

STRESZCZENIE
UWARUNKOWANIA ORGANIZACYJNE JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO W SPRAWNEJ REALIZACJI PROGRAMÓW
OGRA NICZAJĄCYCH NISKĄ EMISJĘ

mgr Karolina Godzisz

Promotor: dr hab. Arkadiusz Świadek, prof. UZ, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet Zielonogórski

Promotor pomocniczy: dr hab. inż. Maciej Dzikuć, prof. UZ, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet Zielonogórski

Niska emisja to problem związany z emisją szkodliwych pyłów i gazów na wysokości do 10 m. Głównymi lokalnymi źródłami zanieczyszczeń jest emisja pochodząca z kominów domów oraz transport samochodowy. Brak działań poprawiających jakość powietrza przyczyniły się do przekroczeń dopuszczalnych stężeń szkodliwych substancji w powietrzu. W perspektywie finansowej 2014-2020 wiele polskich gmin, korzystało ze środków pomocowych w zakresie gospodarki niskoemisyjnej. Unia Europejska przyjęła priorytetowe działania, takie jak energia ze źródeł odnawialnych, zwiększanie efektywności energetycznej, wspieranie inteligentnego zarządzania energią, badania i innowacje w zakresie technologii niskoemisyjnych oraz inteligentne systemy energetyczne. Pomimo złożonego i wymagającego charakteru świadczenia usług publicznych, oczekuje się, że organizacje publiczne będą spełniać szeroki i zróżnicowany zakres wartości publicznych.

W wyniku przedstawionych rozważań rodzi się pytanie jakie czynniki wpływają na podejmowanie przez gminy działań ograniczających niską emisję w zakresie jej uwarunkowań organizacyjnych. A także czy te czynniki mają wpływ na pozyskiwanie przez samorzady funduszy zewnętrznych na ten cel. W wyniku dotychczas prowadzonych badań odpowiedzi na te pytania nie są jednoznaczne (Fenton 2015; Dawkins i in. 2019; Rossi i in. 2017; Comodi i in. 2012; Standat i in. 2022; Batyk i in 2022; Dobrowolski 2021; Bachanek i in. 2021). Efektem badania prowadzonego w ramach niniejszej pracy jest określenie uwarunkowań organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego w sprawnej realizacji programów ograniczających niskoemisyjne zanieczyszczenia powietrza. Widoczna jest luka badawcza dotycząca uwarunkowań organizacyjnych samorządów (gmin) w sprawnym pozyskiwaniu funduszy zewnętrznych na działania obniżające niską emisję. Dlatego głównym celem dysertacji doktorskiej jest **identyfikacja i nazwanie związków między uwarunkowaniami organizacyjnymi a sprawnością wdrażania programów obniżających poziom niskiej emisji oraz sformułowanie reguł opisujących te związki**. Świadomość złożoności

interpretacyjnej w sferze pojęciowej i brak doświadczeń metodycznych identyfikujących omawiane związki stanowiły o potrzebie sformułowania celów szczegółowych: zdefiniowanie problemów i uwarunkowań sprawności zadaniowej w organizacji, określenie czynników kształtujących sprawność organizacyjną w sektorze publicznym, określenie składowych wpływających na poziom niskiej emisji w gminach w województwie lubuskim, przegląd istniejących metod oceny pod kątem ich zastosowania do oceny sprawności zadaniowej w jednostkach samorządu terytorialnego, opracowanie metodyki wdrażania programów niskiej emisji uwzględniającej uwarunkowania organizacyjne w jednostkach administracji publicznej w województwie lubuskim.

Podstawową **hipotezą badawczą** rozprawy jest stwierdzenie, że **sprawność realizacji programów obniżających niską emisję w województwie lubuskim jest istotnie zdeterminowana okolicznościami organizacyjnymi występującymi w jednostkach administracji publicznej.**

Sformułowany temat pracy, jej cele oraz hipoteza badawcza wpłynęły na jej układ strukturalny. Pierwsze dwa rozdziały odnoszą się do rozważań teoretycznych nad koncepcjami sprawności organizacyjnej i jej uwarunkowaniami w organizacjach. W trzecim autorka przybliży wykorzystane w pracy aspekty metodyczne. Rozdział czwarty jest teoretyczno-empiryczny. Piąty prezentuje wyniki przeprowadzonych badań empirycznych, natomiast w szóstym, postulatyno-oceniającym, dokonano oceny sprawności organizacyjnej realizacji zadań z zakresu niskiej emisji w województwie lubuskim.

