na dominujący udział Gdyni, Sopotu i Szemudu w wydatkach w działach 010 (rozdział 01010, 01043, 010440) i 900 (rozdział 90001) (Wykres 34).

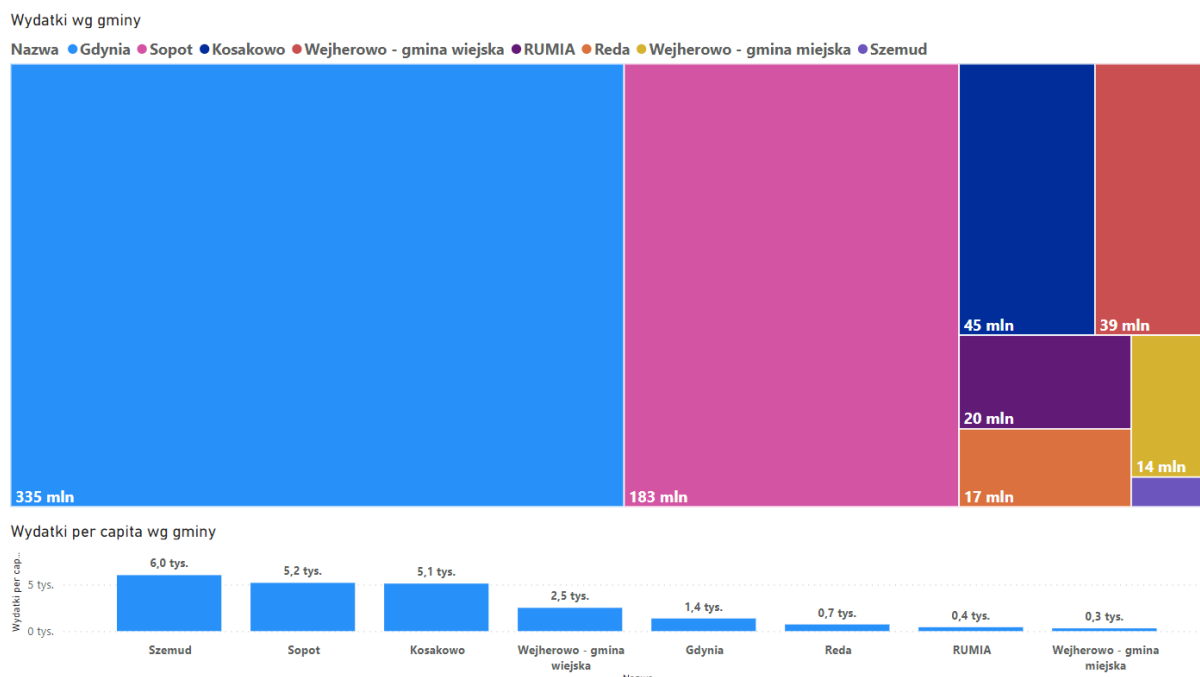
Wykres 34. Wydatki w działach 010 (rozdział 01010, 01043, 010440) i 900 (rozdział 90001) Gmin członkowskich KZG latach 2004-2023 (PLN) w układzie podmiotowym



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Podsumowanie wydatków gmin (w różnych przekrojach) umożliwia dokonanie porównań. Wydatki per capita w dolnej części wykresu policzono jako sumę ilorazów wydatków per capita dla każdego roku i liczby mieszkańców Gminy w danym roku (Wykres 35).

Wykres 35. Wydatki w działach 010 (rozdział 01010, 01043, 010440, 900 (rozdział 90001) Gmin zrzeszonych w KZG w latach 2004-2023 (PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (bazy danych sprawozdań RB28s w zakresie wydatków) oraz danych GUS (w zakresie liczby ludności zamieszkującej analizowaną gminę).

Podmiotami realizującymi najwyższy poziom gminnych wydatków na infrastrukturę wod.-kan. są Miasto Gdynia oraz Miasto Sopot, a w zestawieniu wielkości nakładów per capita przoduje Szemud, Sopot i Kosakowo.

7.3.2. Struktura podmiotowa systemu i działalność inwestycyjna

7.3.2.1. Geneza KZG

Komunalny Związek Gmin „Dolina Redy i Chylonki” powstał wraz z reaktywowaniem samorządu terytorialnego. W lipcu 1990 roku, w gabinecie Pani Prezydent Gdyni Franciszki Cegielskiej przedstawiciele kilku sąsiednich Gmin postanowili połączyć siły w celu zaradzenia problemom z zakresu szeroko rozumianej gospodarki komunalnej. Proces tworzenia Związku był jednak długi, wypracowany po burzliwej dyskusji dotyczącej wzajemnych relacji Gmin – założycieli Związku. W tym czasie nie było wzorców ani tradycji takiej współpracy w polskim samorządzie, który dopiero się kształtował. W prace nad statutem związku zaangażowane mecenasa prawa administracyjnego, członka zespołu prof. Michała Kuleszy powołanego ds. odrodzenia samorządu terytorialnego w III RP. Idea Związku powstała jeszcze przed powstaniem ram prawnych dla funkcjonowania samorządów a zdaniem obecnego

przewodniczącego KZG Tadeusza Wiśniewskiego, jej prawdziwie samorządowy charakter, oparty na świadomej współpracy Gmin założycielskich wynikał przede wszystkim z przeświadczenia ówczesnych założycieli o wyższości współdecydowania na zasadach demokratycznych w zakresie organizacji sfery usług komunalnych na terenie sąsiadujących Gmin, aniżeli prowadzenia takiej gospodarki samodzielnie. W dniu 12 kwietnia 1991 delegaci Gmin przyjęli Statut oraz nazwę Związku. W roku powstania Związek obejmował pięć Gmin o łącznej liczbie ludności ok. 352 tys.

Dostrzegając korzyści wynikające ze współpracy międzygminnej oraz pozytywnie oceniając zakres realizowanych przez Związek zadań do KZG przystąpiły trzy kolejne gminy, tj. Gmina Miasta Sopotu 18 grudnia 1995 r., Gmina Wejherowo 21 września 2009 r. i Gmina Szemud w dniu 24 kwietnia 2009 r.

W ciągu 30 lat istnienia Związku zmieniała się sytuacja demograficzna Gmin związkowych. Z ok. 398 tys. liczba mieszkańców Związku wzrosła do ok. 468 tys. Wzrost ludności najbardziej widoczny jest na terenach Gmin wiejskich, wśród których prym wiodzie Gmina Kosakowo. Na jej terenie, w okresie od roku założenia Związku do dnia 30 czerwca 2020 r. (dane z GUS) ludność wzrosła ponad dziesięciokrotnie.

W toku wywiadu bezpośredniego prowadzonego z przewodniczącym KZG p. Tadeuszem Wiśniewskim, na pytanie o cechy osobowe założycieli Związku, kluczowe dla procesu swoistych negocjacji, Respondent wskazał umiejętność słuchania i godzenia interesów stron, życzliwość.

Organami Związku są Zarząd oraz Zgromadzenie, gdzie trzyosobowy Zarząd Związku wybierany jest na trzyletnią kadencję. Związek zajmuje się ochroną środowiska, promocją i edukacją ekologiczną oraz gospodarką komunalną. Bezpośrednio oraz poprzez spółki komunalne, których jest współwłaścicielem, wykonuje zadania z zakresu gospodarki odpadami, ciepłownictwa, dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Gminy mają wpływ cały czas na działania Związku. KZG opiniuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz plany modernizacji i rozwoju spółek komunalnych (oraz jednej Gminy realizującej bezpośrednio zadania wodociągowo-kanalizacyjne), co jest istotne dla planowania rozwoju Gmin założycielskich bo, biorąc pod uwagę współpracę międzygminną, plany dotyczą obszaru większego niż obszar Gminy. Co istotne, KZG, do chwili powołania Regulatora, zatwierdzało niezależnie taryfę. Zatwierdzanie odbywało się na podstawie istniejących potrzeb gminnych oraz planów ich rozwoju. Plany sporządzane były przez planistów zatrudnionych w

spółkach we współpracy z odpowiednimi wydziałami urzędów gmin. Spółki działały w oparciu o zerowy zysk, chyba że był on przeznaczany na działania modernizacyjno-rozwojowe. Zdaniem Przewodniczącego, Gminy wiedzą, że KZG wykona zadania lepiej, aniżeli poszczególne referaty w Urzędach Gmin, co wynika z faktu, że w KZG funkcjonuje przez lata jeden, profesjonalny zespół powołany do realizacji poszczególnych zadań na terenie Gmin, a nie osobne zespoły w każdym urzędzie gminy. Profesjonalizacja zwiększa efektywność realizowanych zadań zgodnie z hasłem T. Wiśniewskiego: „Rób to co możesz zrobić tak samo dobrze dla wszystkich. (...) W ogóle nie ma takiej sytuacji, że Gminy się kłócą. Mają tutaj wspólny interes. Związek jest miejscem współpracy a nie polityki. Polityka dzieli”³⁶¹. Decyzje podejmowane w Związku są wspólnie i sprawnie, głównie dlatego, że działania skoncentrowane są w jednym miejscu. U źródła sukcesu można zatem wskazać profesjonalizm w działaniu i uporządkowanie kompetencji, czyli elementy podstawowe koncepcji NPM, a dzięki nim uzyskany jest również spadek kosztów ogólnego zarządu.

Jak wskazuje obecny Przewodniczący KZG, związek powinien powstać tam, gdzie funkcjonuje kilka gmin, które mają wspólną gospodarkę komunalną, co oznacza, że pośród podmiotów realizujących zadania z zakresu gospodarki komunalnej funkcjonuje podmiot dominujący (np. PEWIK Gdynia Sp. z o.o.), a integracja międzygminna oznacza wykorzystanie efektu skali i zmniejszenie kosztu jednostkowego przypadającego na jednego mieszkańca Gmin. Kolejnym, istotnym warunkiem utworzenia związku międzygminnego jest konieczność sfinansowania budowy lub modernizacji infrastruktury. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że zasoby naturalne wód podziemnych czasem ulokowane są na terenie innej gminy. Przykładowo – modernizacja stacji uzdatniania wody „CEDRON”, zlokalizowana na terenie Gminy Wejherowo, możliwa była dzięki możliwościom finansowym PEWIK Gdynia sp. z o.o.

Na terenie działania KZG „Dolina Redy i Chylonki” działa siedem przedsiębiorstw/podmiotów realizujących usługi wodociągowo-kanalizacyjne:

- PEWIK GDYNIA sp. z o.o.,
- Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych PEKO Sp. z o.o.,
- Gminne Przedsiębiorstwo Komunalne Szemud Sp. z o.o.,
- AQUA Sopot Sp. z o.o.,

³⁶¹ T. Wiśniewski, Przewodniczący KZG, wywiad bezpośredni.

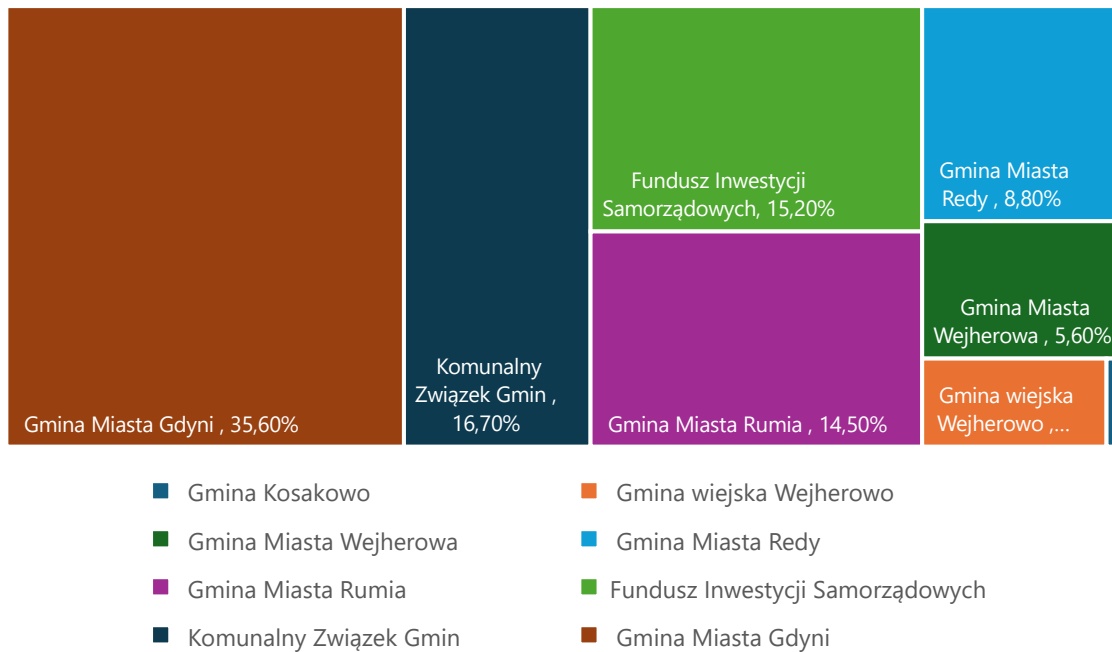
- Gmina wiejska Wejherowo działająca jako przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.
- Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. (ZMPG S.A.),
- Gdańskie Wodociągi S.A..

ZMPG S.A. świadczy usługi zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków wyłącznie na własnym terenie, a Gdańskie Wodociągi S.A. świadczą usługi dla Gdyni w dzielnicy Wielki Kack (ul. Sarnia, Łosiowa, Jelenia). ZMPG S.A. wyłączono z dalszych badań jako podmiot nieistotny z punktu widzenia zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków dla mieszkańców Gdyni, a Gdańskie Wodociągi S.A. zostały przebadane w części pracy dotyczącej Gminy Gdańsk. Gminy miejskie Rumii, Redy i Wejherowa nie powołały innych własnych przedsiębiorstw komunalnych, których celem miałyby być świadczenie usług wod.-kan. Usługi te świadczy PEWIK Gdynia Sp. z o.o.

7.3.2.2. PEWIK Gdynia Sp. z o.o.

Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Gdyni (PEWIK Gdynia Sp. z o.o.) powstało 31 stycznia 1992 roku w wyniku przekształcenia komunalnego przedsiębiorstwa państwowego pod nazwą Okręgowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Gdyni (OPWiK) w jednoosobową spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Do 1997 roku 100% udziałów w Spółce posiadał Komunalny Związek Gmin (KZG) „Dolina Redy i Chylonki” z siedzibą w Gdyni. W latach 1998-2009 udziałowcami Spółki stawały się sukcesywnie Gminy miast: Gdynia, Rumia, Reda, Wejherowo oraz Gminy wiejskie Kosakowo i Wejherowo (Wykres 36).

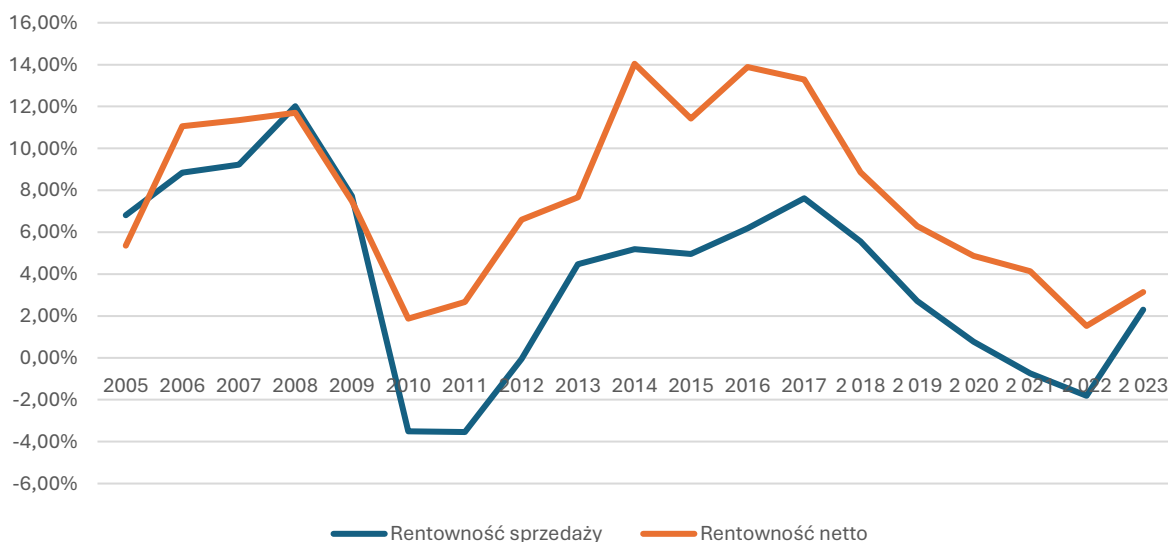
Wykres 36. Struktura własnościowa PEWIK Gdynia Sp. z o.o. – dane na dzień 30.06.2024



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania finansowego spółki PEWIK Gdynia Sp. z o.o. za 2023 rok.

Rentowność sprzedaży i rentowność spółki to parametry, które pozwalają w szczególności ocenić stopień pokrycia kosztów przychodami (Wykres 37).

Wykres 37. Rentowność sprzedaży i rentowność netto spółki PEWIK Gdynia Sp. z o.o. w latach 2005-2023



Źródło: opracowanie własne

Rentowność sprzedaży i rentowność netto to w przypadku PEWIK Gdynia Sp. z o.o. parametry powiązane, o wartościach dodatnich w prawie całym okresie analizy, z wyjątkiem lat 2010-2022. Rentowność netto przybiera charakterystyczne wartości wyższe od rentowności sprzedaży, co jest typowe dla podmiotów rozliczających otrzymane na budowę infrastruktury dotacje. W ciągu analizowanego okresu lat 2005-2023 Spółka zapłaciła 44,08 mln podatku CIT.

W latach 2004-2023 spółka pozyskała blisko 265 milionów PLN dotacji na projekty modernizacyjne i rozwojowe. Dla średniej liczby mieszkańców Gdyni (w latach 2005-2023) wynoszącej 247 520 mieszkańców daje to 1 070,48 PLN dotacji per capita. Gdyński PEWIK zrealizował 7 projektów infrastrukturalnych objętych dofinansowaniem ze środków Unii Europejskiej (Tabela 30).

Tabela 30. Projekty infrastrukturalne zrealizowane przez PEWIK Gdynia Sp. z o.o. w latach 2005-2023 (mln PLN)

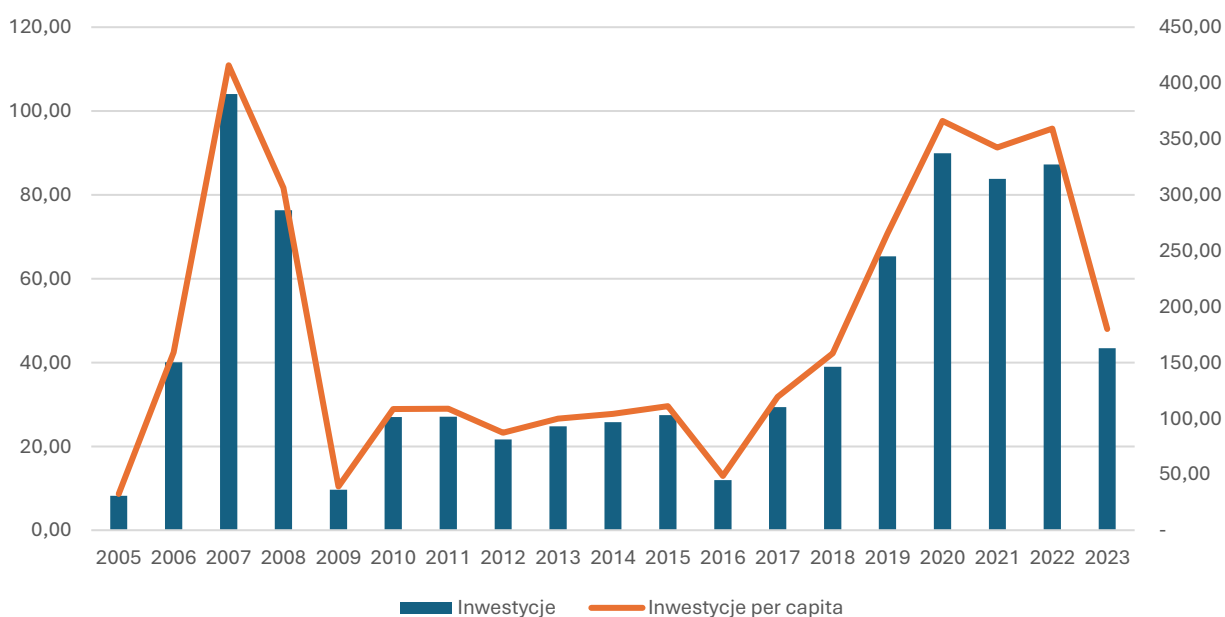
Nazwa projektu	Wartość	Dotacja	Kredyt komercyjny	Pożyczka NFOŚiGW	Pożyczka WFOŚiGW	Środki własne
PROJEKTY DOFINANSOWANE Z UE	548,37	264,97	–	62,97	9,00	211,43
Projekt „Dolina Redy i Chylonki – zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków” nr 2003/PL/16/P/PE/038, realizowany w latach 2003 – 2010,	267,70	123,80	–	50,97	9,00	83,93
Projekt „Rozbudowa systemów kanalizacji sanitarnej i zaopatrzenia w wodę na obszarze Gdyni” nr POIS.01.01.00-00-133/09, realizowany w latach 2009 – 2012	17,91	11,15	–	–	–	6,76
Projekt „Rozbudowa systemu kanalizacji sanitarnej PEWIK GDYNIA” nr POIS.01.01.00-00-006/12, realizowany w latach 2013 – 2015	25,53	15,37	–	–	–	10,16
Projekt „Rozbudowa i modernizacja systemu kanalizacji sanitarnej PEWIK GDYNIA” nr POIS.01.01.00-00-040/13, realizowany w latach 2013 – 2015	16,37	7,42	–	–	–	8,96
Projekt „Modernizacja ciągu przeróbki osadów oczyszczalni ścieków Dębogórze – Etap D. Faza 1 – Dokumentacja” nr POIS.01.01.00-00-043/14, realizowany w latach 2014 – 2015	10,05	5,43	–	–	–	4,63
Projekt pn.: „Optymalizacja i rozbudowa systemów zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków PEWIK GDYNIA”, nr POIS.02.03.00-00-0018/16, realizowany w latach 2014 – 2021	88,61	38,83	–	12,00	–	37,78
Projekt pn.: „Modernizacja ciągu gospodarki osadowej i innych obiektów oczyszczalni ścieków Dębogórze oraz rozwój sieci kanalizacji sanitarnej PEWIK GDYNIA, nr POIS.02.03.00-00-0023/17”, realizowany w latach 2018 – 2023.	122,20	62,98	–	–	–	59,22
PROJEKTY NIEDOFINANSOWANE Z UE	293,79					293,79
RAZEM	842,16	264,97	–	62,97	9,00	505,22
– udział danego źródła finansowania	100,00%	31,46%	0,00%	7,48%	1,07%	59,99%

źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań PEWIK Gdynia Sp. z o.o.

Stosowanymi przez PEWIK Gdynia Sp. z o.o. zwrotnymi źródłami finansowania były pożyczki z NFOŚiGW oraz WFOŚiGW, które były pożyczkami preferencyjnymi pod względem kosztu finansowania. NFOŚiGW oraz WFOŚiGW udzielały pożyczek preferencyjnych z możliwością umorzenia ostatniej raty pożyczki dla projektów przyczyniających się do polepszenia stanu środowiska naturalnego, a projekty z zakresu rozwoju i modernizacji systemów zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków do takich projektów się zaliczały.

Spółka realizowała nakłady inwestycyjne w zróżnicowanych wielkościach. Zwracając uwagę dwa szczyty nakładów – w roku 2007 i w roku 2020. W przeliczeniu na jednego mieszkańca, gdyński PEWIK Gdynia realizował nakłady w wysokościach od 32,46 PLN w roku 2005 do przeszło 400 PLN w roku 2007 (Wykres 38).

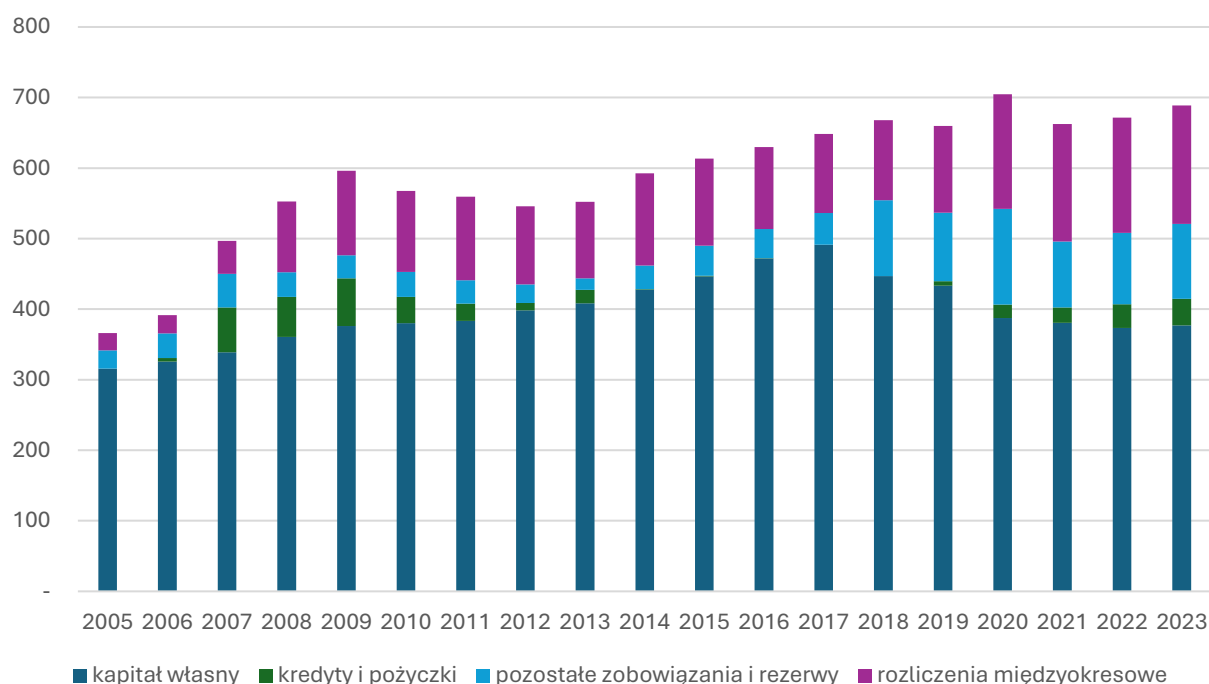
Wykres 38. Nakłady inwestycyjne (mln PLN – lewa oś) i nakłady inwestycyjne (PLN per capita – prawa oś) realizowane przez PEWIK Gdynia Sp. z o.o. w latach 2005-2023



źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań PEWIK Gdynia Sp. z o.o. oraz danych GUS.

Pasywa Spółki charakteryzuje zmienna suma bilansowa w poszczególnych okresach. Wynika to z transakcji odkupywania od udziałowców udziałów i następnie umarzeniu ich. Jest to metoda rozliczania się z udziałowcami za wniesiony do spółki aport rzeczowy (Wykres 39).

Wykres 39. Pasywa PEWIK Gdynia Sp. z o.o. w latach 2005-2023 (mln PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych PEWIK Gdynia sp. z o.o.

Kapitał obcy Spółki rósł w latach 2007- 2009, a następnie malał do roku 2016, co związane było z finansowaniem dłużnym wydatków inwestycyjnych. Od roku 2017 udział kapitału obcego w strukturze pasywów rośnie i wynika to z wzrostu pozostałych zobowiązań, a w szczególności transakcji rozliczania się Spółki ze zobowiązań w stosunku do udziałowców lokalnych, ale i Państwowego Funduszu Rozwoju. Transakcja zakupu mniejszościowych udziałów PEWIK Gdynia Sp. z o.o. przez PFR Fundusz Inwestycji Samorządowych została zrealizowana dzięki programowi „Pakiet dla Miast Średnich”, który powstał w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego i poprawy jakości życia w średniej wielkości miastach w Polsce. Gminy wiejskie Wejherowo i Kosakowo oraz Gminy Miast Gdyni, Rumii, Redy i Wejherowa, chcąc pozyskać finansowanie na modernizację lokalnej infrastruktury, za zgodą Rad Miejskich i gminnych, przeprowadziły konkurencyjne postępowanie na zakup mniejszościowego pakietu udziałów w Spółce. Spośród wszystkich podmiotów biorących udział w postępowaniu, najkorzystniejszą ofertę złożył PFR FIS. Środki PFR zasiliły budżet JST, natomiast Spółka PEWIK Sp. z o.o. odkupywała od PFR udziały celem późniejszego ich umorzenia. W ten sposób przede wszystkim Gmina Miasta Gdyni pozyskała fundusze na sfinansowanie wydatków budżetowych. PFR FIS stał się mniejszościowym, pasywnym udziałowcem PEWIK,

a zgodnie z umową inwestycyjną nie ma on wpływu na bieżące zarządzanie spółką i najpóźniej po 20 latach zakupione udziały znów staną się własnością samorządów.

Dodatkowe informacje. Malejąca zdolność zadłużeniowa Gdyni zmusiła ten podmiot do poszukiwania dodatkowych możliwości pozyskania finansowania wydatków budżetowych. Posiadająca dobrą kondycję finansową, spółka samorządowa zajmująca się zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków stanowiła w tym przypadku gwaranta i jednocześnie zobowiązanego do spłaty kapitału, które właściciele zdecydowali się zaciągnąć w postaci warunkowej umowy kupna sprzedaży udziałów PEWIK Gdynia Sp. z o.o.

W sprawozdaniach Zarządu PEWIK Gdynia SP. z o.o. w szczególności za lata 2004 – 2017 figurują informacje na temat projektów związanych ze zrównoważonym rozwojem oraz projektów edukacyjnych kierowanych do lokalnej społeczności, których celem był wzrost świadomości ekologicznej mieszkańców Gdyni i gmin ościennych (Cel 4 SDGs – jakość edukacji).

7.3.2.3. P.U.K. PEKO Sp. o.o. w Kosakowie

Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych „PEKO” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością powstało dnia 29 lipca 1997 roku jako jednoosobowa spółka Gminy Kosakowo. Podstawowe zadanie Spółki to prowadzenie gospodarki komunalnej na terenie Gminy Kosakowo, w szczególności:

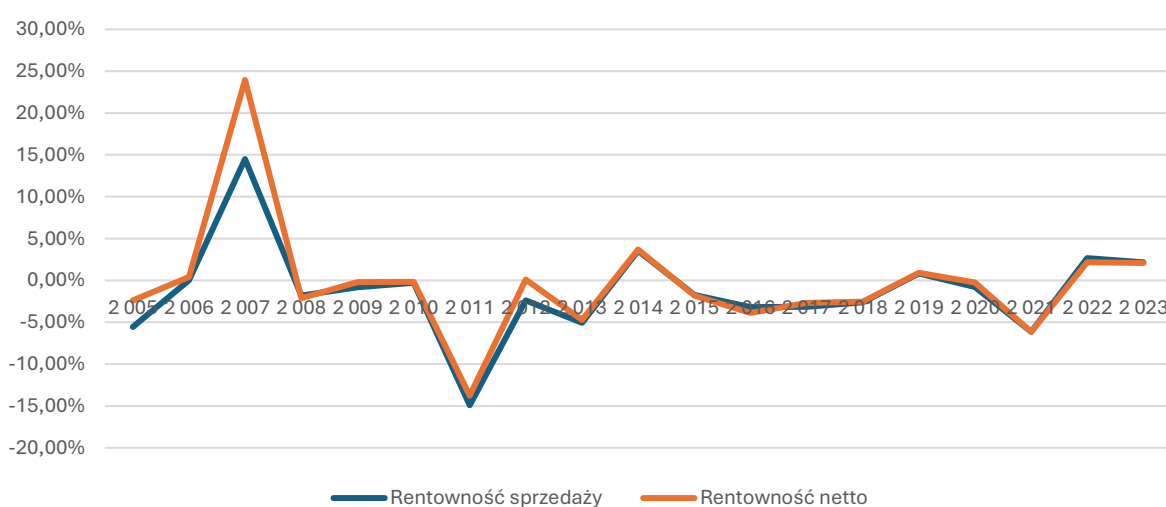
- zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków;
- usługi komunalne powierzone i zlecone przez Gminę Kosakowo: czyszczenie systemów kanalizacji deszczowej, utrzymanie czystości i porządku na terenie Gminy, prace naprawcze i konserwacyjne infrastruktury gminnej;
- prowadzenie punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych (PSZOK);
- prowadzenie punktu zbiórki odpadów niebezpiecznych (PZON);
- usługi budowlane – wodociągowo-kanalizacyjne.

Spółka dostarcza wodę i odprowadza ścieki na terenie Gminy Kosakowo (poza terenami, na których usługi świadczy PEWIK Gdynia Sp. z o.o.) na podstawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który został przyjęty przez Zgromadzenie KZG „Dolina Redy i Chylonki” na terenie Rewy, Mostów, Mechelinek, Pierwoszyna, Kosakowa, Dębogórza oraz Suchego Dworu.

W początkowych latach działania Spółka realizowała zadania z zakresu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków poprzez infrastrukturę własną, bądź powierzoną w użytkowanie od Gminy Kosakowo, a od 2011 roku dodatkowo realizuje zarządzenia Wójta dotyczące realizacji dodatkowych, innych niż zadania z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków (np. zimowe utrzymanie dróg).

Rentowność sprzedaży i rentowność spółki to parametry, które m. in. pozwalają ocenić stopień pokrycia kosztów przychodami (Wykres 40).

Wykres 40. Rentowność sprzedaży i rentowność netto spółki P.U.K. Peko Sp. z o.o. w latach 2005-2023



Źródło: opracowanie własne.

Analiza wskaźników rentowności Spółki wskazuje na jej niską rentowność (z wyjątkiem roku 2007). Spółka tylko raz, w roku 2007 zapłaciła podatek CIT – 14,58 tys. PLN.

Spółka, w latach 2004-2023 miała problemy z realizacją podstawowego zadania modernizacji i rozbudowy systemu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. W sprawozdaniach finansowych Spółki wskazywano na zbyt wolny rozwój infrastruktury technicznej w porównaniu do rozwoju budownictwa mieszkaniowego w Gminie³⁶². Wiele zamierzeń inwestycyjnych dotyczących rozbudowy infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej przekładano z roku na rok ze względu na brak środków finansowych, oraz ze względu na dodatkowe zlecenia w postaci zarządzeń gminnych które wywierają wpływ na wynik i płynność finansową firmy³⁶³. W sprawozdaniach mowa jest w tym przypadku o

³⁶² Sprawozdania Zarządu z działalności PEKO Sp. z o.o. za lata: 2008, 2009, 2012, 2013.

³⁶³ Sprawozdania Zarządu z działalności PEKO Sp. z o.o. za rok 2019.

infrastrukturze sieciowej, gdyż zgodnie z umową eksploatacji zawartą z Gminą Kosakowo, ujęcia wody, hydrofornie i przepompownie ścieków pozostają własnością gminy, i to gmina zobowiązana jest do ich modernizacji i ulepszeń.

W ciągu analizowanych lat 2005-2023, spółka zrealizowała niewielki zakres zadań inwestycyjnych objętych dofinansowaniem funduszami zewnętrznymi i trudno jest mówić o ich wodociągowo-kanalizacyjnym charakterze³⁶⁴. W latach 2009-2015, spółka nie sięgała po dotacje UE z przeznaczeniem na finansowanie rozbudowy systemu wod.-kan. Powyższe zmieniło się jednak w roku 2023, w którym zdecydowano się na przygotowanie programu inwestycyjnego do objęcia dofinansowaniem z funduszu FENIKS. W sprawozdaniach za lata 2022 i 2023 Spółka zwracała uwagę na zaniedbania dotyczące utrzymania i rozwoju infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej wynikające z braku odpowiedniego poziomu funduszy zapewnionych przez właściciela spółki (sytuacja ta wynikała również z obciążenia Spółki nierentownymi działalnościami z zakresu utrzymania przystani i kąpielisk gminnych w Rewie i Mechelinkach).

Wysokość nakładów inwestycyjnych w analizowanym okresie zmieniała się dość znacznie w poszczególnych okresach. W latach 2012-2013 oraz 2015-2017 nakłady przybierały wartości znacznie niższe niż w pozostałych okresach (Wykres 41).

³⁶⁴ (1) Budowa placu zabaw dla dzieci w Mostach, przedsiębiorstwo pozyskało na realizację projektu dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego w ramach Programu Operacyjnego „Rybacko i Morze” na lata 2014-2020 wdrażanego przez Północnokaszubską Lokalną Grupę Rybacką w ramach działania 4.2. w ramach Priorytetu 4 „Zwiększenie zatrudnienia i spójności terytorialnej”, w wysokości do 184 122,73 zł. Całkowity koszt zadania to 755 380,90 zł; (2) Budowa toalety publicznej w Rewie – budowa toalety była możliwa dzięki pozyskaniu przez PUK „PEKO” dofinansowania ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego Programu Operacyjnego „Rybacko i Morze” na lata 2014-2020 wdrażanego przez Północnokaszubską Lokalną Grupę Rybacką w ramach działania 4.2. w ramach Priorytetu 4 „Zwiększenie zatrudnienia i spójności terytorialnej” w wysokości do 71 502,50 zł.

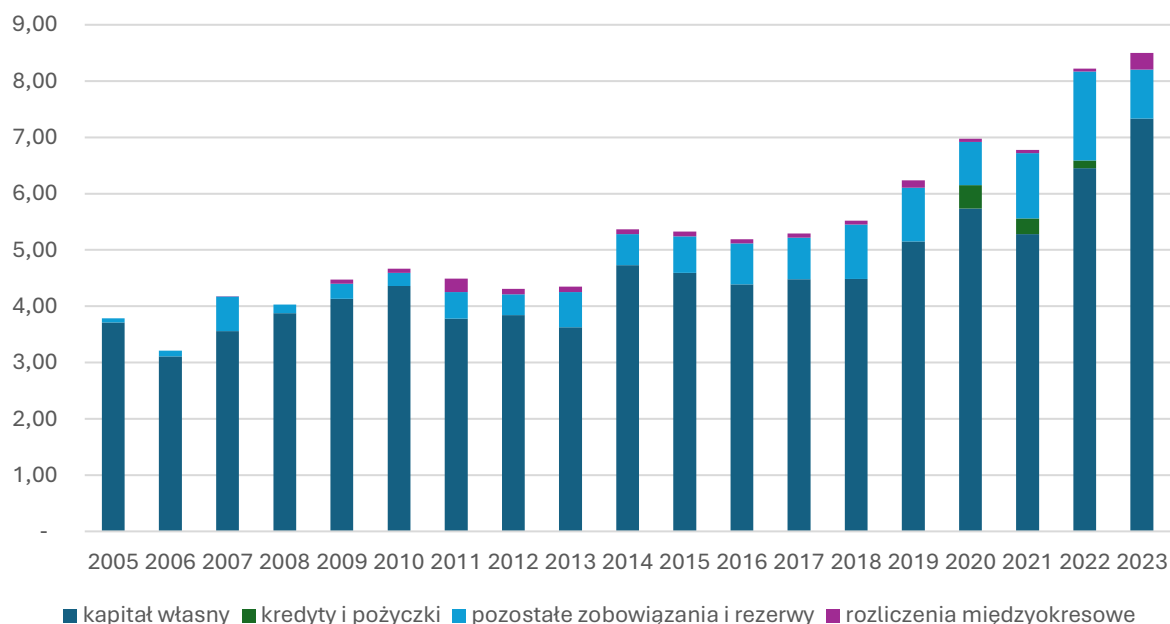
Wykres 41. Nakłady inwestycyjne (mln PLN) i nakłady inwestycyjne (PLN per capita – prawa oś) realizowane przez P.U.K. PEKO Sp. z o.o. w latach 2005-2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych PEKO sp. z o.o. oraz GUS.

W ciągu analizowanych lat 2005-2023 wartość pasywów spółki podwoiła się, a wzrost ten wynikał głównie ze zwiększenia kapitału własnego. Powodem tego było wnoszenie do spółki nowych składników majątkowych w drodze aportu przez Właściciela spółki – Gminę Kosakowo i równoległe objęcie udziałów (Wykres 42).

Wykres 42. Pasywa PEKO Sp. z o.o. w latach 2005-2023 (mln PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych PEKO sp. z o.o.

Wzrost pasywów wynikał również z przejmowania w sposób nieodpłatny infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej wybudowanej przez strony trzecie, m.in. deweloperów. Spółka nie zaciągała kredytów i pożyczek w latach 2005-2019 i wynikało to z jej trudnej sytuacji finansowej, wpływającej istotnie na jej możliwości zadłużeniowe. Kredyty Spółka zaciągnęła na finansowanie bieżącej działalności w latach 2020-2022. Kapitał obcy w finansowaniu PEKO Sp. z o.o. stanowił głównie zobowiązania handlowe Spółki o charakterze bieżącym.

Dodatkowe informacje. W dokumentach Spółki, jak również na jej stronie www nie funkcjonują terminy związane ze zrównoważonym rozwojem bądź zrównoważonym finansowaniem.

W negatywny sposób należy ocenić działalność Regulatora – Państwowego Gospodarstwa Wody Polskie, który stosuje w stosunku do Podmiotu przewlekłe procedury (nie)zatwierdzania taryf, narażając przedsiębiorstwo na trudności związane z bieżącym regulowaniem zobowiązań i w zakresie działań rozwojowych, na co wskazała Spółka w swoich sprawozdaniach z działalności³⁶⁵. Jednocześnie, w sposób również negatywny odnieść się należy do sytuacji, w której właściciel Spółki (Gmina) nakłada na Spółkę zadania wykraczające zakresem i kosztami jej możliwości finansowe, co ostatecznie prowadzi do dalszego ograniczenia środków finansowych na działalność z zakresu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w Gminie. Uzasadnione jest zatem niezadowolenie wyrażane przez władze Spółki z powodu braku wsparcia ze strony Gminy, ale jednocześnie brak wyjaśnienia dla wyjaśnienia biernej postawy władz Spółki odnośnie do możliwości pozyskania środków bezzwrotnych na rozwój infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej.

7.3.2.4. AQUA – Sopot sp. z o.o.

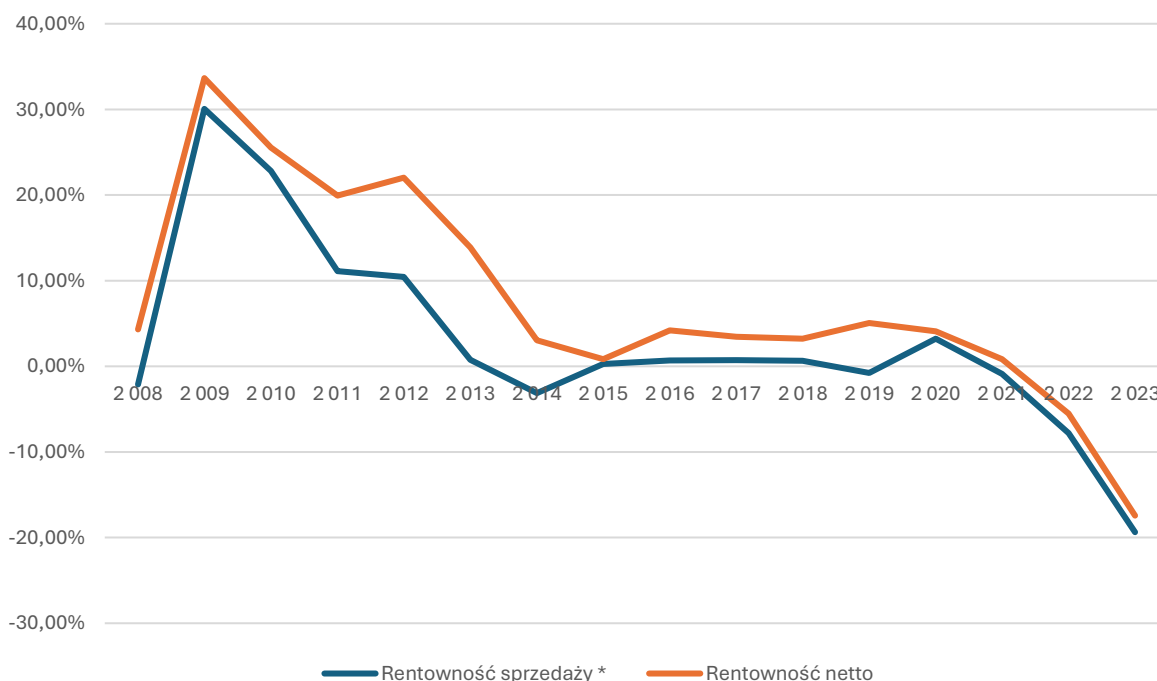
AQUA-Sopot Sp. z o.o. to spółka miejska będącą właścicielem oraz od roku 01.08.2021 eksploatatorem sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej w Sopocie (Spółka przejęła od Saur Neptun Gdańsk S.A. eksploatację sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej), a także wyłącznym operatorem sopockiej solanki, czyli wody leczniczej. W latach wcześniejszych, spółka była właścicielem sopockiego systemu wodociągowo-kanalizacyjnego, który na mocy Umowy Dzierżawy zawartej z Saur Neptun Gdańsk podlegał dzierżawie spółce operatorskiej (SNG S.A.). Spółka odpowiada za bezpieczeństwo dostaw i jakość wody do spożycia, odbiór ścieków, a także za szeroko rozumiane projekty edukacyjne podnoszących kompetencje

³⁶⁵ Sprawozdanie Zarządu Spółki P.U.K. PEKO Sp. z o.o. za rok 2020, s. 26.

społeczne czy też wspierających uzdrowiskową rolę Miasta w oparciu o wody solankowe. AQUA – Sopot Sp. z o.o. rozpoczęła działalność na mocy Uchwały nr VI/ 71/2007 Rady Miasta Sopotu z dnia 30 marca 2007.. Od września 2022 r. spółka jest również operatorem złoża solankowego, dostarczającym solankę obiektom oferującym w oparciu o nią zabiegi lecznicze, a także podejmujemy działania inwestycyjne związane z eksploatacją wód leczniczych i rozwojem infrastruktury uzdrowiskowej opartej o naturalne zasoby Sopotu.

Rentowność sprzedaży i rentowność spółki to parametry, które pozwalają ocenić skuteczność zarządzania kosztami i zdolność do utrzymania długoterminowej stabilności finansowej (Wykres 43).

Wykres 43. Rentowność sprzedaży i rentowność netto spółki AQUA-Sopot sp. z o.o. w latach 2005-2023



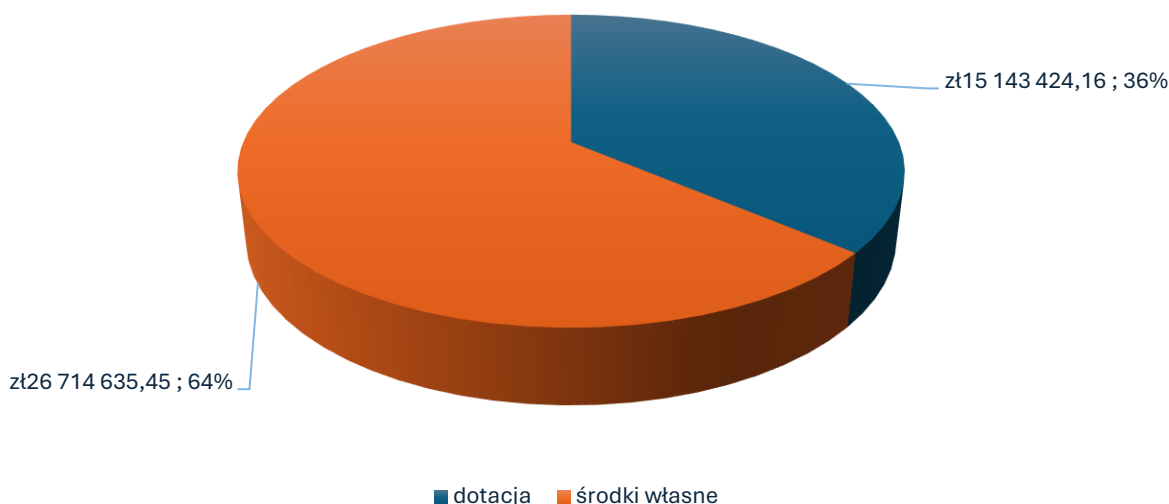
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych spółki.

Rentowność sprzedaży i rentowność netto spółki AQUA-Sopot sp. z o.o. osiągnęła najwyższą wartość w roku 2009. Począwszy od roku 2010 oba rodzaje rentowności charakteryzuje trend spadkowy. W całym okresie działalności Spółka zapłaciła 1,68 mln podatku CIT.

