

mgr Joanna CZAPLAK

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

e-mail: joanna.czaplak@mail.umcs.pl

ORCID: 0000-0002-9814-9668

DOI: 10.15290/oes.2024.02.116.09

## GŁÓWNE PRZESŁANKI REKOMUNALIZACJI GOSPODARKI WODOCIĄGOWO-KANALIZACYJNEJ NA PRZYKŁADZIE GDAŃSKA<sup>1</sup>

### Streszczenie

*Cel* – Identyfikacja kluczowych przesłanek rekomunalizacji w sferze komunalnej na przykładzie gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej w Gdańsku oraz ocena charakteru tego zjawiska na tle trendów światowych.

*Metoda badań* – Rekomunalizacja jest zjawiskiem rozpoznany w niewielkim stopniu, dlatego do analizy jego przesłanek wybrano metodę jakościową – studium przypadku na przykładzie przedsiębiorstwa Saur Neptun Gdańsk S.A. Analiza jakościowa została uzupełniona analizą ilościową efektywności ekonomicznej świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych.

*Wnioski* – Rekomunalizacja w Gdańsku miała pewne cechy wpisujące ją w światowe trendy: przesłanki pragmatyczne oraz mechanizm oparty na wygaśnięciu kontraktu. W wielu krajach rekomunalizacja wynikała z rozczarowania prywatyzacją. Natomiast studium przypadku wykazało, że zjawisko to nie stoi w kontrze do prywatyzacji i reform neoliberalnych, lecz jest jedną ze strategii zarządzania publicznego.

*Oryginalność/wartość/implikacje/rekomendacje* – Rekomunalizacja jest zjawiskiem dotychczas rzadko opisywanym w literaturze przedmiotu. Zrozumienie specyfiki rekomunalizacji w Polsce może wnieść istotny wkład do debaty nad jej znaczeniem w kształtowaniu sposobów realizacji zadań przez samorządy.

**Słowa kluczowe:** rekomunalizacja, wodociągi, samorząd terytorialny

---

<sup>1</sup> Artykuł dofinansowany ze środków budżetu państwa w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki pod nazwą „Doskonała Nauka”, nr projektu DNK/SP/549676/2022, kwota dofinansowania 44 000 zł, całkowita wartość projektu 81 000 zł.

Artykuł wpłynął 17.11.2023, zaakceptowano 27.03.2024.

## THE MAIN REASONS FOR THE REMUNICIPALISATION OF WATER SUPPLY AND SEWAGE MANAGEMENT USING THE EXAMPLE OF GDAŃSK

### Summary

*Purpose* – Identifying key reasons for remunicipalisation in the municipal sphere using the example of water supply and sewage management in Gdańsk and assessment of the nature of this phenomenon against the background of world trends.

*Research method* – Remunicipalisation is a little-known phenomenon, therefore the qualitative method was chosen to analyze the reasons for remunicipalisation – a case study using the example of the company Saur Neptun Gdańsk S.A. The qualitative analysis has been complemented by a quantitative analysis of the economic efficiency of water supply and sewage services.

*Results* – Remunicipalisation in Gdańsk had certain features that match world trends: pragmatic reasons and a mechanism based on the expiration of the contract. In many countries, remunicipalisation resulted from disappointment with privatisation. However, the case study showed that this phenomenon is not the opposite of privatisation and neoliberal reforms but is one of public management strategies.

*Originality/value/implications/recommendations* – Remunicipalisation is a phenomenon rarely discussed in subject literature. Understanding the specifics of remunicipalisation in Poland can make a significant contribution to the debate about its importance in shaping the ways in which local governments implement their tasks.

**Keywords:** remunicipalisation, water supply, local government

**JEL classification:** H42, R50

### 1. Wstęp

W literaturze przedmiotu występują sprzeczne głosy dotyczące rysujących się trendów związanych z rekomunalizacją. Z jednej strony można usłyszeć opinie, że ma ona charakter rozwojowy i należy spodziewać się intensyfikacji przypadków rekomunalizacji [Kishimoto, 2019]. Z drugiej strony, niektórzy autorzy wskazują, że zjawisko to będzie podlegać ograniczeniu ze względu na bariery finansowe i prawne.