Pracę kończą wnioski, które są wynikiem wieloczynnikowej analizy badanych zjawisk, a także bibliografia, spis tabel i rysunków. W przygotowaniu pracy istotne znaczenia miała obszerna literatura przedmiotu, do której dotarła autorka. Ważne były też dane statystyczne i informacje otrzymane z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego i Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Jednak główną osią rozważań empiryczno-postulatywnych było przeprowadzone autorskie dwuetapowe badanie ankietowe w gminach województwa lubuskiego.

Weryfikacji postawionych hipotez badawczych dokonano przy pomocy modeli statystycznych metodą krokowej regresji wielorakiej. Do analiz wybrano gminy województwa lubuskiego. Pod względem wielkości jest to jedno z najmniejszych i najbardziej zalesionych województw w kraju. Jest to średnioprzemysłowy region o średnim stopniu zanieczyszczenia powietrza na tle kraju. Prace empiryczne podzielono na dwa etapy. W pierwszym badaniach zostały objęte gminy w województwie lubuskim z podziałem na gminy wiejskie, miejskie i wiejsko-miejskie. Badania zostały przeprowadzone w 2020 roku i

dotyczyły okresu 2014-2019. W drugiej części badania zostały przeprowadzone w 2022 roku i dotyczyły lat 2020-2021.

Jak wynika z przeprowadzonego badania, każda z gmin w mniejszym lub większym stopniu angażuje się w realizację celów polityki krajowej dotyczących dekarbonizacji i zrównoważonego rozwoju. Widoczne są korzyści płynące z działań samorządów województwa lubuskiego objętych badaniem w kierunku wnioskowania o dofinansowanie z funduszy zewnętrznych na działania obniżające poziom niskiej emisji i wpływ finansowania z funduszy zewnętrznych. Wpływają na to czynniki takie jak ilość zatrudnienia na stanowiskach związanych z ochroną środowiska, umiejętności i zdolności oraz kwalifikacje zatrudnionego personelu, a także czynniki takie jak rodzaj gminy, jej wielkość, poziom działań ujętych w dokumentach strategicznych lub ich brak, a także poziom wykorzystania funduszy własnych gminy zarówno na pokrycie wkładu własnego w projekty ograniczające niską emisję, jak również w finansowanie tych inwestycji z funduszy własnych. Przedstawione determinanty wpływają na **pozytywne zweryfikowanie głównej hipotezy**.

Władze lokalne wskazują na fundusze unijne jako na kluczowy czynnik wspierający budżety gmin i pozwalający na inwestowanie również w energię odnawialną. Liderami w podejmowaniu działań ekologicznych są duże gminy powyżej 100 tys. mieszkańców. Podejmują one działania dobrowolnie. Mniejsze gminy (5-10 tys. mieszkańców) są z reguły ich naśladowcami, którzy wymagają zewnętrznych zachęt, a nawet obowiązkowych standardów do działania. Średnie gminy (10 tys. do 50 tys.) natomiast wydają więcej środków własnych na te cele niż pozostałe. Pomimo tych barier, gminy angażują się w takie działania, a brak wkładu własnego nie jest przeszkodą do ubiegania się o dofinansowanie z funduszy zewnętrznych. Interesującym wynikiem przeprowadzonych badań jest niekorzystny wpływ funduszy Regionalnego Programu Operacyjnego Lubuskie. Z jednej strony wskazując, że działania w tym zakresie są rozwiązywane według aktualnych potrzeb a nie dostępnych programów finansowych. Z drugiej, że niestety działania obniżające niską emisję zależą od stanu finansów samorządów i dostępnych programów unijnych, a niekoniecznie od rzeczywistych potrzeb. Przedstawione powyżej argumenty pozwalają na pozytywne zweryfikowanie postawionej w pracy pierwszej hipotezy szczegółowej, że **Fundusze UE stanowią najistotniejsze źródło wsparcia działań związanych z obniżeniem poziomu niskiej emisji w gminach**.