W latach 2008-2014 Spółka zrealizowała istotne inwestycje w zakresie infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej, które prowadzono w ramach projektu „Uporządkowanie

gospodarki wodno-ściekowej w Uzdrowisku Sopot”, dofinansowanego ze środków Unii Europejskiej i projektu „Rozwój systemu monitoringu wód podziemnych na obszarze Gdańska, Sopotu i gminy Pruszcz Gdański”³⁶⁶. Realizowane projekty infrastrukturalne Spółka finansowała z dotacji UE oraz ze środków własnych (Wykres 44).

Wykres 44. Struktura finansowania projektów dofinansowanych środkami UE, realizowanymi przez AQUA-Sopot sp. z o.o. w latach 2008-2014



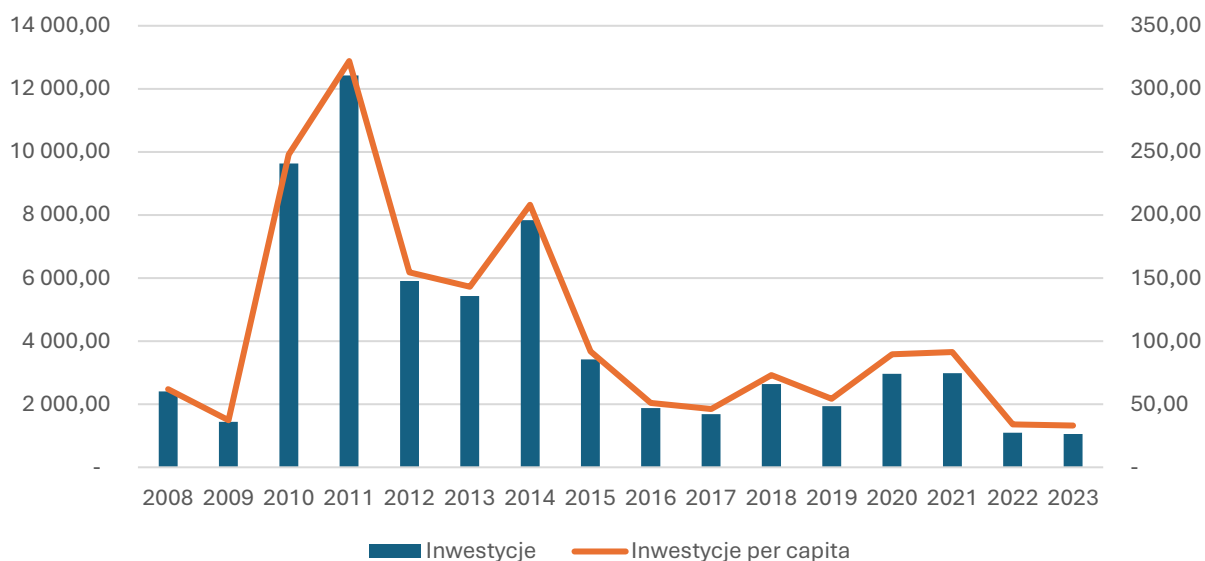
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych AQUA – Sopot sp. z o.o.

Na realizację projektów nie zaciągano kredytów i pożyczek inwestycyjnych, jak również nie emitowano obligacji. Pozyskana przez spółkę dotacja w przeliczeniu na średnią liczbę mieszkańców Sopotu w latach 2008-2023 wynoszącą 36 424 osoby wynosi 415,76 PLN.

Najwyższą wartość nakładów inwestycyjnych Spółka poniosła w roku 2011. Od tego czasu nakłady na rzeczowe aktywa trwałe i wartości niematerialne i prawne charakteryzował trend spadkowy z cyklicznymi odbiciami w latach 2014, 2018 i 2021 (Wykres 45).

³⁶⁶ *Rozwój systemu monitoringu wód podziemnych na obszarze Gdańska, Sopotu i gminy Pruszcz Gdański*, <https://www.aqua-sopot.com.pl/inwestycje/rozwoj-systemu-monitoringu-wod-podziemnych-na-obszarze-gdanska-sopotu-i-gminy-pruszcz-gdanski>, dostęp: 9 września 2024 r.

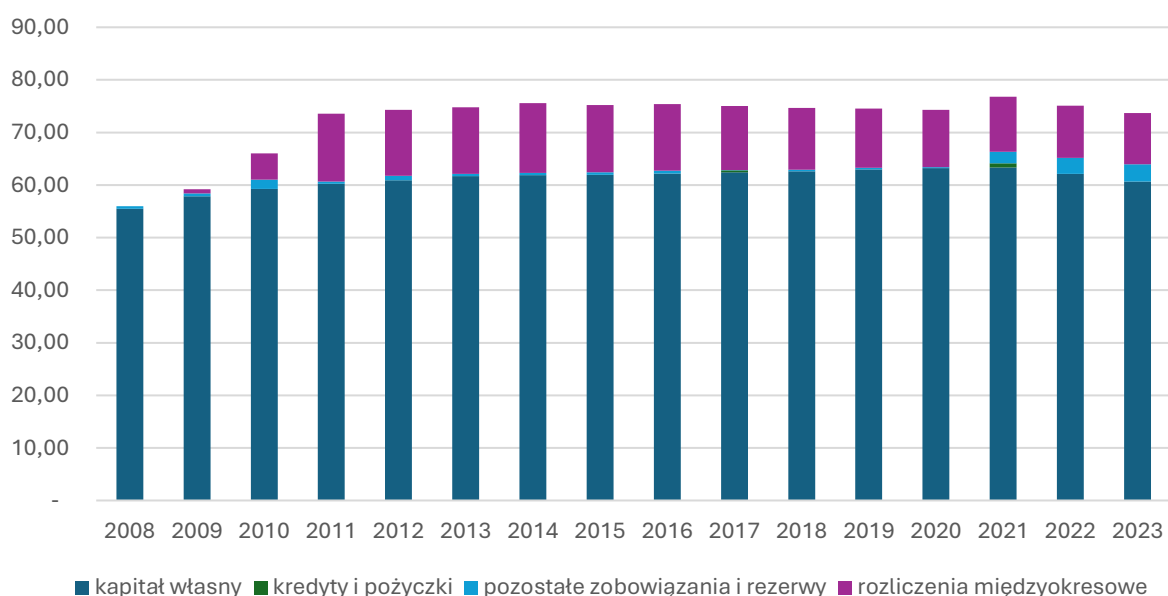
Wykres 45. Nakłady inwestycyjne (mln PLN) i nakłady inwestycyjne (PLN per capita – prawa oś) realizowane przez Aqua – Sopot Sp. z o.o. w latach 2008-2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych AQUA – Sopot sp. z o.o. oraz GUS.

Majątek Spółki stanowi infrastruktura wodno-kanalizacyjna wniesiona aportem przez Miasto Sopot. Kapitały spółki od roku 2011 charakteryzowały się względną stałością wartości ogółem (Wykres 46).

Wykres 46. Pasywa spółki AQUA – Sopot sp. z o.o. w latach 2008-2023 (mln PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych AQUA – Sopot sp. z o.o.

Do roku 2020 włącznie, Spółka finansowała się kapitałami własnymi oraz pozyskanymi na realizację inwestycji infrastrukturalnych dotacjami. W roku 2021 Zarząd Spółki zdecydował się na uruchomienie linii kredytowej zapewniającej bieżące potrzeby płatnicze. Uruchomienie linii kredytowej wynikało z niskiego salda własnych środków pieniężnych. W kolejnych latach linię kredytową utrzymano, jednakże sprawozdanie finansowe z roku 2022 wykazuje już zerową wartość zaciągniętych kredytów, natomiast zauważyć w nim można 500 tys. PLN wniesionych do Spółki tytułem dopłat do kapitału własnego przez właściciela Spółki – Gminę Miasta Sopotu. W roku 2023 Gmina Miasta Sopotu podwyższyła o 2,0 mln PLN kapitał rezerwowy Spółki. W sprawozdaniach z działalności, Zarząd Spółki zwraca uwagę na występujące problemy z zatwierdzeniem wniosków taryfowych przez Regulatora – Państwowe Gospodarstwo Wody Polskie, przez co Spółka pozbawiona jest przychodów w wysokości pozwalającej pokryć niezbędne do zapewnienia prawidłowego poziomu jakości i zakresu usług koszty.

Dodatkowe informacje. Spółka realizuje zadania edukacyjne z zakresu zrównoważonego rozwoju, w szczególności w zakresie promowania dbałości o stan środowiska naturalnego, oszczędzania wody oraz promowana sopockiej wody wodociągowej do bezpośredniego spożycia. Nie bez znaczenia pozostawały zagadnienia dotyczące zawartości mikroplastiku w wodzie pitnej. W latach 2017-2018 zamontowano w sopockich szkołach 16 źródełek wody pitnej. Montaż źródełek w szkołach ma na celu promowanie prozdrowotnych i proekologicznych postaw wśród dzieci i młodzieży oraz picia zdrowej wody zamiast słodzonych i gazowanych napojów. Konstrukcja źródełek pozwala w bezpieczny i higieniczny sposób pić wodę prosto ze źródła.

7.3.2.5. Gminne Przedsiębiorstwo Komunalne Szemud Spółka z o.o.

Gminne Przedsiębiorstwo Komunalne Szemud Sp. z o. o. (GPK Szemud) zostało zarejestrowane 16.11.2016 roku, i od roku 2017 stanowi fundament infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej oraz usług komunalnych na terenie Gminy Szemud. Jego działalność obejmuje szeroki zakres usług, w tym zbiorowe zaopatrzenie w wodę oraz odprowadzanie ścieków, a także utrzymanie dróg gminnych oraz obiektów sportowych. Jednym z kluczowych obszarów działania Spółki jest eksploatacja sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Poza działalnością związaną z wodą i kanalizacją, przedsiębiorstwo pełni również rolę w utrzymaniu dróg gminnych i terenów zielonych oraz eksploatacji obiektu basenu w Kielnie, znane jako Centrum Sportowe Kielno. Podmiot prowadzi również usługi

budowlane. Jedną z głównych aktywności jest budowa sieci wodociągowych i kanalizacyjnych. Spółka oferuje usługi budowy przyłączy wodociągowo-kanalizacyjnych, co umożliwia szybkie i efektywne podłączenie nowych nieruchomości do sieci.

W latach 2004-2016, gospodarka komunalna z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków prowadzona była przez Gminę Szemud. W okresie tym, Gmina pozyskała dofinansowanie trzech projektów infrastrukturalnych z zakresu wodociągów i kanalizacji (Tabela 31).

Tabela 31. Projekty infrastrukturalne z zakresu wod.-kan., dofinansowane z UE, zrealizowane w Gminie Szemud latach 2005-2023, (dane w milionach PLN).

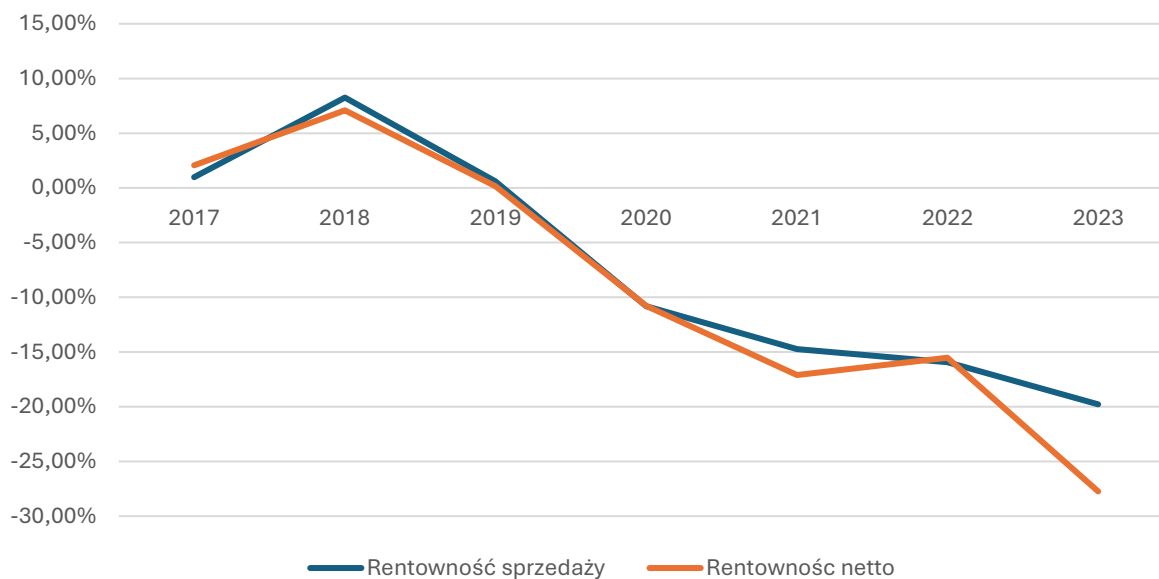
Projekty	Wartość	Dotacja	Środki własne
Rozbudowa sieci kanalizacji sanitarnej i systemu wodociągowego w miejscowościach Dobrzewino, Karczemki, Koleczkowo, Bojano na terenie gminy Szemud	16,84	8,55	8,29
Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie gminy Szemud w: Bojanie, Koleczkowie i Dobrzewinie	21,72	12,26	9,46
Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie Gminy Szemud w miejscowościach: Bojano, Koleczkowo, Dobrzewino (Karczemki) – II etap.	6,64	2,72	3,93

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/>, dostęp: 13 sierpnia 2024 r.

Średni stan ludności w Gminie Szemud w latach 2005-2023 wynosił 16 633 osoby. Oznacza to, że wartość dotacji pozyskanych na projekty z zakresu wodociągów i kanalizacji w latach 2005-2022 wyniosła 1 414,76 PLN na mieszkańca.

Rentowność sprzedaży i rentowność spółki to parametry, które pozwalają m. in. ocenić stopień pokrycia kosztów przychodami (Wykres 47).

Wykres 47. Rentowność sprzedaży i rentowność netto spółki GPK Szemud sp. z o.o. w latach 2005-2023

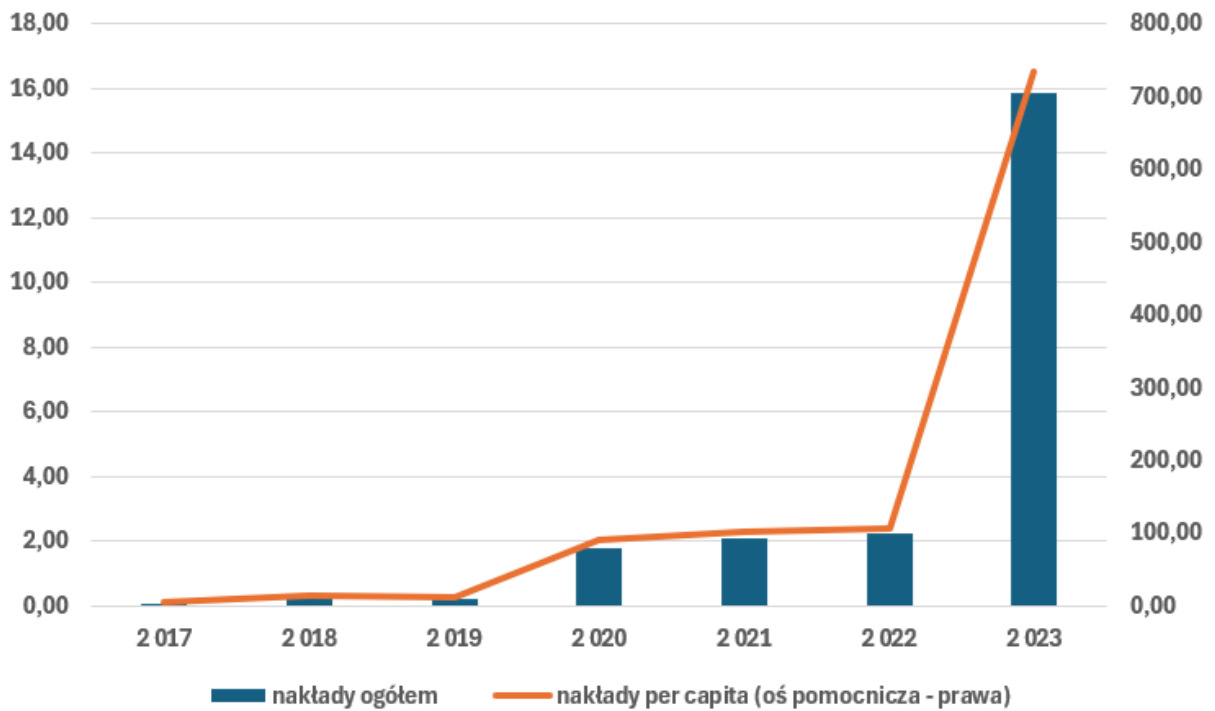


Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych spółki

Rentowność Spółki GPK Szemud Sp. z o.o. osiągnęła najwyższą wartość w roku 2018, i od tego roku widoczny jest silnie spadkowy trend. W całym okresie analizy Spółka zapłaciła 146,5 tys. PLN podatku CIT.

Realizowane przez GPK Szemud zadania inwestycyjne w latach 2017-2023 zamknęły się kwotą 22,55 mln (wraz z projektem finansowanym przez WFOŚiGW), co dla średniej liczby mieszkańców Gminy Szemud w latach 2017-2023 wynoszącej 19 507 osób, daje kwotę 1 155,72 PLN nakładów per capita (Wykres 48).

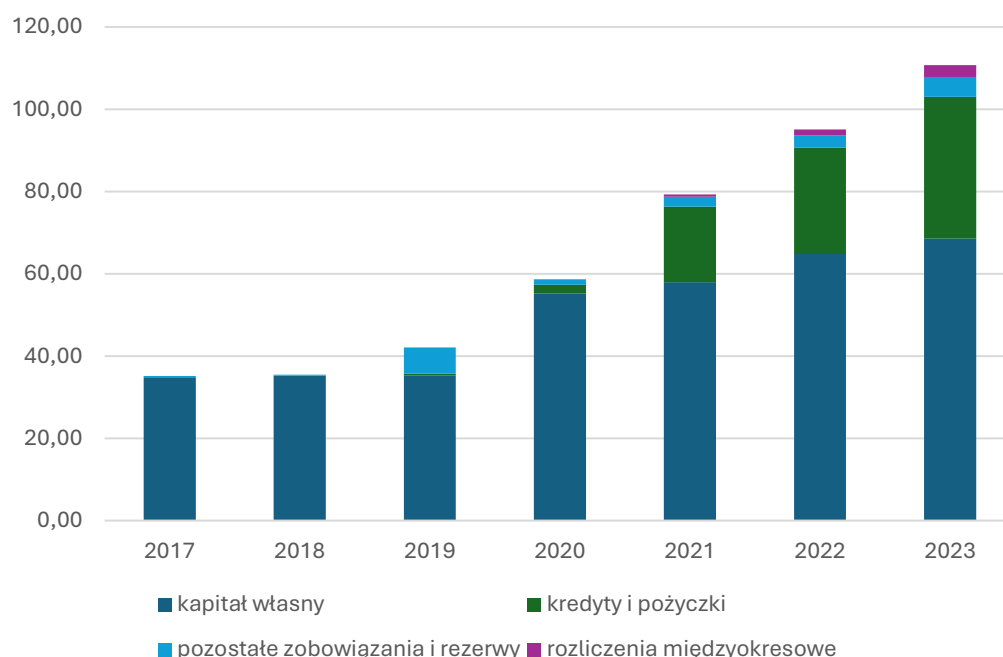
Wykres 48. Nakłady inwestycyjne (mln PLN) i nakłady inwestycyjne (PLN per capita) realizowane przez GPK Szemud w latach 2016-2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych GPK Szemud Sp. z o.o. oraz danych GUS.

Spółka rozpoczęła działalność w roku 2017 i wówczas jej finansowanie opierało się głównie na kapitałach własnych. Od roku 2019 postępował proces zadłużania się spółki (Wykres 49).

Wykres 49. Pasywa spółki GPK Szemud sp. z o.o. w latach 2017-2023 (mln PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Spółki.

Zewnętrzne źródła finansowania stosowano w celu sfinansowania części wydatków projektu pn. „Uporządkowanie Gospodarki Wodno-Ściekowej Na Terenie Gminy Szemud – Etap VI” – spółka zaciągnęła pożyczkę w WFOŚiGW w wysokości 3,00 mln PLN udostępnionych ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z możliwością umorzenia do 30%. Ponadto, celem sfinansowania budowy Centrum Samorządowego, Spółka zaciągnęła kredyt w wysokości 24,023 mln PLN w PKO BP SA.

7.3.2.6. Gmina wiejska Wejherowo

Gmina wiejska Wejherowo prowadzi samodzielnie działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Wejherowo w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę na obszarze Gminy z wyłączeniem miejscowości Bolszewo, Gościcino, Orle, Kniewo, Zamostne, Góra (Paradyż), które obsługiwane są przez PEWIK Gdynia Sp. z o.o.; w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków na obszarze miejscowości Łężyce, Pętkowice, Kapino oraz w miejscowości Gościcino w obrębie działek nr 488/13, 488/8, 489/1, 486, 676/2, 492 przy ul. Brzozowej tj. w lokalizacji punktu zlewnego oraz kolektora odprowadzającego ścieki do sieci PEWIK Gdynia Sp. z o.o.. Przedmiotem działania Gminy jest pobór, uzdatnianie i przesył wody odpowiedniej jakości do odbiorców oraz przyjmowanie i odprowadzanie ścieków za pomocą infrastruktury wodociągowo-

kanalizacyjnej będącej w eksploatacji Gminy. Przedmiot działalności realizowany jest jako zadanie własne Gminy w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców dotyczących zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków.

W planach modernizacji i rozwoju urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych Gminy mowa jest o finansowaniu wydatków inwestycyjnych na projekty z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków ze środków własnych, oraz z dotacji UE (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich), jednakże Mapa Dotacji UE nie pokazuje na dzień 13.08.2024 żadnego projektu z zakresu infrastruktury wod.-kan., którego beneficjentem środków pomocowych byłaby Gmina wiejska Wejherowo.

W latach 2005-2023, Gmina Wejherowo wydatkowała 82 578 102,19 PLN w ramach wydatków majątkowych klasyfikowanych w klasyfikacji budżetowej w działach 010 (rozdział 01010, 01043, 010440, 900 (rozdział 90001) w latach 2004-2023 w PLN. Przy średniej liczbie ludności gminy w analizowanym okresie wynoszącej 24 052 osoby, wydatki majątkowe per capita wynoszą odpowiednio 3 433,26 PLN (dział 900) i 1 421,26 PLN (rozdział 90001).

Dodatkowe informacje. Gmina realizowała zadania z zakresu podniesienia dostępu do szkolnictwa wyższego skierowane dla młodzieży gminnej oraz inne projekty aktywizacji społecznej. Nie realizowano jednak projektów edukacyjnych z zakresu wod.-kan. oraz ochrony środowiska bezpośrednio. Zadanie to realizowane było przez KZG.

7.3.3. Podstawy prawne i zakres zadań KZG

Szczegółowy zakres zadań Komunalnego Związku Gminnego jest określony Statutem, którego ostatni tekst jednolity został opublikowany w 2022 roku (Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z dnia 7 stycznia 2022 r. poz. 64))³⁶⁷. Statut Związku określa jego podstawowe zadania, do których należą: zaopatrzenie miast i Gmin w wodę, odbiór i oczyszczanie ścieków, centralne ogrzewanie, gospodarka odpadami, informacja i edukacja ekologiczna oraz szeroko rozumiana ochrona środowiska – powietrza, wód, gruntów i przyrody.

W powyższym zakresie Związek wykonuje zadania publiczne w zastępstwie Gmin i koordynuje ich działania. Finansowanie KZG opiera się na składkach Gmin wnoszonych proporcjonalnie do liczby mieszkańców, dochodach z własnej działalności gospodarczej w

³⁶⁷ Komunalny Związek Gmin, *Statut KZG*, <https://kzg.pl/o-nas/statut-kzg/>, dostęp: 9 września 2024 r.

zakresie użyteczności publicznej oraz dotacji rządowych i pozarządowych. Związek jest dziś wspólnie z Gminami właścicielem trzech firm:

- „PEWIK” sp. z o. o. w Gdyni, która działa w zakresie gospodarki wodno-ściekowej,
- „OPEC” sp. z o. o. w Gdyni, która zajmuje się ciepłownictwem zasilanym centralnie,
- „EKO DOLINA” sp. z o. o. w Łężycach, która eksploatuje nowoczesny zakład utylizacji i unieszkodliwiania odpadów.

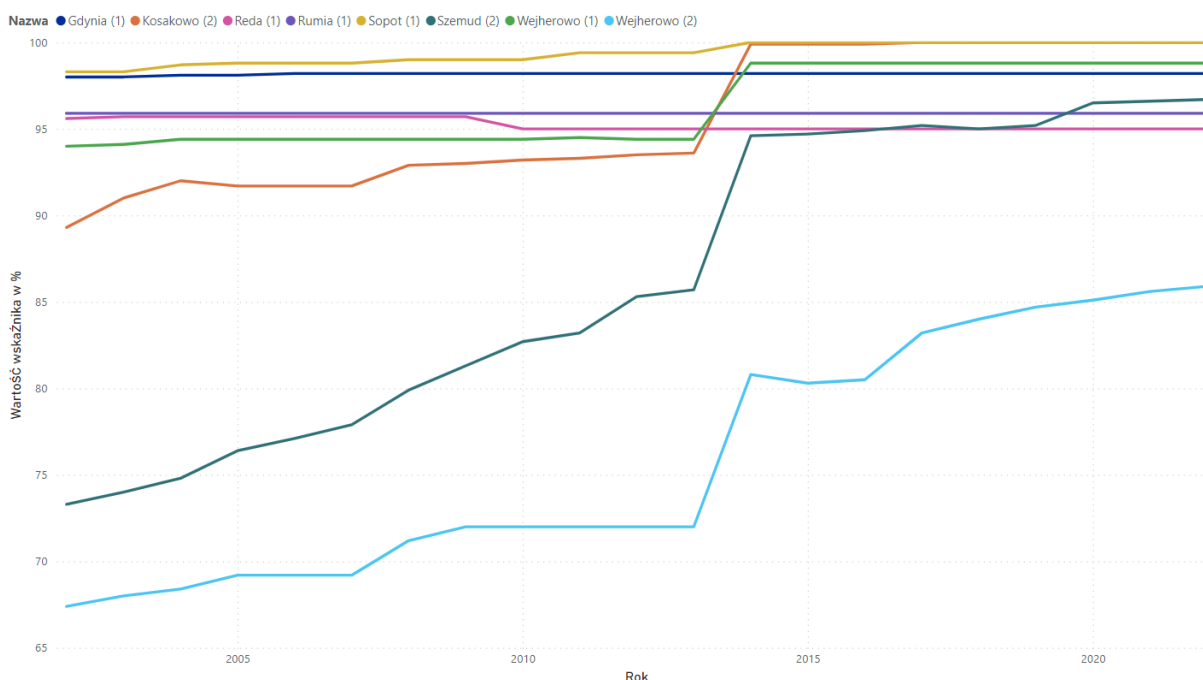
KZG „Dolina Redy i Chylonki” w Gdyni prowadzi i koordynuje m.in. niektóre działania z zakresu gospodarki komunalnej zrzeszonych w nim Gmin. W zakresie gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej Związek do roku 2018, jako regulator, wydawał decyzje na zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (od 2018 roku jest to rekomendacja; właściwe zatwierdzenie taryfy dokonywane jest przez Regulatora – Państwowe Gospodarstwo Wody Polskie) oraz uchwała wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych. KZG występuje w tym przypadku jako podmiot, któremu powierzono zadania z zakresu nadzoru działalności wod.-kan. w obrębie poszczególnych Gmin. Oznacza to, że istnieje jedno ciało nadzorujące działania spółek wod.-kan. i jest to podmiot profesjonalny, transparentny, o względnie stałej strukturze zarządzania, dzięki czemu, zdaniem Zarządu KZG, występuje duży stopień zaufania władz gminnych do działań związku. Na terenie poszczególnych Gmin bezpośrednio wykonywanie zadań z zakresu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków realizują przedsiębiorstwa należące w całości do danej Gminy (np. AQUA – Sopot sp. z o.o., PEKO Sp. o.o. w Kosakowie), albo w części należące do KZG, a w części do Gmin (np. w PEWIK Gdynia Sp. z o.o.), albo przedsiębiorstwa z innych gmin, którym w części obszaru gminy powierzono zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków (np. Gdańskie Wodociągi S.A.).

Niezależnie jednak od powołania przedsiębiorstw komunalnych realizujących zadania z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, Gminy zrzeszone w KZG realizują również wydatki w rozdziałach 90001, 01043 oraz 01043 (Wykres 33).

7.3.4. Kluczowe charakterystyki techniczne

Wskaźnik zwodociągowania gmin członkowskich KZG jest ważnym wskaźnikiem poziomu infrastruktury komunalnej oraz jakości życia w Gminach Członkach KZG. Gminy wiejskie Wejherowo, Szemud, to gminy, które na początku okresu analizy miały relatywnie niskie wskaźniki zwodociągowania, natomiast sukcesywnie nadrabiały zaległości rozwojowe. Na koniec okresu analizy jedynie Gmina wiejska Wejherowo nie przekroczyła 90% wskaźnika zwodociągowania. Pozostałe Gminy w całym okresie analizy posiadały wskaźnik zwodociągowania bliski lub przekraczający 90% (Wykres 50).

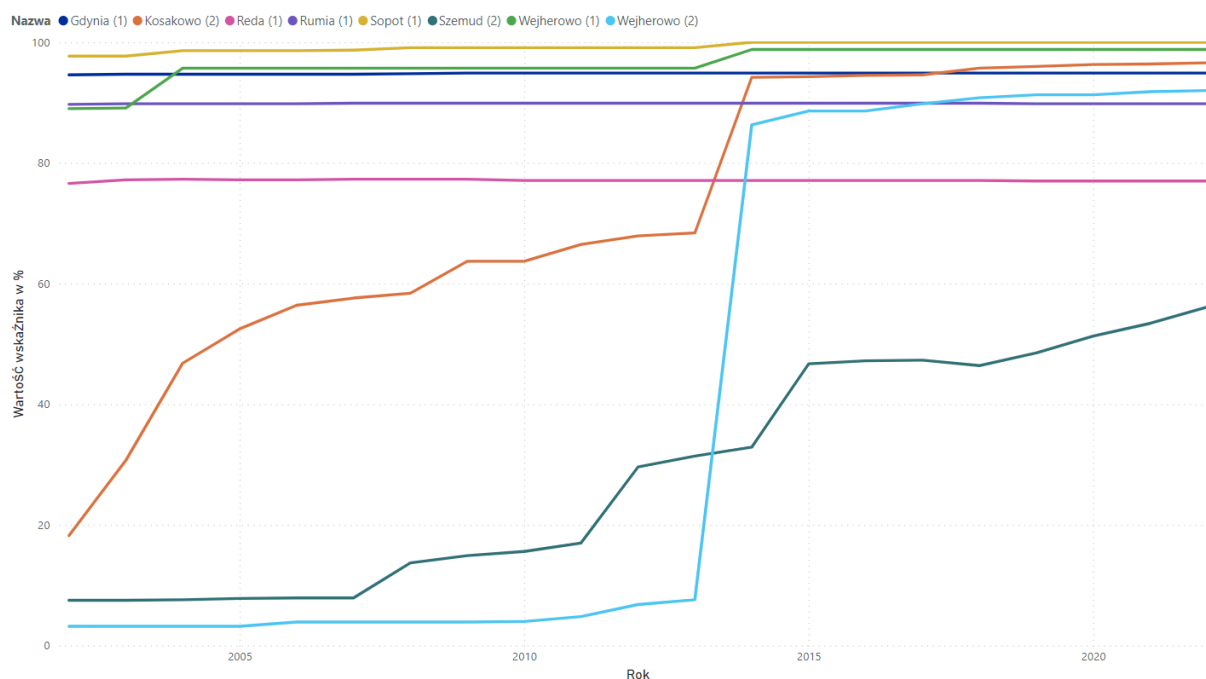
Wykres 50. Stopień zwodociągowania poszczególnych gmin jako procent liczby ludności podłączonej do sieci wodociągowej w stosunku do ogółu liczby ludności



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS. (1) – gmina miejska, (2) – gmina wiejska

Drugim kluczowym parametrem technicznym jest stopień skanalizowania badanych gmin (Wykres 51).

Wykres 51. Stopień skanalizowania poszczególnych gmin jako procent liczby ludności podłączonej do sieci kanalizacji sanitarnej w stosunku do ogółu liczby ludności



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W ciągu analizowanego okresu nieznacznie wzrósł wskaźnik skanalizowania Miasta Gdyni, aczkolwiek był on wysoki już w roku 2004. Taki stan rzeczy wynika z zakresu realizowanych projektów infrastrukturalnych, które w znacznej mierze dotyczyły sprawności fizykochemicznej Oczyszczalni Ścieków Dębogórze, oraz modernizacji ciągu technologicznego dotyczącego zagospodarowania osadów pościekowych. Pomimo problemów związanych z finansowaniem działalności przez PEKO Sp. z o.o., w gminie udało się uzyskać zadowalające wskaźniki skanalizowania i zwodociągowania, począwszy od roku 2014 dzięki zadaniom inwestycyjnym finansowanym bezpośrednio z budżetu Gminy Kosakowo, przez PEWIK Gdynia Sp. z o.o., deweloperów i inwestorów prywatnych (właścicieli domów jednorodzinnych). Gmina Szemud w latach 2004 – 2023 odnotowała znaczny wzrost w zakresie stopnia skanalizowania gminy – tutaj zmiana z 7,6% do 56,1% w analizowanym okresie. W przypadku Gminy wiejskiej Wejherowo charakterystyczny jest wyższy stopień skanalizowania aniżeli zwodociągowania, który jest typowy dla miejscowości, w których mieszkańcy korzystają z własnych studni, a w ramach realizowanych projektów UE kanalizowano w pierwszej kolejności większe miejscowości. Zatem, z punktu widzenia ww. wskaźników w analizowanym okresie, w szczególności Wejherowo, Kosakowo, Szemud charakteryzują się

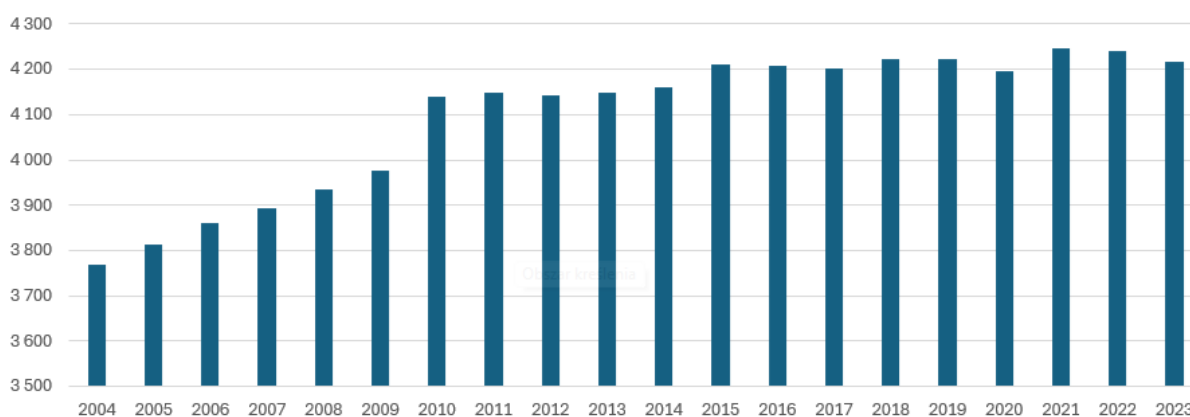
wzrostem poziomu rozwoju infrastruktury komunalnej oraz pośrednio jakości życia w danej Gminie.

7.4. Gmina Suchy Dąb (studium przypadku 2)

7.4.1. Sytuacja budżetowa Gminy

Gmina Suchy Dąb jest gminą o najmniejszej liczbie ludności spośród badanych gmin. W roku 2004 Gminę zamieszkiwało 3 769 osób. W kolejnych latach liczba mieszkańców nieznacznie rosła (Wykres 52).

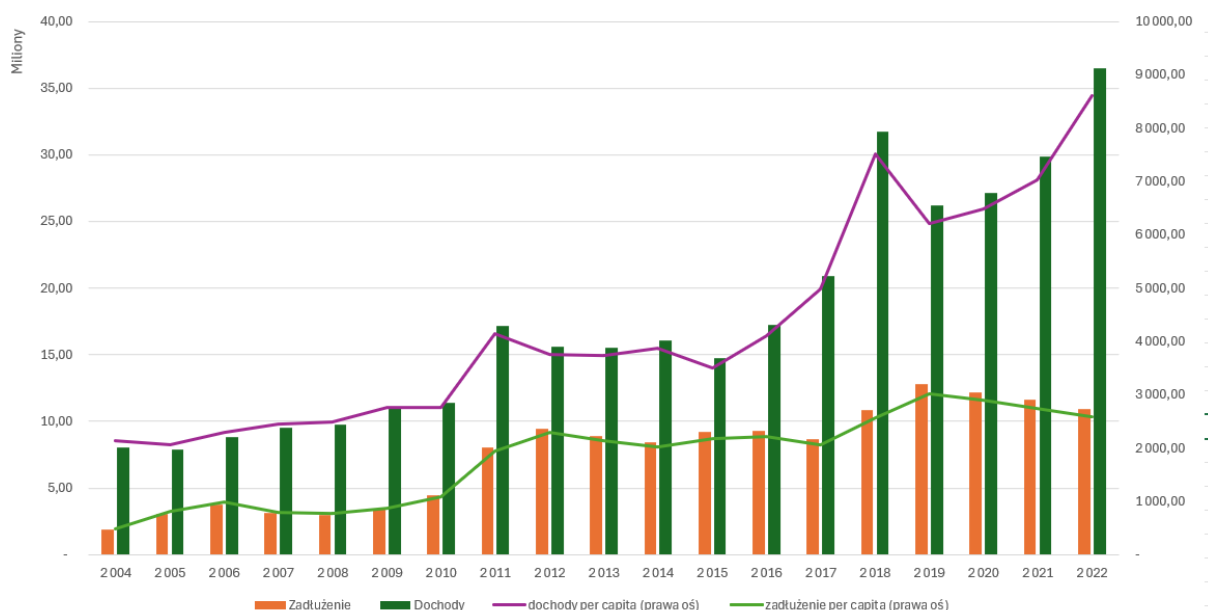
Wykres 52. Liczba mieszkańców Gminy Suchy Dąb w latach 2004-2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Liczba mieszkańców przekłada się na wysokość dochodów gminnych, szczególnie w przypadku gminy wiejskiej, w której nie funkcjonują liczne zakłady przemysłowe, które zasiliłyby budżet gminy podatkami. Wysokość dochodów gminy, wysokość zadłużenia oraz te dwie wielkości przeliczone na 1 mieszkańca (Wykres 53).

Wykres 53. Dochody i zadłużenie Gminy Suchy Dąb w latach 2004-2022 w PLN (lewa oś) i w PLN na mieszkańca (prawa oś)

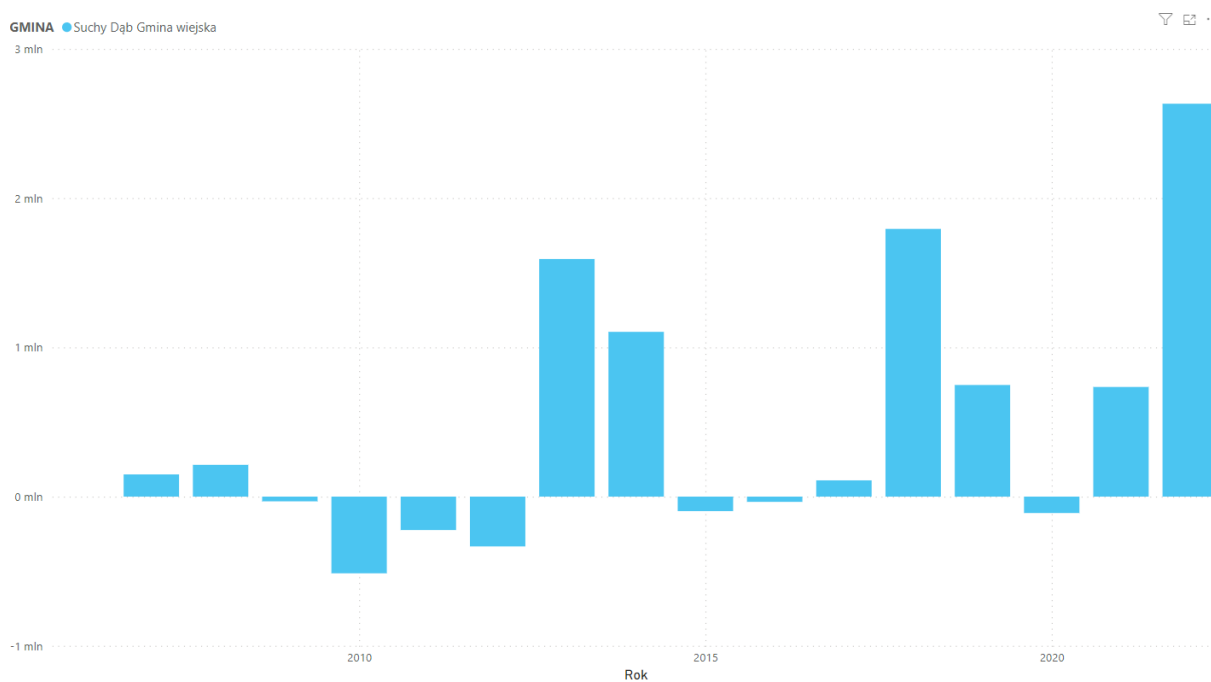


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS.

W poszczególnych latach analizy dochody gminy Suchy Dąb rosły, rosło również zadłużenie. Zwraca uwagę spadek dochodów per capita w latach 2020-2022, co wynika m.in. ze spadku liczby mieszkańców gminy w tym okresie.

Różnica między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi wskazuje na cykliczność nadwyżki i deficytu operacyjnego w Gminie Suchy Dąb. Oznacza to, że w niektórych okresach Gmina nie wypracowała środków na spłatę zadłużenia (Wykres 54).

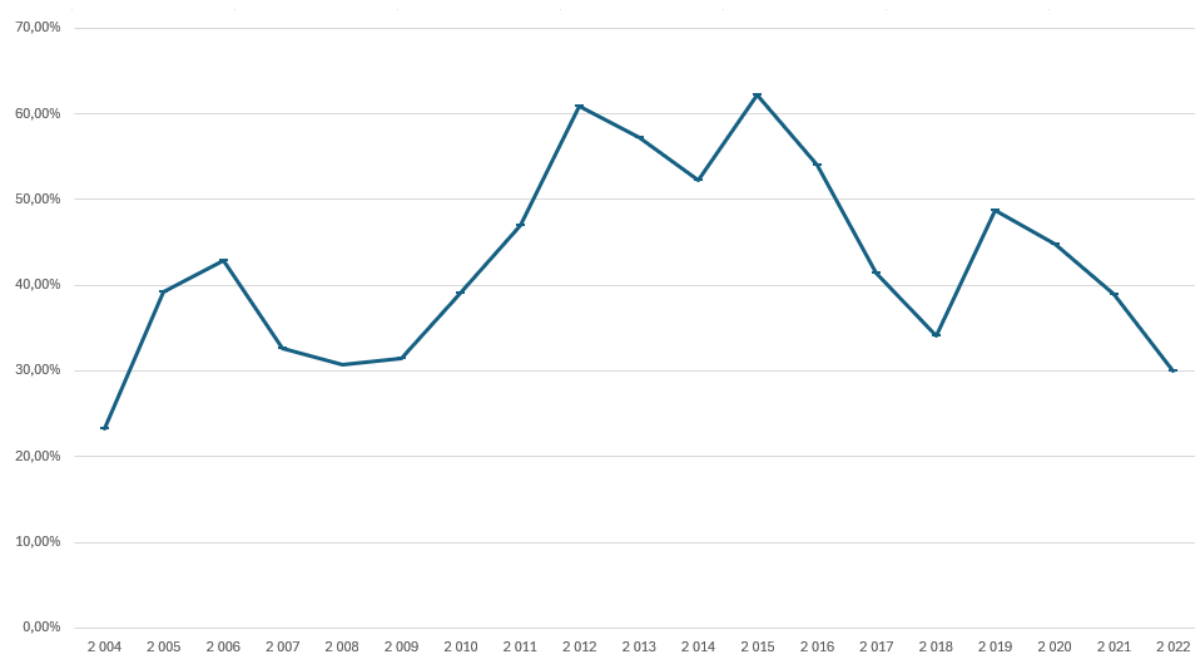
Wykres 54 Wysokość nadwyżki operacyjnej Gminy Suchy Dąb w latach 2007-2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Z punktu widzenia sytuacji budżetowej gminy ważny jest wskaźnik zadłużenia. Zgodnie z metodyką przyjętą w pracy liczony jest on jako wielkość zadłużenia ogółem do wielkości dochodów gminy (Wykres 55).

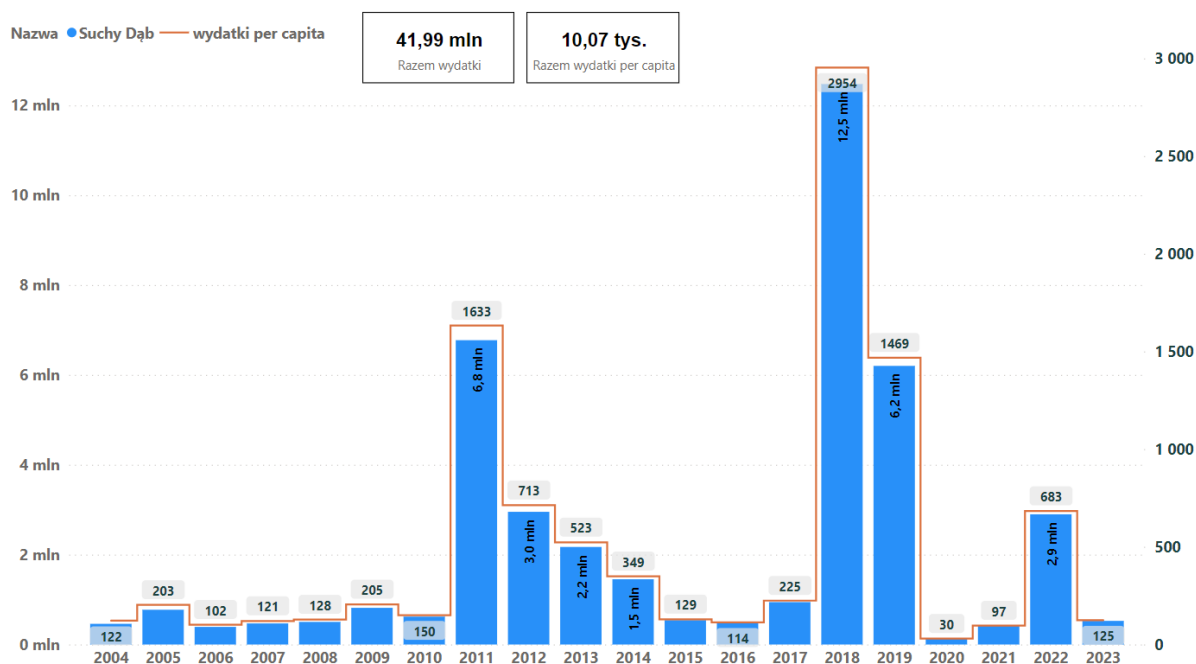
Wykres 55. Wskaźnik zadłużenia Gminy Suchy Dąb w latach 2004-2022



Źródło : opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Dokonując analizy wskaźnika zadłużenia zwrócić uwagę należy na dwa okresy, w których wskaźnik przekroczył 60% – rok 2012 oraz 2015. Sytuacja taka oznaczała w tych okresach brak możliwości dalszego zadłużania się gminy, co oznaczać mogło wystąpienie bieżących problemów płynnościowych i co wpłynęło na wysokość wydatków gminy w rozdziałach 01010, 01043, 010440 i 90001 (Wykres 56).

Wykres 56. Wydatki w działach 010 (rozdział 01010, 01043, 010440) i 900 (rozdział 90001) Gminy Suchy Dąb w latach 2004-2023 (PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (bazy danych sprawozdań RB28s w zakresie wydatków) oraz danych GUS (w zakresie liczby ludności zamieszkującej analizowaną gminę).

W latach 2004-2023 Gmina Suchy Dąb wydatkowała razem 41,99 mln w działach 010 (rozdział 01010, 01043, 010440, 900 (rozdział 90001), co w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy daje kwotę 10,07 tys. PLN.