Nadal nie wypracowano konsensusu dotyczącego przesłanek rekomunalizacji: czy jest ona związana z naturalnym oportunizmem przeciwko prywatyzacji usług komunalnych, czy jest to pragmatyczne podejście przedstawicieli samorządowych do zarządzania usługami publicznymi, a może ideologiczna zmiana – nowy paradygmat zarządzania usługami publicznymi?

Problemy związane z prywatyzacją i urynkowaniem lokalnych usług publicznych dotyczą również polskiej gospodarki komunalnej. Jednak niewiele jest prac naukowych, które omawiają specyfikę polskiej rekomunalizacji. Brakuje wiedzy na temat przesłanek stojących u podstaw tego zjawiska, jego znaczenia i roli. Dlatego celem artykułu jest identyfikacja kluczowych przesłanek rekomunalizacji w sferze komunalnej na przykładzie gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej w Gdańsku oraz ocena charakteru tego zjawiska na tle trendów światowych.

Rekomunalizacja jest zjawiskiem zróżnicowanym przestrzennie, uwarunkowanym przez specyfikę instytucjonalno-prawną danego samorządu, ruchy polityczne i społeczne, czynniki gospodarcze oraz środowiskowe [Cumbers, Paul, 2021, s. 199–200]. Dlatego pełne zrozumienie istoty i znaczenia rekomunalizacji wymaga poznania szczegółowych zależności kontekstowych oraz przesłanek odnoszących się do objętego badaniem przykładu rekomunalizacji. Mając na uwadze powyższe, do analizy rekomunalizacji została wybrana metoda studium przypadku, obejmująca przedsiębiorstwo z branży wodociągowo-kanalizacyjnej – Saur Neptun Gdańsk S.A. (SNG S.A.). Studium przypadku stanowi doskonale narzędzie analizy zjawisk mało poznanych i dotychczas rzadko poruszanych w literaturze przedmiotu. Co więcej, metoda ta jest często wykorzystywana w badaniach rekomunalizacji [zob.: Turri, 2022; Becker i in., 2016; Busshardt, 2014].

Rekomunalizacja SNG S.A. miała miejsce na początku 2023 roku. Jest ona najnowszym przypadkiem rekomunalizacji w Polsce, który dotąd nie był opisany w literaturze przedmiotu. W wyniku prywatyzacji usług wodociągowo-kanalizacyjnych w Gdańsku powstała jedna z pierwszych spółek *joint venture* w Europie Środkowo-Wschodniej. Wielu autorów i ekspertów uznaje ten przypadek za najbardziej reprezentatywny przykład prywatyzacji, który może być inspiracją dla wielu samorządów w Polsce [Zysnarski, 2004, s. 127; Maksymiuk, 2009, s. 71–75]. W artykule została podjęta próba odpowiedzi na pytanie badawcze: Czy specyfika rekomunalizacji w Gdańsku wpisuje się w światowe trendy dotyczące tego zjawiska? Odpowiedź na to pytanie wymaga określenia przesłanek rekomunalizacji w Gdańsku, w tym zbadania czy jej głównymi przesłankami były negatywne skutki związane z prywatyzacją, przejawiające się w spadku efektywności świadczenia usług komunalnych.

Artykuł składa się z sześciu części. W pierwszej z nich scharakteryzowano światowe trendy dotyczące rekomunalizacji. W kolejnej opisano przesłanki prywatyzacji usług wodociągowo-kanalizacyjnych w Gdańsku. Następnie przeprowadzono analizę efektywności ekonomicznej świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych w Gdańsku w latach 2018–2022 (tj. pięć lat przed rekomunalizacją). W kolejnej części omówiono przesłanki oraz uwarunkowania kontekstowe rekomunalizacji w Gdańsku. W ostatniej części artykułu przedstawiono wnioski z badań.

Ocenę efektywności ekonomicznej świadczenia usług przez SNG S.A. w niniejszym artykule przeprowadzono z trzech punktów widzenia: przedsiębiorstwa, odbiorcy usług oraz samorządu. Każda z tych perspektyw oznacza odmienne rozumienie, czym jest efektywność świadczenia usług komunalnych. Z perspektywy przedsiębiorstwa dotyczy ona jego kondycji ekonomiczno-finansowej. Efektywność z punktu widzenia odbiorcy usług określa stopień ich dostępności (upowszechnienia), ich jakość oraz ceny. Z perspektywy samorządu oznacza natomiast wysoki stopień zaspokojenia potrzeb mieszkańców, który może być mierzony poprzez wskaźniki upowszechnienia usług, skuteczności świadczenia usług czy zmian w infrastrukturze [Grzymała, 2010, s. 60–77].