Wartość otrzymanego dofinansowania wpływa pozytywnie na efektywność zatrudnienia. Widoczny jest również pozytywny wpływ mężczyzn pełniących funkcje menadżerskie w jednostkach ochrony środowiska. Jeżeli oni kierują takimi jednostkami, to pozyskane środki na jednego zatrudnionego są wyższe. W tym kontekście można wysnuć tezę, że aby gminy

sprawnie realizowały działania ograniczające niską emisję, konieczny jest posiadanie kadry o wysokich kwalifikacjach a także podejmowanie inicjatyw zmierzających do ograniczenia niskiej emisji.

Badania wskazują niekorzystny wpływ dofinansowania z FOŚiGW względem wydatków własnych gminy przy otrzymanym dofinansowaniu w przedziale od 3 mln PLN do 5 mln PLN, ponieważ nie przewyższają one poniesionych kosztów. Może to wynikać z większych wydatków własnych lub wkładu własnego.

Wyniki przeprowadzonych badań pokazują, że strategie zawierają zbyt ogólne informacje. Wskazują również na brak znaczących efektów zakładanych w dokumentach i strategiach. W praktyce gminy nie kształtują spójnej lokalnej polityki. Stwarzając rosnące ryzyko, że cele wyznaczone w strategiach nie zostaną osiągnięte. Dowody te świadczą o pozytywnej weryfikacji postawionej w pracy hipotezy szczegółowej, że **wartość otrzymanego dofinansowania zewnętrznego przez samorządy na inwestycje obniżające niską emisję jest zależna od uwarunkowań organizacyjnych gmin.**

Wewnętrzными uwarunkowaniami wpływającymi na sprawność gmin w pozyskiwaniu dofinansowania ze źródeł zewnętrznych są pracownicy. Przeprowadzone badania wskazują na wysoką skuteczność działań administracji samorządowej w aplikowaniu o dofinansowanie projektów dopiero, gdy ich liczba rośnie, a optymalnie jest ich ośmiu. W administracji publicznej jakość świadczonych usług powinna być przesłanką, do zatrudniania wykwalifikowanej kadry w jednostkach publicznych.

Inwestycje finansowane z zewnętrznych źródeł z reguły skutecznie i korzystnie wpływają na obniżenie niskiej emisji. Przeprowadzone badania wskazują, że gminy sprawnie wdrażają inwestycje związane w termomodernizacją budynków podległych gminie oraz wymianę źródeł ciepła u mieszkańców gmin.

Inaczej sytuacja wygląda przy rozbudowie transportu publicznego. Z jednej strony, widoczne są korzyści środowiskowe, z drugiej strony, brak odpowiedniego procesu projektowania, wdrażania i zdobywania doświadczenia szczególnie w małych ośrodkach miejskich i koszty funkcjonowania transportu publicznego powodują, że wydatki gmin na ten cel rosną szybciej niż otrzymane dofinansowanie. Pozwala to częściowo falsyfikować postawioną w pracy hipotezę cząstkową, że **uwarunkowania organizacyjne działań podejmowanych przez gminy w celu ograniczenia niskiej emisji wpływają równocześnie w tym samym kierunku na skuteczność, ekonomiczność i korzystność tych decyzji, lecz z różną siłą oddziaływania.**

Przedstawione wyniki badań nie wyczerpują wszystkich zagadnień związanych z działalnością gmin w Polsce w kontekście wdrażania gospodarki niskoemisyjnej i pozyskiwania dofinansowania na ten cel ze źródeł zewnętrznych. Wskazanie skali dywersyfikacji działalności gmin w pozyskiwaniu środków na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych zgodnych z założeniami gospodarki niskoemisyjnej, a także uwarunkowaniami społeczno-ekonomicznymi, może stanowić dobry punkt wyjścia do dalszych analiz. W szczególności dotyczących wpływu na ograniczenie emisji zanieczyszczeń na terenach objętych tymi inwestycjami oraz wpływu na poprawę jakości życia mieszkańców.