7.4.2. Struktura podmiotowa systemu i działalność inwestycyjna

Głównym problemem, jaki dotyczył Gminę Suchy Dąb na początku lat 2000 była niska sprawność oczyszczalni ścieków i niski stopień skanalizowania Gminy. W Gminie występowały również przypadki przekroczenia parametrów jakościowych wody, co czyniło wodę wodociągową niezdatną do bezpośredniego spożycia. Remont oczyszczalni ścieków zrealizowano w roku 2004, a rozbudowę gminnego systemu kanalizacji sanitarnej rozpoczęto w roku 2009. Do tego czasu systemem kanalizacji sanitarnej objęte były wyłącznie nieliczne

osiedla domów wielorodzinnych, a domy jednorodzinne wyposażone były w szamba. W kolejnych latach dalszym problemem okazały się niewystarczające moce przerobowe oczyszczalni ścieków, jednakże Gmina uzyskała środki UE na jej modernizację w ramach perspektywy finansowej 2014-2020. Finansowanie przez szereg lat budowy i modernizacji infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej odbiło się jednak na kondycji budżetu gminnego i zmusiło władze Gminy do poszukiwania alternatywnych rozwiązań, które pozwoliłyby odciążyć budżet gminny. Dodatkowymi argumentami do poszukiwania alternatywnych rozwiązań były braki kompetencyjne wśród nielicznych pracowników etatowych referatu środowiska i problemy z pozyskaniem nowej, profesjonalnej kadry, jak również problemy ze ściąganiem opłat za wodę i ścieki. Pewna grupa mieszkańców nie uiszczała opłat i czuła się z tym faktem bezkarnie. Nie bez znaczenia pozostawał również fakt, że w drodze oględzin pól gminnych zidentyfikowano liczne przypadki wypompowywania nieczystości bytowych z szamb na pola.

Zdaniem ówczesnej Wójt Gminy, własna spółka nie była rozwiązaniem. Ze względu na znaczne obciążenia budżetowe i zadłużenie, Gminy nie było stać na zapewnienie Spółce niezbędnego wyposażenia i sprzętu. W toku rozmów p. Wójt z doradcami pojawił się pomysł powierzenia zadania własnego z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w oparciu o ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Art. 4. u. 2 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym). Profesjonalnym doradztwem zajęła się spółka konsultingowa DS Consulting z Gdańska, która opracowała dokumentację przetargową, oraz na podstawie wykonanych analiz zarekomendowała określone warunki szczegółowe koncesji, w tym konieczność dokonania inwestycji, których zakres rzeczowy przedstawiono w materiałach przetargowych. Minimalny okres związania koncesją ustalono na 10 lat³⁶⁸. Jako kryteria oceny ofert wskazano szacowany poziom stawek taryfowych w okresie obowiązywania umowy oraz zadeklarowany termin dokonania niezbędnych nakładów inwestycyjnych.

W drodze przetargu wyłoniono firmę Ecol – Unicon Sp. z o.o. (koncesjodawca), jako podmiot, który złożył najkorzystniejszą ofertę. Będąc własnością gminy infrastrukturę wodociągowo-kanalizacyjną zinwentaryzowano³⁶⁹ i przekazano w dzierżawę Koncesjodawcy.

³⁶⁸ *Ogłoszenie o koncesji na usługi (2)*, <https://www.suchy-dab.pl/urząd-gminy/przetargi/uslugi/ogloszenie-o-koncesji-na-uslugi-2>, dostęp: 10 września 2024 r.

³⁶⁹ Przy okazji przeprowadzonej inwentaryzacji zidentyfikowano różnice pomiędzy stanem ewidencyjnym a stanem faktycznym.

Spółka Ecol-Unicon sp. z o.o. została założona w 1996 roku przez Ecol Sp z o.o. (51%) i Unicon AG (49%). Jest producentem urządzeń wod.-kan. – zbiorników retencyjnych, separatorów, osadników, oczyszczalni ścieków, pompowni i tłoczni ścieków. Oferuje również usługi serwisowe, wykonawcze i eksploatacyjne³⁷⁰. Spółka, oprócz obsługi Suchego Dębu, obsługuje też gminę wiejską Tczew i nie prowadzi względem obsługiwanych podmiotów wyodrębnionej sprawozdawczości, zatem przedstawienie danych w zakresie kontraktu koncesyjnego dla gminy Suchy Dąb nie było możliwe. Sprawozdania spółki dotyczą ogółu działalności Spółki, zatem analiza danych w zakresie gminy Suchy Dąb nie była możliwa.

Gmina utrzymuje w swoich strukturach komórkę zarządzającą sferą usług wod.-kan., która koordynowała realizację projektów infrastrukturalnych (Tabela 32).

Tabela 32. Projekty z zakresu rozbudowy infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej Gminy Suchy Dąb objęte dofinansowaniem UE w latach 2014 – 2020 (w PLN)

Nazwa projektu	Wartość projektu	Dofinansowanie	Środki własne
"Kompleksowe uporządkowanie gospodarki ściekowej w aglomeracji Suchy Dąb poprzez budowę sieci kanalizacji sanitarnej w miejscowościach Grabiny - Zameczek i Krzywe Koło wraz z rozbudową oczyszczalni ścieków w miejscowości Suchy Dąb, gmina Suchy Dąb"	18 862 865,47	9 740 204,94	9 122 660,53
Budowa sieci kanalizacji sanitarnej grawitacyjnej i tłocznej z przepompowniami pośrednimi i przydomowymi wraz z przyłączami w miejscowościach Suchy Dąb i Osice.	10 143 283,62	5 475 670,18	4 667 613,44
Suma	29 006 149,09	15 215 875,12	13 790 273,97
<i>Udział poszczególnych źródeł finansowania</i>	<i>100,00%</i>	<i>52,46%</i>	<i>47,54%</i>

Źródło : *Projekty*, <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/>, dostęp: 10 września 2024 r.

Gmina zrealizowała dwa projekty dofinansowane z UE o łącznej wartości 29,00 mln PLN, a średni stopień dofinansowania wyniósł 52,46%. Obydwa projekty objęto dofinansowaniem z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020.

³⁷⁰ *Ecol-Unicon – producent urządzeń wod-kan*, <https://ecol-unicon.com/o-firmie/>, dostęp: 10 września 2024 r.

7.4.3. Podstawy prawne i zakres zadań

Do czasu zawarcia umowy koncesji, przedmiotowe usługi realizowane były przez Gminę samodzielnie w ramach referatu w Urzędzie Gminy. Umowa koncesji pomiędzy Gminą Suchy Dąb, a wyłonionym w drodze postępowania przetargowego przedsiębiorstwem ECOL – Unicon Sp. z o.o. zawarta została 30.06.2014 roku. Koncesją objęto usługi w zakresie zarządzania gospodarką wodno-ściekową – zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz eksploatacji i utrzymania systemu sieci wodociągowo-kanalizacyjnej wraz z oczyszczalnią ścieków na terenie Gminy Suchy Dąb polegające na: dokonaniu niezbędnych nakładów inwestycyjnych poprawiających gospodarkę wodno-ściekową; zarządzaniu siecią wodociągowo-kanalizacyjną wraz z oczyszczalnią ścieków i prowadzeniu gospodarki wodno-ściekowej Gminy Suchy Dąb, w rozumieniu opisu potrzeb i wymagań Koncesjodawcy; zaopatrywaniu w wodę osób zamieszkałych i innych podmiotów mających siedzibę na terenie Gminy Suchy Dąb; odprowadzaniu ścieków od osób zamieszkałych i innych podmiotów mających siedzibę na terenie Gminy Suchy Dąb; prowadzeniu bieżącej eksploatacji sieci wodociągowo-kanalizacyjnej i oczyszczalni ścieków na terenie Gminy Suchy Dąb; prowadzeniu bieżącej obsługi osób zamieszkałych i innych podmiotów mających siedzibę na terenie Gminy Suchy Dąb w zakresie gospodarki wodno-ściekowej. Wartość przedmiotu koncesji w okresie jej obowiązywania szacowano na: 6 900 000,00 PLN (Tabela 33).

Tabela 33. Charakterystyka koncesji z zakresu zarządzania gospodarką wodno-ściekową w Gminie Suchy Dąb

Wyszczególnienie	Opis
Syntetyczny opis projektu	Przedmiotem koncesji są usługi w zakresie zarządzania gospodarką wodno-ściekową - zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz eksploatacji i utrzymania systemu sieci wodociągowo-kanalizacyjnej wraz z oczyszczalnią ścieków na terenie
Podmiot publiczny	Urząd Gminy Suchy Dąb
Partner prywatny	Ecol-Unicon Sp. z o.o.
Rodzaj podmiotu publicznego	Gmina wiejska
Lokalizacja projektu	Suchy Dąb
Województwo	Pomorskie
Sektor	Gospodarka wodno-kanalizacyjna
Data wszczęcia postępowania	16.12.2013
Data podpisania umowy	26.06.2014
Data zamknięcia finansowego	26.06.2014
Status realizacji	Umowa zakończona
Data zakończenia	04.05.2024
Okres umowy (miesiące)	120
Okres umowy (lata)	10 lat
Podstawa prawna wyboru prawnego partnera prywatnego	Koncesja na usługi. Art. 4. u. 2 Dz.U.2023.0.1637 t.j. - Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym
Wartość nakładów inwestycyjnych lub usług brutto	6 900 000,00 PLN
Przedział wartości projektu	Małe (5-40 mln)
Źródła finansowania projektu	Finansowanie zapewnia Koncesjonariusz.
Wsparcie UE	Nie
Doradztwo	Tak
Ryzyka po stronie publicznej	Ryzyko związane z wniesieniem składnika majątkowego w stanie prawnym i technicznym zdatnym do realizacji umowy oraz ryzyko regulacyjne i prawne związane z możliwością świadczenia usług będących przedmiotem umowy.
Ryzyka po stronie prywatnej	Ryzyko popytu oraz ryzyko utrzymania infrastruktury.
Model wynagrodzenia	Oplaty od użytkowników.

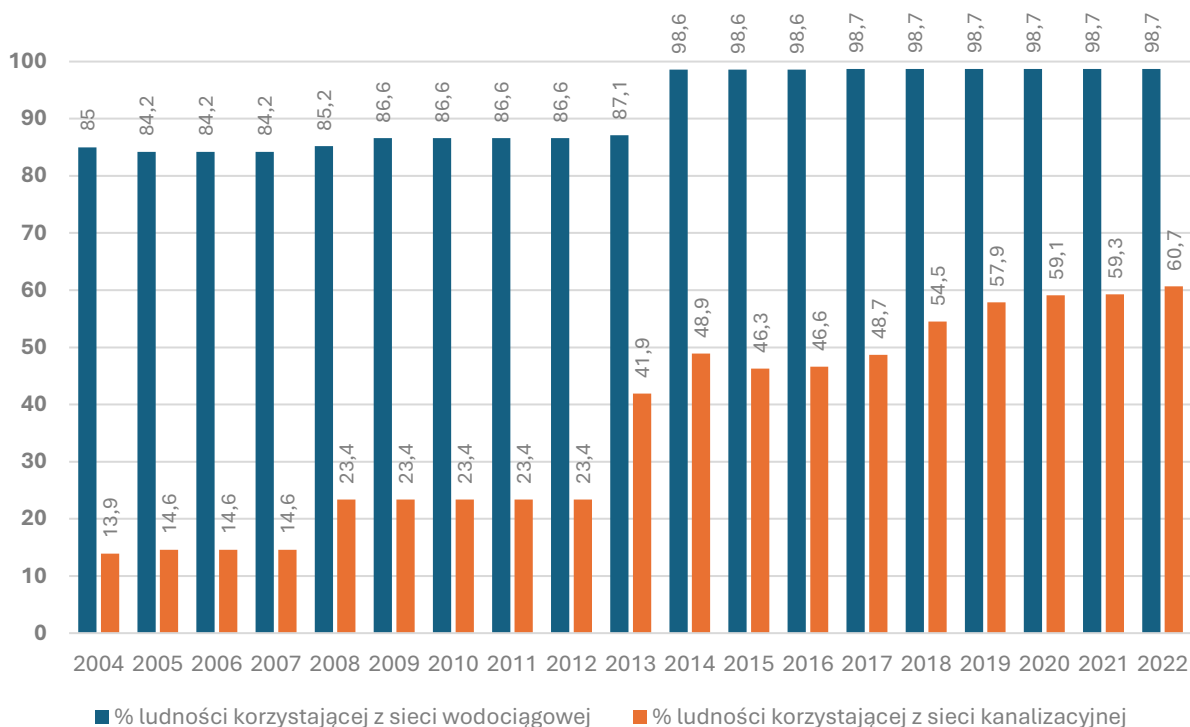
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z serwisu ppp.gov.pl, <https://www.ppp.gov.pl/baza-zawartych-umow-ppp/>, dostęp: 10 września 2024 r.

Zawarta pomiędzy stronami umowa precyzowała obowiązki, zadania i formy rozliczenia stron. Po stronie Gminy została znaczna część zadań inwestycyjnych z zakresu rozbudowy infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej. Miało to ograniczyć występowanie tzw. windfull gains, czyli nienależnych korzyści po stronie Koncesjodawcy w przypadku projektów dofinansowanych z UE. Wybudowane aktywa były następnie przekazywane w dzierżawę Koncesjodawcy, za które Koncesjodawca uiszczał czynsz dzierżawny.

7.4.4. Kluczowe charakterystyki techniczne

Stopień zwodociągowania Gminy Suchy Dąb w latach 2004-2022 uległ poprawie z 85% do 98,7%. W zakresie stopnia skanalizowania gminy widoczna jest również istotna poprawa – wskaźnik wzrósł z 13,9 % do 60,7% (Wykres 57).

Wykres 57. Stopień zwodociągowania i skanalizowania Gminy Suchy Dąb w latach 2004-2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

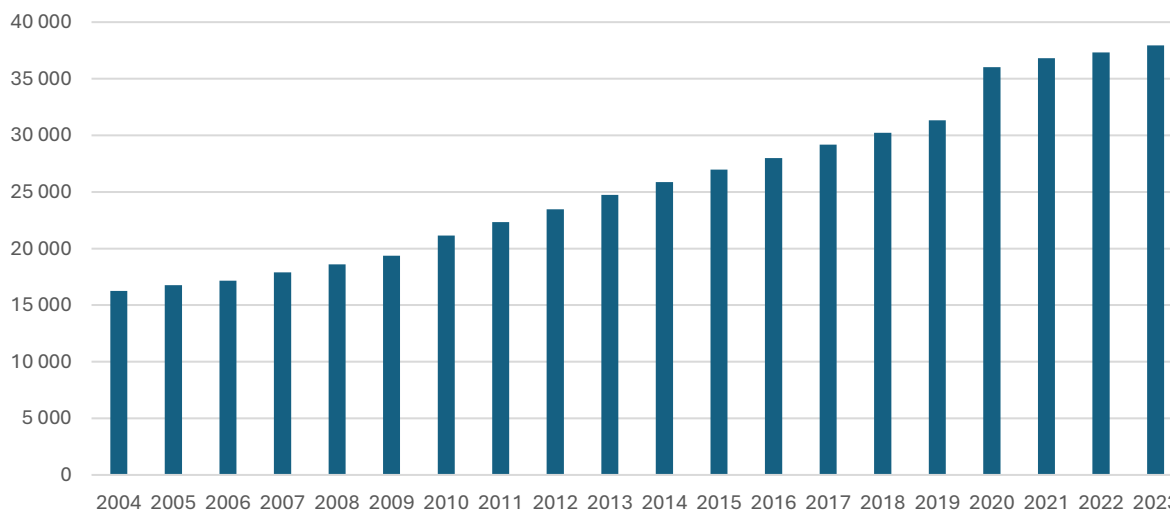
Analiza stopnia skanalizowania wskazuje poprawę od roku 2013. Ww. wskaźniki potwierdzają zatem wzrost poziomu rozwoju infrastruktury komunalnej oraz pośrednio jakości życia w danej Gminie.

7.5. Gmina Pruszcz Gdański (studium przypadku 3)

7.5.1. Sytuacja budżetowa Gminy

Gmina wiejska Pruszcz Gdański odnotowała w latach 2004-2023 znaczny wzrost liczby mieszkańców (Wykres 58).

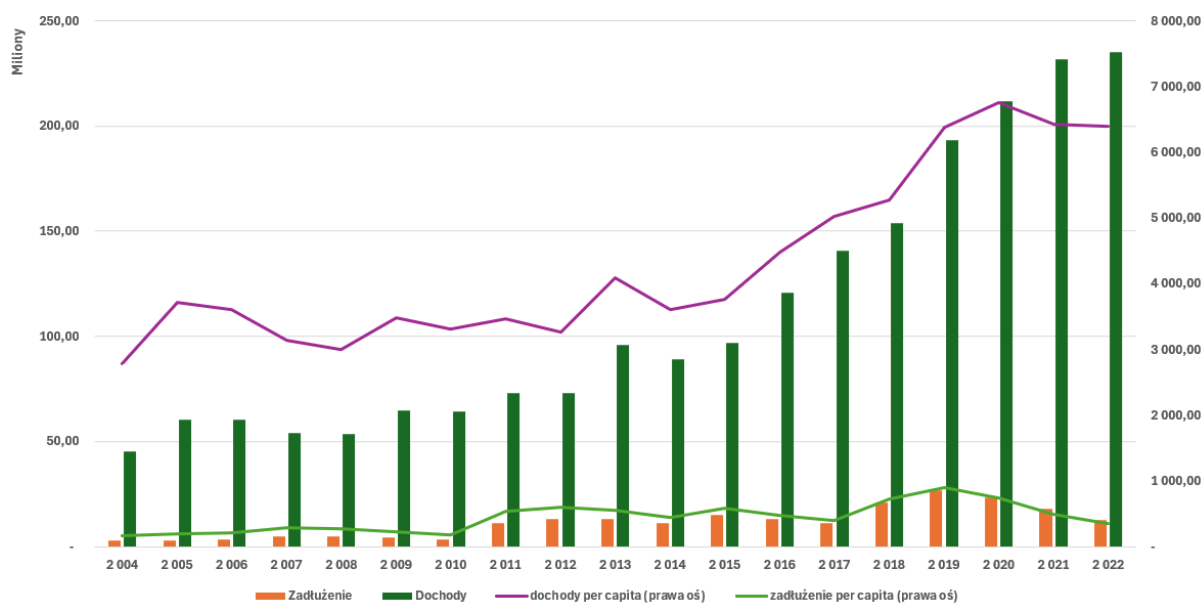
Wykres 58. Liczba mieszkańców Gminy Suchy Dąb w latach 2004-2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W analizowanym okresie liczba mieszkańców gminy wzrosła ponad dwukrotnie. Trend wzrostowy liczby ludności ma charakter liniowo-skokowy. Sytuacja ta wpływa na wysokość dochodów budżetowych Gminy (Wykres 59).

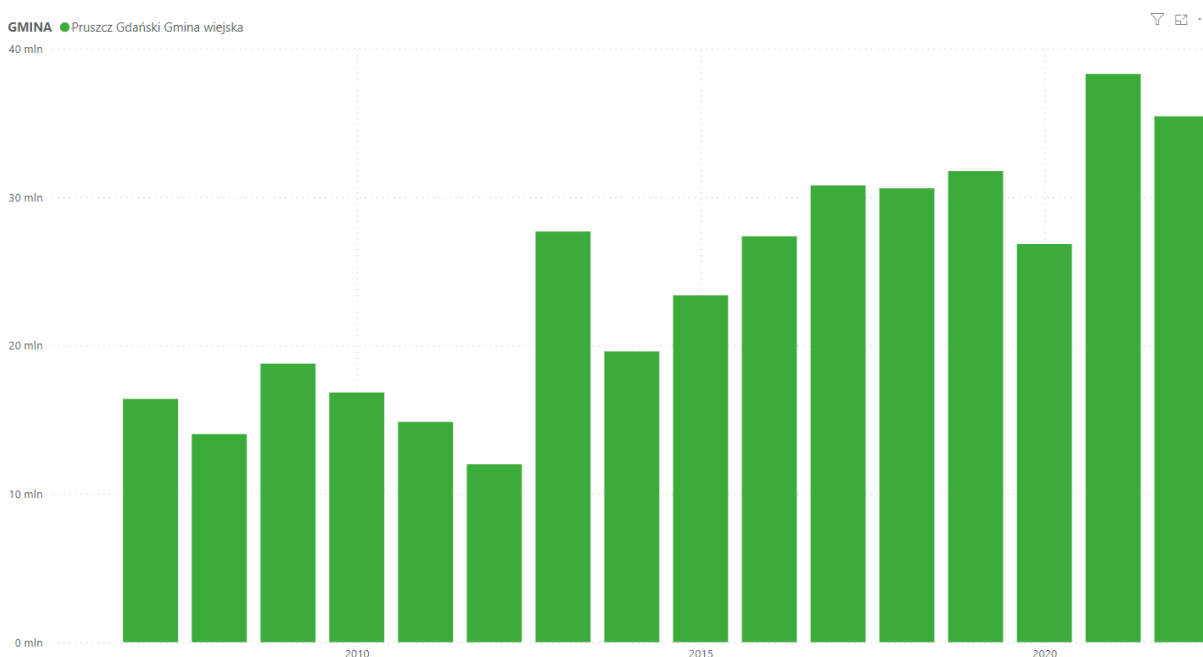
Wykres 59. Dochody i zadłużenie Gminy wiejskiej Pruszcz Gdański w latach 2004-2022 w PLN (lewa oś) i w PLN na mieszkańca (prawa oś)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz GUS.

Kalkulację nadwyżki operacyjnej przedstawia Wykres 60.

Wykres 60 Nadwyżka operacyjna Gminy Pruszcz Gdański w latach 2007-2022 (w PLN)

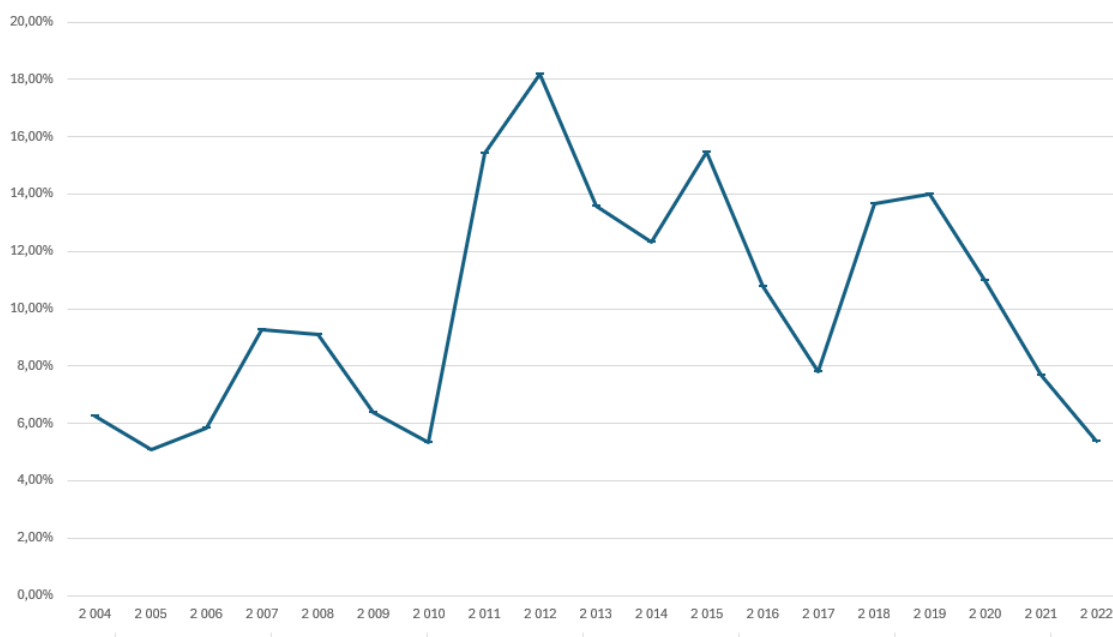


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Gminę wiejską Pruszcz Gdański charakteryzuje zmienna wysokość nadwyżki operacyjnej, o trendzie, który wyraźnie przyspieszył w latach 2016-2021, co sugerować

powinno wzrost zdolności Gminy do regulacji zobowiązań (choć wskaźniki te pozostają relatywnie niskie - Wykres 61).

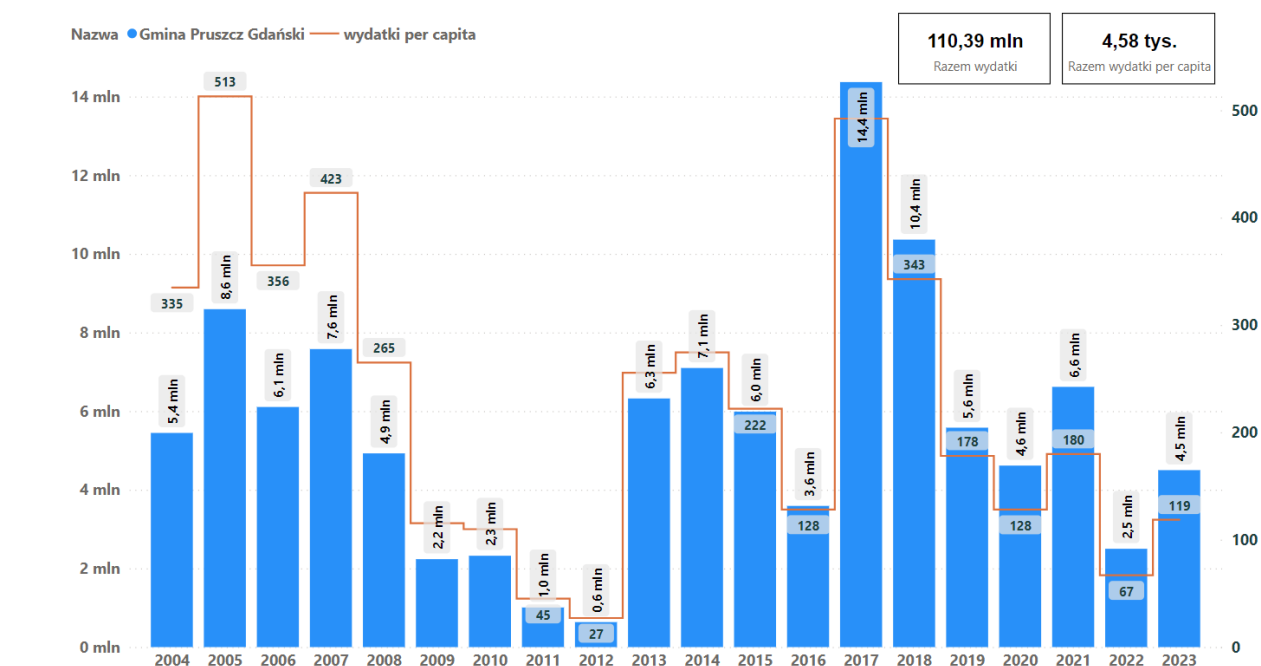
Wykres 61. Wskaźnik zadłużenia Gminy wiejskiej Pruszcz Gdański w latach 2004-2022



Źródło : opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wskaźnik zadłużenia Gminy Pruszcz Gdański potwierdza jej względnie dobrą sytuację budżetową. Najwyższy wskaźnik zadłużenia Gmina osiągnęła w roku 2012. W ostatnim z analizowanych lat wskaźnik ten osiągnął poziom 5,37%, co jest wynikiem niskim w porównaniu z innymi badanymi gminami. Dość dobra kondycja budżetowa Gminy wiejskiej Pruszcz Gdański umożliwiła Gminie realizowanie wydatków w działach klasyfikacji budżetowej 010 (rozdział 01010, 01043, 010440) i 900 (rozdział 90001), których łączna wartość w latach 2004-2022 wyniosła blisko 110,4 mln PLN (Wykres 56).

Wykres 62. Wydatki w działach 010 (rozdział 01010, 01043, 010440) i 900 (rozdział 90001) Gminy Pruszcz Gdański w latach 2004-2023 (PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (bazy danych sprawozdań RB28s w zakresie wydatków) oraz danych GUS (w zakresie liczby ludności zamieszkującej analizowaną gminę).

W latach 2004-2023 Gmina Pruszcz Gdański wydatkowała razem 110,39 mln w działach 010 (rozdział 01010, 01043, 010440, 900 (rozdział 90001), co w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy daje kwotę 4,58 tys. PLN.

7.5.2. Struktura podmiotowa systemu i działalność inwestycyjna

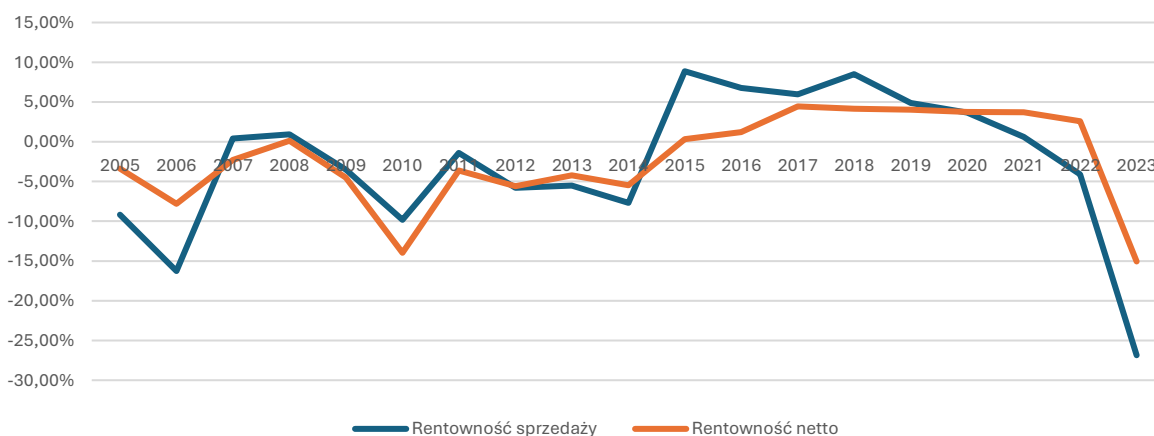
W roku 2004 zarządzanie gospodarką wodociągowo-kanalizacyjną realizowane było poprzez referat w Urzędzie Gminy Pruszcz Gdański, natomiast od 14 stycznia 2005 roku w Gminie funkcjonuje gminna spółka wodociągowo-kanalizacyjna - Eksploatator Sp. z o.o. Jest to komunalna spółka świadcząca obecnie usługi ponad trzydziestu tysiącom mieszkańców gminy, obsługująca 33 miejscowości o bardzo różnym charakterze. Kapitał zakładowy Spółki na 01.01.2024 r. wynosił 103 956 000 PLN.

Spółka zapewnia mieszkańcom Gminy Pruszcz Gdański dostęp do pitnej wody wodociągowej oraz odprowadza ścieki do Oczyszczalni Ścieków Gdańsk Wschód, będącej własnością Gdańskiej Infrastruktury Wodociągowo-Kanalizacyjnej Sp. z o.o. Część wody spółka kupuje m.in. od Gdańskich Wodociągów S. A. hurtowo i odpowiada za hurtowy zrzut ścieków. Wzajemne rozliczenia Spółek odbywają się na podstawie porozumień komunalnych,

na mocy których Gmina Pruszcz Gdański dofinansowała modernizację Oczyszczalni w latach 1995-2001. Zgodnie z zapisami par. 9 porozumienia, w przypadku zaostżenia przepisów środowiskowych konieczna jest dalsza przebudowa, w kosztach której Gmina Pruszcz miałaby partycypować na podstawie udziału ścieków z Gminy Pruszcz Gdański – taka sytuacja od 2001 nie miała miejsca.

Rentowność sprzedaży i rentowność netto pozwalają ocenić m. in. stopień pokrycia kosztów przychodami i zdolność do utrzymania długoterminowej stabilności finansowej (Wykres 63).

Wykres 63. Rentowność sprzedaży i rentowność netto Spółki Eksploatator Sp. z o.o. w latach 2005-2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych spółki.

Rentowność sprzedaży spółki Eksploatator pozostawała ujemna w latach 2005-2014 (wyjątkiem były lata 2007-2008, kiedy nie przekroczyła 1,00%), natomiast od roku 2014 znacznie wzrosła do blisko 10%. Os roku 2015 rozpoczął się trend boczny, a od roku 2019 widoczny jest trend spadkowy. Rentowność sprzedaży i rentowność netto „poruszają się” w trendzie i pozostają na niskim poziomie we wszystkich latach analizy. Efektem takiego stanu rzeczy było rozliczanie podatku CIT w wielkościach za cały okres analizy wynoszących minus 0,24 mln PLN.

Rozbudowa i modernizacja infrastruktury wod.-kan. w Gminie Pruszcz Gdański finansowana była z dotacji pozyskanych zarówno przez Gminę, jak i Spółkę Eksploatator z o.o. (Tabela 34).

Tabela 34. Projekty infrastrukturalne z zakresu wod.-kan. realizowane na terenie Gminy Pruszcz Gdański z dofinansowaniem UE w latach 2005-2023

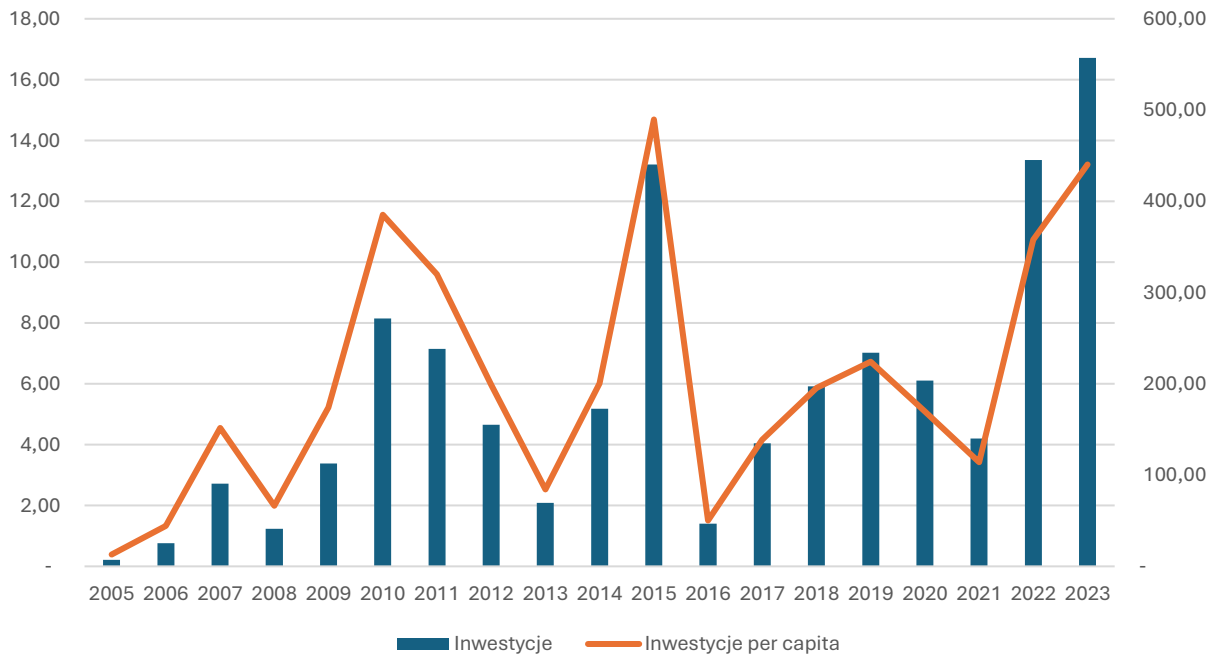
Projekt	Nazwa beneficjenta	Wartość projektu (PLN)	Dofinansowanie z UE	% dofinansowania
Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowości Juskowo	Gmina Wiejska Pruszcz Gdański	4 467 506,26	3 032 671,22	68%
Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej w Gminie Pruszcz Gdański	Eksploatator Sp. z o.o.	3 806 553,81	2 583 652,52	68%
Rozbudowa sieci kanalizacji sanitarnej wraz z modernizacją sieci wodociągowej Gminy Pruszcz Gdański	Eksploatator Sp. z o.o.	12 643 692,13	6 525 110,00	52%
SUMA		20 917 752,20	12 141 433,74	58%

Źródło: opracowanie własne na podstawie serwisu mapadotacji.gov.pl.

Średni stopień dofinansowania wszystkich projektów wyniósł 58%, a łączna kwota dotacji 12,14 mln PLN, co daje średnio 469,29 PLN per capita dla średniej liczby mieszkańców Gminy w analizowanym okresie informacji uzyskanych w drodze wywiadu bezpośredniego wynika, że Gmina Pruszcz Gdański realizuje również inne, nieobjęte dofinansowaniem z UE zadania inwestycyjne, a następnie wnosi tak wybudowany majątek aportem do spółki Eksploatator.

Spółka realizowała nakłady inwestycyjne w cyklach uzależnionych od uzyskania dofinansowania z UE (2009-2012, 2014-2015) (Wykres 64).

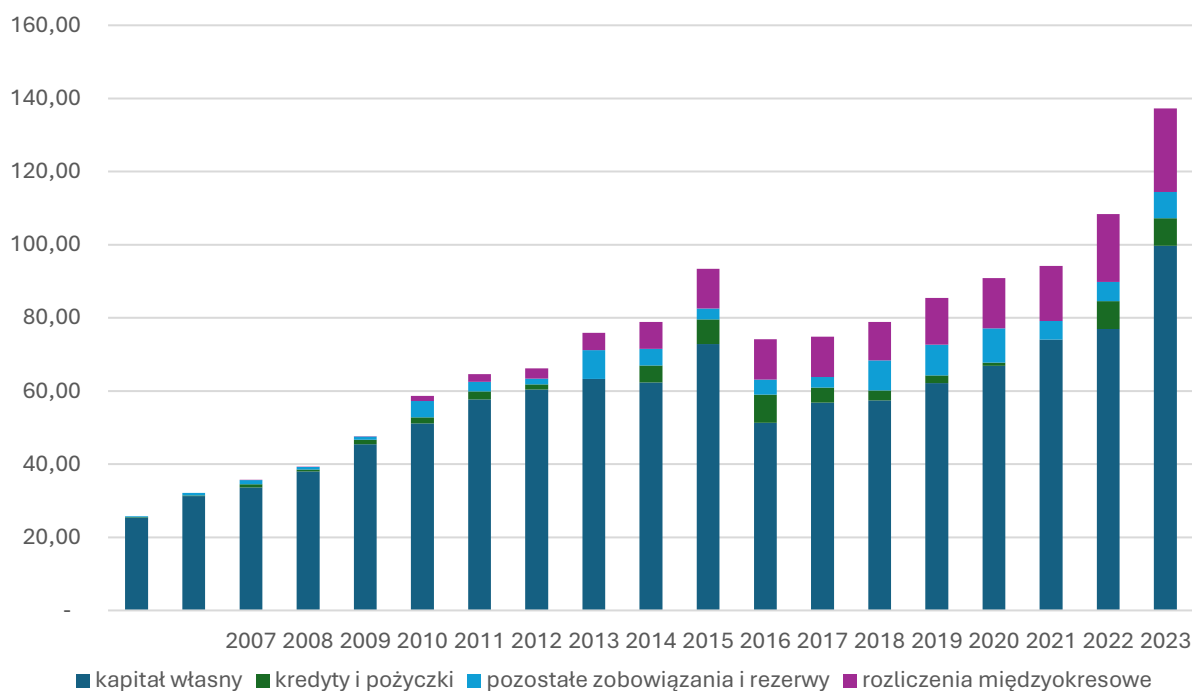
Wykres 64. Nakłady inwestycyjne (mln PLN) i nakłady inwestycyjne (PLN per capita – prawa oś) realizowane przez Eksploatator Sp. z o.o. w latach 2005-2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych spółki oraz danych GUS.

Spółka w całym okresie analizy wykorzystywała dla celów finansowania inwestycji pożyczki z WFOŚiGW, oraz wkłady pieniężne właściciela, które Gmina Pruszcz Gdański wносиła do spółki. W okresie lat 2005-2023 ponad pięciokrotnie wzrosła wartość bilansowa spółki Eksploatator (Wykres 65).

Wykres 65. Pasywa spółki Eksploatator sp. z o.o. w latach 2007-2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych spółki.

W początkowych latach działalności Spółka finansowała swoją działalność kapitałami własnymi. Od roku 2010 widoczny jest wzrost udziału kapitałów obcych w strukturze pasywów, głównie dotacji i pożyczek WFOŚiGW. Pożyczki WFOŚiGW spółka wykorzystywała na cele finansowania budowy kanalizacji w różnych rejonach Gminy. Pożyczki WFOŚiGW miały charakter rekurencyjny, to znaczy, Spółka zaciągała kolejne pożyczki i spłacała poprzednie ze środków własnych, przez co możliwe było uzyskanie umorzenia przez WFOŚiGW ostatniej raty pożyczki. Ponadto, Spółka otrzymała również dotację w roku 2010 przyznaną przez Samorząd Województwa Pomorskiego, w kwocie 1 346 311, 00 na częściowe sfinansowanie kanalizacji sanitarnej w Wiślinie.

Zgodnie z przepisami Art. 31 Ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków oraz Art. 49 Kodeksu cywilnego, inwestor, który wybudował urządzenie wodociągowe lub urządzenie kanalizacyjne z własnych środków może żądać od Gminy lub przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego przejęcia wybudowanych urządzeń na zasadach określonych w odrębnej umowie. Spółka, aby zapobiec powstawaniu przyszłych roszczeń spornych w tym zakresie, w dniu 26 stycznia 2021 roku, Zarządzeniem Prezesa Nr 4/2021, ujednoliciła zasady wykupu inwestorskich odcinków sieci wybudowanych

przez inwestorów. W zarządzeniu określono między innymi sposób obliczania wartości wykupu sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej zrealizowanej przez Inwestora, cenę wykupu 100 mb sieci wodociągowej i 100 mb kanalizacji sanitarnej, cenę wykupu 1 szt. uzbrojenia sieci wodociągowej i 1 szt. uzbrojenia kanalizacji sanitarnej oraz podział lokalizacji Inwestorskich Odcinków Sieci na terenie Gminy Pruszcz Gdański, zasady ich budowy i odbioru. Jest to tzw. Model Partycypacji Deweloperskiej, który Spółka stworzyła wspólnie z konsultantem. Model umożliwia obiektywne ustalenie ceny wykupu inwestorskich odcinków sieci, zgodnie z którym deweloperzy ponoszą znaczną część kosztów budowy infrastruktury umożliwiającej podłączenie nowobudowanych osiedli do sieci. Opłata naliczana jest od powierzchni użytkowej mieszkalnej osiedli (PUM).

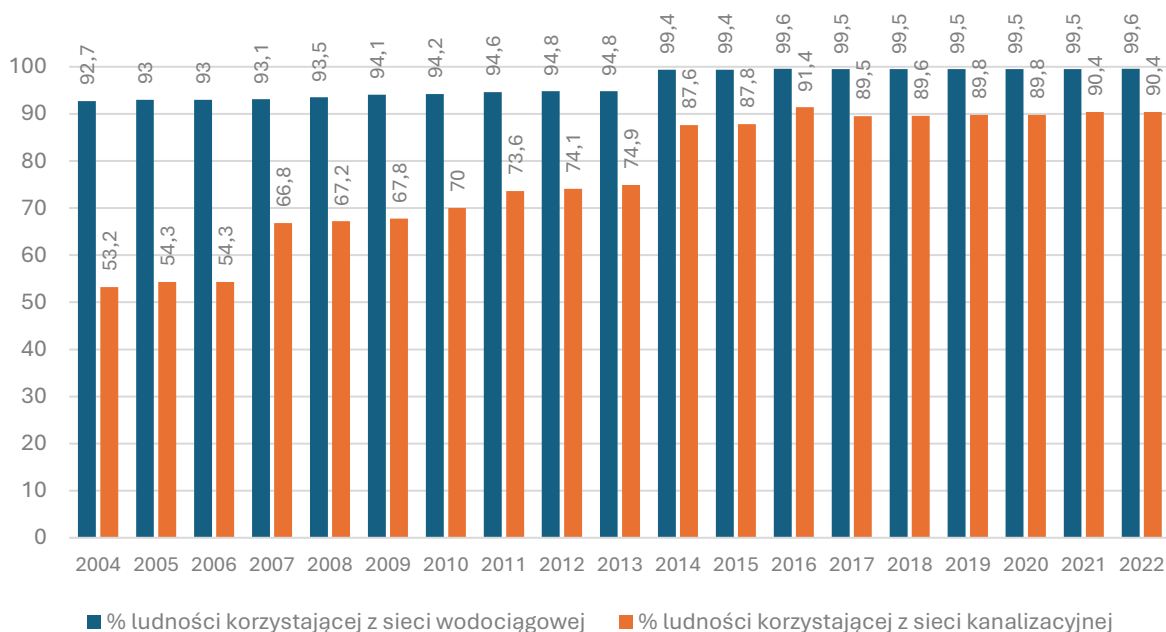
7.5.3. Podstawy prawne i zakres zadań

Przedmiotem działalności spółki jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców gminy Pruszcz Gdański w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odbioru ścieków. Podstawą działalności Spółki Eksploatator jest jej statut. Istotnymi z punktu widzenia przedmiotu działalności są porozumienia komunalne zawarte pomiędzy gminą Pruszcz Gdański, a Miastem Gdańsk: Porozumienie komunalne z 01.01.1996 w sprawie przyjęcia ścieków z Gminy Pruszcz Gdański do Oczyszczalni Ścieków Gdańsk Wschód, Umowa z dnia 8.10.1998 precyzująca wzajemne zasady rozliczeń stron i zasady partycypacji Gminy Pruszcz Gdański w kosztach rozbudowy OŚ Wschód oraz Porozumienie komunalne z dnia 08.07.1997 roku w sprawie hurtowego zakupu wody przez Gminę Pruszcz Gdański. Porozumienie wskazuje składowe koszty kalkulacji ceny wody wodociągowej w przeliczeniu na 1m³, natomiast nie wskazuje zasad partycypacji Gminy Pruszcz Gdański w kosztach modernizacji i rozwoju gdańskiego systemu wodociągowego (w tym ujęć wody), ponadto porozumienie nie wskazuje zysku jako elementu cenotwórczego.

7.5.4. Kluczowe statystyki techniczne

W ciągu analizowanego okresu w Gminie wiejskiej Pruszcz Gdański osiągnięto poprawę wskaźnika zwodociągowania z 92,7% do 99,6 % oraz wskaźnika skanalizowania z 53,2% do 90,4 % (Wykres 66).

Wykres 66. Stopień zwodociągowania i skanalizowania gminy Pruszcz Gdański w latach 2004-2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

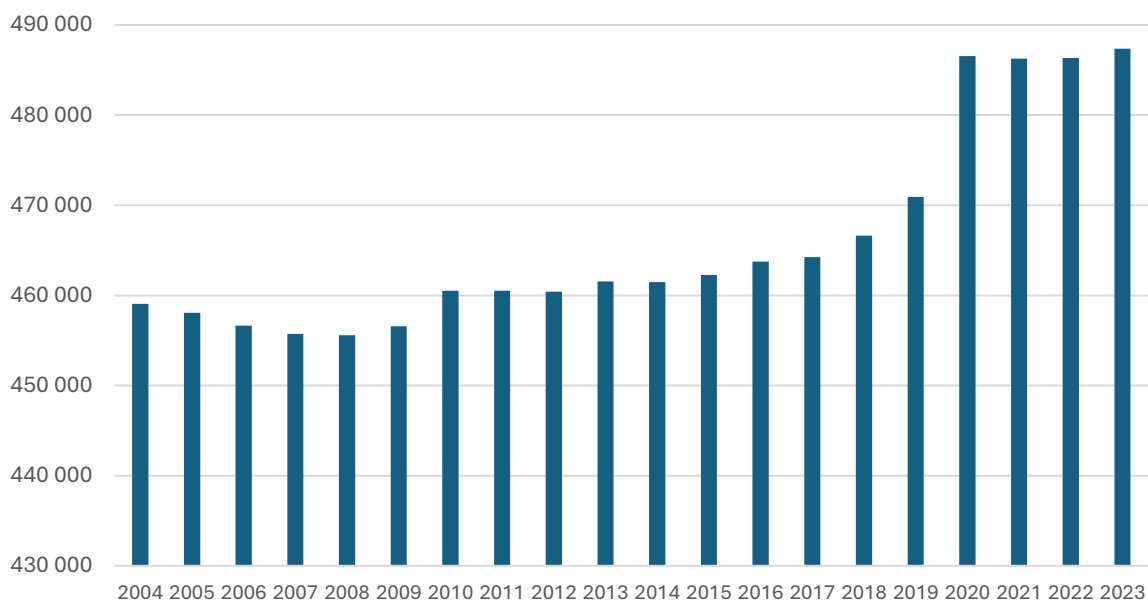
Ww. wskaźniki potwierdzają zatem wzrost poziomu rozwoju przedmiotowej infrastruktury komunalnej oraz pośrednio jakości życia w danej Gminie.