Ze względu na ograniczenie w dopuszczalnej objętości tekstu do analizy wybrano podstawowe mierniki efektywności. Mierniki efektywności SNG S.A. zostały porównane do przeciętnej wartości mierników obliczonych dla przedsiębiorstw (spółek) z siedemnastu miast wojewódzkich (Warszawa została wyłączona z badań ze względu na specyficzny ustrój, funkcję, jaką pełni oraz znaczną liczbę ludności). Pierwsze sugestie o możliwej rekomunalizacji w Gdańsku pojawiły się w 2018 r., dlatego zakres czasowy analizy obejmuje lata 2018–2022. Ocena skutków rekomunalizacji nie była możliwa, gdyż w momencie pisania niniejszego artykułu dane statystyczne i finansowe za rok 2023 nie były dostępne.

## 2. Rekomunalizacja – istota i znaczenie

W anglojęzycznej literaturze rekomunalizacja określana jest terminem *remunicipalisation* i najczęściej definiowana jest jako odwrócenie procesów prywatyzacyjnych [McDonald, 2018, s. 47]. Istnieją jednak procesy przesuujące zarządzanie i świadczenie usług publicznych z sektora prywatnego do sektora publicznego, które nie powinny być zaliczane do rekomunalizacji, np. renacjonalizacja. Tym samym rekomunalizacja powinna być definiowana jako odwrócenie procesów prywatyzacyjnych na poziomie JST. Kluczowe w prawidłowym definiowaniu rekomunalizacji jest również uwzględnienie sekwencji zdarzeń, jakie składają się na to zjawisko. Rekomunalizacja oznacza proces przejścia przez JST, wcześniej prywatyzowanych przez samorząd terytorialny, lokalnych usług publicznych [Paul, Cumbers, 2023, s. 168].

Rekomunalizacja jest procesem obserwowanym w wielu krajach na świecie. W latach 2000–2023, według bazy danych „Public Futures”, odnotowano 1028 przypadków rekomunalizacji w ponad 50 krajach na świecie. Najwięcej przy-

padków mało miejsce w branży wodociągowo-kanalizacyjnej – 327, następnie energetycznej – 204, zdrowiu i pomocy społecznej – 107 oraz w gospodarce odpadami – 94 [www 1].

Głównymi czynnikami kontekstowymi, dzięki którym rekomunalizacja ma szansę zaistnieć w danej JST, są: wygaśnięcie długoterminowej umowy z podmiotem prywatnym, rosnąca krytyka podmiotów sektora publicznego oraz wpływ ruchów ekologicznych i polityki środowiskowej [Hall i in., 2013, s. 199–200]. Wnioski te są zgodne z danymi prezentowanymi przez „Public Futures”. Najczęściej wybieranym mechanizmem rekomunalizacji było czekanie przez JST na wygaśnięcie kontraktu (55% przypadków). Innymi, równie często wybieranymi mechanizmami były rozwiązanie kontraktu (17% przypadków) i odkupienie udziałów (6,6% przypadków). Oprócz wyżej wspomnianych czynników kontekstowych można wyróżnić wiele innych przesłanek rekomunalizacji. Najczęstszymi motywami pozostają: redukcja kosztów (26% przypadków), chęć poprawy jakości usług (20% przypadków), chęć przejęcia przez samorząd kontroli nad usługami publicznymi (16% przypadków) oraz realizacja innych celów publicznych, np. ochrony środowiska (11% przypadków) [www 1].

Głównymi inicjatorami rekomunalizacji na świecie są JST oraz społeczeństwo obywatelskie, które niezadowolone z jakości usług świadczonych przez podmioty prywatne wywierało wpływ na przedstawicieli samorządowych, domagając się rekomunalizacji. Inicjatywa społeczeństwa obywatelskiego miała szczególne znaczenie w Europie Zachodniej (Niemcy, Francja) [Albalade i in., 2020, s. 568–569]. Do grup interesu wspierających ten trend zaliczają się również związki zawodowe, organizacje pozarządowe oraz ruchy społeczne o zasięgu międzynarodowym [Becker i in., 2016; Kuhlmann, Wollmann, 2014, s. 199–204].