7.6. Miasto Gdańsk (studium przypadku 4)

7.6.1. Sytuacja budżetowa Gminy

Miasto Gdańsk jest jednostką o największej liczbie mieszkańców spośród wszystkich analizowanych gmin. W roku 2004 miasto zamieszkiwało 459 tys. mieszkańców (Wykres 67).

Wykres 67. Liczba mieszkańców Miasta Gdańska w latach 2004-2023

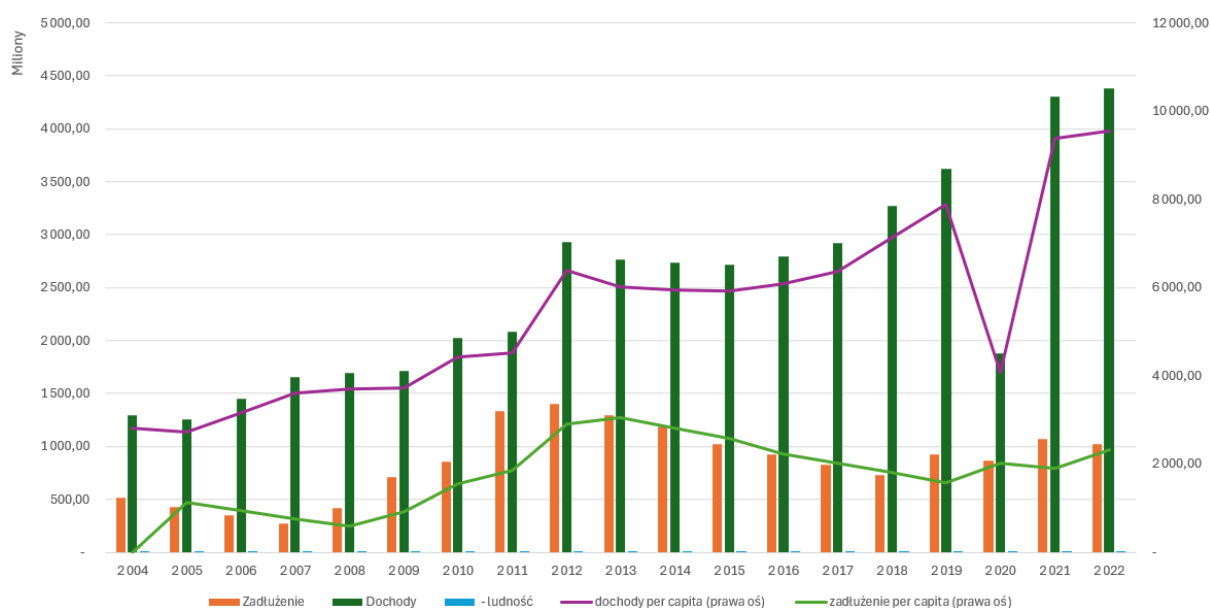


źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Pierwsze lata członkostwa w UE to okres odpływu mieszkańców, natomiast od roku 2008 w mieście notowane są coroczne przyrosty liczby mieszkańców. Na koniec roku 2023 Gdańsk zamieszkiwało ponad 487 tysięcy mieszkańców.

W analizowanym okresie dochody Miasta Gdańska wzrosły przeszło 3 krotnie. Miasto pod kontrolą utrzymywało swoje zadłużenie, którego szczyt przypadał na rok 2012 (Wykres 68).

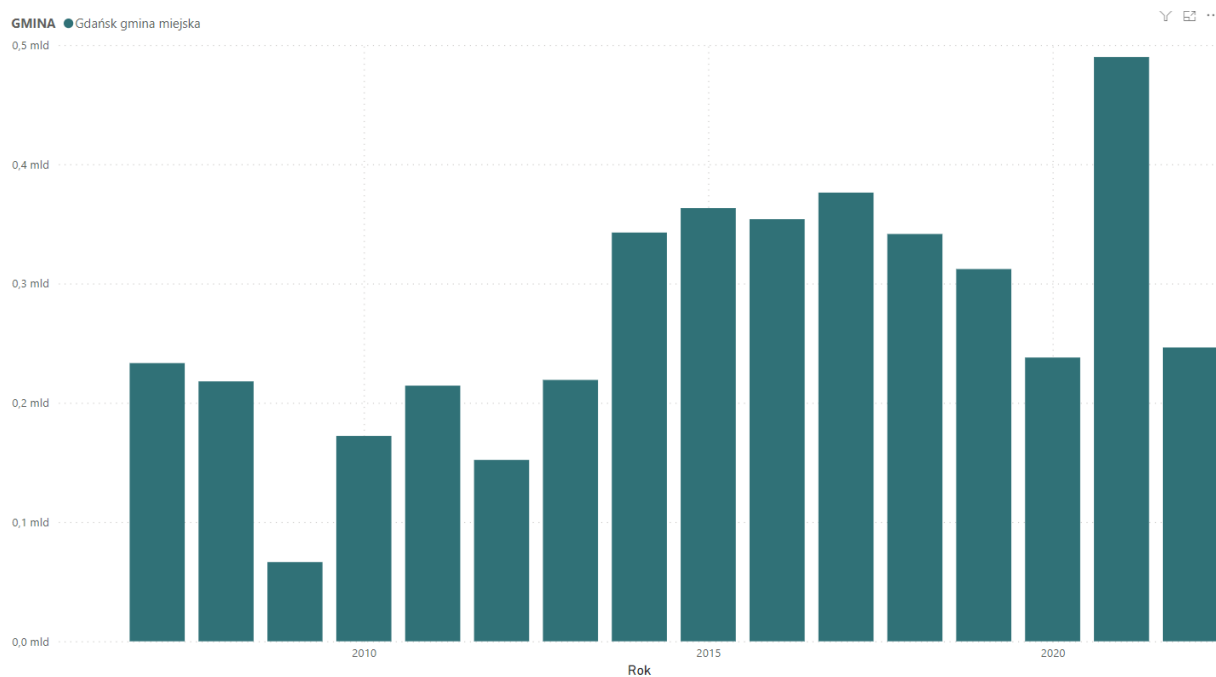
Wykres 68. Dochody i zadłużenie Miasta Gdańska w latach 2004-2022 w PLN (lewa oś) i w PLN na mieszkańca (prawa oś)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz GUS.

Wysokość nadwyżki operacyjnej obrazuje zdolność gminy do regulowania zobowiązań (Wykres 69).

Wykres 69. Nadwyżka operacyjna Miasta Gdańska w latach 2007-2022 (PLN)

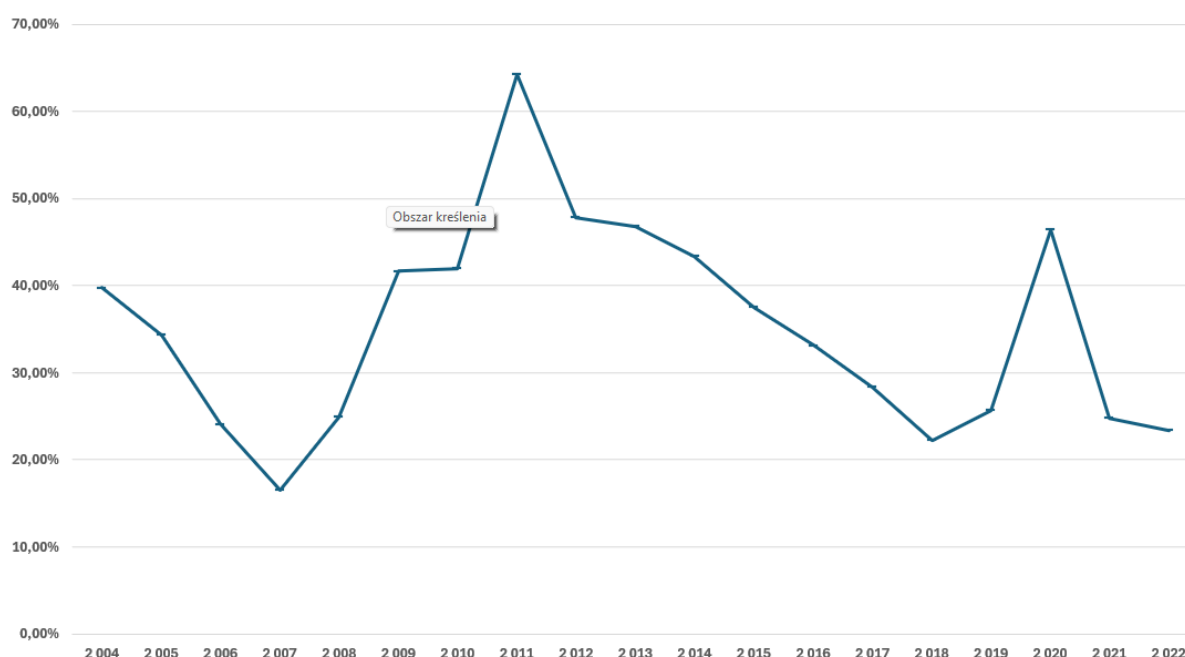


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Wartość nadwyżki operacyjnej Miasta Gdańska charakteryzują zmienne, aczkolwiek nieujemne wielkości. W roku 2021 nastąpił znaczny przyrost nadwyżki, co oznaczać może, że Miasto podjęło działania polegające na ograniczeniu wydatków bieżących ze względu na nieprzewidywalną wówczas sytuację związaną z pandemią COVID-19.

Wskaźnik zadłużenia Miasta Gdańska charakteryzuje tendencja cykliczna. Najwyższą wartość wskaźnika odnotowano w roku 2011 i było to 64,25 %. Od roku 2011 Miasto Gdańsk charakteryzuje tendencja spadkowa wskaźnika zadłużenia z wyjątkiem pandemicznych lat 2019-2021 (Wykres 70).

Wykres 70. Wskaźnik zadłużenia Miasta Gdańska w latach 2004-2022

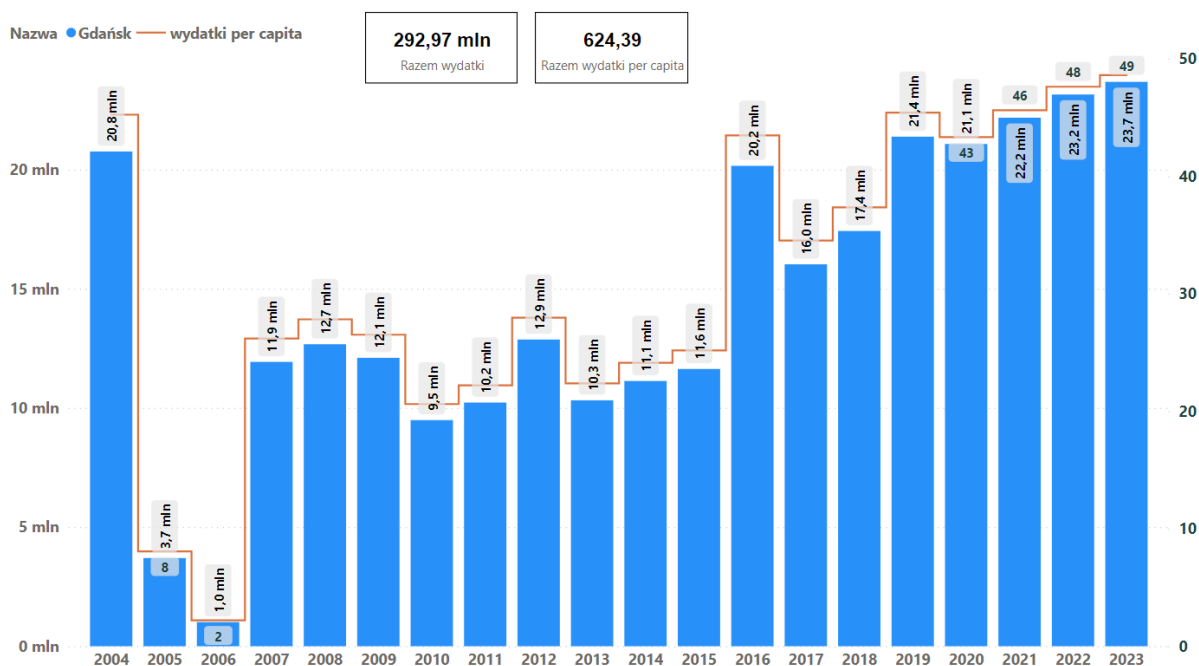


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Od roku 2012 do 2019 zauważalny jest spadek zadłużenia Miasta Gdańska. Sytuacja zmieniła się w roku 2020, czyli w roku wybuchu pandemii COVID-19. Miasto zanotowało wówczas znaczny spadek dochodów budżetowych, co związane było z działaniami wspierającymi realizowanymi na rzecz przedsiębiorców oraz mieszkańców.

Miasto Gdańsk realizowało w latach 2004-2023 wydatki w dziale 900, rozdziale 90001 (Wykres 71).

Wykres 71. Wydatki w działach 010 (rozdział 01010, 01043, 010440) i 900 (rozdział 90001) Gminy Miasta Gdańska w latach 2004-2023 (PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów (bazy danych sprawozdań RB28s w zakresie wydatków) oraz danych GUS (w zakresie liczby ludności zamieszkującej analizowaną gminę).

W latach 2004-2023 Gmina Miasta Gdańsk wydatkowała razem 292,97 mln w działach 010 (rozdział 01010, 01043, 010440, 900 (rozdział 90001), co w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy daje kwotę 624,39. PLN.

7.6.2. Struktura podmiotowa systemu i działalność inwestycyjna

Do lat dziewięćdziesiątych zadania własne gmin w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków były realizowane przez przedsiębiorstwa państwowe. W przypadku Miasta Gdańska było to Okręgowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji, (OPWiK). W związku ze zmianami ustrojowymi oraz reformą samorządową przeprowadzoną na początku lat dziewięćdziesiątych (m.in. przyznanie gminom mienia komunalnego) oraz w związku z trudną sytuacją finansową OPWiK, gmina zdecydowała się przeprowadzić rewizję sposobów realizacji zadań własnych. Za optymalną formułę realizacji usług komunalnych w tym sektorze uznano utworzenie spółki przy współpracy z partnerem prywatnym, gdyż dawała ona możliwości zoptymalizowania kosztowego i organizacyjnego usług wodociągowo-kanalizacyjnych oraz zapewnienie ich jakości na odpowiednim poziomie, z wykorzystaniem *know-how* podmiotów prywatnych, świadczących profesjonalne usługi na rynku w tym sektorze.

Mając na uwadze powyższe, Miasto powzięło plany likwidacji i utworzenia na bazie OPWiK nowej spółki w celu powierzenia jej realizacji zadań publicznych. Likwidacja OPWiK nastąpiła zgodnie z Art. 37 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych³⁷¹, tj. poprzez zlikwidowanie przedsiębiorstwa w celu wniesienia zorganizowanej części mienia do spółki. Miasto rozpoczęło negocjacje z francuskim podmiotem Societe D'amenagement Urbain et Rural (SAUR). SAUR spełniał kryteria obrane przez Miasto w odniesieniu do potencjalnego wspólnika w Spółce tj.:

- posiadał doświadczenie w zakresie świadczenia usług publicznych zaopatrzenia w wodę pitną i usług kanalizacyjnych, jako podmiot wyspecjalizowany w tym zakresie;
- dysponował wiedzą i kapitałem ludzkim gwarantującymi odpowiednią jakość świadczonych usług oraz optymalną strukturę organizacyjno-zarządczą;
- posiadał odpowiedni potencjał ekonomiczno-finansowy dla realizacji zadania.

Negocjacje prowadzone pomiędzy SAUR a Miastem doprowadziły do uzgodnienia statutu Spółki, odzwierciedlającego wypracowany model współpracy, podstawowe założenia biznesowe i zasady realizacji zadania.

Wybór formy realizacji zadania w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków potwierdzono finalnie po przeprowadzeniu negocjacji, Uchwałą nr XXXVI/219/91 Rady Miasta Gdańska z dnia 10 grudnia 1991 r., zgodnie z którą działalność gospodarcza wykonywana dotychczas przez likwidowane OPWiK prowadzona będzie w formie nowej spółki akcyjnej, w której akcjonariuszami będą: SAUR oraz Miasto. Spółka Saur Neptun Gdańsk (SNG) została zawiązana 27 czerwca 1992 r.

Proces likwidacji OPWiK i powołania nowej Spółki był zgodny z ówczesnie obowiązującymi przepisami kodeksu handlowego³⁷² i ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw

³⁷¹ *Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19900510298>, dostęp: 10 września 2024 r.

³⁷² Co prawda Kodeks Handlowy z dnia 27 czerwca 1934 r. wprowadzał wymóg uzyskania zezwolenia Ministra Przemysłu i Handlu na zawiązanie spółki akcyjnej, której przedsiębiorstwo miało znaczenie państwowe lub charakter użyteczności publicznej. Miasto zwróciło się do Ministra Przemysłu i Handlu w Warszawie o zajęcie stanowiska co do konieczności uzyskania zezwolenia na zawiązanie spółki SNG i w odpowiedzi otrzymało informację o braku podstaw prawnych do udzielenia takiego zezwolenia. Jednocześnie obowiązująca ustawa dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym określała warunki dopuszczania podmiotów zagranicznych do uczestniczenia w dochodach z prowadzenia przedsiębiorstw na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, zgody Ministra Przekształceń Własnościowych wymagało utworzenie spółki, gdy udziały lub akcje miały być objęte przez państwową osobę prawną, z wyłączeniem jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, jeżeli na pokrycie kapitału zakładowego (akcyjnego) te osoby prawne miały wnieść wkłady niepieniężne, stanowiące przedsiębiorstwo, nieruchomość lub część przedsiębiorstwa zdolną

państwowych. W wyniku powołania Spółki oraz zawarcia z nią umowy o świadczenie usług SNG powierzono realizację zadania publicznego w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na okres 30 lat. Był to pierwszy przypadek Partnerstwa Publiczno - Prywatnego w branży wodociągów i kanalizacji w Polsce. Pierwotnie Miasto i SNG łączyła jedna umowa, która następnie przyjęła postać dwóch Umowy eksploatacyjnej oraz Umowy dzierżawy. Rozdzielenie postanowień pierwotnej umowy na dwie odrębne miało charakter czysto formalny, gdyż wynikało z faktu, że Miasto zdecydowało o reorganizacji systemu zarządzania infrastrukturą wod.-kan. (utworzenie dedykowanego w tym celu podmiotu -Gdańskiej Infrastruktury Wodociągowo-Kanalizacyjnej Sp. z o.o (GIWK) i cesji Umowy dzierżawy na GIWK oraz wniesienie infrastruktury do Spółki), co miało miejsce w roku 2004. Spółka GIWK stała się właścicielem majątku wod.-kan., i weszła w miejsce Miasta Gdańska jako strona Umowy dzierżawy, na mocy której infrastruktura wodociągowo-kanalizacyjna została wdzierżawiona spółce SNG.

Po wygaśnięciu umowy PPP i wykupieniu przez Miasto Gdańsk udziałów francuskiego akcjonariusza w roku 2023, Spółka SNG zmieniła nazwę na Gdańskie Wodociągi S.A. (GdW). Przedmiotem działalności Spółki GdW jest w dalszym ciągu m.in.: zaopatrzenie w wodę, gospodarka ściekowa, usługi sanitarne i pokrewne; działalność w zakresie projektowania budowlanego, urbanistycznego, technologicznego; utrzymanie obiektów inżynierii wodnej oraz instalacji wodnokanalizacyjnych. Zatem, podmiotami odpowiedzialnymi za prawidłowe utrzymanie, eksploatację, modernizację i rozwój urządzeń a tym samym za zapewnienie ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody, niezawodnego odprowadzania i oczyszczania ścieków z uwzględnieniem ochrony środowiska i optymalizacji kosztów są, w zakresie swoich uregulowanych ustawowo i lokalnie właściwości Miasto Gdańsk oraz dwie spółki komunalne: Spółka Gdańskie Wodociągi S.A. (dawniej SNG S.A. – operator systemu wod.-kan.) oraz Gdańska Infrastruktura Wodociągowo-Kanalizacyjna Sp. z o.o. (GIWK – właścicielska spółka, do której Miasto Gdańsk wniosło w roku 2004 majątek wodociągowo-kanalizacyjny).

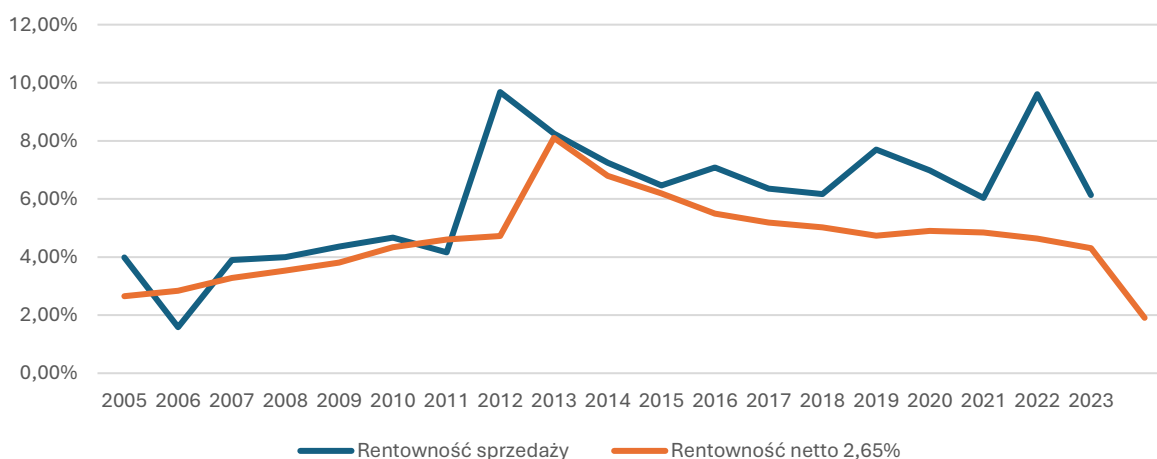
7.6.2.1. Gdańskie Wodociągi S.A.

Spółka Gdańskie Wodociągi S.A. (GdW) (poprzednio SNG) jest operatorem gdańskiego systemu wodociągowo-kanalizacyjnego i jej zadaniem jest realizacja zadania

do realizacji określonych zadań gospodarczych, w szczególności zakład lub oddział. W przypadku SNG akcje obejmowało Miasto niebędące państwową osobą prawną, zatem ustawa nie miała zastosowania.

własnego gminy z zakresu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Zastosowana formuła PPP do roku 2023 oparta była na formule wypłaty dywidendy dla francuskiego akcjonariusza, co wymuszało zapewnienie odpowiedniego strumienia przychodów (Wykres 72).

Wykres 72. Rentowność sprzedaży i rentowność netto SNG S.A. / GdW S.A. w latach 2004-2023

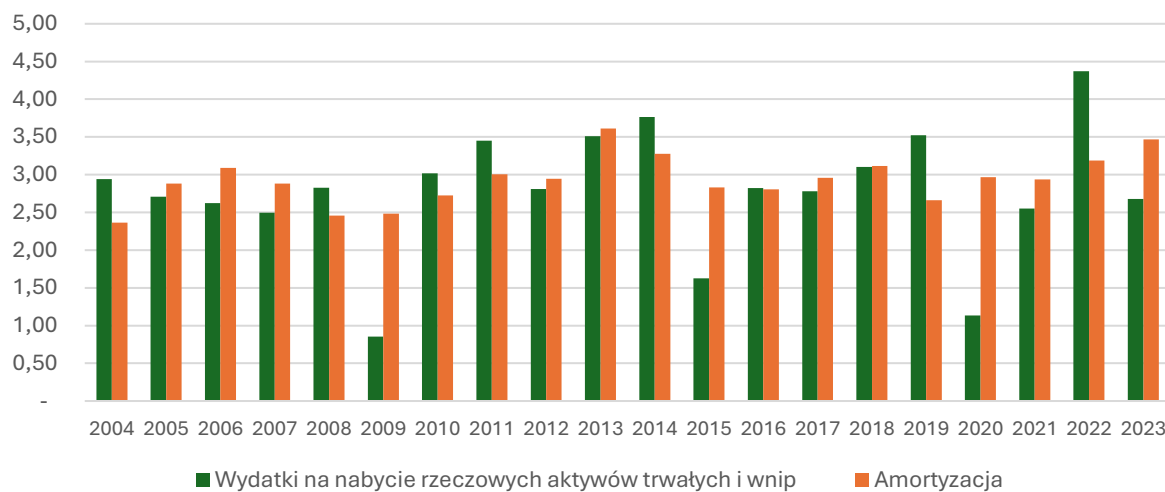


Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych Spółki.

W całym okresie analizy rentowność badanego podmiotu pozostawała dodatnia i dotyczy to zarówno rentowności sprzedaży jak i rentowności netto. Podatek CIT za lata 2005-2023 wyniósł 64,5 mln PLN.

Miasto Gdańsk nie powierzyło Spółce zadań z zakresu rozbudowy i modernizacji infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej. Jednakże na finansowanie rzeczowych aktywów trwałych i wartości niematerialnych i prawnych dotyczących własnych środków trwałych, SNG/GdW wydatkowało co roku kwoty zbliżone do wielkości amortyzacji (Wykres 73).

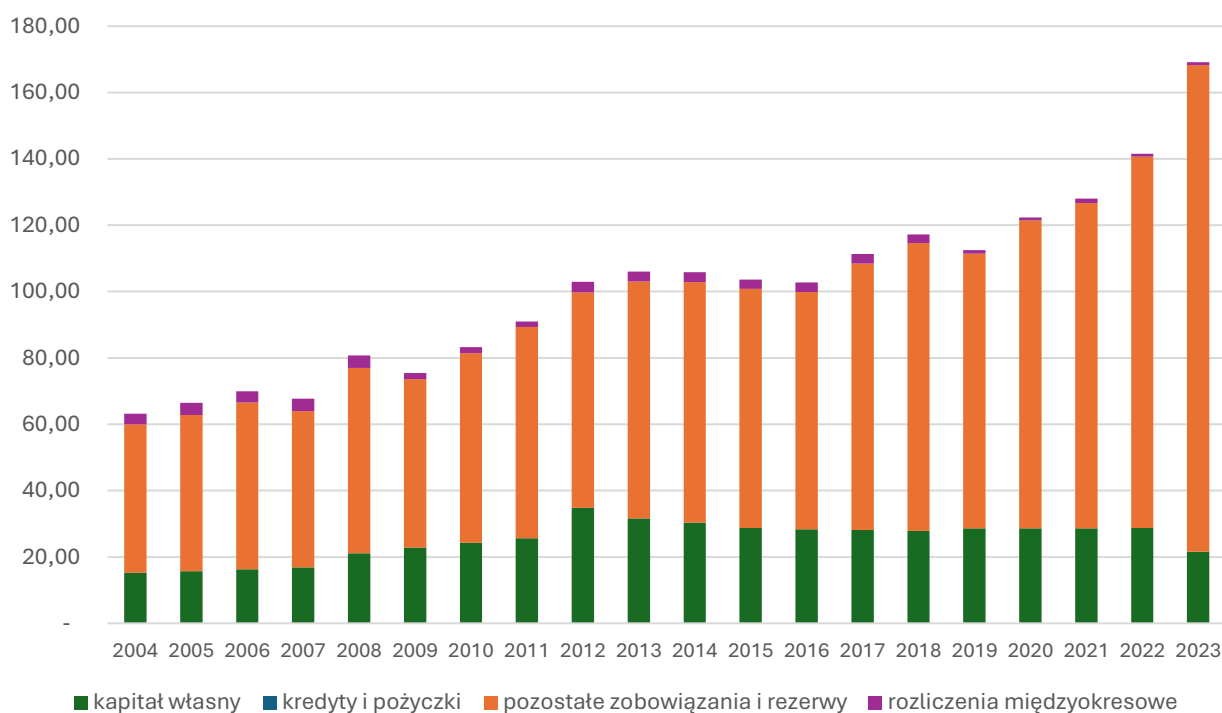
Wykres 73. Wydatki na nabycie rzeczowych aktywów trwałych i wartości niematerialnych i prawnych SNG S.A./ GdW S.A. w latach 2004-2023 (mln PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych SNG S.A. i GdW S.A.

Suma bilansowa pasywów SNG S.A./ GdW S.A. w okresie lat 2005-2023 wzrosła ponad dwukrotnie (Wykres 74).

Wykres 74. Struktura pasywów SNG S.A./ GdW S.A. w latach 2004-2023 (mln PLN)



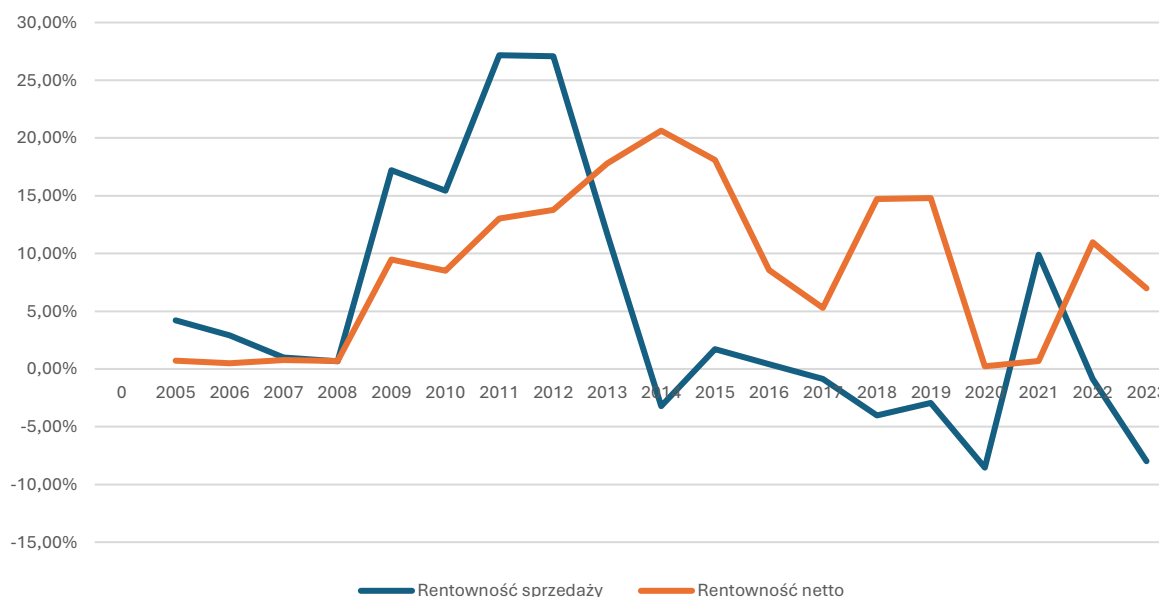
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych GdW S.A. i SNG S.A.

W strukturze pasywów Spółki przeważał kapitał obcy – głównie zobowiązania i rezerwy na zobowiązania. Jest to typowe dla podmiotów operatorskich, które działają na majątku powierzonym w użytkowanie lub dzierżawę.

7.6.2.3. Gdańska Infrastruktura Wodociągowo-Kanalizacyjna Sp. z o.o.

GIWK Sp. z o.o. to podmiot, którego zadaniem była i jest realizacja zadań z zakresu modernizacji i rozwoju infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej. GIWK finansuje swoją działalność z przychodów uzyskiwanych głównie z wdzierżawiania majątku wodociągowo-kanalizacyjnego spółce Gdańskie Wodociągi S.A. (dawniej SNG S.A.) (Wykres 75).

Wykres 75. Rentowność sprzedaży i rentowność netto Spółki GIWK Sp. z o.o. w latach 2004-2023



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych GIWK Sp. z o.o.

Rentowność Spółki GIWK charakteryzowała się wysoką zmiennością. W latach 2005-2008 pozostawała na niskim poziomie, jednakże od roku 2008, w związku z wprowadzeniem cyklu podwyżek czynszu dzierżawnego, rentowność spółki wzrosła, co pozwoliło na akumulację środków finansowych na pokrycie wkładu własnego w projektach dofinansowanych z UE. Od roku 2012 rentowność netto Spółki charakteryzują wartości dodatnie, aczkolwiek w trendzie spadkowym, natomiast w okresie 2013-2020 rentowność netto jest zdecydowanie wyższa od rentowności sprzedaży, co sugeruje, że firma miała wówczas większe możliwości przetrwania w trudnych czasach oraz większą elastyczność finansową do inwestowania w rozwój, spłacania zadłużenia czy dystrybucji dywidend. Rentowność

sprzedaży uznać należy za niską w latach 2014-2020. W roku 2021 Spółka sprzedała prawa majątkowe na Towarowej Giełdzie Energii, co zaowocowało wzrostem rentowności sprzedaży i rentowności netto. W latach kolejnych rentowność sprzedaży przybrała trend spadkowy. W całym okresie analizy GIWK zapłacił 55,33 mln podatku i raz, w roku 2013 wypłaciła dywidendę Gminie Miasta Gdańska w wysokości 10 milionów PLN.

GIWK wydatkował w latach 2005-2024 ponad 1,14 mld na projekty infrastrukturalne dofinansowane z UE (Tabela 35).

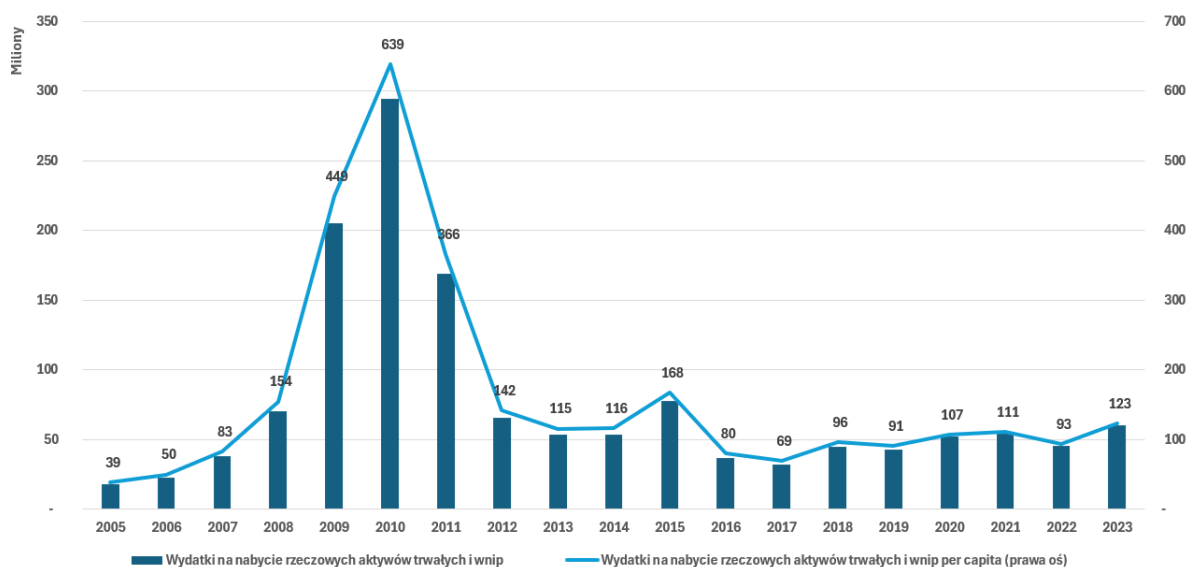
Tabela 35. Projekty realizowane przez GIWK w latach 2005-2023 objęte dofinansowaniem dotacjami UE (PLN)

GIWK - projekty	Koszt projektu	Dotacja UE	Pożyczka NFOŚiGW	Środki własne
Gdański projekt wodno-ściekowy	679 984 721,49	388 515 035,30	291 469 686,19	-
Gdański projekt wodno-ściekowy etap II	281 308 992,40	129 246 094,58		152 062 897,82
Przygotowanie zadań inwestycyjnych Gdańskiego projektu wodno-ściekowego etap III	2 330 439,63	1 610 466,38		719 973,25
Gdański projekt wodno-ściekowy etap III	148 376 606,84	65 832 625,12		82 543 981,72
Energetyczne wykorzystanie biogazu na oczyszczalni ścieków Gdańsk-Wschód	19 518 047,56	5 869 027,33		13 649 020,23
Gdański Szlak Wodociągowy	5 860 375,39	3 159 985,49		2 700 389,90
Rozwój systemu monitoringu wód podziemnych na obszarze Gdańska, Sopotu i gminy Pruszcz Gdański	10 076 581,17	6 838 028,19	162 000,00	3 076 552,98
Razem	1 147 455 764,48	601 071 262,39	291 631 686,19	254 752 815,90

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GIWK oraz serwisu mapadotacji.gov.pl.

Niezależnie od realizowanych projektów dofinansowanych ze środków UE, GIWK przeznaczał również corocznie określone kwoty na realizację zadań z zakresu utrzymania i rozwoju urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych. W latach 2004-2023 wydatkowano na ten cel 286,4 milionów PLN. Łączna kwota wydatków inwestycyjnych spółki wyniosła w analizowanym okresie 1 433,86 mln PLN (Wykres 76).

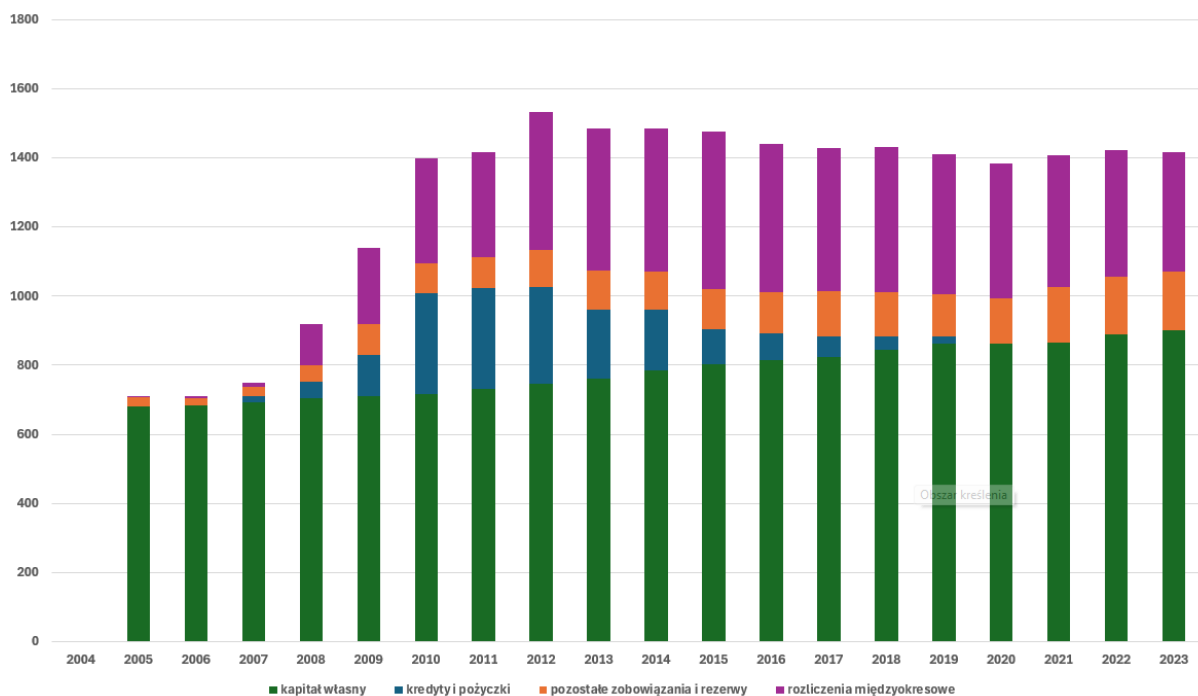
Wykres 76. Wydatki na rzeczowe aktywa trwale i wartości niematerialne i prawne GIWK w latach 2004-2023 (mln PLN i w PLN w przeliczeniu na 1 mieszkańca)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych GIWK Sp. z o.o.

GIWK, w latach 2004-2023 finansował swoją działalność zarówno kapitałami własnymi, jak i obcymi. Od roku 2010 suma pasywów jest względnie stabilna (Wykres 77).

Wykres 77. Struktura pasywów spółki GIWK w latach 2004-2023 (mln PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych GIWK Sp. z o.o.

GIWK zaciągnął jedną pożyczkę w NFOŚiGW na sfinansowanie części wydatków Gdańskiego projektu wodno-ściekowego I, oraz pożyczkę w WFOŚiGW na sfinansowanie części wydatków projektu dotyczącego systemu monitoringu wód podziemnych. Pożyczkę w WFOŚiGW zaciągnięto z uwagi na jej preferencyjny charakter oprocentowania oraz możliwość uzyskania umorzenia ostatniej raty kapitałowej (z czego skorzystano). Pozostałym, źródłem kapitałów obcych w finansowaniu GIWK były dotacje z UE ujęte w sekcji „rozliczenia międzyokresowe” oraz środki zewnętrzne wynikające z rozliczenia przejętych inwestorskich odcinków sieci. Przejęcia te, podobnie jak w przypadku Gminy Pruszcz Gdański i Spółki Eksploatator podlegały określonej sposobowi wyceny. Na koniec 2023 roku spółka nie posiadała zadłużenia z tytułu pożyczek i kredytów. W pasywach w kapitałach obcych figurowały rozliczenia międzyokresowe – głównie dotacje. Spółka posiadała również rezerwy związane ze sprawami sądowymi, które wynikały z roszczeń wykonawców robót (około 100 milionów PLN). Na koniec roku 2023 stan środków pieniężnych wynosił 247,96 milionów PLN.

7.6.3. Podstawy prawne i zakres zadań

Wzajemnie relacje GdW i GIWK reguluje umowa dzierżawy z dnia 19.01.2023 roku, zgodnie z którą GdW wdzierżawia od GIWK majątek (z wyjątkiem dwóch instalacji na terenie Oczyszczalni Ścieków Wschód) w celu jego wykorzystania do realizacji zadania własnego gminy z zakresu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, ponadto GdW odpowiada za:

- opracowanie i przedstawianie projektu regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków,
- określenie taryfy na okresy rozliczeniowe, na podstawie niezbędnych przychodów po dokonaniu ich alokacji na poszczególne taryfowe grupy odbiorców usług;
- prowadzenie rozliczeń za świadczone usługi z mieszkańcami i przedsiębiorstwami;
- zapewnienie realizacji budowy i rozbudowy urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych;
- zapewnienie zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków, co oznacza obowiązek prowadzenia remontów bieżących oraz usuwania awarii z wyjątkiem remontów modernizacyjnych, których efektem byłoby unowocześnienie danego środka trwałego;

- zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy;
- prowadzenie bieżącej kontroli ilości i jakości odprowadzanych ścieków bytowych i ścieków przemysłowych oraz kontroli przestrzegania warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych;
- dokonanie opłaty Wydierżawiającemu rocznego czynszu dzierżawny z tytułu dzierżawy infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej w miesięcznych ratach.

Gdańska Infrastruktura Wodociągowo-Kanalizacyjna sp. z o.o. odpowiedzialna jest za modernizację i rozwój posiadanego systemu wodociągowo-kanalizacyjnego, w tym dokonywanie remontów modernizacyjnych, finansowanie rozbudowy systemu wod.-kan. ze środków własnych, z dotacji, pożyczek i kredytów. GIWK ustala również wysokość czynszu dzierżawnego na poszczególne okresy taryfowe w oparciu o planowane na lata następne koszty amortyzacji przedmiotu dzierżawy, spłat rat kapitałowych ponad wartość amortyzacji, kosztów finansowych, uzasadnionych kosztów operacyjnych spółki, podatku od nieruchomości, zysku spółki.

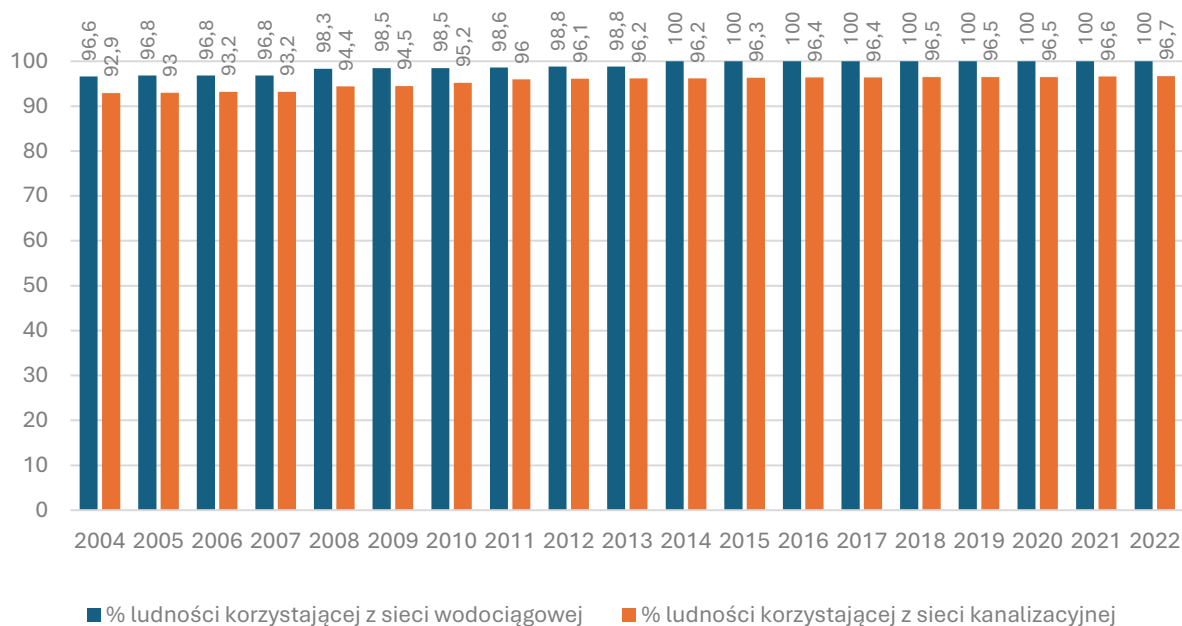
Umowa dzierżawy zobowiązuje strony do opracowania rachunku opłacalności realizowanych inwestycji metodami uwzględniającymi zarówno koszty operacyjne, ale i wartość początkowych nakładów inwestycyjnych.

Rada Miasta ustala kierunki rozwoju sieci w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Prezydent Miasta na wniosek przedsiębiorstwa udziela zezwolenia w drodze decyzji na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków. Rada Miasta, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, obowiązujący na obszarze Miasta.

7.6.4. Kluczowe statystyki techniczne

Wskaźniki Miasta Gdańska w zakresie zwodociągowania i skanalizowania w całym okresie analizy przybierały wartości powyżej 90% liczby mieszkańców korzystającej z danego rodzaju sieci. Wskaźnik zwodociągowania wzrósł z 96,6% w roku 2004 do 100 % już w roku 2014, natomiast wskaźnik skanalizowania wzrósł z 92,9 % w roku 2004 do 96,7 % w roku 2023 (Wykres 78).

Wykres 78. Stopień zwodociągowania i skanalizowania Gminy Miasta Gdańska w latach 2004-2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Powyższy stan rzeczy związany jest też z zakresem rzeczowym realizowanych projektów, który dotyczył w znacznej mierze modernizacji Oczyszczalni Ścieków Gdańsk Wschód, odwrócenia układu ściekowego na odcinku Gdańsk Zaspą – OŚ Wschód oraz wybudowania nowoczesnych Instalacji Termicznego Przetwarzania Osadu oraz Instalacji CHP (Combined Heat & Power) wytwarzającej energię ciepłą i elektryczną w skojarzeniu w oparciu o wytwarzany na OŚ Wschód biogaz.

Rozdział 8 Autorska propozycja strukturyzacji finansowania infrastrukturalnych projektów wodociągowo-kanalizacyjnych

8.1. Propozycja autorska

Termin „strukturyzacja finansowania” rozumiany jest jako planowanie finansowania, obejmujące wybór struktury formalnej finansowania (nowy czy istniejący podmiot), dobór poszczególnych źródeł finansowania projektów infrastrukturalnych, ze szczególnym uwzględnieniem strukturyzacji przedmiotowej (kryterium pochodzenia finansowania) i podmiotowej (kryterium własności). Całościowo ww. elementy składają się na tzw. koncepcyjny model strukturyzacji finansowania, który ma być efektem owej strukturyzacji finansowania, a który podlega optymalizacji. Optymalizacja w tym kontekście może obejmować: ustalenie najbardziej efektywnej formy własności i zarządzania projektem, np. poprzez publiczno-prywatne partnerstwo (PPP), wybór najlepszej kombinacji źródeł finansowania (np. kredyty, obligacje, fundusze unijne), aby zminimalizować koszty i ryzyko finansowe; model może być optymalizowany również pod kątem zgodności z wymaganiami zrównoważonego rozwoju, regulacjami, wymaganiami instytucji finansujących czy lokalnymi warunkami, a w szczególności, kryterium optymalizacyjne to poziom dostępności cenowej.

Autorska propozycja bierze pod uwagę realia współczesnego zarządzania publicznego (Rozdział 1), możliwości i organizację samorządności lokalnej (Rozdział 2), znaczenie infrastruktury w rozwoju lokalnym (Rozdział 3), zasady, źródła finansowania i kondycje finansową jednostek samorządu terytorialnego (Rozdział 4 i 5), modele strukturyzacji opisane w literaturze krajowej i światowej (Rozdział 6) oraz wyniki przeprowadzonej analizy wybranych przypadków (Rozdział 7). Wymienione aspekty analityczne zostały uwzględniane w propozycji modelu etapowo, tj. z wykorzystaniem mechanizmu sprzężenia zwrotnego. Mianowicie, po kluczowych etapach badań, tj. tradycyjnym przeglądzie literatury, analizie sytuacji budżetowej gmin, przeglądzie systematycznym literatury i analizie studiów przypadków, model poddawano weryfikacji i aktualizacji, uwzględniając zebrane wnioski po każdym z etapów badań. Finalnie, model został użyty do oceny studiów przypadków, co pozwoliło na jego walidację, czyli ocenę, na ile model jest prawidłowy i użyteczny. Walidacja modelu zatem oznacza weryfikację zgodności z założeniami – sprawdzenie czy model

rzeczywiście bierze pod uwagę te aspekty, które były istotne w badaniach, takie jak cele zrównoważonego rozwoju, zarządzanie publiczne, struktura finansowania, kondycja finansowa (tj. czynniki efektywnego zarządzania, uwarunkowania prawne, organizacyjne, finansowe), oraz czy model jest w stanie generować wnioski (wyniki), które można uznać za wiarygodne w kontekście rzeczywistych danych. Wnioski są też m. in. związane z identyfikacją obszarów, w których case studies nie dostarczają wystarczających informacji, co tym samym wskazuje na potencjalne ryzyka – czyli brak uwzględnienia przykładowo kryteriów ESG stanowi potencjalne ryzyko społeczne, środowiskowe czy zarządcze. Kryteria doboru i zróżnicowanie przypadków analizowanych w badaniu zmniejszają ryzyko nadmiernego dopasowania modelu do danych, na których został zbudowany, choć nadal może to ograniczać jego uniwersalność. Ryzyko to zmniejsza uwzględnienie tradycyjnego i systematycznego przeglądu literatury przy tworzeniu modelu.

Czynniki, i za razem etapy, które należy uwzględnić, a następnie szczegółowo określić i w razie możliwości oszacować wg autorskiej propozycji koncepcyjnego modelu strukturyzacji finansowania infrastrukturalnych projektów wodociągowo-kanalizacyjnych obejmują:

1. Czynniki demograficzne:

- wielkość przyrostu naturalnego w gminie,
- kierunki migracji ludności (do i z gminy),
- dochód rozporządzalny mieszkańców gminy oraz wskaźnik dostępności cenowej.

Przyrost naturalny i migracje wpływają na zmiany w liczbie mieszkańców, co z kolei może wpływać na zapotrzebowanie na infrastrukturę lub usługi przez nią świadczone. Wzrost liczby mieszkańców może prowadzić do konieczności zwiększenia inwestycji w infrastrukturę, aby sprostać rosnącym potrzebom społeczności, natomiast wyludnienie może prowadzić do przewymiarowania istniejących instalacji. Uwzględnienie tych trendów jest kluczowe dla efektywnego planowania finansowego. W ramach czynników demograficznych, należy wskazać na wysokość dochodu rozporządzalnego mieszkańców, która wpływa na ich zdolność do korzystania z usług infrastrukturalnych oraz na poziom akceptacji dla nowych inwestycji. Wysoki wskaźnik dostępności cenowej może sprzyjać większym inwestycjom, ponieważ mieszkańcy są bardziej skłonni do korzystania z nowych usług; niski dochód może ograniczać możliwości finansowe gminy i mieszkańców, co należy uwzględnić przy planowaniu struktury finansowania.

2. Modelowanie czynników makroekonomicznych:

- prognozowany przez bank centralny lub inne wiarygodne źródło poziom inflacji,
- prognozowana stopa referencyjna dla dłużnych źródeł finansowania.

Uwzględnienie ww. czynników makroekonomicznych w modelu strukturyzacji finansowania pozwoli na lepsze przewidywanie kosztów i różnych rodzajów ryzyka związanych z realizacją projektów infrastrukturalnych, a także na dostosowanie strategii finansowych do zmieniających się warunków ekonomicznych. W szczególności, wysoka inflacja wpływa na realną wartość pieniędzy, co może prowadzić do wzrostu kosztów realizacji inwestycji. Prognozy wysokiej inflacji oznaczają, że koszty materiałów budowlanych, robocizny oraz innych wydatków mogą znacznie wzrosnąć, co wymaga dostosowania planów finansowych i odpowiedniej strukturyzacji finansowania. Podobnie, dostosowania planów wymaga sytuacja zmian stóp procentowych na rynku bankowym. Wysoka stopa referencyjna banku centralnego wpływa na koszt finansowania w formie kredytów i pożyczek. W przypadku kapitałochłonnych projektów infrastrukturalnych, zmiany w stopach procentowych mogą znacząco wpłynąć na opłacalność i wybór źródeł finansowania.

3. Modelowanie popytu:

- popyt ze strony ludności,
- popyt zgłaszany przez przedsiębiorstwa,
- popyt ze strony innych podmiotów.

Modelowanie popytu z uwzględnieniem wskaźników elastyczności cenowej lub dochodowej jest elementem z jednej strony istotnym z punktu widzenia możliwości produkcyjnych funkcjonujących ujęć wody, a z drugiej strony stanowi podstawę rachunku wyznaczenia taryfy za pobraną, uzdatnioną i dostarczoną wodę. Dodatkowym czynnikiem, jaki uzasadnia konieczność kalkulowania popytu jest potrzeba oszacowania kosztów związanych z poborem i uzdatnianiem wody. W przypadku wystąpienia znacznego przyrostu popytu (na przykład związana z przyłączeniem nowego zakładu produkcyjnego) konieczne może się stać zakupienie wody od innych podmiotów.

Modelowanie popytu ze strony ludności w prosty sposób zależy od ilości odbiorców i wielkości średniego zużycia wody (np. per capita).

4. Inwestycje

Inwestycje są niezbędne z punktu widzenia zapewnienia zasad zrównoważonego rozwoju w rozwoju lokalnym. Inwestycje jako kryterium optymalizacji modelu, charakteryzują w istocie kryteria szczegółowe, takie jak zakres rzeczowy inwestycji, rodzaj technologii, harmonogram realizacji inwestycji. Inwestycje infrastrukturalne wodociągowo-kanalizacyjne związane są z aspektem środowiskowym dotyczącym zadań z zakresu ochrony środowiska, którym odpowiada kryterium „environment” z ESG i odpowiednio KPI środowiskowemu.

W przypadku inwestycji istotne jest określenie odpowiedniego zakresu rzeczowego, określenie wysokości niezbędnych nakładów, a następnie stworzenie harmonogramu rzeczowo-finansowego przedsięwzięcia. W przypadku wystąpienia kumulacji wysokości nakładów inwestycyjnych, które byłyby trudne do sfinansowania przy założonym kryterium optymalizacji (dostępność cenowa), projekty należałoby etapować, bądź przyznać najbiedniejszym mieszkańcom gminy dopłaty do taryf.

5. Modelowanie obciążeń podatkowych

To kluczowy element określenia struktury podmiotowej w projekcie; ze względu na różnice w opodatkowaniu podatkiem VAT, JST oraz spółek prawa handlowego, oraz ze względu na podatek CIT należy w każdym przypadku rozpoznać wieloletni (w kontekście kolejnych pokoleń) wpływ obciążeń podatkowych związanych z poszczególnymi wariantami struktury podmiotowej – osobno dla struktur finansowanych bezpośrednio z budżetu JST oraz osobno dla spółki prawa handlowego, oraz osobno dla wariantów uwzględniających PPP.

6. Modelowanie sytuacji budżetowej JST

Analiza sytuacji budżetowej gminy w oparciu o dane historyczne oraz planowanie tej sytuacji na przyszłość w oparciu o strategie i plany rozwojowe JST pozwala określić planowane poziomy zadłużenia gminy oraz jej możliwości budżetowe dotyczące wydatkowania środków budżetowych w przyszłych okresach na zadania z zakresu rozbudowy infrastruktury wod.-kan. Jest to istotne z tego powodu, że jak wskazały badania, połączenie możliwości budowy infrastruktury przez podmioty gminne (np. spółki komunalne) wraz ze wsparciem tych podmiotów zarówno finansowym, jaki i rzeczowym przyczynia się do szybszego rozwoju infrastruktury gminnej i jednocześnie obniża koszt kapitału własnego.

7. Prognozowanie kosztów

Czynnik (etap) związany z kosztami obejmuje identyfikację i prognozowanie (modelowanie) kosztów działalności operacyjnej (koszty eksploatacji oraz koszty utylizacji),

koszty działalności finansowej i koszty inwestycyjne. Koszty inwestycyjne obejmują koszty zakupu gruntów, koszty projektowe, koszty budowy, koszty pozyskania środków finansowania. Koszty eksploatacyjne obejmują koszty energii, koszty chemikaliów, koszty personelu oraz koszty konserwacji. Koszty utylizacji obejmują koszty demontażu, koszty transportu oraz koszty składowania odpadów. Istotą tego elementu modelu jest możliwie najbardziej dokładne przeanalizowanie poszczególnych kosztów związanych z realizacją, funkcjonowaniem i ewentualną utylizacją systemu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, stąd powyższej listy nie należy używać jako zamkniętego katalogu. Planowanie kosztów winno również uwzględniać ich pieniężny i niepieniężny charakter.

8. Prognozowanie przychodów

Identyfikacja i prognozowanie przychodów obejmują przychody ze sprzedaży wody, przychody ze sprzedaży ścieków oraz przychody z opłat za podłączenie do sieci i przychody z innych usług. Przychody z innych źródeł to m. in. przychody z dzierżawy, przychody z reklam oraz przychody z innych działań. Istotnym elementem są również pozostałe przychody operacyjne, w grupie których znajduje się grupa przychodów niepieniężnych związanych z rozliczeniami pozyskanych dotacji, co skutkuje koniecznością podwyższenia podstawy opodatkowania bez występowania faktycznego przepływu pieniądza. Na tym etapie warto zwrócić uwagę na ewentualne sprzężenie zwrotne między etapami (czynnikami) modelu. W tym miejscu jest to weryfikacja obciążeń podatkowych dokonana we wcześniejszym etapie.

9. Finansowanie

Finansowanie, czyli identyfikacja, wybór i charakterystyka źródeł finansowania, w tym w szczególności prognoza i szacowanie kosztów finansowania oraz szacowanie ryzyka finansowania. Źródła finansowania obejmują środki własne, zewnętrzne środki bezzwrotne i zwrotne (obligacje, kredyty, pożyczki), a w szczególności zrównoważone „warianty” tych źródeł. Koszt finansowania obejmują koszty pozyskania danego finansowania, koszty udzielenia gwarancji lub innej formy zabezpieczenia, koszty obsługi finansowej oraz koszty odsetkowe. Ryzyko finansowania obejmuje ryzyko stopy procentowej, ryzyko walutowe w przypadku kredytów walutowych oraz wszelkie inne ryzyka mogące skutkować bądź zwiększeniem kosztów finansowych, wzrostem kosztów trudności finansowych trudnościami, bądź przypadkami naruszenia zapisów umowy, co zaś może prowadzić do postawienia kredytu w stan natychmiastowej wymagalności. W przypadku inwestycji służących lokalnej społeczności istotnym jest maksymalizowanie udziału bezzwrotnych źródeł finansowania –

dotacji, gdyż, poza koniecznością pokrycia kosztów przygotowania wniosku, rozliczania projektu, źródło to charakteryzuje zerowy koszt kapitału. W punkcie tym należy pamiętać o finansowaniu również kapitału obrotowego netto (np. ewentualne pomostowe finansowanie VAT).

10. Rentowność

Wskaźniki rentowności często w przypadku przedsiębiorstw i projektów wodociągowo-kanalizacyjnych są niższe niż w przypadku projektów sektora prywatnego, jednakże pamiętać należy, iż produkty projektów infrastrukturalnych z zakresu wodociągów i kanalizacji służyć mają potrzebom lokalnej społeczności, dlatego istotna jest strukturyzacja finansowania, która ciężar obsługi związany z użytkowaniem infrastruktury pozostawia na poziomie akceptowalnym społecznie. W tym punkcie należy uwzględnić potencjalnie wyższą efektywność gospodarowania spółek prawa handlowego, w których czynnikiem motywacyjnym jest zysk, a z zyskiem wiąże się konieczność odprowadzenia podatku. Zysk jednakże, a dokładniej rzecz ujmując jego pieniężny charakter jest źródłem finansowania nowych inwestycji, bądź spłaty zobowiązań. Warto również pamiętać o konieczności prowadzenia inwestycji odtworzeniowych dotyczących zdekapitalizowanych składników majątkowych, których źródłem finansowania (co do zasady) powinna być amortyzacja. W praktyce jednak, dla aktywów amortyzowanych przez wiele lat, wartość odtworzeniowa będzie znacznie wyższa (skumulowana inflacja z okresu życia środka trwałego), dlatego istotne jest planowanie wskaźników rentowności sprzedaży netto powyżej poziomów inflacji.

11. Modelowanie dostępności cenowej

Dostępność cenowa jest kluczowa z perspektywy strukturyzacji finansowania w warunkach zrównoważonego rozwoju. Dostępność cenowa usług zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków jest kluczowym czynnikiem zapewnienia równego dostępu do podstawowych usług komunalnych dla wszystkich obywateli. Wskaźnik dostępności cenowej jest to relacja średniej wielkości opłat, jakie gospodarstwo domowe uiszcza co miesiąc z tytułu zużycia wody i odprowadzania ścieków w relacji do dochodu rozporządzalnego tegoż gospodarstwa domowego. Wskaźniki te liczone są na podstawie danych statystycznych uwzględniających dochód rozporządzalny gospodarstwa domowego, średnią wielkość gospodarstwa domowego, średnie dobowe zużycie wody w gospodarstwie domowym. Ten etap związany jest bezpośrednio z kryterium „social” z ESG – i odpowiednio KPI społeczne).

12. Zarządzanie i komunikacja w projekcie

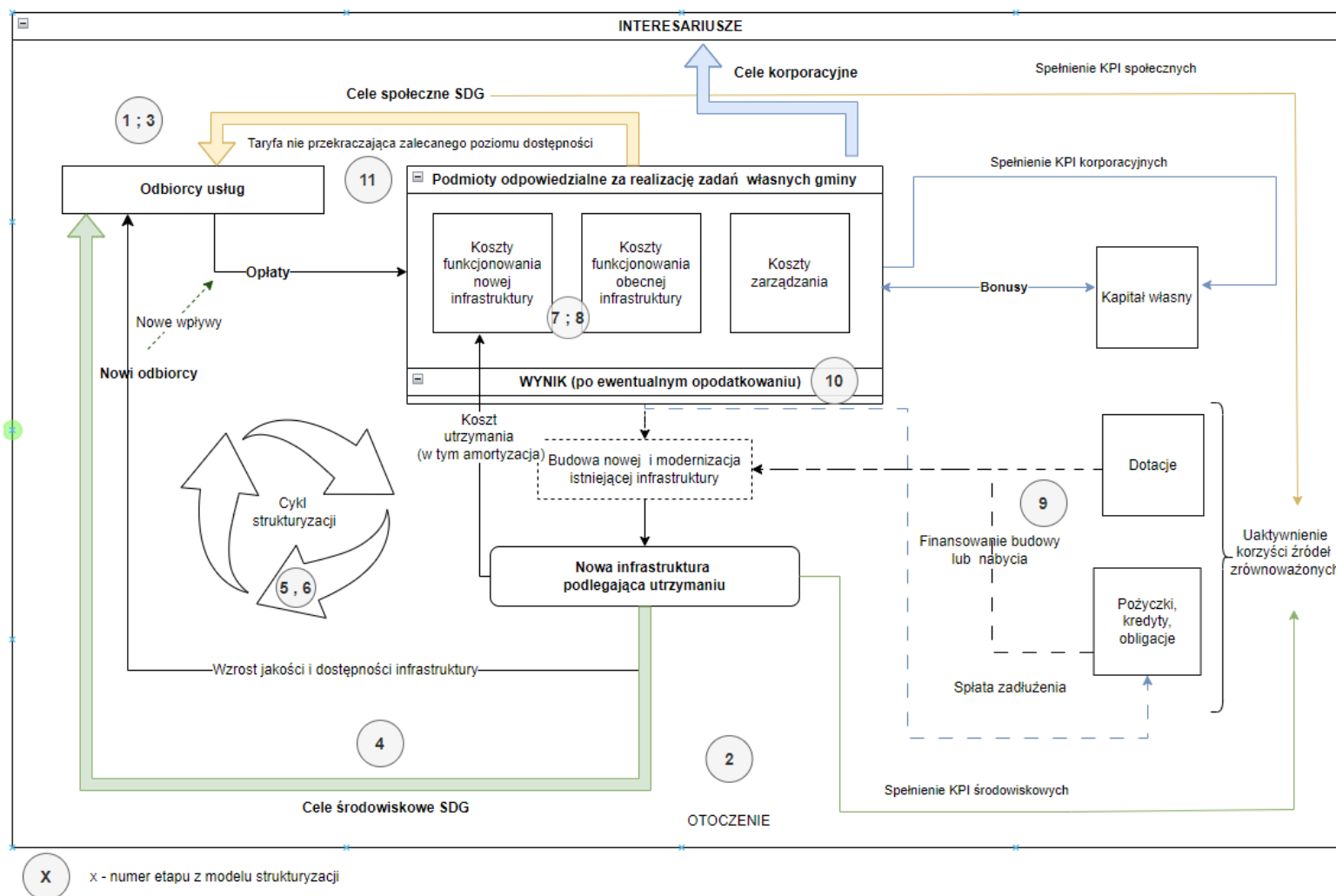
Zarządzanie i komunikacja winno być zorganizowane i odbywać się w oparciu o nowoczesne metody zarządzania w sektorze publicznym, np. informowanie i konsultowanie z interesariuszami kształtu projektu i jego wpływu na lokalną społeczność; pozyskanie uchwały o akceptacji organu nadzorującego JST – rady gminy w przypadku gmin (chodzi tutaj o uwzględnianie głosów i potrzeb społecznych oraz tworzenie atmosfery konstruktywnego i otwartego dialogu). W tam zakresie analizowany jest aspekt – społeczny zrównoważonego rozwoju – dotyczący kampanii informacyjnych i działań społecznych związanych z promowaniem zrównoważonego rozwoju środowiska (kryterium „social” z ESG – KPI społeczne). Etap/czynnik związany jest z realizacją /wdrożeniem zasad zarządzania w zgodzie z koncepcją zrównoważonego rozwoju, ale też w zgodzie z nowoczesnym podejściem do zarządzania publicznego, opartego przede wszystkim na współrzędzeniu i wartości publicznej; stosowane mierniki mogą bazować na kryterium „governance” z ESG (KPI dot. zarządzania/ładu korporacyjnego).

Okresem, który model powinien brać pod uwagę w prognozach, powinien być zbliżony do czasu życia projektu, co w przypadku infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej oznacza okres minimum 30 lat, z zastrzeżeniem malejącej wartości poznawczej danych prognozowanych wraz z kolejnymi okresami prognozy.

Problem doboru właściwej struktury podmiotowej winien być rozpatrywany poprzez wykonanie całościowej analizy składającej się ze wszystkich opracowanych czynników, a następnie optymalizowany w kontekście kryterium dostępności cenowej dla każdego wariantu struktury podmiotowej (np. osobno dla zakładu budżetowego, osobno dla spółki z o.o.)

Choć autorski model przedstawiony jest w postaci listy 12 etapów dotyczących określonych czynników, to etapy te są powiązane, a między czynnikami występuje sprzężenie zwrotne. Autorski model strukturyzacji można zatem przedstawić w formie schematu koncepcyjnego, obrazującego główne komponenty modelu i ich wzajemne relacje (Rysunek 22).

Rysunek 22. Koncepcja autorskiego modelu strukturyzacji finansowania



Źródło: opracowanie własne.

Schemat modelu strukturyzacji finansowania wskazuje na cykl, co oznacza, że nie tylko etapy są powiązane, ale również że w określonych interwałach należy wykonać ponownie analizy i cykl obliczeń poszczególnych wartości modelu po to, aby zweryfikować, czy zmieniające się warunki nie wpłynęły na zmianę optymalnej struktury (na przykład nowe źródła finansowania, nowe możliwości prawne przewidujące możliwość powołania nowych podmiotów prawnych, podlegających zwolnieniom podatkowym, istotne zmiany w dochodach rozporządzalnych ludności skutkujące koniecznością zmniejszenia (lub nie podwyższania taryf), lub otwierające możliwość podwyższenia taryfy w celu sfinansowania nowych zadań). Długość interwału zależy od istotności zmian dokonujących się w otoczeniu zewnętrznym lub w środowisku wewnętrznym. Ze względu na prącochłonność, przy zachowaniu tempa zmian warunków podejmowania decyzji, jak w ostatnich 10 latach, można zaproponować realizowanie kolejnych iteracji raz na 5 lat.

8.2. Krańcowy właściciel przedsiębiorstwa komunalnego

Dodatkowego, szerszego komentarza, wymaga etap modelu związany z finansowaniem inwestycji infrastrukturalnych w warunkach zrównoważonego rozwoju oraz kwestia dostępności cenowej.

Należy wskazać, że nadmierne zadłużanie się w celu realizacji inwestycji może stać w sprzeczności z celami zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w dłuższej perspektywie. Sformułowaniem „nadmierne” zadłużenie można określić taki poziom zadłużenia, którego spłata negatywnie wpływa na poziom jakości życia przyszłych pokoleń, w szczególności pozbawia lub ogranicza tym pokoleniom podstawowe prawa człowieka. Nadmierne zadłużanie się na inwestycje infrastrukturalne może prowadzić do przerzucenia ciężaru obsługi długu na przyszłe pokolenia, co stoi w sprzeczności z zasadą zrównoważonego rozwoju, która zakłada zaspokajanie potrzeb obecnych pokoleń bez umniejszania szans przyszłych pokoleń. Po drugie, wysokie koszty obsługi zadłużenia mogą ograniczyć dostępne środki na inne ważne cele zrównoważonego rozwoju, takie jak ochrona środowiska, edukacja czy ochrona zdrowia, co może negatywnie wpłynąć na realizację pozostałych SDGs. Po trzecie, nadmierne zadłużenie może prowadzić do kryzysu zadłużeniowego, który zaś może mieć poważne konsekwencje gospodarcze i społeczne, takie jak recesja, wzrost bezrobocia i ubóstwa. Wreszcie, warunki pomocy finansowej narzucane przez instytucje międzynarodowe w zamian za pomoc w

obsłudze zadłużenia mogą ograniczać inwestycje w usługi publiczne i realizację praw człowieka, co również jest sprzeczne z celami zrównoważonego rozwoju. Z drugiej strony, odpowiednie zarządzanie długiem i rozsądne inwestycje w infrastrukturę mogą również wspierać zrównoważony rozwój, zapewniając dostęp do podstawowych usług, takich jak woda, kanalizacja i energia. Kluczowe jest znalezienie równowagi między inwestycjami a poziomem zadłużenia.

W przypadku finansowania usług wodociągowo-kanalizacyjnych powstaje też pytanie o koszt kapitałów własnych. W sytuacji szacowania kosztu kapitału własnego przedsiębiorstwa komunalnego, któremu powierzono zadanie własne z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, koszt kapitału własnego przedsiębiorstwa komunalnego jest teoretycznie zerowy. Wynika to z faktu, iż każda gmina jest z mocy prawa zobligowana do zapewnienia jej mieszkańcom usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, dla świadczenia których niezbędna jest infrastruktura techniczna. Oznacza to w praktyce, że gmina nie pozwoli na upadłość przedsiębiorstwa komunalnego wodociągowo-kanalizacyjnego, któremu powierzyła obowiązki realizacji zadania własnego. Gmina zapewni mieszkańcom ciągłość korzystania z usług wykupując majątek przedsiębiorstwa lub podejmie działania zmierzające do poprawy sytuacji finansowej przedsiębiorstwa w postaci wniesienia do przedsiębiorstwa środków pieniężnych aportem. Działania te gmina sfinansuje z dochodów, w których największy udział mają są podatki – źródło kapitału dla gmin o zerowym koszcie, w sensie finansowej oczekiwanej stopy zwrotu w długim okresie. Jednocześnie, odwołując się na podstawie analogii do finansów korporacji, E. Brigham i L.C. Gapeński definiują koszt kapitału własnego (akcyjnego pochodzącego z zysków zatrzymanych) jako stopę dochodu, jakiej wymagają akcjonariusze od zwykłego kapitału akcyjnego³⁷³. W przypadku bowiem wypłaty dywidendy z zysku po opodatkowaniu, dywidenda ta staje się własnością akcjonariuszy. Akcjonariusze mogą wówczas zainwestować środki pochodzące z dywidendy w inne przedsięwzięcie o wyższej stopie zwrotu. Oczywiście wolą akcjonariuszy będzie pozostawienie środków pieniężnych w przedsiębiorstwie w sytuacji, gdy akcjonariusze ci nie będą mieli lepszej alternatywy inwestycyjnej. W kontekście tej argumentacji, warto ponownie zastanowić nad kosztem kapitału własnego przedsiębiorstw komunalnych realizujących zadanie własne gminy w sytuacji, gdy bezpośrednimi odbiorcami tychże usług są mieszkańcy gminy. Czy bowiem twierdzenie, że właściciel spółki komunalnej

³⁷³ E.F. Brigham, L.C. Gapeński, *Zarządzanie Finansami*, Tom 1, Warszawa 2000, s. 244-245.

zainteresowany jest wypłatą dywidendy oraz maksymalizacją zysków przedsiębiorstwa jest uzasadnione? W poszukiwaniu odpowiedzi na to pytanie, zostanie wykorzystana autorska koncepcja „krańcowego właściciela przedsiębiorstwa komunalnego”, w myśl której, krańcowym właścicielem przedsiębiorstw komunalnych, czyli takich, których właścicielem jest gmina, są wszyscy mieszkańcy tej gminy. Przedsiębiorstwa komunalne mogą w prosty sposób zwiększyć swój zysk poprzez podwyższenie stosowanych stawek cenowych za swoje usługi. Ale krańcowy właściciel przedsiębiorstwa nie będzie zainteresowany maksymalizowaniem zysku przedsiębiorstwa komunalnego – z jego punktu widzenia, istotny będzie jak najniższy poziom stosowanych przez przedsiębiorstwo cen, przy którym jakość świadczonych usług pozostaje na pożądanym poziomie, działania przedsiębiorstwa pozostaną zgodne z prawem, a przedsiębiorstwo będzie w stanie sfinansować zadania wpływające pozytywnie na realizację celów zrównoważonego rozwoju. Z tego powodu domniemywać należy, że koszt kapitału własnego przedsiębiorstwa komunalnego z punktu widzenia krańcowego właściciela dążyć winien w długiej perspektywie do zera. Wynika to wprost z braku oczekiwań co do wypracowywania jakiegokolwiek zysku przez przedsiębiorstwo komunalne. Podkreślić należy, iż owo założenie dotyczyć winno długiej perspektywy czasowej, bowiem strategiczne zapewnienie właściwego poziomu usług komunalnych, których świadczenie wymaga wysokich nakładów inwestycyjnych związanych z budową infrastruktury technicznej może się niejednokrotnie wiązać z koniecznością poniesienia wyższych nakładów optymalizacyjnych w początkowym okresie, które w dłuższej perspektywie przyczynią się do spadku kosztów operacyjnych.

Kontynuując rozważania o koszcie kapitału własnego przedsiębiorstwa komunalnego pamiętać należy o alternatywnych możliwościach inwestycyjnych tegoż przedsiębiorstwa. Alternatywa inwestycyjna staje się bowiem łatwym benchmarkiem w ocenie kosztu kapitału własnego przedsiębiorstwa w przypadku, gdy podejmowana jest próba oceny opłacalności projektu inwestycyjnego, w który przedsiębiorstwo rozważa możliwość zainwestowania. Zadać sobie należy wówczas pytanie o stopę dyskontową, jaką należy przyjąć w analizie opłacalności tego projektu. Przedsiębiorstwo posiada alternatywę inwestycyjną w postaci zakupu papierów wartościowych Skarbu Państwa o stopie procentowej uznawanej za wolną od ryzyka. Z tego powodu uznać należy, że koszt kapitału własnego, stosowany do oceny przedsięwzięć nie może być równy zeru, jest bowiem powiązany z wartością stopy zwrotu najlepszej alternatywy inwestycyjnej. Ze względu na powyższe argumenty przyjąć należy, że koszt kapitału własnego przedsiębiorstwa komunalnego, świadczącego usługi dla lokalnej społeczności, jest wartością

dążącą z prawej strony do wartości stopy zwrotu najlepszej alternatywy inwestycyjnej uzyskanej przez przedsiębiorstwo komunalne (przy podobnym stopniu ryzyka); a z punktu widzenia krańcowego właściciela przedsiębiorstwa komunalnego, czyli mieszkańca gminy, koszt kapitału własnego z lewej strony dąży do zera, przez co nie występuje oczekiwanie do ustalenia określonej kwoty zysku netto tegoż przedsiębiorstwa poprzez politykę cenową, który miałby zostać przeznaczony na wypłatę dywidendy. Powyższe, należy wykorzystać w przypadku podejmowania decyzji dotyczących doboru struktury finansowania projektów infrastrukturalnych przedsiębiorstwa komunalnego. Okazuje się bowiem, że w przypadku, gdy przedsiębiorstwo staje przed wyborem finansowania nakładów kapitałem własnym, bądź kapitałem dłużnym, finansowanie kapitałem własnym jest bardziej efektywne, ponieważ koszt kapitału dłużnego będzie wyższy od utraconego kosztu alternatywnego najlepszej inicjatywy inwestycyjnej tego przedsiębiorstwa. W praktyce oznacza to, że najczęściej najkorzystniejsze będzie finansowanie rozwoju przedsiębiorstwa komunalnego z zatrzymanych zysków – jeśli takowe podmiot posiada, chyba, że przedsiębiorstwo będzie mogło skorzystać z preferencyjnych (o koszcie niższym od alternatywy inwestycyjnej) źródeł zwrotnych, lub bezzwrotnych źródeł zewnętrznych (dotacje).

Z powyższego również wynika, iż ograniczeniem w swobodnym kształtowaniu planowanych wysokości zysków przeznaczanych na finansowanie inwestycji, co z punktu widzenia kosztu kapitału powinno być pierwszym wyborem przedsiębiorstwa komunalnego jest jednak zdolność mieszkańców do ponoszenia opłat (skalkulowanych na podstawie kosztów oraz niezerowego zysku). W sytuacji, gdy stopa zysku, jaką należałoby zastosować w celu sfinansowania nakładów inwestycyjnych byłaby zbyt wysoka z punktu widzenia społecznej akceptowalności ceny, rozważyć należałoby finansowanie nakładów ze zwrotnych źródeł zewnętrznych (na przykład konieczność sfinansowania wkładu własnego projektu współfinansowanego przez UE). Taka konstrukcja umożliwia rozłożenie konieczności podniesienia cen w dłuższym okresie, jednakże może też zmniejszyć efektywność finansową przedsiębiorstwa komunalnego na skutek odprowadzanych do dawców kapitału odsetek, gdy koszt odsetkowy byłby wyższy od pozytywnych efektów uzyskanych w drodze realizacji inwestycji. W przypadku finansowania rozwoju infrastruktury z zatrzymanego zysku, zysk ten jest źródłem finansowania bezzwrotnego. Nie podlega spłatom, tak więc w przyszłości, w okresie użytkowania wybudowanych z zysku aktywów, wkalkulowana w koszty amortyzacja aktywów przysłuży się do wygenerowania pewnej wielkości środków pieniężnych przeznaczanych na utrzymanie obiektu w stanie nie pogorszonym, a także na działania

odtworzeniowe. Do ustalenia przez przedsiębiorstwo jest kolejno takie oszacowanie wysokości zysku w kolejnych latach, który pokryje przyszły koszt odtworzenia aktywów w porównaniu do historycznego kosztu ich wybudowania/nabycia. Oszacowana w powyższy sposób prognoza winna być punktem wyjścia do kalkulowania wartości oraz horyzontu czasowego programów inwestycyjnych. W kolejnym kroku należałoby przeprowadzić badanie wskaźników dostępności cenowej usług przedsiębiorstwa. Dopiero ten wskaźnik pozwala ocenić, czy proponowana wysokość ceny za usługi przedsiębiorstwa nie jest zbyt wysoka. Przedsiębiorstwa komunalne świadczące usługi polegające na realizacji zadań własnych gmin, szczególnie w sferach takich jak zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków działają na rynku monopolistycznym, przez co nie występuje tutaj niewidzialna ręka rynku pełniąca funkcję regulacji cen. Dzięki wskaźnikowi dostępności cenowej można ocenić maksymalny pułap cenowy usług, a w sytuacji osiągnięcia górnej granicy stanowiącej limit kształtowania cen, należy rozważyć sięgnięcie po alternatywne źródła kredytowania, w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo zmuszone jest zrealizować duży program inwestycyjny. Kluczowym aspektem kalkulacji finansowania projektów infrastrukturalnych jest bowiem sporządzenie wieloletniej prognozy finansowej uwzględniającej przewidywane wielkości poszczególnych parametrów ekonomicznych i dobór takiej ich kombinacji, aby z punktu widzenia krańcowego właściciela osiągnąć cel, jakim jest wysoka jakość usług za akceptowalną społecznie cenę. Wydaje się, że rozwiązaniem tego dylematu byłoby oszacowanie i wkalkulowanie w taryfę takiej stopy zysku, która zarówno pozwoliłaby na pełne odzyskanie nakładów na odtworzenie istniejącego majątku, jak również na finansowanie przynajmniej w części rozwoju posiadanej infrastruktury. Każdorazowo mieć jednak należy na względzie sytuację ekonomiczną lokalnej społeczności/odbiorców usług, którzy bezpośrednio ponoszą koszty funkcjonowania przedsiębiorstw infrastrukturalnych.

Akceptowalne społecznie opłaty za pobór wody i odprowadzanie ścieków wynoszą obecnie, zgodnie z zaleceniami Międzynarodowego Stowarzyszenia ds. Wody, do 3% dochodów rozporządzalnych gospodarstwa domowego. Wiele organizacji i rządów zasugerowało różne progi maksymalnej dostępności cenowej: 3-5% wskazał Bank Światowy, 5% – Azjatycki Bank Rozwoju, 2,5% podaje Agencję Ochrony Środowiska Stanów Zjednoczonych i 3% – OECD³⁷⁴. Poziom dostępności cenowej, kalkulowany odrębnie dla

³⁷⁴ T.S. Fagundes, R.C. Marques, T. Malheiros, *Water affordability analysis: a critical literature review*, „Aqua – Water Infrastructure, Ecosystems and Society” 2023, t. 72, nr 8.

każdego okresu analizy, jest szczególnym, bo wynikającym z celów zrównoważonego rozwoju, kryterium optymalizacji modelu strukturyzacji.

8.3. Weryfikacja modelu

Elementy autorskiego modelu strukturyzacji finansowania infrastrukturalnych projektów wodociągowo-kanalizacyjnych oceniono z zastosowaniem współczynnika korelacji rang Spearmana. Jest to nieparametryczna miara statystyczna używana do oceny siły i kierunku monotonicznej zależności między dwiema zmiennymi. Współczynnik ten jest miarą korelacji rangowej, co oznacza, że opiera się na rangach obserwacji, a nie na ich wartościach surowych, przyjmuje wartości od -1 do +1, gdzie -1 oznacza idealną ujemną korelację, +1 idealną dodatnią korelację, a 0 brak korelacji. Bada zależności monotoniczne, niekoniecznie liniowe, co czyni go bardziej elastycznym niż współczynnik korelacji Pearsona. Współczynnik Spearmana stosuje się m.in. gdy dane mają charakter jakościowy, ale można je uporządkować, bądź zmienne są ilościowe, ale ich liczebność jest niewielka. Kalkulacja współczynnika została dokonana w 3 etapach.

Etap 1. Weryfikacja stosowania czynników modelu strukturyzacji

Elementy autorskiego modelu strukturyzacji finansowania infrastrukturalnych projektów wodociągowo-kanalizacyjnych oceniono z zastosowaniem współczynnika korelacji rang Spearmana. W pierwszym kroku użyto skali dychotomicznej przyjmującej wartości 1 (TAK) / 0 (NIE) Kryteria przyznawania poszczególnych wartości opisano pod tabelą (Tabela 36).

Tabela 36. Weryfikacja elementów modelowego postępowania badanych podmiotów

L.p.		Gdynia	Sopot	Szemud	Kosakowo	Reda	Rumia	Wejherowo - gmina miejska	Wejherowo - gmina wiejska	Gmina Pruszcz Gdański	Gdańsk	Suchy Dąb
1	Czynniki demograficzne:											
a	wielkość przyrostu naturalnego	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1
b	badanie wpływu migracji ludności (do i z gminy)	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1
c	oszacowanie dochodu rozporządzalnego mieszkańców gminy	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0
2	Modelowanie aspektów makroekonomicznych:											
a	poziom inflacji	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
b	stawki referencyjne NBP np. WIBOR/WIRON	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1
3	Modelowanie popytu:											
a	popyt ze strony ludności	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
b	popyt zgłaszany przez przedsiębiorstwa	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
c	popyt ze strony innych podmiotów	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
4	Inwestycje (KPI środowiskowe)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
5	Modelowanie obciążeń podatkowych											
	podatek VAT	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1
	podatek CIT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6	Modelowanie sytuacji budżetowej JST	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1
7	Prognozowanie kosztów	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
8	Prognozowanie przychodów	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
9	Finansowanie	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1
10	Rentowność	1	1	0	0	1	1	1	0	0	1	0
11	Modelowanie dostępności cenowej (KPI społeczne)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12	Zarządzanie i komunikacja (KPI dot. zarządzania/ładu korporacyjnego)	1	1	0	0	1	1	1	0	0	1	0
	RAZEM	14	15	8	9	14	14	14	13	13	15	13

Źródło: opracowanie własne.

Ad.1) (a, b). Modelowanie czynników demograficznych związanych z migracją i przyrostem naturalnym, zweryfikowano na podstawie dokumentacji finansowej projektów realizowanych z wykorzystaniem środków UE, bądź na podstawie sprawozdań z działalności spółek. Brak informacji o modelowaniu tych informacji dotyczył gmin Szemud i Kosakowo.

Ad. 1) (c). Informację dot. prognozowania wielkości dochodu rozporządzalnego zweryfikowano na podstawie informacji o realizowaniu projektów dofinansowanych z UE – był to element wymagany przez NFOŚiGW przy ocenie wniosków o dofinansowanie, pod warunkiem, że nie minęło więcej niż 5 lat od ostatniej informacji o realizacji takiego projektu. W sprawozdaniach z działalności podmioty nie publikują informacji o obliczeniu tego parametru bądź wykorzystaniu informacji z GUS.

Ad. 2) Modelowanie aspektów makroekonomicznych zweryfikowano na podstawie dokumentacji finansowej projektów realizowanych z wykorzystaniem środków UE bądź na podstawie sprawozdań z działalności spółek. Brak informacji o modelowaniu tych informacji w zakresie stawek referencyjnych dotyczył gmin Szemud i Kosakowo.

Ad. 3) Modelowanie popytu jest elementem wymagany obecnymi przepisami Ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków. Przyjęto zatem, że wszystkie podmioty realizują to zadanie. Jednocześnie, warto byłoby ocenić jakość opracowanych prognoz, jednakże autor nie posiadał danych do wykonania takiego porównania.

Ad. 4) Inwestycje – wszystkie podmioty realizują zadania polegające na budowie, rozbudowie, bądź modernizacji infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej, zatem można przyjąć, że wszystkie realizują cel środowiskowy SDG.

Ad. 5) Modelowanie obciążeń podatkowych. Punkt ten dotyczy w istocie kwestii organizacyjnej, czyli podejmowania decyzji o wyborze odpowiedniego podmiotu, któremu następnie powierzone zostanie zadanie własne gminy. Aspekty podatkowe są jednym z ważniejszych kryteriów decyzyjnych związanych z powołaniem lub nie danego podmiotu. W przypadku podatku VAT, uznać można, że było to kryterium decyzyjne w przypadku Gdańska, Sopotu, Gminy Pruszcz Gdański, Gminy Szemud, Gminy Suchy Dąb. W pozostałych przypadkach ewentualne kalkulowanie podatku VAT nie wpływało na stan zastany (KZG). Jeśli chodzi natomiast o podatek CIT, to wielkość podatku płaconego nie stanowiła kryterium decyzyjnego dotyczącego wyboru podmiotu.

Ad. 6) Kondycja finansowa – jakkolwiek wszystkie gminy sporządzają prognozę budżetu, to w kontekście podjęcia decyzji o wyborze podmiotu do realizacji zadania własnego jedynie Gmina wiejska Wejherowo, Gmina Pruszcz Gdański, Gmina Gdańsk, Gmina Sopot oraz Gmina Suchy Dąb wykonały to zadanie.

Ad. 7 i Ad. 8) Wszystkie podmioty prognozują swoje przychody i koszty, co wynika z obowiązków narzuconych ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków. Autor nie pozyskał jednak informacji o okresie i jakości prognozowania tych elementów.

Ad. 9) W zakresie finansowania przyznawano ocenę 1 wówczas, gdy realizowane projekty były dofinansowane ze środków dotacyjnych, bądź były finansowane pożyczkami preferencyjnymi (zrównoważonymi).

Ad. 10) ocenę 1 przyznano w przypadkach, w których średni wskaźnik rentowności netto był wyższy od średniego wskaźnika inflacji za cały badany okres. Podejście takie odpowiada założeniu finansowania części nakładów inwestycyjnych z zysku.

Ad. 11) Modelowanie dostępności cenowej – żadna z Gmin nie realizuje regularnej oceny stopnia dostępności cenowej oferowanych usług. Ze względu na znaczenie tego kryterium odpowiedź „TAK” oznaczać musiałaby regularną kalkulację wskaźnika dostępności cenowej raz do roku.

Ad. 12) Zarządzanie i komunikacja w projekcie – kampanie edukacyjne realizują jedynie duże i bogate podmioty takie jak KZG oraz spółki GIWK sp. z o.o. oraz Gdańskie Wodociągi S.A.

Tabela 36 w wierszu „RAZEM” zawiera sumę prezentującą spełnienie kryteriów wskazanych w modelu strukturyzacji. Na maksymalną liczbę punktów wynoszącą 18, Gdańsk i Sopot uzyskały noty wynoszące 15, co oznacza, że w procesie strukturyzacji uwzględniają 15 z 18 czynników. Najmniej czynników – 8 i 9 uwzględniają odpowiednio gminy Szemud i Kosakowo. Wszystkie badane podmioty badają popyt, prognozują swoje koszty i przychody, czy uwzględniają w swych analizach poziom inflacji. W różny jednak sposób poszczególne podmioty podchodzą do czynników demograficznych, nie wszystkie wyznaczają odpowiednie wysokości poziomów rentowności, tak jak nie wszystkie wykorzystują w finansowaniu inwestycji źródła zrównoważone. Tak więc możliwości w zakresie konstrukcji modeli są tutaj minimum dwie : albo kryteria dotyczące struktury finansowania realizowanych projektów

wykorzystujące źródła zrównoważone i dotacje, jak również parametry podatkowe, finansowanie inwestycji z budżetów gmin oraz czynniki dotyczące jakości zarządzania należą do czynników efektywności zarządzania sensu largo, albo w grupie wszystkich analizowanych kryteriów należy w inny sposób podejść do kwantyfikacji poprzez odejście od skali dychotomicznej na rzecz skali o większej rozpiętości, która dokładniej pozwalałaby odzwierciedlić spełnienie kryteriów modelu.

Etap 2. Podsumowanie badań metodą case study i metodą projektową

W ramach podsumowania przeprowadzonych badań metodą case study i metodą projektową, wykorzystanych do opracowania autorskiego wieloetapowego i wielokryterialnego modelu strukturyzacji finansowania projektów infrastrukturalnych gmin, dokonano porównania wyników analizy studiów przypadku, opierając się na kryteriach wyznaczonych przez przyjętą dla analizy case study procedurę badawczą oraz dostępność cenową – kluczowe kryterium optymalizacji modelu.

Do analizy porównawczej wykorzystano kluczowe statystyki techniczne (etap 4 analizy case study), czyli stan zwodociągowania na koniec 2022 roku oraz stan skanalizowania na koniec 2022 roku. Są to wskaźniki wskazujące na poziom rozwoju infrastruktury komunalnej oraz, pośrednio, jakości życia. Można też powiedzieć, że są one odzwierciedleniem sytuacji budżetowej gminy (etap 1 case study) oraz efektem podejmowanych działań inwestycyjnych na danym terenie (etap 2 case study).

Wskaźniki dostępności cenowej zostały policzone przez autora badań w oparciu o informacje dotyczące wysokości taryfy w poszczególnych gminach publikowane w Internecie, na stronach BIP urzędów gmin, w prasie lokalnej. Dochód rozporządzalny przyjęto na podstawie danych GUS dla województwa pomorskiego. Wysokość średniego miesięcznego rachunku za wodę i ścieki obliczono na podstawie iloczynu średniego miesięcznego zużycia wody per capita w województwie pomorskim za dany rok (dane GUS) oraz sumy wysokości taryfy za 1m³ dostarczonej wody i 1m³ odprowadzanych ścieków powiększonego o obowiązującą w danym okresie stawkę podatku VAT. Wskaźnik dostępności cenowej liczono następnie jako iloraz średniej wysokości rachunku za wodę i ścieki (per capita) do wielkości dochodu rozporządzalnego (per capita). Dostępność cenowa została wyliczona w postaci średniej za cały badany okres. Następnie, jako efekt decyzji inwestycyjnych i finansowych, do porównania wybrano wskaźnik zadłużenia gminy i gminnych podmiotów wod.-kan. per capita (stan na koniec 2022 roku) (wskaźniki te analizowano w 1 etapie case studies).

Nie bez znaczenia pozostaje wysokość zadłużenia, jakie wygenerowały podmioty strukturyzacji po to, aby wytworzyć infrastrukturę zapewniającą dostęp do czystej i zdrowej wody, oraz odbierającej ścieki bytowe. Jak pokazano w rozdziale 7, finansowanie projektów infrastrukturalnych może się odbywać ze środków własnych (wówczas mieszkańcy w drodze ponoszenia opłat finansują wysokość nakładów inwestycyjnych albo gmina przeznaczająca na finansowanie tych nakładów w całości lub części środki budżetowe), natomiast, w sytuacji, gdy nakłady finansowane są długiem, ten dług stanowi obciążenie przyszłych pokoleń. Ze względu na długi okres badań (20 lat), autor zdecydował o uwzględnieniu tego czynnika w taki sposób, aby ocenić, jak w poszczególnych przypadkach wygląda kwestia zadłużenia przyszłych pokoleń – im mniejszy dług, tym lepiej.

W wyborze powyższych parametrów, kierowano się punktem widzenia mieszkańca gminy, czyli jej podstawowej i zarazem nadrzędnej jednostki, kluczowego interesariusza i końcowego właściciela systemu usług. Dla mieszkańca bowiem liczy się przede wszystkim wysokość opłaty za usługę, możliwość skorzystania z infrastruktury, oraz świadomość, że procesy oczyszczania ścieków spełniają normy środowiskowe. Porównanie poszczególnych przypadków wg wybranych charakterystyk przedstawiono poniżej (Tabela 37).