Wśród badaczy można zauważyć dwie perspektywy widzenia natury i przyczyn rekomunalizacji. Pierwsza z nich wskazuje, że rekomunalizacja jest procesem mającym na celu jedynie odwrócenie prywatyzacji ze względu na negatywne skutki, takie jak: rosnące koszty świadczenia usług, spadek jakości i efektywności świadczonych usług, brak modernizacji i rozbudowy infrastruktury [Hall i in., 2013, s. 206–207; Paul, Cumbers, 2023, s. 168–169].

Druuga perspektywa wskazuje, że rekomunalizacja to proces polityczno-ideologiczny. Prowadzi on do powstania lepszego modelu świadczenia usług publicznych. Czynnikiem determinującym rekomunalizację jest chęć zapewnienia przez JST bardziej demokratycznych form zarządzania usługami publicznymi, zwiększenia zaangażowania obywateli w sprawy lokalne. Nowy model ma umożliwić realizację silnej polityki np. dotyczącej ochrony środowiska, poprawy jakości życia mieszkańców [Cubmers, Paul, 2021, s. 212].

### 3. Przesłanki i skutki prywatyzacji usług wodociągowo-kanalizacyjnych w Gdańsku

W wyniku transformacji gospodarczej miasto Gdańsk stało się właścicielem przedsiębiorstwa państwowego Okręgowe Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji. Jego zła sytuacja ekonomiczno-finansowa była jedną z przesłanek jego likwidacji i prywatyzacji. W efekcie w 1992 r. powstała jedna z pierwszych spółek *joint venture* w Europie Środkowo-Wschodniej – SNG S.A., w której udziały objęło miasto Gdańsk (49% udziałów) oraz zagraniczny inwestor – francuska grupa Saur (51% udziałów). Przedstawiciele miasta podpisali z SNG S.A. umowę odpłatnej dzierżawy infrastruktury oraz umowę o świadczenie usług na okres 30 lat. Podobny kontrakt SNG S.A. zawarło również z miastem Sopotem w 1992 roku. Współpraca publiczno-prywatna w Gdańsku opierała się na modelu francuskim, w którym występuje rozdzielenie właściciela infrastruktury od operatora dostarczającego usługi. Właścicielem infrastruktury było miasto Gdańsk, a operatorem dostarczającym usługi było SNG S.A. W 2005 r. nastąpiła modyfikacja modelu. Funkcję właściciela przejęła jednoosobowa spółka miejska – Gdańska Infrastruktura Wodociągowo-Kanalizacyjna Sp. z o.o. (GIWK) [*Protokół nr XXV/04...*, s. 79–84; Dziworska, Komorowski, 2016, s. 330].

W latach 90. ub. wieku sytuacja gospodarki wodociągowo-kanalizacyjnej w Gdańsku i w Sopocie, podobnie jak w innych miastach, była zła. W 1992 r. jedynie 8% dostarczanej wody spełniało normy jakości UE. Infrastruktura charakteryzowała się wysoką awaryjnością ze względu na zły stan i zaawansowany wiek. W efekcie wskaźnik strat wody wyniósł aż 25% w 1992 roku. Problemem było również dotrzymanie odpowiednich standardów oczyszczania ścieków, co skutkowało zamknięciem plaż na gdańskim wybrzeżu [Maksymiuk, 2009, s. 71–75]. Ze względu na brak środków finansowych miasto Gdańsk nie było w stanie rozwiązać powyższych problemów samodzielnie, dlatego zdecydowało się na współpracę z francuskim inwestorem. W umowach kontraktowych zawartych w latach 90. ubiegłego wieku pomiędzy SNG S.A. a przedstawicielami miasta Gdańska zawarto szereg zobowiązań, jakie spółka miała zrealizować, aby zagwarantować poprawę jakości świadczonych usług. Dlatego efekty wprowadzonych zmian przez SNG S.A. pojawiły się dość szybko. Po 18 miesiącach działalności spółki poprawiła się jakość dostarczanej wody, a w przeciągu trzech pierwszych lat udało się obniżyć koszty eksploatacyjne o 24%. W 1994 r., w wyniku poprawy stopnia oczyszczania ścieków, otworzono kąpieliska na wybrzeżu gdańskim [*Doświadczenia Saur...*, s. 14–47].