Tabela 37. Porównanie wybranych charakterystyk poszczególnych przypadków (2022)

Przypadek	Gmina	Stan zwodociągowania	Stan skanalizowania	Średnia dostępność cenowa	Zadłużenie Gminy na mieszkańca	Zadłużenie spółki gminnej na mieszkańca gminy (bez rozliczeń międzyokresowych)	Zadłużenie KZG	Zadłużenie razem
A	B	C	D	E	F	G	H	I=F+G+H
1	Kosakowo	100,00%	96,60%	1,88%	1 864,17	0,00	943,81	2 807,98
	Reda	95,00%	77,00%	1,68%	571,72			1 515,53
	Rumia	95,90%	89,80%	1,68%	1 028,35			1 972,16
	Wejherowo - Miasto	98,80%	98,80%	1,68%	1 843,82			2 787,63
	Szemud	96,70%	56,10%	1,78%	1 524,83	1 401,19		3 869,82
	Wejherowo - Gmina	85,90%	92,00%	1,12%	856,21			1 800,02
	Gdynia	98,20%	94,90%	1,68%	3 982,73			4 926,53
	Sopot	100,00%	100,00%	1,62%	1 866,20	95,62		1 961,82
2	Suchy Dąb	98,70%	60,70%	2,40%	2 584,67	0,00		2 584,67
3	Pruszcz Gdański	99,60%	90,40%	1,86%	343,21	338,56		681,78
4	Gdańsk	100,00%	96,70%	1,84%	2 232,37	651,98		2 884,36

Źródło: opracowanie własne.

W celu doprowadzenia wartości do porównywalności, wybrane wskaźniki przeliczono na wartości procentowe. Ww. przeliczenia wykonano z zastosowaniem następującego algorytmu:

1. dla stopnia zwodociągowania i skanalizowania: wartości przyjęto bez przekształceń, bo podane były w wartościach procentowych;
2. dla wskaźnika dostępności cenowej – wartość najmniejszą uznano za 100%, a wartości większe podzielono przez minimum, a następnie zastosowano odwrotność tak uzyskanego wskaźnika;
3. dla wielkości zadłużenia ogółem uznano za wartość referencyjną – 100%, a wartości większe podzielono przez minimum, a następnie zastosowano odwrotność tak uzyskanego wskaźnika.

Wyniki uzyskane w ten sposób przybierają wartości procentowe, gdzie 100% to wartość najlepsza w danej kolumnie, a pozostałe inne wartości są odpowiednio mniejsze od wartości najlepszej (najlepszy to najwyższy wskaźnik zwodociągowania i skanalizowania oraz najniższa wartość dostępności cenowej oraz najniższe zadłużenie per capita ogółem). Ostatnia kolumna stanowi średnią arytmetyczną z uzyskanych ocen cząstkowych (Tabela 38).

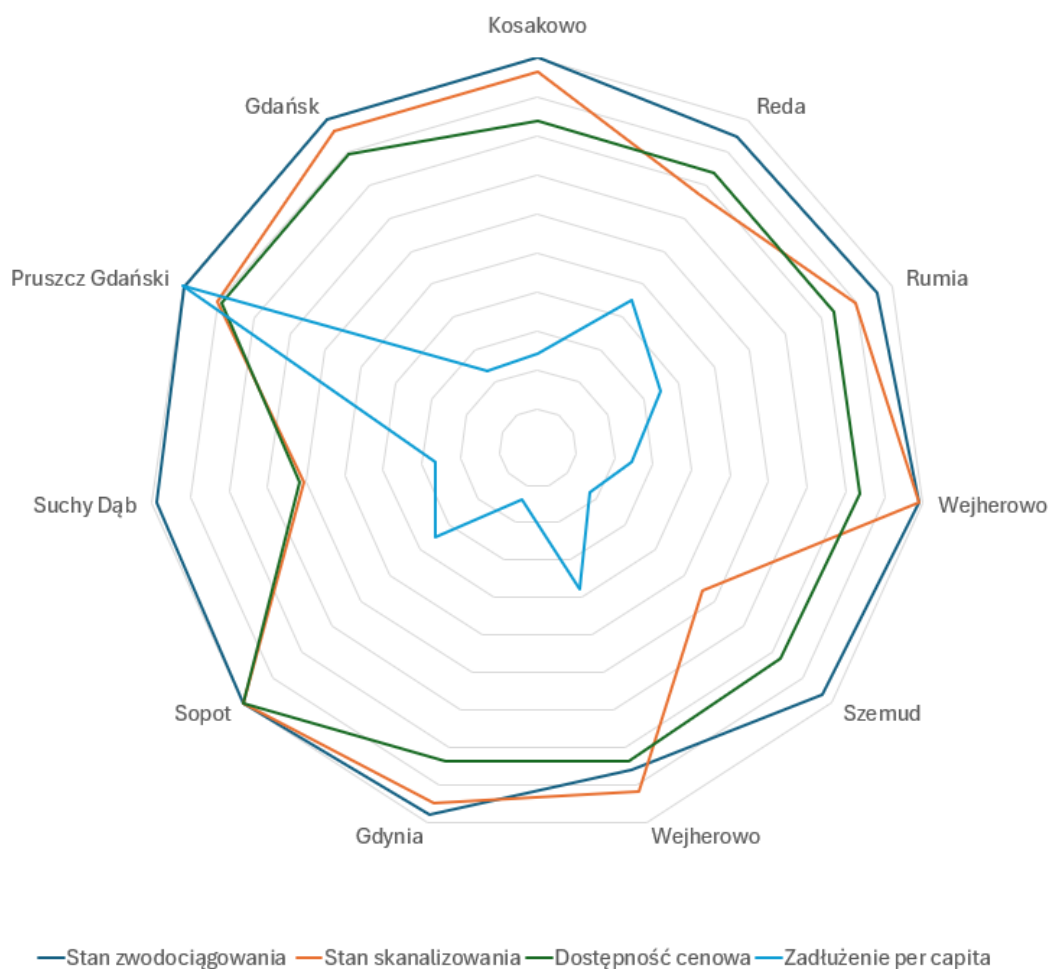
Tabela 38. Porównanie wybranych charakterystyk poszczególnych przypadków – wartości względne (2022)

przypadek	Gmina	Stan zwodociągowania	Stan skanalizowania	Dostępność cenowa	Zadłużenie per capita	Wagi równe
1	Kosakowo	100,00%	96,60%	83,76%	24,28%	76,16%
1	Reda	95,00%	77,00%	83,76%	44,99%	75,19%
1	Rumia	95,90%	89,80%	83,76%	34,57%	76,01%
1	Wejherowo	98,80%	98,80%	83,76%	24,46%	76,45%
1	Szemud	96,70%	56,10%	82,50%	17,62%	63,23%
1	Wejherowo	85,90%	92,00%	83,76%	37,88%	74,88%
1	Gdynia	98,20%	94,90%	83,76%	13,84%	72,67%
1	Sopot	100,00%	100,00%	100,00%	34,75%	83,69%
2	Suchy Dąb	98,70%	60,70%	61,80%	26,38%	61,89%
3	Pruszcz Gdański	99,60%	90,40%	89,19%	100,00%	94,80%
4	Gdańsk	100,00%	96,70%	89,67%	23,64%	77,50%

Źródło: opracowanie własne.

Kryteria z powyższej tabeli rzutowano na wykres radarowy (Wykres 79).

Wykres 79. Zestawienie charakterystyk względnych dla badanych przypadków



Źródło: opracowanie własne.

Uzyskane wyniki wskazują, że najbardziej efektywna jest strukturyzacja zastosowana w Gminie Pruszcz Gdański, dalej w Sopocie i Gdańsku.

Etap 3. Obliczenie współczynnika korelacji rang Spearmana

Dla obliczonych charakterystyk z kroku 1 (wiersz „Razem” Tabela 36. Weryfikacja elementów modelowego postępowania badanych podmiotów) i kroku 2 (kolumna „Wagi równe” Tabela 38. Porównanie wybranych charakterystyk poszczególnych przypadków – wartości względne (2022)) ustalono rangi. Liczba obserwacji wynosi 11. Na podstawie danych policzono kwadrat różnicy rang d_i^2 (Tabela 39)

Tabela 39. Walidacja modelu z wykorzystaniem współczynnika korelacji rang Spearmana

L.p.	Gmina	X - oceny charakterystyk	Y - oceny punktowe	Ranga X	Ranga Y	$d_i^2 = (\text{Ranga X} - \text{Ranga Y})^2$
1	Suchy Dąb	61,89%	13	1	4	9,00
2	Szemud	63,23%	9	2	2	0,00
3	Gdynia	72,67%	14	3	7,5	20,25
4	Wejherowo	74,88%	13	4	4	0,00
5	Reda	75,19%	14	5	7,5	6,25
6	Rumia	76,01%	14	6	7,5	2,25
7	Kosakowo	76,16%	8	7	1	36,00
8	Wejherowo -Miasto	76,45%	14	8	7,5	0,25
9	Gdańsk	77,50%	15	9	10,5	2,25
10	Sopot	83,69%	15	10	10,5	0,25
11	Pruszcz Gdański	94,80%	13	11	4	49,00
N=11					SUMA	125,50

Źródło : obliczenia własne

Współczynnik korelacji rang policzono zgodnie z definicją, którą przedstawia Równanie 1³⁷⁵.

Równanie 1. Definicja współczynnika korelacji rang Spearmana

$$R_s = 1 - \frac{6 \sum d_i^2}{N(N^2 - 1)} = 42.96\%$$

Orientacyjnie siłę korelacji pomiędzy cechami X i Y można zdefiniować, jako³⁷⁶:

- $0,0 < |R_s| \leq 0,2$ – bardzo słaba;
- $0,2 < |R_s| \leq 0,4$ – słaba;
- $0,4 < |R_s| \leq 0,6$ – umiarkowana;
- $0,6 < |R_s| \leq 0,8$ – silna;
- $0,8 < |R_s| \leq 1,0$ – bardzo silna.

Wartość współczynnika korelacji rang Spearmana wynosząca 42,96% wskazuje na umiarkowaną, dodatnią korelację między badanymi zmiennymi. Dodatni znak wskazuje, że wraz ze wzrostem wartości jednej zmiennej, wartość drugiej zmiennej również ma tendencję do wzrostu. Dokonując oceny uzyskanych wyników należy stwierdzić, że postępowanie w

³⁷⁵ M. Reklewski. Statystyka opisowa. Teoria i przykłady. Włocławek 2020, s. 97.

³⁷⁶ Ibid. 97.

oparciu o zaproponowane w modelu etapy w umiarkowanym stopniu wpływa na uzyskiwane odczyty końcowe, a model należy w dalszym ciągu rozbudowywać o kolejne czynniki.

8.4. Ograniczenia badań

Autor dołożył wszelkich starań w celu wyekstrahowania i przeanalizowania dokładnych danych dotyczących funkcjonowania analizowanych podmiotów w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, jednakże długi horyzont czasowy prowadzonych badań pozwolił zidentyfikować pewne braki i wyzwania, mogące wywierać wpływ na jakość uzyskanych rezultatów. Należy do nich zaliczyć:

- zmiany w systemie prawnym, ze szczególnym uwzględnieniem zmian w systemie podatkowym oraz istotą indywidualnych interpretacji podatkowych oraz wyroków sądowych, w tym wyroków NSA, skutkujące występowaniem istotnych czynników wpływających na efektywność poszczególnych modeli strukturyzacji – na przykład wyrok NSA z 5 kwietnia 2023 r., sygn. I FSK 500/20 wskazujący, iż gminy mają prawo do odliczenia 100% podatku VAT od wydatków w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym;
- różny stopień dokładności danych prezentowanych w sprawozdaniach finansowych konkretnego podmiotu; czasami dane dotyczące tych samych lat, a prezentowane w tabelach z kolejnych sprawozdań nieznacznie się różniły;
- zmiany metodyczne w zakresie danych prezentowanych w sprawozdaniach poszczególnych podmiotów;
- zmiany zakresu i szczegółowości sprawozdawczości (np. PEWIK Gdynia Sp. z o.o.);
- braki w zakresie sprawozdawczości (np. PEKO Sp. z o.o. za rok 2018);
- brak danych dotyczących wyłącznie działalności wodociągowo-kanalizacyjnej w przypadku niektórych podmiotów (np. Ecol – Unicon, PEKO Sp. z o.o.). – prezentowane dane zawierały w swym zakresie również pozostałe wielkości dotyczące innych rodzajów działalności (np. utrzymanie plaż w okresie letnim);
- braki informacji określonego typu w sprawozdaniach finansowych (np. brak informacji o wysokości preferencyjności kosztu finansowania pożyczkami NFOŚiGW i WFOŚiGW w sprawozdaniach PEWIK Gdynia sp. z o.o.);
- stan infrastruktury w analizowanych gminach różni się choćby pod względem struktury wiekowej, przez co potrzeby dotyczące inwestycji infrastrukturalnych są determinowane brakami w jej rozbudowie w latach poprzednich;

- niezgodności między danymi GUS a danymi Ministerstwa Finansów w zakresie sprawozdawczości budżetowej Jednostek Samorządu Terytorialnego;
- zmiany polityk rachunkowości skutkujące zmianami w metodyce opracowania sprawozdań finansowych, przez co porównywalność danych pomiędzy poszczególnymi okresami może być utrudniona;
- gęstość zaludnienia, warunki terenowe, ukształtowanie terenu (poziomy wodonośne) to elementy, których nie analizowano, a wydaje się, że mogą mieć istotny wpływ na koszt zapewnienia infrastruktury na danym obszarze;
- stosowanie w stworzonym modelu oceny zero–jedynekowego kryterium w przypadku oceny przedsięwzięć informacyjnych z zakresu zrównoważonego rozwoju jest pewnym uproszczeniem i może zostać uznane za mankament zastosowanego schematu badawczego, jednakże dla celów niniejszej pracy jest, zdaniem autora wystarczające;
- zaprojektowany sposób postępowania nie uwzględnia cech osobowych liderów, które zdaniem autora mogły mieć wpływ na relacje biznesowe pomiędzy poszczególnymi podmiotami.

Zakończenie

Problematyka efektywności zarządzania publicznego znalazła swe miejsce pośród zainteresowań wielu badaczy. M. Weber, H. Fayol, J. Toye, Ch. Hood, H. Cleveland, M. H. Moore, oraz S. Sudoł, B. Kożuch, M. Ćwiklicki, K. Dziworska, M. Załączna, M. Jastrzębska, B. Filipiak zwracali uwagę na istotę zarządzania publicznego z wielu różnych, aczkolwiek przenikających się perspektyw. Zwracano uwagę na ramy organizacyjne i prawne, opomiarowanie celów i efektów, wręcz odejścia od traktowania obywateli jak petentów na rzecz świadomej, służebnej roli administracji, opierającej się na idei uwspólniania możliwości i oczekiwań w drodze otwartego i konstruktywnego dialogu. Badacze zwracali uwagę na czynniki istotne dla efektywnego zarządzania zarówno po stronie finansów publicznych, ale też po stronie oczekiwań społecznych dotyczących istotnych warunków życia lokalnej społeczności; oczekiwań tworzących zręby koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Celem głównym dysertacji było zaproponowanie oryginalnego koncepcyjnego modelu strukturyzacji finansowania infrastrukturalnych projektów wodociągowo-kanalizacyjnych umożliwiającego realizację określonych celów zrównoważonego rozwoju.

Realizacja tego celu była podyktowana osobistymi intencjami autora, który pragnął stworzyć kompleksowe narzędzie stanowiącego pewnego rodzaju „mapę postępowania” umożliwiającą zaplanowanie finansowania, obejmujące wybór metody finansowania, struktury formalnej finansowania, dobór poszczególnych źródeł finansowania projektów infrastrukturalnych w ujęciu przedmiotowym i podmiotowym; mapę – prowadzącą do wzrostu efektywności w zarządzaniu usługami publicznymi, a w szczególności wspierającą rozwój lokalny zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Rozdział 1 rozprawy pt. „Zrównoważony rozwój i ESG jako kontekst zarządzania publicznego” miał na celu „osadzenie” problematyki badań w szerszej perspektywie teoretycznej (cel szczegółowy 1). Przedstawienie ewolucji i analiza koncepcji zarządzania publicznego podporządkowane było również potrzebie zdefiniowania czynników istotnych dla szeroko rozumianej efektywności zarządzania publicznego (cel szczegółowy 2). Aby zrealizować tak sformułowane cele szczegółowe przeprowadzono badanie literatury polskiej i zagranicznej (tradycyjny przegląd literatury) dot. koncepcji zarządzania publicznego i zrównoważonego rozwoju. Zarządzanie publiczne w kontekście zrównoważonego rozwoju opiera się na wdrażaniu zasad wynikających z Agendy 2030 oraz strategii ESG (Environmental,

Social, Governance). Publiczne instytucje, w tym samorządy lokalne, odgrywają kluczową rolę w realizacji celów Zrównoważonego Rozwoju (SDGs) poprzez odpowiednie zarządzanie zasobami i projektowanie polityk, które odpowiadają na potrzeby środowiskowe, społeczne i gospodarcze. W ten sposób, realizacja strategii zrównoważonego rozwoju i ESG w zarządzaniu publicznym ma umożliwić stabilny rozwój, wzrost zaufania społecznego oraz lepsze zarządzanie ryzykiem; ma zwiększać efektywność działania instytucji publicznych, ale także przyczynić się do poprawy jakości życia mieszkańców i ochrony środowiska naturalnego. Analiza i synteza literatury, pozwoliły w dalszej kolejności na wskazanie determinant efektywnego zarządzania publicznego, które związane są albo z posiadanymi zasobami, albo czynnikami pochodzącymi z otoczenia, albo wynikającymi ze sposobu realizacji funkcji zarządzania. Nowe metody zarządzania, w szczególności założenia New Public Governance i New Public Service zdają się potwierdzać te obserwacje. Do sektora publicznego wprowadzane są elementy zarządzania rynkowego, które promują elastyczność oraz profesjonalizację. Podkreśla się znaczenie współpracy między różnymi podmiotami oraz zaangażowanie społeczne, a także rozwój sieci współpracy. Dążenie do wdrażania innowacji pozwala na lepsze dostosowanie do nadchodzących zmian i wyzwań. W świetle przeprowadzonych badań do kluczowych czynników wpływających na efektywność zarządzania publicznego należy też skuteczne wykorzystanie zasobów finansowych, rzeczowych i ludzkich – wspierane właściwą polityką kadrową, jest podstawą sprawnego działania. Decentralizacja władzy sprzyja autonomii i lepszemu ww. dostosowaniu działań do lokalnych potrzeb, a partycypacja społeczna, sieci współpracy, właściwa komunikacja angażują mieszkańców, zwiększając odpowiedzialność za wspólne dobro, a odpowiedzialność za wyniki oraz przejrzystość działań budują zaufanie do instytucji.

Rozdział 2 rozprawy pt. „Geneza i organizacja samorządności lokalnej jako determinanta odpowiedzialności za rozwój lokalny” miał na celu określenie uwarunkowań prawno-organizacyjnych funkcjonowania gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego odpowiedzialnych za rozwój lokalny (cel szczegółowy 3). Aby zrealizować cel przeanalizowana została krajowa i zagraniczna literatura dotycząca definicji pojęcia samorządności lokalnej oraz jej ewolucji od starożytności po współczesność. Zbadano genezę samorządu terytorialnego na ziemiach polskich, a w oparciu o prawodawstwo przedstawiono zasady funkcjonowania współczesnego samorządu oraz przypisane poszczególnym szczeblom samorządowym zadania. Samorząd terytorialny w Polsce opiera się na kilku kluczowych zasadach, takich jak praworządność, subsydiarność, decentralizacja, unitarny charakter

państwa, jawność administracji oraz adekwatność i równość finansowania zadań. Struktura samorządu terytorialnego w Polsce jest trójszczeblowa i obejmuje gminy, powiaty i województwa. Każdy szczebel ma określone zadania własne i zlecone, przy czym gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Zadania samorządu obejmują szeroki zakres spraw publicznych, od infrastruktury technicznej i społecznej, przez bezpieczeństwo publiczne, po rozwój gospodarczy i ochronę środowiska. Istotnym aspektem jest finansowanie zadań samorządu, które powinno być adekwatne do przypisanych obowiązków. Samorząd terytorialny ma prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w granicach określonych ustawowo. Wyzwaniem pozostaje efektywna koordynacja działań między różnymi szczeblami samorządu oraz z administracją rządową.

W rozdziale 3 pt. „Rola infrastruktury w rozwoju lokalnym” przedstawiono definicje, typologię, właściwości i skutki cech infrastruktury dla zrównoważonego rozwoju lokalnego. Określenie roli infrastruktury w rozwoju lokalnym na gruncie teoretycznym (cel szczegółowy 4) dokonane zostało zrealizowane z wykorzystaniem do tego celu tradycyjnego przeglądu literatury. Jak wskazano, to samorzady lokalne są odpowiedzialne za kluczowe inwestycje infrastrukturalne. Zgodnie z przytoczonymi poglądami P. N. Rosenstein-Rodan, R. Jochimsen, J. Stohler, R. Frey, ale też W. A. Gorzym-Wilkowskiego, infrastruktura, niezależnie od jej przedstawionych w rozprawie zróżnicowanych definicji koncentrujących się na aspektach ekonomicznych, społecznych czy technicznych, stanowi społeczny kapitał podstawowy, bazę dla skutecznego rozwoju społeczno-gospodarczego. Infrastruktura jednak to nie tylko układ społeczny i ekonomiczny, ale również instytucjonalny. Infrastruktura instytucjonalna, związana bezpośrednio z warunkami zarządzania publicznego, niejako przenika komponenty infrastruktury gospodarczej, społecznej oraz stanowi podstawy prawne do ich funkcjonowania i wykorzystywania. Biorąc pod uwagę wcześniejsze wnioski, iż zarządzanie publiczne funkcjonuje w kontekście zrównoważonego rozwoju i to jednostki samorządu terytorialnego odpowiadają za rozwój, wyodrębnienie nowych rodzajów infrastruktury – takich jak szara, zielona, błękitna i brązowa – ma istotne znaczenie. Przede wszystkim podkreśla zmieniające się podejście do zarządzania zasobami oraz przestrzenią, zwracając uwagę na kontekst zrównoważonego rozwoju. Rozpoznanie różnych typów infrastruktury wg jej umownych „kolorów” umożliwia lepsze dostosowanie działań do konkretnych wyzwań, takich jak adaptacja do zmian klimatycznych, poprawa jakości życia w miastach, ochrona środowiska czy zarządzanie wodą. Zróżnicowanie klasyfikacji infrastruktury wskazuje też na ewolucję myślenia o inwestycjach infrastrukturalnych i ich roli – coraz większy nacisk kładzie się na ich

zrównoważony charakter, czyli nie tylko korzyści ekonomiczne, ale także środowiskowe i społeczne. W ostatnich latach, kwestię wpływu inwestycji infrastrukturalnych na różne aspekty jakości rozwoju gospodarczego badali m. in. Zhang, Yawen i Du. Autorzy zwrócili uwagę na dodatkowe aspekty znaczenia i ewolucji roli infrastruktury – tradycyjne inwestycje w infrastrukturę „przesunęły się” w kierunku nowych inwestycji opartych na nowych technologiach informatycznych (co nawiązuje do koncepcji zarządzania publicznego Digital Era Governance), a nowe inwestycje infrastrukturalne stymulują poprawę warunków, procesów i wyników wzrostu gospodarczego, jednocześnie wywierając wpływ na innowacje techniczne, strukturę przemysłową i produktywność. Potrzeby wynikające z rozwoju jednostek terytorialnych oraz z nierównego stopnia ich rozwoju będą wymuszały podjęcie kolejnych projektów infrastrukturalnych podnoszących jakość życia wspólnot samorządowych oraz wpływających pozytywnie na poziom rozwoju lokalnego i regionalnego.

W rozdziale 4 pt. „Organizacja finansów JST i ich kondycja finansowa w latach 2004-2022”, którego celem była ocena potencjału finansowego samorządów do realizacji projektów infrastrukturalnych (cel szczegółowy 5) przedstawiono zagadnienia wprowadzające dotyczące miejsca finansów samorządu terytorialnego w strukturze finansów publicznych, zasady zarządzania finansami publicznymi, scharakteryzowano poszczególne kategorie środków publicznych i ich zmiany w okresie lat 2004-2022. W rozdziale tym wykorzystano analizę aktów prawnych regulujących sferę finansów publicznych oraz przeprowadzono badania jakościowo-ilościowe poszczególnych kategorii środków publicznych. Tradycyjne podejście w zarządzaniu finansami publicznymi zakłada stosowanie zasady równowagi budżetowej, czyli stanu, w którym wydatki nie przewyższają dochodów budżetowych, natomiast zasada ta nie znajduje zastosowania w każdych warunkach i czasie – deficyt budżetowy jest dopuszczalny, ale wyłącznie pod określonymi warunkami, takimi jak finansowanie wydatków o szczególnym znaczeniu dla gospodarki, co można przypisać inwestycjom infrastrukturalnym. Dokonana analiza prowadzi do wniosków, że system finansowania zadań przypisanych gminom nie zawsze umożliwia pełne pokrycie wydatków bieżących dochodami bieżącymi, co utrudnia niektórym gminom prowadzenie długofalowej polityki w zakresie rozwoju infrastruktury lokalnej. Sytuacja budżetowa gminy jest istotną zmienną wpływającą na strukturyzację finansowania projektów infrastrukturalnych, a inwestycje w infrastrukturę to jednak procesy wymagające wysokich nakładów. Z tego powodu potencjał finansowy samorządów do realizacji projektów infrastrukturalnych jest jednym z kluczowych aspektów decyzyjnych w zakresie strukturyzacji finansowania. Analiza sytuacji budżetowej gmin i innych podmiotów

samorządu terytorialnego wskazała, iż sytuacja budżetowa gmin jest złożona. Poziom, struktura i kierunki wydatków jednostek samorządu terytorialnego ulegają zmianom w odpowiedzi na zmiany polityki gospodarczej i społecznej na szczeblu centralnym oraz lokalnym, a także w wyniku reform administracji publicznej, czy w wyniku kryzysów o różnym charakterze. W roku 2024 rządowy serwis wskazywał na wzrost dochodów budżetowych, jednakowoż w latach 2004-2022 skumulowana inflacja przekraczała 65%, a wzrost był przedstawiony dla danych w ujęciu nominalnym, dlatego w analizie sytuacji budżetowej jednostek samorządu terytorialnego autor uwzględnił wpływ inflacji, co umożliwiło ocenę realnej kondycji finansowej gmin. Jedne gminy przeżywają rozwój, notują wyższe dochody i spadek wskaźników zadłużenia, podczas gdy inne charakteryzuje spadek liczby mieszkańców, spadek wysokości dochodów, przez co jednostkowe koszty utrzymania infrastruktury gminnej w przeliczeniu na jednego mieszkańca rosną i stanowią większe obciążenie budżetów gminnych (oraz budżetów gospodarstw domowych) ze względu na dużą część kosztów stałych infrastruktury gminnej. Finansowanie budowy projektów infrastrukturalnych możliwe jest jednak poprzez inne niż pochodzące z budżetów gmin środki finansowe, o które gminy i podmioty realizują inwestycje muszą same zabiegać.

Rozdział 5 pt. „Finansowanie projektów infrastrukturalnych gmin” miał na celu usystematyzowanie źródeł finansowania projektów infrastrukturalnych realizowanych przez gminy, istotnych z punktu widzenia projektów wodociągowo-kanalizacyjnych (cel szczegółowy 6). Cel rozdziału realizowano poprzez przeanalizowanie literatury przedmiotu, jak również poprzez badanie katalogów wybranych danych dotyczących udziału obligacji, kredytów oraz funduszy unijnych w finansowaniu projektów, jako informację wskazującą na znaczenie danego źródła w finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych. Istotną częścią rozdziału jest próba usystematyzowania charakterystyk zrównoważonych źródeł finansowania. Zrównoważone finansowanie wykracza poza tradycyjne podejście, które koncentruje się na maksymalizacji zysków dla kapitałodawców. Uwzględnia ono w procesie oceny i podejmowania decyzji dążenie do długoterminowego tworzenia wartości, biorąc pod uwagę nie tylko aspekty finansowe, ale także społeczne i środowiskowe. Usystematyzowanie to jest niezbędne do ujęcia możliwych rozwiązań w tym zakresie w proponowanym autorskim modelu. Zrównoważone finansowanie obejmuje zielone obligacje, pożyczki oraz fundusze inwestycyjne ESG, które mają na celu wspieranie projektów oraz działań proekologicznych. Te narzędzia promują odpowiedzialne praktyki biznesowe, uwzględniając czynniki ESG. Dzięki nim, kapitałodawcy mogą ściślej powiązać koszty finansowania z wynikami w zakresie ESG,

co sprzyja transformacji i oferuje korzystniejsze warunki finansowe dla projektów realizujących cele zrównoważonego rozwoju. W efekcie przeprowadzonego badania wskazano wreszcie, że zasady ESG wdrożone zostały w katalog źródeł finansowania w taki sposób, że spełnienie określonych celów ESG pozwala uaktywnić korzyści źródeł zrównoważonych, na przykład dotyczące obniżenia kosztu finansowania dłużnego. Rozwojowi zrównoważonego finansowania paradoksalnie sprzyjają bariery finansowania tradycyjnego – ograniczone zasoby finansowe instytucji publicznych oraz konieczność stworzenia nowego modelu biznesowego.

Rozdział 6 pt. „Modele strukturyzacji projektów infrastrukturalnych w warunkach zrównoważonego rozwoju” poświęcony jest identyfikacji modeli strukturyzacji finansowania projektów wodociągowo-kanalizacyjnych w warunkach zrównoważonego rozwoju (cel szczegółowy 7), co stanowi dalsze rozwinięcie wcześniej przedstawionych treści. W toku przeprowadzonej procedury systematycznego badania literatury zgodnie z protokołem PRISMA stwierdzono, że problematyka badawcza podjęta w niniejszej dysertacji jest wciąż aktualna, gdyż kwestie zrównoważonego rozwoju oraz dobór metod i źródeł finansowania inwestycji infrastrukturalnych to tematyka rzadko podejmowana przez badaczy w sposób kompleksowy. Badania w tym zakresie pozwalają stwierdzić, iż istnieje wiele modeli strukturyzacji projektów infrastrukturalnych w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym. Obejmują one wyspecjalizowane jednostki gminne (takie jak samorządowe jednostki budżetowe czy zakłady budżetowe), spółki prawa handlowego, współpracę międzygminną oraz różne formy Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (PPP). Przedstawione i przeanalizowane w niniejszym rozdziale funkcjonujące modele strukturyzacji różnią się udziałem sektora publicznego i prywatnego pod względem stopnia odpowiedzialności, ryzyka, podziału zadań i warunków wynagradzania. Każdy z tych modeli ma swoje zalety i wady, a wybór odpowiedniej formy zależy od lokalnych uwarunkowań, skali działalności i potrzeb inwestycyjnych. Nie ma jednego uniwersalnego rozwiązania, które sprawdzałoby się w każdej sytuacji. Każde z tych rozwiązań, jest oceniane pod względem ekonomiczno-finansowym, co oznacza, że podlega optymalizacji w modelu strukturyzacji finansowania.

W rozdziale 7 pt. „Usługi wodociągowo-kanalizacyjne w województwie pomorskim – analiza wybranych przypadków”, dyskusja przeniesiona jest na poziom analizy konkretnych przypadków w województwie pomorskim. Rozdział ukazuje, jak teoretyczne założenia z wcześniejszych rozdziałów przekładają się na praktykę oraz realizuje tym samym kolejny cel pomocniczy polegający na określeniu rozwiązań organizacyjnych w zakresie gospodarki

wodociągowo-kanalizacyjnej w gminach w oparciu o wybrane przypadki (cel szczegółowy 8). Analizowane są usługi wodociągowo-kanalizacyjne w jedenastu gminach na podstawie czterech wybranych przypadków badawczych. Studium przypadków ilustruje rzeczywiste wyzwania związane z rozwojem infrastruktury w kontekście zrównoważonego rozwoju. Przeprowadzone badania wskazały, że gminy w różny sposób organizują gospodarkę wodociągowo-kanalizacyjną, a przyjmowane rozwiązania są rozwiązaniami tańszymi, bądź droższymi w użytkowaniu. W województwie pomorskim występuje siedem różnych form organizacyjnych realizacji zadań z zakresu wodociągów i kanalizacji, z czego dominują spółki prawa handlowego (ponad 50% przypadków). Wybór formy organizacyjnej zależy od wielkości gminy. Jednocześnie kondycja budżetowa gminy – właściciela danego podmiotu determinuje jego kondycję finansową. Wprowadzenie centralnego regulatora (Państwowe Gospodarstwo Wody Polskie) w 2018 roku miało istotny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, szczególnie w zakresie zatwierdzania taryf. Wiele podmiotów zgłasza problemy związane z przewlekłością procedur i nieadekwatnością wysokości zatwierdzanych taryf, co istotnie obniża rentowność działalności wodociągowo-kanalizacyjnej. Wartym rozważenia rozwiązaniem na szczeblu krajowym byłoby obniżenie stawki podatku CIT od działalności wodociągowo-kanalizacyjnej. Jest to szczególnie ważne dla spółek rozliczających dotacje UE w sytuacji konieczności dalszego finansowania odtworzenia, modernizacji i rozwoju infrastruktury. Uwarunkowania organizacyjno-finansowe nie są jednak jedynymi czynnikami determinującymi realizowanie usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Jak wskazuje analiza przypadków, czynniki „miękkie”, związane ze stylem zarządzania, silne przywództwo i współpraca usprawniają zarządzanie.

Rozdział 8 pt. „Autorska propozycja strukturyzacji finansowania infrastrukturalnych projektów wodociągowo-kanalizacyjnych” przedstawia opracowanie autorskiego modelowego postępowania w procesie strukturyzacji finansowania inwestycji infrastrukturalnych sektora wodociągowo-kanalizacyjnego w realiach działania samorządów i związane jest bezpośrednio z realizacją celu głównego pracy. Opracowanie modelu było możliwe dzięki realizacji poprzednich celów szczegółowych, które pozwoliły na właściwe osadzenie proponowanego koncepcyjnego modelu finansowania w szerszym kontekście teoretycznym oraz w realiach działania samorządów, gdyż dostarczyły niezbędnej uporządkowanej wiedzy na temat warunków podejmowania decyzji i podziału odpowiedzialności w zakresie planowania inwestycji, jak również umożliwiły wskazanie oczekiwanych efektów realizacji projektów infrastrukturalnych w zgodzie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Model uwzględnia

wnioski z przeprowadzonej analizy w zakresie usystematyzowania stanu wiedzy nt. zasad i źródeł finansowania, z analizy kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Uwzględnia modele strukturyzacji opisane w literaturze krajowej i światowej oraz wyniki przeprowadzonej analizy wybranych przypadków. Walidacja modelu, podczas której zastosowano obliczenie współczynnika korelacji rang Spearmana wskazała na jego umiarkowaną, dodatnią użyteczność wynoszącą 42,96%.

Koncepcyjny model strukturyzacji finansowania infrastrukturalnych projektów wodociągowo-kanalizacyjnych umożliwiający realizację określonych celów zrównoważonego rozwoju, jako „mapa postępowania” umożliwiająca zaplanowanie finansowania, obejmujące wybór metody finansowania struktury formalnej finansowania, dobór poszczególnych źródeł finansowania projektów infrastrukturalnych w ujęciu przedmiotowym i podmiotowym wspierającą rozwój lokalny zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju obejmuje 12 umownych etapów (czynników). Dodatkowo, problem doboru właściwej struktury podmiotowej (sposób organizacji) winien być rozpatrywany poprzez wykonanie całościowej analizy składającej się ze wszystkich poniższych czynników, a następnie optymalizowany w kontekście kryterium dostępności cenowej dla każdego wariantu struktury podmiotowej (np. osobno dla zakładu budżetowego, osobno dla spółki z o.o.) (Rysunek 23).

Rysunek 23. Etapy postępowania w ramach modelu strukturyzacji finansowania

- 1) Czynniki demograficzne:
 - a) wielkość przyrostu naturalnego w gminie,
 - b) kierunki migracji ludności (do i z gminy),
 - c) dochód rozporządzalny mieszkańców gminy oraz wskaźnik dostępności cenowej.
- 2) Modelowanie czynników makroekonomicznych:
 - a) prognozowany przez bank centralny lub inne wiarygodne źródło poziom inflacji,
 - b) prognozowana stopa referencyjna dla dłużnych źródeł finansowania.
- 3) Modelowanie popytu:
 - a) popyt ze strony ludności,
 - b) popyt zgłaszany przez przedsiębiorstwa,
 - c) popyt ze strony innych podmiotów.
- 4) Inwestycje
- 5) Modelowanie obciążeń podatkowych
- 6) Modelowanie sytuacji budżetowej JST
- 7) Prognozowanie kosztów
- 8) Prognozowanie przychodów
- 9) Finansowanie
- 10) Rentowność
- 11) Modelowanie dostępności cenowej
- 12) Zarządzanie i komunikacja w projekcie



Źródło: opracowanie własne.

Dostępność cenowa stanowi nadrzędne kryterium optymalizacji modelu infrastrukturalnych projektów wodociągowo-kanalizacyjnych, ponieważ dostępność do usług jest bezpośrednio związana z realizacją 6 celu SDG, tj. „Czysta woda i warunki sanitarne: zapewnić dostępność i zrównoważone zarządzanie wodą oraz warunkami sanitarnymi dla wszystkich”. Dostępność cenowa jest użytecznym kryterium optymalizacji z tego powodu, że nieprzekraczanie jej rekomendowanych poziomów świadczy o jakości życia mieszkańców korzystających z dóbr i usług wycenianych w oparciu o ten wskaźnik, jednakże zaznaczyć należy, że dla każdej kategorii dóbr i usług rekomendowane poziomy wskaźnika mogą być inne. Przytoczone wcześniej poziomy dostępności cenowej wynoszące od 3% do 5% dotyczą zaopatrzenia w wodę odprowadzania ścieków.

Podsumowanie realizacji celów szczegółowych opracowania na tle struktury pracy i zastosowanych metod badawczych, potwierdzają realizację celów szczegółowych (Schemat 2).

Schemat 2. Charakterystyka przeprowadzonego procesu badawczego - autorska ocena realizacji celów szczegółowych

Etap	Metody badawcze	Rozdział	Cel		
I. Badania jakościowe	Tradycyjny przegląd literatury, analiza i synteza literatury	1	Umiejscowienie problematyki badań w kontekście teoretycznym i koncepcyjnym, w szczególności w teorii zarządzania publicznego i zrównoważonego rozwoju, w którym „funkcjonują” projekty infrastrukturalne na poziomie lokalnym	C1	✓
		1	Identyfikacja kluczowych czynników, które wpływają na efektywność zarządzania publicznego	C2	✓
		2	Określenie uwarunkowań prawnych i organizacyjnych funkcjonowania gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego odpowiedzialnych za rozwój lokalny	C3	✓
		3	Określenie roli infrastruktury w rozwoju lokalnym na gruncie teorii	C4	✓
		5	Usystematyzowanie źródeł finansowania projektów infrastrukturalnych gmin, istotnych z punktu widzenia projektów wodociągowo-kanalizacyjnych	C6	✓
II. Badania jakościowo - ilościowe	Analiza trendów i analiza porównawcza	4	Ocena potencjału finansowego samorządów do realizacji projektów infrastrukturalnych	C5	✓
III. Badania jakościowe	Systematyczny przegląd literatury	6	Identyfikacja modeli strukturyzacji finansowania projektów wodociągowo-kanalizacyjnych w warunkach zrównoważonego rozwoju	C7	✓
IV. Analiza i synteza	Studium przypadku, analiza dokumentacji źródeł, wywiady bezpośrednie, obserwacja	7	Określenie rozwiązań organizacyjno-finansowych w zakresie gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej w gminach na wybranych przypadkach	C8	✓
V. Analiza i synteza	Metoda projektowa	8	Weryfikacja autorskiego modelu strukturyzacji finansowania projektów infrastrukturalnych	C9	✓

Źródło : opracowanie własne

Na podstawie całości przeprowadzonych badań, zarówno w części teoretycznej jak i empirycznej rozprawy, biorąc pod uwagę w szczególności prawodawstwo Komisji Europejskiej w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz ESG, a także omówione korzyści związane z korzystaniem ze zrównoważonego finansowania, jak i głosy krytykujące działania oparte wyłącznie w celu maksymalizacji zysku, hipoteza badawcza (H1.) tj. „Strukturyzacja finansowania projektów infrastrukturalnych z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej wymaga przestrzegania zasad ESG” została zweryfikowana pozytywnie. Wynika to przede wszystkim z wymogu spełnienia określonych KPI (ang. Key Performance Indicators) środowiskowych, społecznych i korporacyjnych. To one umożliwiają „aktywowanie” korzyści zrównoważonych źródeł finansowania.

Przeprowadzona procedura badawcza pozwala potwierdzić hipotezę (H2.), tj. „Obniżenie kosztów finansowych w strukturyzacji finansowania projektów infrastrukturalnych jest możliwe dzięki wykorzystaniu środków Unii Europejskiej” ze względu na zerowy koszt kapitału pochodzącego z dotacji. Koszt kapitału własnego przedsiębiorstwa komunalnego świadczącego usługi wodociągowo-kanalizacyjne jest teoretycznie zerowy, ponieważ gmina, jako właściciel, nie pozwoli na upadłość takiego przedsiębiorstwa i zapewni ciągłość realizowanych usług związanych z realizacją zleconego w drodze powierzenia zadania własnego. Gmina jest zobowiązana prawnie do zapewnienia mieszkańcom usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, co sprawia, że finansowanie przedsiębiorstwa komunalnego opiera się głównie na podatkach, które stanowią źródło kapitału o zerowym koszcie. Warto zauważyć, że w przeciwieństwie do korporacji, właściciel spółki komunalnej (gmina) nie jest zainteresowany maksymalizacją zysku czy wypłatą dywidendy wypracowanych przy wyższych, aczkolwiek nieakceptowalnych społecznie poziomach opłat. W pracy wprowadzono autorską koncepcję „krańcowego właściciela przedsiębiorstwa komunalnego”, którym są wszyscy mieszkańcy gminy. Z perspektywy krańcowego właściciela istotne są niskie ceny usług przy zachowaniu ich jakości i zgodności z prawem, a nie dywidenda wypłacana gminie. W oparciu o powyższe argumenty, koszt kapitału własnego przedsiębiorstwa komunalnego powinien w długiej perspektywie dążyć do zera, co wynika z braku oczekiwań co do generowania zysku przez takie przedsiębiorstwo. Należy jednak podkreślić, że w krótkim okresie mogą być konieczne wyższe nakłady inwestycyjne związane z budową infrastruktury technicznej, które w dłuższej perspektywie przyczynią się do spadku kosztów operacyjnych. Tekst ten analizuje specyfikę finansowania przedsiębiorstw

komunalnych, podkreślając różnice między nimi a typowymi korporacjami w kontekście kosztu kapitału własnego i celów działalności.

Kolejną hipotezę (H3.), tj. „Wykorzystanie środków Unii Europejskiej w strukturyzacji finansowania projektów infrastrukturalnych daje możliwość wzrostu efektywności inwestycji infrastrukturalnych” należy uznać za fałszywą. O ile bowiem pozyskanie środków z UE jest czynnikiem znacznie obniżającym koszt finansowania, to jednak może prowadzić do wystąpienia znacznych obciążeń podatkowych związanych z zasad naliczania podatku CIT (czego dowodzi przypadek Gdańska), szczególnie w kontekście zmian prawnych dopuszczających odliczanie podatku VAT od inwestycji jednostek samorządu terytorialnego. Rozliczenie VAT od inwestycji gminnych dla działalności zarobkowej może się różnić w zależności od formy organizacyjnej podmiotu realizującego zadania gminy. Kluczowym czynnikiem jest to, czy dany podmiot prowadzi działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy o VAT, czy też realizuje głównie zadania publiczne niepodlegające opodatkowaniu. Podmioty skupiające się na zadaniach publicznych mają ograniczone możliwości odliczenia VAT, mogąc to zrobić jedynie w przypadku, gdy inwestycja jest wykorzystywana do działalności gospodarczej lub proporcjonalnie w przypadku mieszanego wykorzystania. Z kolei podmioty prowadzące działalność gospodarczą mają szersze możliwości odliczenia VAT, mogąc to zrobić w pełnej wysokości dla inwestycji związanych z działalnością opodatkowaną lub stosując odpowiednią proporcję przy mieszanym wykorzystaniu. Istotne jest również uwzględnienie charakteru działalności, proporcji wykorzystania inwestycji oraz możliwości korekty wieloletniej. Warto zaznaczyć, że interpretacje podatkowe i orzecznictwo w tej dziedzinie ewoluują, co może wpływać na przyszłe możliwości odliczania VAT przez różne podmioty gminne. Przykładem jest orzeczenie umożliwiające gminom pełne odliczenie VAT od wydatków na infrastrukturę wodociągową i kanalizacyjną, co może mieć znaczący wpływ na przyszłe rozliczenia podatkowe w sektorze publicznym z tego względu, że umożliwienie pełnego odliczenia VAT zakładowi komunalnemu obniża koszt inwestycji o podatek VAT, a jednocześnie wykorzystanie dotacji w finansowaniu nie powoduje negatywnych skutków w postaci konieczności opodatkowania późniejszego jej rozliczenia. Zrealizowane projekty infrastrukturalne o znacznej skali to niewątpliwy sukces, jednakże wysokość zapłaconych podatków oraz dywidend równa jest budżetom projektów infrastrukturalnych mniejszych gmin. Powyższe stwierdzenie bierze się również z wątpliwości autora dotyczącej wyższości efektywności zarządzania w spółce prawa handlowego

Hipoteza (H4.) „Nadrzędnym kryterium optymalizacji modelu strukturyzacji finansowania inwestycji infrastrukturalnych jest dostępność cenowa” została zweryfikowana pozytywnie. To ten wskaźnik pozwala ocenić, czy proponowana wysokość ceny za usługi przedsiębiorstwa nie jest zbyt wysoka dla gospodarstw domowych. Przedsiębiorstwa komunalne świadczące usługi polegające na realizacji zadań własnych gmin, szczególnie w sferach takich jak zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków działają na rynku monopolistycznym, przez co nie występuje tutaj niewidzialna ręka rynku pełniąca funkcję regulacji cen. Dzięki wskaźnikowi dostępności cenowej można ocenić maksymalny pułap cenowy usług, a w sytuacji osiągnięcia górnej granicy stanowiącej limit kształtowania cen, należy rozważyć sięgnięcie po alternatywne źródła kredytowania, w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo zmuszone jest zrealizować duży program inwestycyjny. Kluczowym aspektem kalkulacji finansowania projektów infrastrukturalnych jest bowiem sporządzenie wieloletniej prognozy finansowej uwzględniającej przewidywane wielkości poszczególnych parametrów ekonomicznych i dobór takiej ich kombinacji, aby z punktu widzenia krańcowego właściciela osiągnąć cel, jakim jest wysoka jakość usług za akceptowalną społecznie cenę. Kryteria, w oparciu, o które model podlega optymalizacji zaliczają się do grup kryteriów środowiskowych i społecznych – niezależnie od parametrów finansowych związanych z wyborem źródła finansowania, a zakres rzeczowy projektów finansowanych ze źródeł zrównoważonych możliwy jest do sfinansowania preferencyjnymi źródłami finansowania pod warunkiem spełnienia kluczowych wskaźników sukcesu wkomponowanych w odpowiednie, zrównoważone źródło finansowania, co zgodne jest z wytycznymi np. ICMA.

Hipoteza (H5.), tj. „Zastosowanie wielokryterialnego modelu strukturyzacji finansowania projektów infrastrukturalnych pozytywnie wpływa na długofalowy efekt ekonomiczny, społeczny i środowiskowy realizowanych projektów infrastrukturalnych” została zweryfikowana pozytywnie. Zaproponowany model postępowania jest modelem zakładającym uwzględnienie celów zrównoważonego rozwoju SDG i kryteriów ESG zarówno w zakresie rzeczowym projektów infrastrukturalnych, ale też w szerszym ujęciu, tzn. w ramach elementów kampanii informacyjnych dedykowanych społeczności lokalnej. Wykorzystanie modelu zatem wspomaga zidentyfikować obszary, w których planowane lub istniejące finansowanie nie spełnia wymagań zrównoważonego rozwoju i tym samym wskazuje na potencjalne ryzyko nieuwzględnienia ESG, co stanowi tym samym potencjalne ryzyko społeczne, środowiskowe czy zarządcze. Model zatem stanowi narzędzie umożliwiające do wzrost efektywności w zarządzaniu usługami publicznymi, wspierające rozwój lokalny zgodnie

z zasadami zrównoważonego rozwoju, czyli pozytywnie wpływając na długofalowy efekt ekonomiczny, społeczny i środowiskowy realizowanych projektów infrastrukturalnych.

Tym samym, cel główny pracy wskazany jako zaproponowanie oryginalnego, koncepcyjnego modelu strukturyzacji finansowania infrastrukturalnych projektów wodociągowo-kanalizacyjnych umożliwiającego realizację określonych celów zrównoważonego rozwoju, został zrealizowany, a hipotezy badawcze zweryfikowane. Hipoteza główna : „Optymalizacja modelu strukturyzacji finansowania projektu infrastrukturalnego z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju wymaga zastosowania podejścia wielokryterialnego” uznana została za prawdziwą.

Dalsze etapy badań, wyznaczają m. in. sformułowane ograniczenia. Autor planuje wykorzystanie modelu w praktyce oraz dokonanie oceny uzyskanych efektów w celu dalszego jego ulepszania. Dokonana bowiem w niniejszej rozprawie procedura walidacji modelu, oparta na tych samych case studies, na których został zbudowany, może prowadzić do zniekształcenia wyników (ang. information bias) i uniemożliwić obiektywną jego ocenę. Model może być nadmiernie dopasowany do danych, na których powstał; dobrze działa w tych specyficznych warunkach, ale może nie sprawdzić się w nowych, niezależnych sytuacjach. Zatem, aby poprawić wiarygodność walidacji, autor planuje zastosować model na innych, niezależnych case studies, które nie były użyte w procesie jego budowy. To pozwoli lepiej ocenić, czy model ma wartość uniwersalną i czy jego założenia sprawdzają się faktycznie w szerszym kontekście, a nie tylko w analizowanych wcześniej przypadkach. Inny kierunek badań zakłada analizę ilościową. Weryfikację modelu opracowano z wykorzystaniem metody opisowej. Metody statystyczne oraz obliczenie parametrów funkcji regresji wymagałoby jednak pozyskania większej ilości danych, co jest przesłanką do kontynuowania badań.

„Bogate” gminy, jak Gdańsk, stać było na powołanie profesjonalnych podmiotów, które w sposób kompleksowy rozwiązały problemy związane z funkcjonowaniem gospodarki wodociągowej i kanalizacyjnej, oraz propagowały poprzez kampanie informacyjne kierowane do lokalnych społeczności istotę celów Zrównoważonego Rozwoju. Gminy biedniejsze, jak na przykład Gmina Suchy Dąb, czy Gmina Kosakowo starały się rozwiązywać bieżące problemy związane z brakami w wyposażeniu w odpowiednią infrastrukturę, a ograniczeniem były tu problemy związane z brakiem funduszy na sfinansowanie wszystkich potrzeb wynikających z rozwoju gminy i wynikłych z tego rozwoju potrzeb mieszkańców. Tak jak w piramidzie potrzeb Maslow’a występują potrzeby niższego i wyższego rzędu, tak w przypadku gmin, podstawą

rozwoju jest przede wszystkim dostęp do infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej, bez której zachowanie czystego środowiska naturalnego byłoby niezmiernie trudne. Zrównoważony rozwój gmin, ich infrastruktury to zadania dla decydentów, których wynikami badań przeprowadzonych w ramach niniejszej rozprawy autor chciał wesprzeć. Jednakże tak, jak w przypadku rozwoju paradygmatów zarządzania publicznego, tak idea wyspecyfikowania czynników oparta wyłącznie na czynnikach „twardych” wydaje się słuszną drogą, ale bez elementów „miękkich”, trudnych do uchwycenia, w tym postaw liderkich kadry zarządzającej gminami i gminnymi przedsiębiorstwami, model jest niedoskonały. Analiza literatury wskazuje na różne modele zarządzania, potwierdza to analiza przypadków – i trudno jest wskazać, który z tych modeli jest lepszy z punktu widzenia mieszkańca. Jako praktyk obszaru zarządzania inwestycjami, autor skupił się przede wszystkim na elementach dotyczących aspektów finansowych związanych z zarządzaniem inwestycjami infrastrukturalnymi, jednakże z chwilą zamknięcia badań pozostał niedosyt. Analiza wybranych charakterystyk w kontekście uzyskanych efektów każe postawić kolejne pytania o dalsze czynniki, których wpływ na efektywność zarządzania usługami dla mieszkańców gmin byłby kluczowy. Ostatecznie, najważniejszym kryterium oceny jest zadowolenie mieszkańców z życia na danym terenie oraz świadomość, że nie żyjemy na kredyt zaciągnięty u przyszłych pokoleń, lecz świadomie kreujemy rzeczywistość w oparciu o nasze możliwości.

Bibliografia

Literatura

1. Adamiak J., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2001.
2. Akhtar M., Mufti N.A., Mubin S., i in., *Identification of Various Execution Modes and Their Respective Risks for Public–Private Partnership (PPP) Infrastructure Projects*, „Buildings” t. 13 nr 8 (2023).
3. Alam A., Khan A., Ghosal N., Satpati L., *A review of resource management and self-reliance for sustainable development of India under COVID-19 scenario*, „Journal of Public Affairs” t. 21 nr 4 (2021).
4. Alford J., Flynn J.O., O’Flynn J., *Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings*, „International Journal of Public Administration” t. 3–4 nr 3–4, New York 2009.
5. Apanowicz J., *Metodologiczne elementy procesu poznania naukowego w teorii organizacji i zarządzania*, Gdynia 2000.
6. Bachor W., *Efektywność majątku trwałego w spółkach komunalnych: wybrane zagadnienia i wyniki badań*, Warszawa 2009.
7. Bandera E., *Rynek pozyskiwania funduszy private equity w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, „Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku” t. XX, Płock 2014.
8. Barański M., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2007.
9. Bar-Ilan J., *Which h-index? - A comparison of WoS, Scopus and Google Scholar*, „Scientometrics” t. 74 nr 2, 2008.
10. Barwacz K., *Problemy nadzoru właścicielskiego samorządowych jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych*, „Zeszyty naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” t. 21 nr 2, Tarnów 2012.
11. Bergman E.M.L., *Finding Citations to Social Work Literature: The Relative Benefits of Using Web of Science, Scopus, or Google Scholar*, „University Libraries Faculty Scholarship” t. 18 (2012).
12. Bessant S.E.F., Robinson Z.P., Ormerod R.M., *Neoliberalism, new public management and the sustainable development agenda of higher education: history, contradictions and synergies*, „Environmental Education Research” t. 21 nr 3 (2015).
13. Furgalski A., Malinowski Ł., *Biała Księga Infrastruktury*, Inicjatywa dla Infrastruktury, Warszawa 2013
14. Białożył W., *Digital Era Governance – a new chapter of public management theory and practice Wojciech Białożył*, „MAZOWSZE Studia Regionalne” nr 22 (2017).
15. Biel A., *Zrównoważony rozwój – powstanie, rozwój i cele*, „Mind Journal” nr 4/2017 (2017).
16. Blicharz J., Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
17. Bocian A.F. (red.), *Rozwój regionalny a rozwój społeczny*, Białystok 2006.
18. Brigham E.F., Gapenski L.C., *Zarządzanie Finansami*, Tom 1, Warszawa 2000.
19. Broł M., *Rationalisation of Bureaucratic Organisations*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” nr 1(61) (2013),
20. Brzozowska K., *Idea zrównoważonego rozwoju na rynku obligacji*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 478, Wrocław 2017.
21. Brzozowska K., *Instytucjonalne stymulanty rozwoju inwestycji infrastrukturalnych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” nr 115.
22. Buchanan J.M., Balcerak E., *Finanse publiczne w warunkach demokracji: systemy fiskalne a decyzje indywidualne*, Warszawa 1997.
23. Buhr W., *What is infrastructure?*, „Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Universität Siegen” nr 107–03 (2003).
24. Chmaj M., *Geneza Samorządu terytorialnego*. [w:] M. Chmaj (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2007.
25. Cieślak I., *Kwestia finansowania infrastruktury publicznej w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej* [w:] B. Filipiak (red.), *Rozwój lokalny i regionalny. Znaczenie wsparcia udzielanego przez jednostki samorządu terytorialnego*, Poznań 2010.
26. Cilak M., *Modele realizacji zadań własnych gminy na gruncie ustaw: o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, o publicznym transporcie zbiorowym i o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” t. 4 nr 4(2016).
27. Cleveland H., *The future executive;: A guide for tomorrow's managers*. New York 1972.
28. Cyfert S., Dyduch W., Latusek-Jurczak D., i in., *Subdyscypliny w naukach o zarządzaniu – logika wyodrębnienia, identyfikacja modelu koncepcyjnego oraz zawartość tematyczna*, „Organizacja i kierowanie” t. 1 nr (161) (2014).
29. Czapski G., *Kredyty dla firm*, Siedlce 2014.

30. Ćpak E., *Inwestycje infrastrukturalne wyznacznikiem rozwoju*, „Studia Ekonomiczne Prawne I Administracyjne” nr 2/26 (2016).
31. Ćwiklicki M., *Wprowadzenie do koncepcji wartości publicznej* [w:] pr. zb. pod red. S. Mazura - *Reformowanie polskiej administracji publicznej – wybrane aspekty zagadnienia*, Kraków 2011.
32. Denhardt J.V., Denhardt R.B., *The New Public Service: Serving, Not Steering*, M.E. Sharpe 2007.
33. Dębski S.S., *Samorząd terytorialny w Polsce: tradycja a współczesne przemiany polityczne*, Grudziądz 2014.
34. Dolewka Z., *Zarządzanie w jednostkach organizacyjnych gminy* [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Efektywność zarządzania organizacjami publicznymi i jej pomiar*, Katowice 2013.
35. Domański B., *Czynniki społeczne w lokalnym rozwoju gospodarczym we współczesnej Polsce* [w:] M. Czepczyński, I. Sagan (red.), *Wybrane problemy badawcze geografii społecznej w Polsce*, Gdynia 2001.
36. Donthu N., Kumar S., Mukherjee D., i in., *How to conduct a bibliometric analysis: An overview and guidelines*, „Journal of Business Research” t. 133 (2021).
37. Drabarczyk K., *Zrównoważony rozwój województw – analiza porównawcza*, Zarządzanie Nr 25 t. 2 (2017).
38. Du X., Zhang H., Han Y., *How Does New Infrastructure Investment Affect Economic Growth Quality? Empirical Evidence from China*, „Sustainability” t. 14 nr 6 (2022).
39. Duliniak A., *Wybór źródeł finansowania a optymalna struktura kapitału w przedsiębiorstwie*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 855 (2015).
40. Dunleavy P., Margetts, Helen, *Design principles for essentially digital governance* [w:] American Political Science Association (2015).
41. Dziworska K., *Czy ekonomiści zawiedli społeczeństwa gospodarujące?*, „Zarządzanie i Finanse” t. 12 nr 4/2014.
42. Endo K., Edelenbos J., Gianoli A., *Sustainable Infrastructure: A Systematic Literature Review on Finance Arrangements and Governance Modes*, „Public Works Management & Policy” t. 28(4) (2023).
43. Filipiak B., *Finanse samorządowe: nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin 2011.
44. Filipiak B. (red.), *Rozwój lokalny i regionalny. Znaczenie wsparcia udzielanego przez jednostki samorządu terytorialnego*, Poznań 2010.
45. *Finansowanie i wspieranie działalności spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim*, Najwyższa Izba Kontroli, 2021 r.
46. Fisher J.J., *Statecraft and Self-Government: On the Task of the Statesman in Plato’s Statesman*, „Ergo an Open Access Journal of Philosophy” t. 9 (2023).
47. Flyvbjerg B., *Case Study* [w:] N. K. Denzin, Y. S. Lincoln (red.), *The Sage Handbook of Qualitative Research, 4th edition*, Thousand Oaks, CA 2011.
48. Foltyn-Zarychta M., *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia Nr 59*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” t. 760 (2013).
49. Frączkiewicz-Wronka A., Ćwiklicki M., *Zarządzanie publiczne. Perspektywa teorii i praktyki*, Katowice 2023.
50. Funck E.K., Karlsson T.S., *Governance innovation as social imaginaries: challenges of post-NPM*, „Public Management Review” (2023).
51. Gałkowski A., Kołodziejczyk T., *Perspektywy rozwoju rynku zielonych obligacji w Polsce*, KPMG, 2021 r.
52. Gaudemet P.M., Bogacka-Kisiel E., Kisiel W., Molinier J., *Finanse publiczne*, Warszawa 1999.
53. Gąciarz B., *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Warszawa 2004.
54. Gemra K., Grygiel-Tomaszewska A., Ocicka B., i in., *Zarządzanie aspektami ESG – wyzwania i szanse dla zrównoważonej transformacji*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” nr 1/2024 (2024).
55. Gilchrist D., Butcher J., *The Three Sector Solution*, ANU Press 2016.
56. Ginsbert-Gebert A., Rudzka-Lorentz C., Woźniak M., i in., *Infrastruktura komunalna a funkcjonowanie systemu osadniczego kraju*, Ossolineum, Warszawa 1984.
57. Gołaszewski M., *Finansowanie inwestycji w spółkach komunalnych*, „Pismo Samorządu Terytorialnego Wspólnota” nr 4/1270 (2019).
58. Gonzalez-Ruiz J.D., Arboleda A., Botero S., Rojo J., *Investment valuation model for sustainable infrastructure systems: Mezzanine debt for water projects*, „Engineering, Construction and Architectural Management” t. 26 nr 5 (2019).
59. Gorzym-Wilkowski W., *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego: zarys*, Lublin 2006.
60. Górniak R., *Uwarunkowania efektywności zarządzania gminą na przykładzie gmin Mazowska*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 111, Wrocław 2010.
61. Górski J., Sierpiński W., *Historia powszechnej myśli ekonomicznej (1870-1950)*, PWN, Warszawa 1972.

62. Gradoń W., *Emisja obligacji korporacyjnych, a ryzyko uczestników rynku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2014.
63. *Green infrastructure economic framework summary report*, Victoria Institute of Strategic Economic Studies (VISES), 2015 r.
64. *Green Loan Principles*, [w:] Loan Market Association 2023.
65. Greer R.A., *A review of public water infrastructure financing in the United States* [w:] *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water*, t. 7, John Wiley and Sons Inc. 2020.
66. Grochowski M., Rządowa Rada Ludnościowa (red.), *Suburbanizacja: człowiek - zmiana - przestrzeń: materiały z III Kongresu Demograficznego. Cz. 15*, Warszawa 2023.
67. Gruening G., *Origin and theoretical basis of new public management*, „International Public Management Journal” t. 4 nr 1 (2001).
68. Haque M.S., *New Public Management: Origins, Dimensions and Critical Implications* [w:] *Public Administration And Public Policy*, Unesco - EOLSS 2013.
69. Hausner J., *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Kraków 2001.
70. Herc G., *Samorząd terytorialny – pojęcie, istota i podstawy prawne* [w:] M. Chmaj, M. Bąkiewicz (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2007.
71. Hood C., *A Public Management For All Seasons?*, „Public Administration” t. 69 nr 1 (1991).
72. Jacobs B.W., Singhal V.R., Subramanian R., *An empirical investigation of environmental performance and the market value of the firm*, „Journal of Operations Management” t. 28 nr 5 (2010).
73. Jajuga K., *Obligacje i akcje*, Warszawa 2009.
74. Jan P., *Edukacja jako dobro publiczne - próba kwantyfikacji*, PL 2017.
75. Janus A., *Zarządzanie w sektorze publicznym - wybrane zagadnienia*, „Homo Politicus” t. 13 nr 1 (2018).
76. Jarosiński K., *Finansowanie inwestycji komunalnych w Polsce w warunkach samorządności lokalnej*, Warszawa 2003.
77. Jastrzębska M., *Zdrowie fiskalne jednostek samorządu terytorialnego*, „Optimum. Economic Studies” nr 3(113) (2023).
78. Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
79. Jastrzębska M., *Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, 2003.
80. Kachniarz M., *Koncepcja systemu oceny efektywności samorządu lokalnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 3 (2008).
81. Kalimullah N., *Emergence and Principles of Post-Bureaucracy*, t. 1 (2015).
82. Kaminskyi A., Nehrey M., *Fuzzy clustering approach to portfolio management considering ESG criteria: empirical evidence from the investment strategies of the EURO STOXX Index*, „Neuro-Fuzzy Modeling Techniques in Economics” nr 12 (2023).
83. Kańduła S., *Przyczyny wzrostu wydatków lokalnych* [w:] J. Sokołowski, M. Sosnowski (red.), *Finanse publiczne*, Wrocław 2010.
84. Karavattuveetil S.M., *Evaluating scholarly research: A theoretical approach to compare Web of Science, Scopus and Google Scholar* [w:] *National Seminar on Managing Innovation in New Generation Libraries*, Rajagiri College of Social Sciences, Rajagiri 2014.
85. Kargol-Wasiluk A., *Teoria dóbr publicznych a paradygmat ekonomii sektora publicznego*, „Zarządzanie Publiczne” t. 2 (5) (2008).
86. Karst Z., *Infrastruktura komunalna*, Warszawa - Wrocław 1982.
87. Kierzkowska K., *Geneza, pojęcie i funkcje Krajowego Systemu Zielonych Inwestycji*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” nr 1 (2011).
88. Kogut-Jaworska M., *System finansowania działalności JST* [w:] M. Dylewski, B. Z. Filipiak, S. Flejterski (red.), *Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
89. Kołaczkowski B., Ratajczak M., *Wpływ odzyskania niepodległości na kształt struktur i zakres samodzielności władz samorządu terytorialnego na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego*, „Studia Prawa Publicznego” t. 3 (2013).
90. Kołodziejczyk D., Wasilewski A., *Rozwój demograficzno-gospodarczy w skali lokalnej*, Warszawa 1998.
91. Korten D., *Świat po kapitalizmie. Alternatywy dla globalizacji*, Łódź 2002.
92. Kozłowski W., Turkowski K., Jesus I.M. de, i in., *Wybrane aspekty zarządzania zasobami gminy* [w:] 2015.
93. Kozuń-Cieślak G., *Obligacje komunalne. Instrument dłużny dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.
94. Kożuch A., Kożuch B., Sułkowski Ł., i in., *Obszary zarządzania publicznego*, „Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016” (2016).
95. Kożuch B., Kożuch A., Sienkiewicz-Małyjurek K., *Współczesne oblicza zarządzania publicznego*, „Przegląd Organizacji” (2016).

96. Kozuch B., Sienkiewicz-Małyjurek K., Sułkowski Ł., *Zarządzanie Publiczne Oparte Na Wartościach*, 2021.
97. Krukowski K., *Czynniki sukcesu w zarządzaniu zmianami w organizacjach publicznych na przykładzie agencji wdrażającej politykę rolną* [w:] R. Przygodzka, E. Gruszewska (red.), *Instytucjonalne i strukturalne aspekty rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Księga poświęcona pamięci dr hab. Adama Sadowskiego Profesora Uniwersytetu w Białymstoku*, Białystok 2020.
98. Krynicka H., *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, „Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie” (2006).
99. Kuciński K., *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, Warszawa 1994.
100. Kwiatkowski K., Wójcik M., Tyszkiewicz W., *Finanse samorządów terytorialnych po pandemii*, Fundacja Ośrodek Rozwoju Polski ; Fundacja Przyjazny kraj, 2021 r.
101. Leoński Z., *Samorząd Terytorialny w RP*, Warszawa 2006.
102. Lipiński E., *Historia powszechnej myśli ekonomicznej do roku 1870*, Warszawa 1968.
103. Littlewood S., *The Green Infrastructure of Yorkshire and the Humber*, The Centre for Urban Development & Environmental Management (CUDEM) Leeds Metropolitan University, 2006 r.
104. Mander Ü., Kull A., Uemaa E., i in., *Green and brown infrastructures support a landscape-level implementation of ecological engineering*, „Ecological Engineering” t. 120 (2018).
105. Marchewka-Bartkowiak K., *Nowe zarządzanie publiczne*, „Infos” nr 18 (178) (2014).
106. Marcinek K., Foltyn-Zarychta M., Tomecki M., *Megaprojekty. Dylematy oceny i podejmowania decyzji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2023.
107. Marks-Krzyszowska M., *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Sociologica” nr 56 (2016).
108. Matera J., Czapska J., *Zarys metody przeglądu systematycznego w naukach społecznych*, Warszawa 2014.
109. Mauri A.G., Muccio S., *The Public Management Reform: from Theory to Practice. The Role of Cultural Factors.*, t. 1 (2012).
110. Mielcarek P., *Metoda case study w rozwoju teorii naukowych*, „Organizacja i kierowanie” nr 1 (161) (2014).
111. Moore Mark H., *Public Value As The Focus Of Strategy*, „Australian Journal of Public Administration” t. 53 nr 3 (1994).
112. Morawska I., Zalaśńska M., *Zielona infrastruktura jako element skutecznego planowania przestrzennego*, „Urban Development Issues” t. 67 nr 1 (2020).
113. Morgan B., *Water on Tap: Rights and Regulation in the Transnational Governance of Urban Water Services*, Cambridge University Press 2011.
114. Mroziewski M., *Koncepcja Nowoczesnej Infrastruktury Gospodarczej, Społecznej I Instytucjonalnej W Perspektywie Konkurencyjności. Cz. II*, „Zarządzanie. Teoria i Praktyka” nr 1(7) (2013).
115. *Niewiążące wytyczne dotyczące procesu emisji Społecznych Obligacji*, [w:] International Capital Market Association 2023.
116. *Niewiążące wytyczne dotyczące procesu emisji Zielonych Obligacji*, [w:] International Capital Market Association 2018.
117. Oberfield Z.W., *Public Management in Time: A Longitudinal Examination of the Full Range of Leadership Theory*, „Journal of Public Administration Research and Theory” t. 24 nr 2 (2014).
118. Olejniczak J., *Znaczenie udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa dla budżetów gmin miejskich województwa dolnośląskiego w latach 1996-2014*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 425 (2016).
119. Olowu D., *Introduction—Governance and Public Administration in the 21st Century: A Research and Training Prospectus*, „International Review of Administrative Sciences” t. 68 nr 3 (2002).
120. Oramus M., *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, „Rocznik Administracji Publicznej” t. 0 nr 1 (2015).
121. Owczarczuk S., *Model opodatkowania usług komunalnych podatkiem od towarów i usług – wnioski na przykładzie dostaw wody i odbioru ścieków*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” t. 84 nr 1 (2022).
122. Ozoliņš N., Akin N., *Structuring of Special Purpose Vehicle (SPV) Within the Scope of Public-Private Partnerships (PPPs) Under Latvian and Turkish Law*, „Acta Prosperitatis” t. 14 nr 1 (2023).
123. Pabiś Ł., *Zrównoważony Rozwój w kontekście nowych koncepcji zarządzania publicznego: New Public Management I Public Governance (Nowego Zarządzania Publicznego I Zarządzania Partycypacyjnego)*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej Zarządzanie” t. 25 nr 2 (2017).
124. Page M.J., McKenzie J.E., Bossuyt P.M., i in., *The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews*, „BMJ” (2021).

125. Parker D., *Regulation of privatised public utilities in the UK: performance and governance*, „International Journal of Public Sector Management” t. 12 nr 3 (1999).
126. *Partnerstwa Publiczno - Prywatne w UE - znaczne niedociągnięcia i ograniczone korzyści*, Europejski Trybunał Obrachunkowy 2018.
127. Patorska J., *PPP mieszane : innowacyjne podejście do finansowania inwestycji infrastrukturalnych z wykorzystaniem funduszy unijnych*, „Ekonomiczne Problemy Usług” nr 47 (2010).
128. Perry J.L., Hondeghem A., Wise L.R., *Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future*, „Public Administration Review” t. 70 nr 5 (2010).
129. Pęski, W. *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*. Arkady, Warszawa (1999).
130. Pezon C., Canneva G., *Petites communes et opérateurs privés : généalogie du modèle français de gestion des services d'eau potable*, „Espaces et sociétés” t. 139 nr 4 (2009).
131. Turek R., *Rola Banku Ochrony Środowiska Sa W Krajowym Systemie Finansowania Przedsięwzięć Proekologicznych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej - Zarządzanie”, t. 28 nr 2 (2017).
132. Pośląd M., Thiel S., Zwoliński T., *Akcje i obligacje korporacyjne - oferta publiczna i rynek regulowany*, Warszawa 2006.
133. Potharla S., Kumar N., Choudhary P., Turubilli S.K., *Is ESG Data Financially Viable? A Case of Stock Price Synchronicity*, „Management and Labour Studies” t. 49 nr 1 (2024).
134. Prandecki K., *Wprowadzenie do zielonych finansów* [w:] M. Burchard-Dziubińska (red.), *Zielone Finanse*, Warszawa 2023.
135. Ratajczak M., *Kształtowanie form organizacyjno-prawnych gospodarki budżetowej samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 2017.
136. Reklewski M., *Statystyka opisowa, Teoria i Przykłady*, Włocławek 2020.
137. Rhodes R.A.W., *Understanding Governance: Ten Years On*, „Organization Studies” t. 28 nr 8 (2007).
138. Ritz A., Brewer G.A., Neumann O., *Public Service Motivation: A Systematic Literature Review and Outlook*, „Public Administration Review” t. 76 (2016).
139. Roehrich J.K., Lewis M.A., George G., *Are public-private partnerships a healthy option? A systematic literature review*, „Social Science and Medicine” t. 113 (2014).
140. Roelens A., *Responsible Investment Report*, Cube Infrastructure Managers, 2022 r.
141. Rosenstein-Rodan P., *Natura facit saltum : analysis of the disequilibrium growth process* [w:] G. M. Meier, P. T. Bauer (red.), *Pioneers in development*, New York 1985.
142. Ruiters C., Matji M.P., *Public-private partnership conceptual framework and models for the funding and financing of water services infrastructure in municipalities from selected provinces in South Africa*, „Water SA” t. 42 nr 2 (2016).
143. Ruiters C., Matji M.P., *Water institutions and governance models for the funding, financing and management of water infrastructure in South Africa*, „Water SA” t. 41 nr 5 (2015).
144. Ruiz J.D.G., Arboleda C.A., Botero S., *A Proposal for Green Financing as a Mechanism to Increase Private Participation in Sustainable Water Infrastructure Systems: The Colombian Case* [w:] *Procedia Engineering*, t. 145, 2016.
145. Ruśkowski E., Salachna J., *Finanse lokalne po akcesji*, Warszawa 2007.
146. Sadowy M., Grzymała Z., *Problemy zarządzania gospodarką komunalną* [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2007.
147. Samuelson P.A., *The Pure Theory of Public Expenditure*, „The Review of Economics and Statistics” t. 36 nr 4 (1954).
148. Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1994.
149. Sawulski J., *Czy Polska jest państwem opiekuńczym?* (2017).
150. Schmitt R., *Pursuing innovative finance models to enable beneficial energy and water infrastructure and systems*, „Electricity Journal” t. 33 nr 1 (2020).
151. Schotten M., Meester W.J., Steinginga S., Ross C.A., *A brief history of Scopus: The world's largest abstract and citation database of scientific literature*. In *Research analytics*, Auerbach Publications 2017.
152. Scott R., Donadelli F., Merton E., *Theoretical Paradigms in the Reform of the New Zealand Public Service: Is post-NPM still a myth?* Lisbon 2021.
153. Shukla N., Panchal R., Shah N., *Built-Own-Lease-Transfer (BOLT): "A Public Private Partnership Model that Bridges Gap of Infrastructure in Urban Areas"*.
154. Siwińska-Gorzela J., Wikin J., *Sektor publiczny w gospodarce*, „Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania” (2012).
155. Skuza S., Modzelewska A., *Zielone finanse publiczne w Polsce. Stan obecny i autorskie propozycje zmian*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” t. 1 nr 65 (2020).

156. Sobiech-Grabka K., *Skłonność przedsiębiorstw do udziału w rewitalizacyjnych projektach PPP w warunkach kryzysu* [w:] J. W. Pietrewicz, R. Sobiecki (red.), *Ograniczanie niestabilności otoczenia przedsiębiorstw*, Warszawa 2013.
157. Soleymani H., Ravanshadnia M., Montazer M., *An Innovative Conceptual Model to Structure Financing Package of Infrastructure Projects*, „Shock and Vibration” t. 2021 (2021).
158. Spadło K., *Błkitna-infrastruktura-w-procesach-rewitalizacji*, Warszawa - Kraków 2020.
159. Stawicki R., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – zarys prawno-historyczny* [w:] Kancelaria Senatu 2015.
160. Sudoł S., *Nauki o zarządzaniu: węzłowe problemy i kontrowersje*, Toruń 2007.
161. S. Sudoł, Podstawowe problemy metodologiczne nauk o zarządzaniu. *Organization and management*, 2014, 161(1).
162. Sulich A., Sołoducho-Pelc L., *The circular economy and the Green Jobs creation*, „Environmental Science and Pollution Research” t. 29 nr 10 (2022).
163. Szczechowicz H., *Wykonywanie zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Zbliżenia Cywilizacyjne” t. 11 (2015).
164. Szumowski W., *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu” nr 4(21) (2014).
165. Szymańska E., Efektywność przedsiębiorstw – definiowanie i pomiar, „Roczniki Nauk Rolniczych”, Seria G – „Ekonomika Rolnictwa”, nr 97, z. 2, s. 156.
166. Toyne J.F.J., *Modern bureaucracy*, Helsinki 2006.
167. The Global Commission on the Economy and Climate (2016), *The Sustainable Infrastructure Imperative. Financing for Better Growth and Development. The 2016 New Climate Economy Report*, New York – London 2016.
168. Trotter R.W., Surbeck C.Q., Queiroz C., *Financial Viability of Water and Wastewater Infrastructure: Using Public-Private Partnerships* [w:] *Advances in Public-Private Partnerships - Proceedings of the 2nd International Conference on Public-Private Partnerships*, 2017.
169. Uneku I., Awele V.E., Oguejiofor B., i in., *Sustainable investment strategies in pension fund management: a comparative review of ESG principles adoption in the U.S. and Nigeria*, „International Journal of Management & Entrepreneurship Research” t. 5 nr 9 (2023).
170. Waśniewski, J. *Wybrane różnice w ujmowaniu efektywności organizacyjnej*, *Zarządzanie i Finanse. Journal of Management and Finance* Vol. 16, No. 1/1/2018.
171. Wellisz S., *Bureaucracy* [w:] *Department of Economics Discussion Paper Series*, New York 2002.
172. *Who Cares Wins*, [w:] Organizacja Narodów Zjednoczonych 2004.
173. Wiedermann K., *Koncepcja efektów mnożnikowych w wyznaczaniu wpływu przedsiębiorstw na otoczenie społeczno-gospodarcze*, „Studies of the Industrial Geography Commission of the Polish Geographical Society” t. 11 (2008).
174. Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
175. Winczorek P., *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 2000.
176. Witucki M., Zawadzka-Stępiak D., Kotecki L., *Zrównoważone finanse. Krótki przewodnik dla firm*. [w:] Konfederacja Lewiatan 2021.
177. Wodecka-Hyjek A., *Standardy współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Doświadczenia zagraniczne i krajowe.*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, 2014 r.
178. Wojewnik-Filipkowska A., *Project finance w inwestycjach infrastrukturalnych*, Warszawa 2008.
179. Wojewnik-Filipkowska A., Gierusz A., Krauze-Maślankowska P. (red.), *Fundamentalna siła miasta: synteza koncepcji zrównoważonego, inteligentnego i odpornego miasta*, Warszawa 2021.
180. Wojewnik-Filipkowska A., Korcz P., *Oddziaływanie inwestycji sektora BPO/SSC na rozwój gospodarczy w kontekście zrównoważonego rozwoju*, „Zarządzanie i Finanse” nr 16 (2018).
181. World Bank, *World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries, FY02-12*, The World Bank 2015.
182. Wójtowicz K., *Udziały samorządów w podatkach państwowych – własne czy obce źródło dochodów JST? Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw* [w:] *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Wrocław 2013.
183. Wright R., Ken M., *Venture Capital and Private Equity: A Review and Synthesis*, „Journal of Business Finance & Accounting” t. 25 nr 5–6 (1998).
184. Wykrętowicz S. (red.), *Samorząd w Polsce: istota, formy, zadania: praca zbiorowa*, Poznań 2008.
185. Wyrębek H., Ciekankowski Z., *Public administration in cyberspace*, „Przegląd Policyjny” t. 136 nr 4 (2020),

186. Zaborniak P., *Granice działalności gospodarczej podmiotów komunalnych*, Przemysł 2004.
187. Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie*, Warszawa 2007.
188. Załączna M., Wojewnik-Filipkowska A., Węgrzyn J., Olbińska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne – dzieląc się wiedzą i doświadczeniem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2021.
189. *Zasady Obligacji związanych ze Zrównoważonym Rozwojem*, International Capital Market Association 2020.
190. Zheng Y., *The Verification and Application of the Research about How ESG Performance Influences the Corporate Value*, „Advances in Economics, Management and Political Sciences” t. 18 nr 1 (2023).
191. Zieliński W., *Efektywność ZZZ w sektorze publicznym*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” nr 3-4 (2011).
192. Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, Gdańsk 2007.
193. Żabski Ł., *Organizacja nadzoru właścicielskiego nad spółkami wojewódzkimi*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” t. 338 (2017).

Akty prawne

1. *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*, [w:] 1997.
2. *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, [w:] 1985.
3. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
4. *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*.
5. *Ustawa z dnia 11 września 2019 r. - Prawo Zamówień Publicznych.* (Dz.U. 2019 poz. 2019 t.j.).
6. *Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych. t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 18, 96.*
7. *Ustawa o działalności leczniczej z dnia 15 kwietnia 2011r.* Dz. U. 2011 Nr 112 poz. 654.
8. *Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998r.* Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576.
9. *Ustawa Prawo Bankowe Dz.U. 1997 Nr 140 poz. 939 z późniejszymi zmianami.*
10. *Ustawa z dnia 1 lipca 1958 r. o prawie budżetowym.* Dz.U. 1958 nr 45 poz. 221.
11. *Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.*
12. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.* Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 578.
13. *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw.* Dz.U. 2011 nr 28 poz. 143.
14. *Ustawa z dnia 7 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.* (Dz.U. 2023.0.1270 t.j.).
15. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.* (Dz.U.2024.609 t.j.).
16. *Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.* Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593.
17. *Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.* [na:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19900510298>, dostęp 10 września 2024 r.
18. *Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego t.j.* (Dz. U. 2024 r. poz. 356.).
19. *Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach.* Dz. U. 2015 poz. 238.
20. *Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.* Dz. U. z 2023 r. poz. 1637 [na:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20090190100/U/D20090100Lj.pdf>, dostęp 7 września 2024 r.
21. *Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.* (Dz.U.2023.0.1637 t.j.), [w:] 2023.
22. *Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych t.j.* (Dz. U. z 2024 r. poz. 320, 1222).
23. *Sejm, Prawo Pod Tytułem Miasta Nasze Krolewskie Wolne W Panstwach Rzeczypospolitey Uchwalone dnia 18 Kwietnia 1791.*

Źródła internetowe

1. 100 lat Banku Gospodarstwa Krajowego [na:] „WIB”. <https://wib.org.pl/100-lat-banku-gospodarstwa-krajowego/>.
2. AMECO database - European Commission [na:] https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/ameco-database_en.
3. Amortyzacja środków trwałych [na:] „Dodatek nr 7 do Zeszytów Metodycznych Rachunkowości nr 9”, <https://czasopismaksiegowych.gofin.pl/zeszyty-metodyczne-rachunkowosci/5979/spis-tresci>.
4. BGK [na:] „BGK”, <https://www.bgk.pl/>, 12 września 2024 r.
5. Cele Zrównoważonego Rozwoju [na:] <https://www.un.org.pl/>.
6. Climate Explainer: Green Loans [na:] „World Bank”, <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/10/04/what-you-need-to-know-about-green-loans>.
7. Commission”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10, dostęp 25 sierpnia 2024 r.
8. Consortium Announces Investment in Thames Water [na:] „OMERS”, <https://www.omersinfrastructure.com/news/consortium-announces-investment-in-thames-water/>.
9. Czy kryzys energetyczny zatrzyma, czy przyspieszy zieloną transformację polskiej gospodarki? [na:] <https://bank.pl/czy-kryzys-energetyczny-zatrzyma-czy-przyspieszy-zielona-transformacje-polskiej-gospodarki/>, 27 października 2022 r.
10. Dokument Roboczy w sprawie przygotowań do szczytu Rio+20- międzyparlamentarne posiedzenie komisji Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych z dnia 28 lutego 2012, Parlament Europejski, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/envi/dt/893/893910/893910pl.pdf.
11. Ecol-Unicon – producent urządzeń wod-kan [na:] „Ecol-Unicon”, <https://ecol-unicon.com/o-firmie/>.
12. EIB, All Projects, <https://www.eib.org/en/projects/all/index>.
13. Europejski zielony ład [na:] „Consilium”, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/green-deal/>.
14. Europejskie zielone obligacje: nowe rozporządzenie o zrównoważonym finansowaniu [na:] „Consilium”, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/10/24/european-green-bonds-council-adopts-new-regulation-to-promote-sustainable-finance/>.
15. Explaining green bonds [na:] „Climate Bonds Initiative”, <https://www.climatebonds.net/market/explaining-green-bonds>, 10 grudnia 2014 r.
16. Financed projects [na:] „EIB.org”, <https://www.eib.org/en/projects/loans/index.htm>.
17. Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji | Noty tematyczne o Unii Europejskiej | Parlament Europejski [na:] <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/214/fundusz-na-rzecz-sprawiedliwej-transformacji>.
18. Fundusz Spójności | Noty tematyczne o Unii Europejskiej | Parlament Europejski [na:] <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/96/fundusz-spojnosci>, 31 marca 2024 r.
19. Green Financing - United Nations Environment Programme [na:] <https://www.unep.org/regions/asia-and-pacific/regional-initiatives/supporting-resource-efficiency/green-financing>, 23 stycznia 2018 r.
20. Grybionko K., Obligacje. Podstawowe pojęcia [na:] „PortalKomunalny.pl”, <https://portalkomunalny.pl/plus/artykul/obligacje-podstawowe-pojecia/>, 2010 r.
21. Kierunki Działań Strategicznych Ministra Cyfryzacji w obszarze informatyzacji usług publicznych - Dokumenty | Ministerstwo Cyfryzacji [na:] <http://archiwum.mc.gov.pl/konsultacje/kierunki-dzialan-strategicznych-ministra-cyfryzacji-w-obszarze-informatyzacji-uslug/dokumenty>.
22. Komentarz ZPP – ograniczenie wydatków na programy socjalne i społeczne konieczne w coraz trudniejszym gospodarczo okresie [na:] „ZPP”, <https://zpp.net.pl/komentarz-zwiazku-przedsiębiorców-i-pracodawców-ograniczenie-wydatków-na-programy-socjalne-i-społeczne-konieczne-w-coraz-trudnym-gospodarczo-okresie/>, 10 listopada 2022 r.
23. Komunalny - definicja, synonimy, przykłady użycia [na:] <https://sjp.pwn.pl/slowniki/komunalny.html>.
24. Korolewska M., Leksykon budżetowy - Sejm Rzeczypospolitej Polskiej [na:] „Nadwyżka operacyjna”, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/BASLeksykon.xsp?id=2D5E0A6C5F69F133C1257A610042B090&litera=N>.
25. Krajowy Plan Odbudowy - Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej [na:] <https://www.kpo.gov.pl/>.
26. Kret A., Możliwość bilansowania części „bieżącej” budżetu JST tzw. wolnymi środkami [na:] „Legalis Administracja”, <https://gov.legalis.pl/mozliwosc-bilansowania-czesci-biezacej-budzetu-jst-tzw-wolnymi-srodkami/>, 2022 r.

27. Kuwait Investment Authority (KIA) [na:] „Infrastructure Finance & Investment”, <https://www.infrappworld.com/company/kuwait-investment-authority-kia-wren-house-infrastructure-management>.
28. Leksykon budżetowy - Sejm Rzeczypospolitej Polskiej [na:] <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/BASLeksykon.xsp?id=69BB417A3E389F9FC1257A61002A04C9&litera=W>.
29. Lista Programów Priorytetowych NFOŚiGW, [w:] Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej 2024.
30. Mari H. Luke, Brook, Penelope, Zuluaga, Ana, Thirst for reform ? private sector participation in providing Mexico City’s water supply [na:] „World Bank”, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/38140146877295349/Thirst-for-reform-private-sector-participation-in-providing-Mexico-Citys-water-supply>.
31. Nabór wniosków - Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej - Portal Gov.pl [na:] „Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej”, <https://www.gov.pl/web/nfosigw/oferta--finansowania>.
32. Najwyższa Izba Kontroli [na:] <https://www.un.org.pl/najwyzsza-izba-kontroli>.
33. Należności i zobowiązania monetarnych instytucji finansowych i banków [na:] „Narodowy Bank Polski - Internetowy Serwis Informacyjny”, <https://nbp.pl/statystyka-i-sprawozdawczosc/statystyka-monetarna-i-finansowa/naleznosci-i-zobowiazania-monetarnych-instytucji-finansowych-i-bankow/>.
34. Ogłoszenie o koncesji na usługi (2) [na:] „Gmina Suchy Dąb”, <https://www.suchy-dab.pl/urzad-gminy/przetargi/uslugi/ogloszenie-o-koncesji-na-uslugi-2>, 16 grudnia 2013 r.
35. Projekty [na:] „Mapa dotacji”, <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/>.
36. Rozwój systemu monitoringu wód podziemnych na obszarze Gdańska, Sopotu i gminy Pruszcz Gdański [na:] „AQUA - Sopot Sp. z o.o.”, <https://www.aqua-sopot.com.pl/inwestycje/rozwoj-systemu-monitoringu-wod-podziemnych-na-obszarze-gdanska-sopotu-i-gminy-pruszcz-gdanski>.
37. Rząd się rzucił, kosztem samorządów - Najwyższa Izba Kontroli [na:] „Najwyższa Izba Kontroli.”, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/podzial-srodkow-dla-jst.html>.
38. Samorząd, informacje z Encyklopedii PWN [na:] <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/samorz%C4%85d.html>.
39. Sękowska-Grodzicka E., Samorząd terytorialny w Polsce sprostał zadaniom [na:] https://samorzad.infor.pl/temat_dnia/403653,Samorzad-terytorialny-w-Polsce-sprostal-zadaniom.html.
40. Simplifying Sustainable Finance – Explaining Green Bonds, Green Loans, Sustainability-Linked Loans and Bonds and More [na:] <https://www.sustainalytics.com/esg-research/resource/corporate-esg-blog/simplifying-sustainable-finance-green-loans-vs-green-bonds-vs-sustainability-linked-loan-and-more>.
41. Skąd miliardy dla budżetu [na:] <https://www.podatki.gov.pl/wyjasnienia/skad-miliardy-dla-budzetu/>.
42. Sprawozdanie Zarządu BOŚ S.A. za 2023 rok [na:] https://www.bosbank.pl/_data/assets/pdf_file/0028/58555/SPRAWOZDANIE-ZARZADU-BOS-2023-v-20240306-v1.pdf, 2023 r.
43. Sprawozdanie Zarządu z działalności Grupy Banku Gospodarstwa Krajowego w 2021 roku (obejmujące sprawozdanie Zarządu z działalności Banku Gospodarstwa Krajowego) [na:] https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Sprawozdanie_finansowe/2021-skonsolidowane/SSD_BGK_2021-12-31_PL.xhtml.
44. Statut – KZG [na:] „Komunalny Związek Gmin «Dolina Redy i Chylonki»”, <https://kzg.pl/o-nas/statut-kzg/>.
45. Strategia Rozwoju Kraju 2020, Warszawa 2012.
46. Szczegółowy Opis Priorytetów programu Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021-2027 - Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej [na:] <https://poir.gov.pl/strony/o-programie/fe-dla-nowoczesnej-gospodarki/aktualnosci/szop-programu-feng-2021-2027/>, 17 stycznia 2023 r.
47. The Green Bond Framework [na:] „Ministry of Finance”, <https://www.gov.pl/web/finance/issues-international-bonds>.
48. Transfery finansowe Polska - budżet UE - Ministerstwo Finansów - Portal Gov.pl [na:] „Ministerstwo Finansów”, <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska>.
49. Water and Sanitation [na:] „United Nations Sustainable Development”, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/water-and-sanitation/>.
50. What is green finance and why is it important? [na:] „World Economic Forum”, <https://www.weforum.org/agenda/2020/11/what-is-green-finance/>, 9 listopada 2020 r.

51. Współpraca w ramach Unii Europejskiej - Rządowe Centrum Bezpieczeństwa - Portal Gov.pl [na:] „Rządowe Centrum Bezpieczeństwa”, <https://www.gov.pl/web/rcb/wspolpraca-w-ramach-unii-europejskiej>.
52. Wykaz członków [na:] „Izba Gospodarcza «Wodociągi Polskie»”, <https://www.igwp.org.pl/onas/czlonkostwo/wykaz-czlonkow/>.
53. Wytyczne do raportowania ESG [na:] „Giełda Papierów Wartościowych”, https://www.gpw.pl/pub/GPW/ESG/Wytyczne_do_raportowania_ESG.pdf, 2023 r.
54. Z powodu zadłużenia gmina zniknęła z mapy Polski. Wójt i skarbniczka usłyszeli wyrok [na:] „TVN24”, <https://tvn24.pl/szczecin/ostrowice-zpowodu-zadluzenia-gmina-zniknela-zmappy-polski-sad-zmniejszy-kare-wojtowi-i-skarbnicze-st7521946>, 2023 r.
55. Zielone obligacje | Deloitte [na:] „Deloitte Polska”. <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/risk/articles/zielone-obligacje.html>.

Spis tabel

TABELA 1. GŁÓWNE CELE STRATEGII UE DOTYCZĄCEJ TRWAŁEGO ROZWOJU	31
TABELA 2. OBSZARY ZMIAN (ZASADY) WEDŁUG KONCEPCJI NPM	44
TABELA 3. GŁÓWNE CHARAKTERYSTYKI NPG	50
TABELA 4. GŁÓWNE CHARAKTERYSTYKI PVM	54
TABELA 5. CHARAKTERYSTYKA PODEJŚCIA WHOLE-OF-GOVERNMENT.....	57
TABELA 6. PORÓWNANIE WYBRANYCH KONCEPCJI ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO	62
TABELA 7. KRYTERIA OCENY ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO	64
TABELA 8. ZASADY FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE	75
TABELA 9. ZADANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.....	78
TABELA 10. WYBRANE DEFINICJE INFRASTRUKTURY.....	84
TABELA 11. CECHY RYNKU, INWESTYCJI I EFEKTÓW INFRASTRUKTURY	92
TABELA 12. STOPIEŃ PRZEWIDYWALNOŚCI STRUMIENIA PRZYSZŁYCH DOCHODÓW W ZALEŻNOŚCI OD RODZAJU INFRASTRUKTURY.....	94
TABELA 13. SYNTETYCZNA KLASYFIKACJA ŚRODKÓW PUBLICZNYCH	106
TABELA 14. KLASYFIKACJA WYDATKÓW BUDŻETOWYCH.....	109
TABELA 15. KLUCZOWE UWARUNKOWANIA ZEWNĘTRZNE DECYZJI FINANSOWYCH JST.....	144
TABELA 16. KLUCZOWE UWARUNKOWANIA WEWNĘTRZNE DECYZJI FINANSOWYCH JST.....	145
TABELA 17. ROLE I ŚRODKI ODDZIAŁYWANIA INTERESARIUSZY W SYSTEMIE ZIELONYCH FINANSÓW	154
TABELA 18. TEORIE STRUKTURY KAPITAŁU	158
TABELA 19. PORÓWNANIE OBLIGACJI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU Z OBLIGACJAMI POWIĄZANYMI ZE ZRÓWNOWAŻONYM ROZWOJEM	176
TABELA 20. ETAPY SYSTEMATYCZNEGO PRZEGLĄDU LITERATURY ZASTOSOWANE W BADANIU AUTORSKIM	196
TABELA 21. PODEJŚCIA DO OKREŚLENIA MODELI FINANSOWANIA PREZENTOWANE W ANALIZOWANYM ZASOBIE	206
TABELA 22. PORÓWNANIE ZAKŁADU BUDŻETOWEGO I JEDNOSTKI BUDŻETOWEJ	214
TABELA 23. WADY I ZALETY UTWORZENIA SPÓŁKI PRAWA HANDLOWEGO DLA CELÓW POWIERZENIA JEJ ZADANIA WŁASNEGO PRZEZ GMINĘ.....	215
TABELA 24. ZALETY I WADY REALIZACJI ZADAŃ WŁASNYCH GMINY Z ZAKRESU ZBIOROWEGO ZAOPATRZENIA W WODĘ I ODPROWADZANIA ŚCIEKÓW Z WYKORZYSTANIEM WSPÓŁPRACY MIĘDZYGMINNEJ.....	217
TABELA 25. PODSTAWOWE RODZAJE PPP	219
TABELA 25. KORZYŚCI ZE STOSOWANIA PPP	221
TABELA 26. PORÓWNANIE METODY CASE STUDY I METOD STATYSTYCZNYCH	231
TABELA 28. LISTA BADANYCH PODMIOTÓW	233
TABELA 29. LICZBA GMIN I FORMY ORGANIZACYJNE PODMIOTÓW ODPOWIEDZIALNYCH ZA REALIZACJĘ ZADAŃ WŁASNYCH GMIN Z ZAKRESU ZBIOROWEGO ZAOPATRZENIA W WODĘ I ODPROWADZANIA ŚCIEKÓW W WOJEWÓDZTWIE POMORSKIM – WEDŁUG KLAS NA PODSTAWIE LICZBY MIESZKAŃCÓW GMIN (STAN NA DZIEŃ 30.04.2024)	241

TABELA 30. PROJEKTY INFRASTRUKTURALNE ZREALIZOWANE PRZEZ PEWIK GDYNIA SP. Z O.O. W LATACH 2005-2023 (MLN PLN)	258
TABELA 31. PROJEKTY INFRASTRUKTURALNE Z ZAKRESU WOD.-KAN., DOFINANSOWANE Z UE, ZREALIZOWANE W GMINIE SZEMUD LATACH 2005-2023, (DANE W MILIONACH PLN).	270
TABELA 32. PROJEKTY Z ZAKRESU ROZBUDOWY INFRASTRUKTURY WODOCIĄGOWO-KANALIZACYJNEJ GMINY SUCHY DĄB OBJĘTE DOFINANSOWANIEM UE W LATACH 2014 – 2020 (W PLN)	283
TABELA 33. CHARAKTERYSTYKA KONCESJI Z ZAKRESU ZARZĄDZANIA GOSPODARKĄ WODNO-ŚCIEKOWĄ W GMINIE SUCHY DĄB	285
TABELA 34. PROJEKTY INFRASTRUKTURALNE Z ZAKRESU WOD.-KAN. REALIZOWANE NA TERENIE GMINY PRUSZCZ GDAŃSKI Z DOFINANSOWANIEM UE W LATACH 2005-2023	292
TABELA 35. PROJEKTY REALIZOWANE PRZEZ GIWK W LATACH 2005-2023 OBJĘTE DOFINANSOWANIEM DOTACJAMI UE (PLN)	306
TABELA 36. WERYFIKACJA ELEMENTÓW MODELOWEGO POSTĘPOWANIA BADANYCH PODMIOTÓW	325
TABELA 37. PORÓWNANIE WYBRANYCH CHARAKTERYSTYK POSZCZEGÓLNYCH PRZYPADKÓW (2022).....	330
TABELA 37. PORÓWNANIE WYBRANYCH CHARAKTERYSTYK POSZCZEGÓLNYCH PRZYPADKÓW – WARTOŚCI WZGLĘDNE (2022)	332

Spis rysunków

RYSUNEK 1. CELE ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU – OFICJALNA GRAFIKA ONZ.....	32
RYSUNEK 2. EWOLUCJA MODELI ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO	40
RYSUNEK 3. PODSTAWY KONCEPCJI WARTOŚCI PUBLICZNEJ	52
RYSUNEK 4. WSPÓLZALEŻNOŚCI ELEMENTÓW EFEKTYWNOŚCI SENSU LARGO W ZARZĄDZANIU PUBLICZNYM – UJĘCIE AUTORSKIE.....	64
RYSUNEK 5. POWIĄZANIE DÓBR PUBLICZNYCH Z PODSTAWOWYMI RODZAJAMI INFRASTRUKTURY	83
RYSUNEK 6. RODZAJE DZIAŁALNOŚCI ZALICZANE DO INFRASTRUKTURY	86
RYSUNEK 7. SIEĆ POWIĄZAŃ ROZWOJU LOKALNEGO Z INWESTYCJAMI INFRASTRUKTURALNYMI	100
RYSUNEK 8. MIEJSCE FINANSÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W STRUKTURZE FINANSÓW PUBLICZNYCH	103
RYSUNEK 9. STRUKTURA DOCHODÓW JST.....	107
RYSUNEK 10. ZALEŻNOŚĆ POJĘĆ Z ZAKRESU ZRÓWNOWAŻONEGO FINANSOWANIA.....	150
RYSUNEK 11. KLASYFIKACJA RODZAJÓW OBLIGACJI FINANSUJĄCYCH ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ.....	170
RYSUNEK 12. WYSOKOŚĆ FINANSOWANIA UDZIELONEGO PRZEZ EBI W LATACH 1959-2024 W SEKTORZE WODNO- KANALIZACYJNYM W KRAJACH UE.....	182
RYSUNEK 13. RODZAJE WSPARCIA UDZIELANEGO PRZEZ NFOŚiGW	191
RYSUNEK 14. PODSUMOWANIE PRZEPROWADZONEGO PROCESU SLR.....	199
RYSUNEK 15. MAPA WSPÓŁWYSTĘPOWANIA (MIN. 4 RAZY) SŁÓW KLUCZOWYCH I POJĘĆ.....	202
RYSUNEK 16. MAPA WSPÓŁWYSTĘPOWANIA (MIN. 4 RAZY) SŁÓW KLUCZOWYCH I POJĘĆ – UJĘCIE CZASOWE	203
RYSUNEK 17. MAPA TEMATYCZNA – BIBLIOMETRIX.....	204
RYSUNEK 18. TYPY PODMIOTÓW REALIZUJĄCYCH ZADANIA WŁASNE GMINY Z ZAKRESU ZAOPATRZENIA W WODĘ I ODPROWADZANIA ŚCIEKÓW	209
RYSUNEK 19. SPOSOBY REALIZACJI USŁUG KOMUNALNYCH - WYBRANE RODZAJE PPP	221
RYSUNEK 20. PROCENT LUDNOŚCI KORZYSTAJĄCEJ Z SIECI KANALIZACJI SANITARNEJ W ROKU 2022 WZGLĘDEM LICZBY LUDNOŚCI OGÓŁEM – PODZIAŁ WEDŁUG WOJEWÓDZTW	238
RYSUNEK 21. PROCENT LUDNOŚCI KORZYSTAJĄCEJ Z SIECI WODOCIĄGOWEJ W ROKU 2022 WZGLĘDEM LICZBY LUDNOŚCI OGÓŁEM – PODZIAŁ WEDŁUG WOJEWÓDZTW	239
RYSUNEK 22. KONCEPCJA AUTORSKIEGO MODELU STRUKTURYZACJI FINANSOWANIA	318
RYSUNEK 23. ETAPY POSTĘPOWANIA W RAMACH MODELU STRUKTURYZACJI FINANSOWANIA	345

Spis wykresów

WYKRES 1. DOCHODY BUDŻETOWE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA TLE DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA W PLN W LATACH 2004-2022 (CENY BIEŻĄCE (KOLOR WYBLAKŁY) I CENY STAŁE (KOLORY NASYCONÉ))	115
WYKRES 2. STRUKTURA DOCHODÓW JST I BUDŻETU PAŃSTWA W LATACH 2004-2022 W PLN (CENY STAŁE Z ROKU 2004)	117
WYKRES 3. STRUKTURA DOCHODÓW JST W LATACH 2004-2022 W PLN (W CENACH BIEŻĄCYCH (KOLOR WYBLAKŁY) I STAŁYCH (KOLORY NASYCONÉ))	118
WYKRES 4. STRUKTURA PRZEDMIOTOWA DOCHODÓW WŁASNYCH JST W PLN W LATACH 2004-2023 (W CENACH BIEŻĄCYCH (KOLOR WYBLAKŁY) I STAŁYCH (KOLORY NASYCONÉ))	121
WYKRES 5. WYDATKI BUDŻETOWE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ORAZ SZCZEBLA CENTRALNEGO W PLN W LATACH 2004-2022 (W CENACH BIEŻĄCYCH (KOLOR WYBLAKŁY) I STAŁYCH (KOLORY NASYCONÉ))	123
WYKRES 6. WYDATKI BIEŻĄCE I WYDATKI MAJĄTKOWE JST W LATACH 2004-2023 W PLN (W CENACH BIEŻĄCYCH (KOLOR WYBLAKŁY) I STAŁYCH (KOLORY NASYCONÉ))	124
WYKRES 7. STRUKTURA RODZAJOWA WYDATKÓW BIEŻĄCYCH JST W LATACH 2004-2023 W UJĘCIU PIERWSZYCH PIĘCIU RODZAJÓW WYDATKÓW POD WZGLĘDEM WARTOŚCI WYDATKU (W CENACH BIEŻĄCYCH (KOLOR WYBLAKŁY) I STAŁYCH (KOLORY NASYCONÉ)) (PLN, %)	125
WYKRES 8. WYDATKI INWESTYCYJNE GMIN W PRZELICZENIU NA JEDNEGO MIESZKAŃCA W PLN PER CAPITA (2022)	126
WYKRES 9. WYNIKI BUDŻETÓW OSIĄGNIĘTE NA POSZCZEGÓLNYCH SZCZEBLACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W PLN W LATACH 2004-2022 (W CENACH BIEŻĄCYCH (KOLOR WYBLAKŁY) I STAŁYCH (KOLORY NASYCONÉ))	129
WYKRES 10. NADWYŻKA OPERACYJNA OSIĄGNIĘTA NA POSZCZEGÓLNYCH SZCZEBLACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W PLN W LATACH 2004-2022 (W CENACH BIEŻĄCYCH (KOLOR WYBLAKŁY) I STAŁYCH (KOLORY NASYCONÉ))	131
WYKRES 11. PRZYCHODY JST W LATACH 2004-2024 W PLN (W CENACH BIEŻĄCYCH (KOLOR WYBLAKŁY) I STAŁYCH (KOLORY NASYCONÉ))	133
WYKRES 12. ROZCHODY JST W LATACH 2004-2024 W PLN (W CENACH BIEŻĄCYCH (KOLOR WYBLAKŁY) I STAŁYCH (KOLORY NASYCONÉ))	136
WYKRES 13. PRZYCHODY I ROZCHODY JST W LATACH 2004-2024 W PLN (W CENACH BIEŻĄCYCH (KOLOR WYBLAKŁY) I STAŁYCH (KOLORY NASYCONÉ))	138
WYKRES 14. WSKAŹNIKI ZADŁUŻENIA JST I BUDŻETU PAŃSTWA W LATACH 2004-2022 (%)	141
WYKRES 15. TRANSFERY POMIĘDZY UE A POLSKĄ W LATACH 2004-2023 (MLD EURO)	165
WYKRES 16. ZESTAWIENIE INDEKSÓW PKB PER CAPITA W CENACH BIEŻĄCYCH ODNIESIONYCH DO POZIOMU CEN UE (UE=100)	167
WYKRES 17. NALEŻNOŚCI SEKTORA BANKOWEGO OD JST W LATACH 1995-2023(MLN PLN)	180
WYKRES 18. FINANSOWANIE PROJEKTÓW PRZEZ EIB W POLSCE W LATACH 1990-2024 (EUR)	183

WYKRES 19. FINANSOWANIE PROJEKTÓW W SEKTORZE SAMORZĄDOWYM ORAZ PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH PRZEZ EBOiR (w PLN)	185
WYKRES 20. STRUKTURA BRANŻOWA WSPÓLFINANSOWANYCH PRZEZ BGK PROJEKTÓW INWESTYCYJNYCH (MLD PLN) ..	189
WYKRES 21. LICZBA I TYPY ARTYKUŁÓW WEDŁUG ROKU PUBLIKACJI PRZYJĘTYCH DO BADAŃ W PROCESIE SLR (1970-2024) N=96.....	200
WYKRES 22. LICZBA ZAWARTYCH UMÓW PPP W PODZIALE NA SEKTORY (2009-2024) (I KWARTAŁ 2024)	225
WYKRES 23. LICZBA UMÓW PPP ZAWARTYCH W WOJEWÓDZTWIE POMORSKIM W LATACH (2009 - 2024)	227
WYKRES 24. LICZBA WSZYSTKICH WSZCZĘTYCH POSTĘPOWAŃ I UMÓW, W TYM NIEREALIZOWANYCH, W PODZIALE NA LATA (2009-2024), I KWARTAŁ 2024.....	228
WYKRES 25. FORMY ORGANIZACYJNE ORAZ LICZBA PODMIOTÓW ODPOWIEDZIALNYCH ZA REALIZACJĘ ZADAŃ WŁASNYCH GMIN Z ZAKRESU ZBIOROWEGO ZAOPATRZENIA W WODĘ I ODPROWADZANIA ŚCIEKÓW W WOJEWÓDZTWIE POMORSKIM (STAN NA DZIEŃ 30.04.2024)	240
WYKRES 26. LICZBA LUDNOŚCI ZAMIESZKUJĄCEJ GMINY ZRZESZONE W KZG (DANE ZA ROK 2022)	244
WYKRES 27. WYSOKOŚĆ DOCHODÓW GMIN CZŁONKOWSKICH KZG W LATACH 2004-2022 (MLN PLN)	245
WYKRES 28. WYSOKOŚĆ DOCHODÓW NA 1 MIESZKAŃCA GMIN CZŁONKOWSKICH KZG W LATACH 2004-2022 (w PLN PER CAPITA).....	246
WYKRES 29 WYSOKOŚĆ NADWYŻKI OPERACYJNEJ GMIN CZŁONKOWSKICH KZG W LATACH 2007-2022 (MLN PLN)	246
WYKRES 30. WYSOKOŚĆ ZADŁUŻENIA GMIN CZŁONKOWSKICH KZG W LATACH 2004-2022 (MLN PLN).....	247
WYKRES 31. WYSOKOŚĆ ZADŁUŻENIA GMIN CZŁONKOWSKICH KZG PER CAPITA W LATACH 2006-2022 (PLN).....	248
WYKRES 32. RELACJA ZADŁUŻENIA DO DOCHODÓW OGÓŁEM JST W LATACH 2006-2022 W GMINACH CZŁONKOWSKICH KZG W LATACH 2006-2022	249
WYKRES 33. WYDATKI W DZIAŁACH 010 (ROZDZIAŁ 01010, 01043, 010440) I 900 (ROZDZIAŁ 90001) GMIN CZŁONKOWSKICH KZG LATACH 2004-2023 (PLN)	250
WYKRES 34. WYDATKI W DZIAŁACH 010 (ROZDZIAŁ 01010, 01043, 010440) I 900 (ROZDZIAŁ 90001) GMIN CZŁONKOWSKICH KZG LATACH 2004-2023 (PLN) W UKŁADZIE PODMIOTOWYM	251
WYKRES 35. WYDATKI W DZIAŁACH 010 (ROZDZIAŁ 01010, 01043, 010440, 900 (ROZDZIAŁ 90001) GMIN ZRZESZONYCH W KZG W LATACH 2004-2023 (PLN)	252
WYKRES 36. STRUKTURA WŁASNOŚCIOWA PEWIK GDYNIA SP. Z O.O. – DANE NA DZIEŃ 30.06.2024.....	256
WYKRES 37. RENTOWNOŚĆ SPRZEDAŻY I RENTOWNOŚĆ NETTO SPÓŁKI PEWIK GDYNIA SP. Z O.O. W LATACH 2005-2023	256
WYKRES 38. NAKŁADY INWESTYCYJNE (MLN PLN – LEWA OŚ) I NAKŁADY INWESTYCYJNE (PLN PER CAPITA – PRAWA OŚ) REALIZOWANE PRZEZ PEWIK GDYNIA SP. Z O.O. W LATACH 2005-2023	259
WYKRES 39. PASywa PEWIK GDYNIA SP. Z O.O. W LATACH 2005-2023 (MLN PLN)	260
WYKRES 40. RENTOWNOŚĆ SPRZEDAŻY I RENTOWNOŚĆ NETTO SPÓŁKI P.U.K. PEKO SP. Z O.O. W LATACH 2005-2023	262
WYKRES 41. NAKŁADY INWESTYCYJNE (MLN PLN) I NAKŁADY INWESTYCYJNE (PLN PER CAPITA – PRAWA OŚ) REALIZOWANE PRZEZ P.U.K. PEKO SP. Z O.O. W LATACH 2005-2023	264
WYKRES 42. PASywa PEKO SP. Z O.O. W LATACH 2005-2023 (MLN PLN).....	264

WYKRES 43. RENTOWNOŚĆ SPRZEDAŻY I RENTOWNOŚĆ NETTO SPÓŁKI AQUA-SOPOT SP. Z O.O. W LATACH 2005-2023	266
WYKRES 44. STRUKTURA FINANSOWANIA PROJEKTÓW DOFINANSOWANYCH ŚRODKAMI UE, REALIZOWANYMI PRZEZ AQUA-SOPOT SP. Z O.O. W LATACH 2008-2014	267
WYKRES 45. NAKŁADY INWESTYCYJNE (MLN PLN) I NAKŁADY INWESTYCYJNE (PLN PER CAPITA – PRAWA OŚ) REALIZOWANE PRZEZ AQUA – SOPOT SP. Z O.O. W LATACH 2008-2023	268
WYKRES 46. PASywa SPÓŁKI AQUA – SOPOT SP. Z O.O. W LATACH 2008-2023 (MLN PLN)	268
WYKRES 47. RENTOWNOŚĆ SPRZEDAŻY I RENTOWNOŚĆ NETTO SPÓŁKI GPK SZEMUD SP. Z O.O. W LATACH 2005-2023	271
WYKRES 48. NAKŁADY INWESTYCYJNE (MLN PLN) I NAKŁADY INWESTYCYJNE (PLN PER CAPITA) REALIZOWANE PRZEZ GPK SZEMUD W LATACH 2016-2023	272
WYKRES 49. PASywa SPÓŁKI GPK SZEMUD SP. Z O.O. W LATACH 2017-2023 (MLN PLN)	273
WYKRES 50. STOPIEŃ ZWODOCIĄGOWANIA POSZCZEGÓLNYCH GMIN JAKO PROCENT LICZBY LUDNOŚCI PODŁĄCZONEJ DO SIECI WODOCIĄGOWEJ W STOSUNKU DO OGÓŁU LICZBY LUDNOŚCI	276
WYKRES 51. STOPIEŃ SKANALIZOWANIA POSZCZEGÓLNYCH GMIN JAKO PROCENT LICZBY LUDNOŚCI PODŁĄCZONEJ DO SIECI KANALIZACJI SANITARNEJ W STOSUNKU DO OGÓŁU LICZBY LUDNOŚCI	277
WYKRES 52. LICZBA MIESZKAŃCÓW GMINY SUCHY DĄB W LATACH 2004-2023	278
WYKRES 53. DOCHODY I ZADŁUŻENIE GMINY SUCHY DĄB W LATACH 2004-2022 W PLN (LEWA OŚ) I W PLN NA MIESZKAŃCA (PRAWA OŚ)	279
WYKRES 54. WYSOKOŚĆ NADWYŻKI OPERACYJNEJ GMINY SUCHY DĄB W LATACH 2007-2022	280
WYKRES 55. WSKAŹNIK ZADŁUŻENIA GMINY SUCHY DĄB W LATACH 2004-2022	280
WYKRES 56. WYDATKI W DZIAŁACH 010 (ROZDZIAŁ 01010, 01043, 01044) I 900 (ROZDZIAŁ 90001) GMINY SUCHY DĄB W LATACH 2004-2023 (PLN)	281
WYKRES 57. STOPIEŃ ZWODOCIĄGOWANIA I SKANALIZOWANIA GMINY SUCHY DĄB W LATACH 2004-2022	286
WYKRES 58. LICZBA MIESZKAŃCÓW GMINY SUCHY DĄB W LATACH 2004-2023	287
WYKRES 59. DOCHODY I ZADŁUŻENIE GMINY WIEJSKIEJ PRUSZCZ GDAŃSKI W LATACH 2004-2022 W PLN (LEWA OŚ) I W PLN NA MIESZKAŃCA (PRAWA OŚ)	288
WYKRES 60. NADWYŻKA OPERACYJNA GMINY PRUSZCZ GDAŃSKI W LATACH 2007-2022 (W PLN)	288
WYKRES 61. WSKAŹNIK ZADŁUŻENIA GMINY WIEJSKIEJ PRUSZCZ GDAŃSKI W LATACH 2004-2022	289
WYKRES 62. WYDATKI W DZIAŁACH 010 (ROZDZIAŁ 01010, 01043, 01044) I 900 (ROZDZIAŁ 90001) GMINY PRUSZCZ GDAŃSKI W LATACH 2004-2023 (PLN)	290
WYKRES 63. RENTOWNOŚĆ SPRZEDAŻY I RENTOWNOŚĆ NETTO SPÓŁKI EKSPLOATATOR SP. Z O.O. W LATACH 2005-2023	291
WYKRES 64. NAKŁADY INWESTYCYJNE (MLN PLN) I NAKŁADY INWESTYCYJNE (PLN PER CAPITA – PRAWA OŚ) REALIZOWANE PRZEZ EKSPLOATATOR SP. Z O.O. W LATACH 2005-2023	293
WYKRES 65. PASywa SPÓŁKI EKSPLOATATOR SP. Z O.O. W LATACH 2007-2023	294
WYKRES 66. STOPIEŃ ZWODOCIĄGOWANIA I SKANALIZOWANIA GMINY PRUSZCZ GDAŃSKI W LATACH 2004-2022	296
WYKRES 67. LICZBA MIESZKAŃCÓW MIASTA GDAŃSKA W LATACH 2004-2023	297

WYKRES 68. DOCHODY I ZADŁUŻENIE MIASTA GDAŃSKA W LATACH 2004-2022 W PLN (LEWA OŚ) I W PLN NA MIESZKAŃCA (PRAWA OŚ)	298
WYKRES 69. NADWYŻKA OPERACYJNA MIASTA GDAŃSKA W LATACH 2007-2022 (PLN)	298
WYKRES 70. WSKAŹNIK ZADŁUŻENIA MIASTA GDAŃSKA W LATACH 2004-2022	299
WYKRES 71. WYDATKI W DZIAŁACH 010 (ROZDZIAŁ 01010, 01043, 010440) I 900 (ROZDZIAŁ 90001) GMINY MIASTA GDAŃSKA W LATACH 2004-2023 (PLN)	300
WYKRES 72. RENTOWNOŚĆ SPRZEDAŻY I RENTOWNOŚĆ NETTO SNG S.A. / GdW S.A. W LATACH 2004-2023	303
WYKRES 73. WYDATKI NA NABYCIE RZECZOWYCH AKTYWÓW TRWAŁYCH I WARTOŚCI NIEMATERIALNYCH I PRAWNYCH SNG S.A./ GdW S.A. W LATACH 2004-2023 (MLN PLN)	304
WYKRES 74. STRUKTURA PASYWÓW SNG S.A./ GdW S.A. W LATACH 2004-2023 (MLN PLN)	304
WYKRES 75. RENTOWNOŚĆ SPRZEDAŻY I RENTOWNOŚĆ NETTO SPÓŁKI GIWK SP. Z O.O. W LATACH 2004-2023	305
WYKRES 76. WYDATKI NA RZECZOWE AKTYWA TRWAŁE I WARTOŚCI NIEMATERIALNE I PRAWNE GIWK W LATACH 2004-2023 (MLN PLN I W PLN W PRZELICZENIU NA 1 MIESZKAŃCA)	307
WYKRES 77. STRUKTURA PASYWÓW SPÓŁKI GIWK W LATACH 2004-2023 (MLN PLN)	307
WYKRES 78. STOPIEŃ ZWODOCIĄGOWANIA I SKANALIZOWANIA GMINY MIASTA GDAŃSKA W LATACH 2004-2022	310
WYKRES 79. ZESTAWIENIE CHARAKTERYSTYK WZGLĘDNYCH DLA BADANYCH PRZYPADKÓW	333

Załącznik 1. Lista artykułów wyselekcjonowanych do analizy głębokiej SLR

Artykuł 1 Finance Arrangements and Governance Modes

Typ elementu	Artykuł z czasopisma
Autor	Kei Endo
Autor	Jurian Edelenbos
Autor	Alberto Gianoli
Krótki opis	<p>W ostatnich latach koncepcja zrównoważonej infrastruktury stała się kluczowym zagadnieniem analizowanym przez wielu badaczy. Niewiele jest jednak kompleksowych badań na temat czynników sprzyjających zrównoważonemu rozwojowi infrastruktury. Aby uzupełnić te luki w wiedzy, w niniejszym artykule przeprowadzono systematyczny przegląd literatury na temat czynników sprzyjających, ze szczególnym uwzględnieniem finansów i zarządzania. W pierwszej kolejności dokonano przeglądu cech zrównoważonej infrastruktury. Następnie zidentyfikowano wiele rozwiązań finansowych i cech zarządzania, które zostały zastosowane do zrównoważonej infrastruktury. Potwierdziliśmy, że partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) i wielostronne banki rozwoju (MDB) odgrywają kluczową rolę w zrównoważonym rozwoju infrastruktury. Ponadto przegląd sugeruje, że istnieją różne tryby zarządzania łączące horyzontalne zarządzanie procesami z pionowym zarządzaniem projektami w celu realizacji zrównoważonego rozwoju infrastruktury.</p>
Data	2023
Tom	28(4)
Strony	443-475
Publikacja	Public Works Management & Policy

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych scopus.com. Tłumaczenie własne.

Artykuł 2 Public-private partnerships as investment models for water infrastructure in South Africa

Typ elementu	Artykuł z czasopisma
Autor	C. Ruiters
Autor	J. Amadi-Echendu
Krótki opis	<p>Kraje rozwijające się, takie jak RPA, nie mają innego wyjścia, jak tylko poszukiwać innowacyjnych i/lub alternatywnych podejść, takich jak partnerstwa publiczno-prywatne (PPP), jako modeli inwestycyjnych, aby zapewnić eliminację zaległości w infrastrukturze wodnej. Główne cele tego artykułu to: (a) opracowanie ram PPP; (b) zidentyfikowanie modeli inwestycyjnych PPP dla infrastruktury wodnej; oraz (c) określenie kluczowych kategorii, kryteriów i cech modeli inwestycyjnych PPP, które są opłacalne, aby zapewnić zrównoważony rozwój łańcucha wartości infrastruktury wodnej w RPA. Ramy dla PPP zidentyfikowały pięć szerokich kategorii modeli inwestycyjnych dla łańcucha wartości infrastruktury wodnej w RPA. Wyniki badań podkreślają aspekty PPP w odniesieniu do (a) potrzeb infrastruktury wodnej, (b) strategii wdrożenia projektów infrastruktury wodnej, (c) polityki inwestycyjnej oraz (d) eliminacji zaległości w infrastrukturze wodnej. Całkowite szacunkowe inwestycje w ciągu ostatnich 20 lat (1998/1999-2019/2020) wyniosły około 48,36 miliarda USD, z czego sektor publiczny wniósł około 44,32 miliarda USD (91,64%), a sektor prywatny jedynie 4,04 miliarda USD (8,36%). Ponadto analiza wykazała, że na podstawie obecnych ustaleń finansowych dostępne jest około 2,75 miliarda USD rocznie, pozostawiając lukę finansową wynoszącą 2,83 miliarda USD rocznie w łańcuchu wartości infrastruktury wodnej.</p>
Data	2022
Tom	9
Strony	180-193
Publikacja	Infrastructure Asset Management
DOI	10.1680/jinam.21.00013
Numer	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych scopus.com. Tłumaczenie własne.

Artykuł 3 Tariff structuring in water and sanitation: Public profiting arrangements on universalization initiatives

Typ elementu	Artykuł z czasopisma
Autor	M. M. Veiga
Krótki opis	Dostęp do czystej wody i odpowiednich urządzeń sanitarnych jest globalnym problemem, który w nieproporcjonalny sposób dotyka ubogich mieszkańców krajów o niskich dochodach. Nieudane inicjatywy uniwersalizacji obnażyły historyczne zaniedbania, nierówności społeczne i złe rządzenie. Rozwój infrastruktury wymaga dużych inwestycji, na które większość lokalnych rządów nie może sobie pozwolić. Alternatywne finansowanie może pochodzić od inwestorów prywatnych poprzez opłacalne modele finansowania projektów. Usługi publiczne powinny być zrównoważone, godzące gotowość użytkowników do ponoszenia opłat z gotowością dostawców do dostarczania. Rządy wdrożyły nastawione na zysk strategie opodatkowania zleconych na zewnątrz usług publicznych, aby zwiększyć wpływy budżetowe. Nieefektywne systemy podatkowe nakładane na niezbędne usługi publiczne zaszkodziły inicjatywom uniwersalizacji w krajach rozwijających się. Sektor publiczny nie powinien czerpać zysków z niezrównoważonych zleconych na zewnątrz usług, których dostarczenie jest wymagane, ale których nie może zapewnić. Rozbudowa w zakresie infrastruktury wodociągowej i kanalizacji na społeczności o niskich dochodach w krajach rozwijających się nie powinny odbywać się jako programy wolne od opłat, ale w ramach polityki zwolnień podatkowych
Data	2021
Tom	23
Strony	599-616
Publikacja	Water Policy
DOI	10.2166/wp.2021.082
Numer	3
Data dodania	6.09.2024, 10:20:30
Zmodyfikowany	6.09.2024, 10:20:30

Artykuł 4 An Innovative Conceptual Model to Structure Financing Package of Infrastructure Projects

Typ elementu	Artykuł z czasopisma
Autor	Hanieh Soleymani
Autor	Mehdi Ravanshadnia
Autor	Mehdi Montazer
Krótki opis	Zrozumienie właściwego sposobu określenia modelu finansowania projektów infrastrukturalnych, identyfikacja odpowiednich procesów, zasobów, technik i instrumentów w celu zrealizowania skutecznych podejść do finansowania oraz udział sektora prywatnego w dostarczaniu infrastruktury rozwojowej jest niepodważalne w celu zapewnienia dostępu do infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej. Głównym celem tego badania jest przedstawienie kompleksowego modelu obejmującego te złożone kwestie. Dzięki wykorzystaniu badań bibliotecznych, uzyskaniu opinii ekspertów oraz rozpoznaniu międzynarodowych procesów finansowania, zgromadzono informacje na ten temat. W niniejszym artykule analizowany jest model projektowania pakietu finansowania dla projektów infrastrukturalnych, a projektowanie struktury finansowania jest ściśle związane z strukturą własności projektu i jego gwarantowanym pakietem. Te elementy będą się zmieniać w powtarzalnym procesie aż do zakończenia fazy przygotowawczej, a czasami także w etapach projektu. Własność projektów infrastrukturalnych jest określana przez ten powtarzalny proces, który definiuje początkowych sponsorów, koszty i korzyści dla partnerów, rodzaje instrumentów finansowych oraz techniki i ocenia ryzyka oraz strukturę kapitałową. W niniejszym artykule proponujemy model, który pomoże praktykom skuteczniej i systematycznie opracować koncepcję finansowania infrastruktury. Opracowanie wytycznych i zasobów informacyjnych w tej dziedzinie jest jednym z efektywnych działań mających na celu budowanie zdolności oraz eliminowanie możliwych niejasności i nieporozumień dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego.
Data	2021
Dodatkowe	Publisher: Hindawi Limited
Tom	2021
Publikacja	Shock and Vibration
DOI	10.1155/2021/6711408
ISSN	10709622

Artykuł 5 Pursuing innovative finance models to enable beneficial energy and water infrastructure and systems

Typ elementu	Artykuł z czasopisma
Autor	R. Schmitt
Krótki opis	Niniejszy artykuł bada, w jaki sposób źródła finansowania mogą być wykorzystywane do umożliwienia skutecznych inwestycji w projekty przynoszące korzyści zarówno w zakresie energii, jak i wody. W artykule analizowane są obecne i potencjalne praktyki, partnerstwa oraz układy, które mogą umożliwić bardziej efektywne różne aspekty procesu rozwoju projektu, prowadząc do lepszych indywidualnych projektów oraz korzystniejszego ogólnego inwestowania w sektorze energii i wody.
Data	2020
Tom	33
Strony	
Publikacja	Electricity Journal
DOI	10.1016/j.tej.2019.106688
Numer	1
ISSN	b.d.
Artykuł 6 A review of public water infrastructure financing in the United StatesTyp elementu	Dokument
Autor	Robert A. Greer
Krótki opis	Dostarczanie czystej wody pitnej i oczyszczanie ścieków to kluczowe usługi publiczne, które w Stanach Zjednoczonych są zapewniane przez złożony system rządów federalnych, stanowych i lokalnych. Proces uzdatniania i dostarczania wody wymaga znacznych inwestycji w infrastrukturę, zarówno na potrzeby początkowych nakładów kapitałowych, jak i bieżących kosztów utrzymania i eksploatacji. Jakość wody pitnej w Stanach Zjednoczonych jest średnio stosunkowo wysoka, ale według American Water Works Association, szacuje się, że 1 bilion dolarów jest konieczny, aby utrzymać i rozszerzyć usługi w celu zaspokojenia popytu w ciągu najbliższych 25 lat. Potrzeby infrastrukturalne w zakresie wody w Stanach Zjednoczonych wymagają zarówno natychmiastowej uwagi, jak i długoterminowych rozwiązań, a koszt w dolarach rośnie gwałtownie. Pozostaje jednak niejasne, skąd te fundusze będą pochodzić i jak zostaną przydzielone. Celem tego artykułu jest przegląd portfela opcji finansowania, które istnieją dla podmiotów publicznych odpowiedzialnych za budowę i utrzymanie infrastruktury wodnej w Stanach Zjednoczonych, w tym rynku obligacji komunalnych, stanowych funduszy pożyczkowych, federalnych programów dotacji i pożyczek, partnerstw publiczno-prywatnych oraz ostatnich innowacji finansowych.
Data	2020-09
Tom	5
Strony	
Publikacja	Wiley Interdisciplinary Reviews: Water
DOI	DOI: 10.1002/wat2.1472
Wydawca	John Wiley and Sons Inc.
Numer	7
ISSN	20491948

Artykuł 7 Investment valuation model for sustainable infrastructure systems: Mezzanine debt for water projects

Typ elementu	Artykuł z czasopisma
Autor	J. D. Gonzalez-Ruiz
Autor	A. Arboleda
Autor	S. Botero
Autor	J. Rojo
Krótki opis	Celem tej pracy jest opracowanie modelu wyceny inwestycji wykorzystującego mechanizm długu mezzanine oparty na obligacjach niebieskich, które wyraźnie nawiązują do partnerstw publiczno-prywatnych (PPP) i finansowania projektów (PF). Dodatkowo, w niniejszym badaniu zaproponowano teorię finansowej wartości przejętej (FCV – Financial Captured Value) do pomiaru, jak dużą wartość finansową pożyczkodawcy mogą przejąć, stając się sponsorami poprzez finansowanie zrównoważonych systemów infrastrukturalnych (SIS-Sustained Infrastructure Systems).
Data	2019
Tom	26
Strony	850-884
Publikacja	Engineering, Construction and Architectural Management
DOI	10.1108/ECAM-03-2018-0095
Numer	5
ISSN	0969-9988

Artykuł 8 Models of financing sanitation infrastructure initiatives in India: Challenges and opportunities

Typ elementu	Artykuł z czasopisma
Autor	S. Malik
Autor	N. Bharti
Krótki opis	<p>Dostęp do kanalizacji ściekowej jest jednym z kluczowych celów zrównoważonego rozwoju. Dane Światowej Organizacji Zdrowia wskazują, że na całym świecie 2,3 miliarda ludzi nie ma dostępu do podstawowych urządzeń sanitarnych, takich jak toalety czy latryny. Około 892 miliony osób defekuje na otwartym powietrzu, co obejmuje rynny uliczne, otwarte pola, tory kolejowe, miejsca za krzakami oraz otwarte zbiorniki wodne. W Indiach 56% populacji nie ma dostępu do podstawowej kanalizacji, co czyni ten kraj jednym z dziesięciu najmniej ocenionych pod względem dostępności takich usług. Niska jakość usług sanitarnych prowadzi do wielu problemów zdrowotnych. W Indiach problem defekacji na otwartym powietrzu dotyczy 39,8% populacji, co skutkuje 110 031 zgonami rocznie.</p> <p>Projekty infrastrukturalne są kapitałochłonne i wymagają dużych inwestycji, co sprawia, że trudno jest zrealizować je przez jednego inwestora. Aby zaspokoić te potrzeby, konieczna jest współpraca różnych interesariuszy, w tym rządu, sektora prywatnego, organizacji pozarządowych i finansowania publicznego. Różni interesariusze podejmują różne inicjatywy i przyjmują innowacyjne strategie pozyskiwania finansowania. Analiza istniejących modeli finansowania projektów sanitarnych pomoże w budowaniu polityk i zwiększeniu dostępu do usług sanitarnych.</p> <p>Celem badania jest dokumentacja i analiza różnych modeli finansowania projektów sanitarnych. Praca ta zbada istniejące modele finansowania projektów infrastrukturalnych oraz oceni ich przydatność w kontekście Indii na podstawie sześciu kryteriów przyjętych przez IRC. Badanie wskazuje, że sama budowa toalet nie wystarczy, aby zwiększyć dostęp do usług sanitarnych. Konieczne jest pełne finansowanie łańcucha, ponieważ utrzymanie nowo powstałej infrastruktury jest kluczowe dla trwałości inicjatyw sanitarnych. Inicjatywy takie jak Swachh Bharat Abhiyan to tylko wierzchołek góry lodowej w dążeniu do celów sanitarnych i wolnych od defekacji na otwartym powietrzu w Indiach. Wymaga to bardziej zrównoważonego podejścia w postaci pełnego finansowania łańcucha, aby osiągnąć większy wpływ na wzrost dostępności usług sanitarnych. Różne modele były już testowane, ale większość z nich działała na jednym lub dwóch etapach łańcucha, co oznacza, że brakuje podejścia pełnego cyklu, a potrzebne jest bardziej holistyczne podejście do osiągnięcia tego celu. Współpraca między różnymi interesariuszami odegra kluczową rolę w osiągnięciu tego celu.</p>
Data	2019
Tom	8
Strony	392-400
Publikacja	International Journal of Innovative Technology and Exploring Engineering
DOI	10.35940/ijitee.K1070.09811S19
Numer	11 Special
ISSN	2278-3075

Artykuł 9 Public–private partnership conceptual framework and models for the funding and financing of water services infrastructure in municipalities from selected provinces in South Africa

Typ elementu	Artykuł z czasopisma
Autor	Cornelius Ruiters
Autor	Maselaganye P. Matji
Krótki opis	Ten artykuł przedstawia modele ramowe partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) do finansowania infrastruktury usług wodnych na poziomie lokalnym (gminy) w Południowej Afryce. Dane zostały zebrane od różnych interesariuszy, tj. instytucji sektora prywatnego i publicznego w prowincjach Gauteng i Limpopo w Południowej Afryce. Ramy dla PPP zidentyfikowały trzy modele: model państwowy, hybrydowy i model sektora prywatnego. W „modelu państwowym” łańcuch wartości usług wodnych jest w 100% finansowany przez rząd. Rząd odgrywa kluczową rolę w inwestycjach w infrastrukturę, a nieefektywności w systemach zarządzania wydatkami publicznymi są szczególnie szkodliwe, np. występują znaczne problemy z wydatkowaniem budżetów infrastrukturalnych. W „modelu prywatnym” wykorzystanie znacznego potencjału rynków kapitałowych do finansowania infrastruktury wodnej, szczególnie lokalnych rynków obligacji, zależy od ich wzmocnienia i dalszego rozwoju. Dobrze funkcjonujący i odpowiednio zorganizowani inwestorzy instytucjonalni (fundusze emerytalne, firmy ubezpieczeniowe itp.) byłoby naturalnymi źródłami długoterminowego finansowania infrastruktury usług wodnych, ponieważ zobowiązania lepiej odpowiadałyby dłuższym terminom projektów infrastruktury wodnej. „Model hybrydowy” znajduje się w środku łańcucha wartości usług wodnych, tj. jest to partnerstwo między rządem a sektorem prywatnym. Wykorzystanie tego ramowego modelu jest niezbędne do włączenia sektora prywatnego w realizację projektów rozwoju infrastruktury wodnej. Wyniki badań podkreślają podstawowe zasady, które wspierają, określają i potwierdzają sukces modeli PPP oraz ramy łańcucha wartości dla lokalnej infrastruktury wodnej w Południowej Afryce. Zidentyfikowano dwanaście kluczowych parametrów, które napędzałyby sukces każdego modelu PPP infrastruktury usług wodnych. Modele PPP są uważane za możliwości rozwiązywania problemów instytucjonalnych. Jednak w większości przypadków wskazano, że brak umiejętności technicznych i finansowych oraz monitorowanie operatora prywatnego są poważnymi wyzwaniami.
Data	2016-04
Tom	42
Strony	291-305
Publikacja	Water SA
DOI	10.4314/wsa.v42i2.13
Numer	2
ISSN	18167950

Artykuł 10 Water institutions and governance models for the funding, financing and management of water infrastructure in South Africa

Typ elementu	Artykuł z czasopisma
Autor	Cornelius Ruiters
Autor	Maselaganye Petrus Matji
Krótki opis	Standardowe instytucje wodne, reforma zarządzania i infrastruktury oraz pakiet polityki z lat 90. i wczesnych lat 2000, tj. restrukturyzacja, partnerstwa publiczno-prywatne (PPP), ustanowienie niezależnego regulatora, nie przyniosły pozytywnych rezultatów dla Południowej Afryki. Te instytucje wodne oraz wyzwania związane z zarządzaniem skutkują niewystarczającymi inwestycjami, a miliony ludzi w Południowej Afryce nie mają dostępu do podstawowych usług wodnych i sanitarnych. Ramy dla modeli finansowania infrastruktury sektora wodnego zostały zaprojektowane w celu sprostania wyzwaniom wynikającym z obecnych i rosnących nierówności między podażą a popytem na wodę w Południowej Afryce. Wyniki badań zidentyfikowały 7 nadrzędnych modeli zarządzania, finansowania i rozwoju projektów infrastruktury wodnej w Południowej Afryce, tj. Model 1: bezpośrednie finansowanie fiskalne (NRF), Model 2: wydzielona spółka celowa (SPV), Model 3: SPV obsługujący dedykowane przepływy gotówkowe infrastruktury wodnej, Model 4: samodzielna instytucja wodna z silnym bilansem (majątkiem i strukturą pasywów), Model 5: partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) z kapitałem własnym, Model 6: koncesja prywatna oraz Model 7: rozwój prywatny. Rozważono różne opcje instytucjonalne do przyszłego zarządzania i rozwoju infrastruktury wodnej. Wylaniający się model uznawany jest za model hybrydowy, łączący krajowe zasoby wodne i regionalne funkcje oraz zdolności infrastruktury masowej, przy czym regionalna infrastruktura masowa jest głównie funkcją zarządcy wody (dostawcy usług wodnych).
Data	2015-10
Tom	41
Strony	660-676
Publikacja	Water SA
DOI	10.4314/wsa.v41i5.09
Numer	5
ISSN	18167950

Artykuł 11 Funding models for financing water infrastructure in South Africa: Framework and critical analysis of alternatives

Typ elementu	Artykuł z czasopisma
Autor	Cornelius Ruiters
Krótki opis	Rząd Południowej Afryki był głównym dostawcą infrastruktury publicznej, szczególnie w sektorze wodnym. Administracja rządowa i struktury instytucjonalne nadal kształtują i wpływają na inwestycje w infrastrukturę. System konstytucyjny Południowej Afryki narzuca unikalne złożoności i ograniczenia dotyczące inwestycji w infrastrukturę. Kraj boryka się z poważnym zaległościami w inwestycjach w infrastrukturę wodną, potrzebnych do rozwoju i zarządzania zasobami wodnymi oraz usługami wodnymi. W 2011 roku szacowano, że niedoinwestowanie wynosiło ponad 600 miliardów randów (ZAR: rand południowoafrykański). Rząd tradycyjnie odgrywał kluczową rolę w kształtowaniu inwestycji w infrastrukturę wodną. Rząd musi znaleźć rozwiązanie tych zaległości, wprowadzając nowe struktury instytucjonalne i modele finansowania dla skutecznych strategii prowadzących do szybkiego zapewnienia infrastruktury wodnej. Badania zidentyfikowały kilka modeli finansowania projektów rozwoju infrastruktury wodnej. Istniejący model publicznego dostarczania nadal charakteryzuje dużą część publicznie dostarczanej infrastruktury wodnej w Południowej Afryce. Modele te zakładają, że rząd planuje, instaluje i finansuje infrastrukturę, ustalając ceny na poziomie kosztów marginalnych lub na zasadzie strat, a wpływy są odzyskiwane poprzez system podatkowy. Obecnie dostarczanie infrastruktury wodnej jest podzielone pomiędzy w pełni publiczne a mieszane struktury właścicielskie podmiotów wodnych. Partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) w sektorze wodnym wciąż nie są rzeczywistością.
Data	2013
Tom	39
Strony	313-326
Publikacja	Water SA
DOI	10.4314/wsa.v39i2.16
Numer	2
ISSN	03784738

Artykuł 12 An Alternative Model of Infrastructure Financing Based on Capital Markets : Infrastructure REITS (InfraREITs) in Turkey

Typ elementu	Dokument
Autor	Turan Erol
Autor	Deniz D. Ozuturk
Krótki opis	<p>Zrównoważony wzrost PKB jest możliwy tylko poprzez mobilizację odpowiednich funduszy na inwestycje w infrastrukturę. Rynki kapitałowe mogą być skutecznym środowiskiem w mobilizowaniu długoterminowych funduszy inwestycyjnych dla sektora infrastruktury. Finansowanie z rynków kapitałowych motywuje uczestnictwo sektora prywatnego w projektach infrastrukturalnych, co łagodzi ograniczenia nałożone przez budżet sektora publicznego na rozwój infrastruktury oraz obciążenie podatników. Model oparty na finansowaniu poprzez kapitał własny zyskał na znaczeniu w następstwie ostatniego globalnego kryzysu finansowego, który był wynikiem nadmiernego zadłużenia i dźwigni finansowej.</p> <p>Niniejszy dokument bada, w jaki sposób fundusze inwestycyjne w nieruchomości (REIT) w Turcji mogą być wykorzystane jako narzędzie finansowania kapitałowego do uruchamiania i prowadzenia projektów infrastrukturalnych. W drugiej części przedstawiliśmy przegląd aktywów infrastrukturalnych i funduszy, ich ram operacyjnych oraz czynników ryzyka związanych z funduszami infrastrukturalnymi. W trzeciej części przeanalizowaliśmy finansowanie projektów infrastrukturalnych z rynku kapitałowego w Turcji. W kolejnej części dostarczyliśmy informacji na temat REIT w Turcji. W piątej i ostatniej części zaproponowaliśmy, że REIT mogą być alternatywnym narzędziem do finansowania projektów regeneracji tkanki miejskiej lub projektów regionalnych, takich jak Projekt Południowej Anatolii.</p>
Data	2011
Dodatkowe	Pages: 65-88 Publication Title: Journal of Economic Cooperation and Development Volume: 32

Załącznik 2. Kwestionariusz wywiadu ustrukturyzowanego

Poniższa lista została opracowana na potrzeby przeprowadzenia bezpośrednich wywiadów ustrukturyzowanych w ramach prowadzonego procesu badawczego funkcjonujących modeli strukturyzacji.

L.p.	Pytanie	Kategoria
1	Jakie były / są przesłanki utworzenia podmiotu w obecnym kształcie ?	Geneza
2	Bieżąca charakterystyka funkcjonowania - plusy i minusy.	Zarządzanie i komunikacja
	Jakie jest Pani / Pana zdanie na temat wspólnej gospodarki komunalnej kilku gmin?	Zarządzanie i komunikacja
3	Czy uważa Pan / Pani czynniki personalne liderów za istotne dla zarządzania w obecnie funkcjonującym modelu ?	Zarządzanie i komunikacja
4	Jaki byłby najkorzystniejszy model zarządzania wod.-kan. ?	Zarządzanie i komunikacja
5	Jak wygląda w obecnym modelu współpraca międzygminna	Zarządzanie i komunikacja
6	Czy w procesie planowania uwzględnia się zmiany demograficzne	Demografia
7	Czy w procesie strukturyzacji podmiotowej uwzględniano sytuację budżetową gminy ?	Budżet
8	Czy bada się wskaźnik affordability ?	Dostępność cenowa
9	Czy co pewien czas bada się alternatywne możliwości realizacji inwestycji ze względu na zmiany przepisów podatkowych	Podatki
10	Jak określa się popyt na usługi	Popyt
11	Czy podmiot / podmioty pozostają rentowne i na jakim poziomie , dlaczego ?	Rentowność
12	W jaki sposób ustalany jest plan inwestycyjny?	Zarządzanie i komunikacja
13	Jaki jest budżet inwestycyjny?	Inwestycje
14	Czy dostrzega Pan potrzebę uzgodnień wieloletniego planu cenowego z Regulatorem ?	Zarządzanie i komunikacja
15	Jaką ma Pan / Pani opinię na temat działalności Regulatora ?	Zarządzanie i komunikacja
16	Czy spółki optymalizują wewnętrznie swoje procesy?	Zarządzanie i komunikacja
17	Czy spółki zarządzają swoimi zadaniami w oparciu o zasadę zarządzania wiedzą dla następnych pokoleń?	Zarządzanie i komunikacja
18	Czy w procesie planowania uwzględnia się prognozy makroekonomiczne?	Makroekonomia
19	Czy występuje rozliczanie projektów wewnętrznych ?	Rentowność

Źródło : opracowanie własne