#### 4. Efektywność świadczenia usług przez SNG S.A. na tle miast wojewódzkich

Ocenę efektywności ekonomicznej świadczenia usług przez SNG S.A. w niniejszym artykule przeprowadzono z trzech punktów widzenia: przedsiębiorstwa, odbiorcy usług oraz samorządu. Każda z tych perspektyw oznacza odmienne rozumienie, czym jest efektywność świadczenia usług komunalnych. Z perspektywy przedsiębiorstwa dotyczy ona jego kondycji ekonomiczno-finansowej. Efektywność z punktu widzenia odbiorcy usług określa stopień ich dostępności (upowszechnienia), ich jakość oraz ceny. Z perspektywy samorządu oznacza natomiast wysoki stopień zaspokojenia potrzeb mieszkańców, który może być mierzony poprzez wskaźniki upowszechnienia usług, skuteczności świadczenia usług czy zmian w infrastrukturze [Grzymała, 2010, s. 60–77].

TABELA 1

Dostępność i skuteczność świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych  
w Gdańsku w latach 2018–2022

Wyszczególnienie		2018	2019	2020	2021	2022
Przeciętna taryfa za dostawę wody i odbiór ścieków dla gosp. dom. (zł)	Gdańsk	9,8	9,9	10,8	10,5	11,1
	Śr. dla miast wojewódzkich	10,2	10,3	10,6	10,9	11,3
Mieszkańcy korzystający z instalacji wod. (%)	Gdańsk	100	100	100	100	b.d.
	Śr. dla miast wojewódzkich	97,5	97,5	97,4	97,4	b.d.
Mieszkańcy korzystający z instalacji kan. (%)	Gdańsk	96,5	96,4	96,5	96,6	b.d.
	Śr. dla miast wojewódzkich	93,3	93,2	93,2	93,1	b.d.
Lb. awarii sieci wod.-kan.	Gdańsk	250	302	263	299	326
	Śr. dla miast wojewódzkich	577	540	520	598	573
Dł. sieci wod.-kan. (km)	Gdańsk	b.d.	b.d.	2301	2339	2366
	Śr. dla miast wojewódzkich	b.d.	b.d.	1641	1672	1697

Źródło: opracowanie własne na podstawie [www 4; www 5; Sprawozdania finansowe...].

Analizując efektywność świadczenia usług przez SNG S.A. z punktu widzenia dostępności, można zauważyć, że poziom taryf za dostawę wody i odbiór ścieków w Gdańsku w latach 2018–2022 był niższy niż wartość przeciętna dla siedemnastu miast wojewódzkich. W całym badanym okresie upowszechnienie usług było wysokie. Udział procentowy mieszkańców korzystających z instalacji wodociągowej w ogólnej liczbie mieszkańców w Gdańsku wyniósł 100%. Wysoki był również udział procentowy mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnej, który plasował się powyżej przeciętnej w całym badanym okresie. System wodociągowo-kanalizacyjny w Gdańsku w latach 2018–2022 charakteryzował się również wysoką efektywnością eksploatacyjną. Liczba awarii sieci wodociągowo-kanalizacyjnej była znacząco niższa niż wartość przeciętna, jednocześnie długość sieci wodociągowo-kanalizacyjnej była wyższa od wartości przeciętnej.

Warto także podkreślić, że według Pracowni Realizacji Badań Socjologicznych Uniwersytetu Gdańskiego w 2022 r. aż 90% mieszkańców Gdańska pozytywnie oceniło jakość wody w mieście, a udział wody spełniającej normy UE w 2022 r. kształtował się na poziomie 99,5% [www 3; *Sprawozdanie zarządu...*].

Sytuacja ekonomiczno-finansowa SNG S.A. na pięć lat przed rekomunalizacją była dobra. Specyfika majątku badanej spółki jest charakterystyczna dla przedsiębiorstw dzierżawiących infrastrukturę techniczną. SNG S.A. posiada znacznie niższą wartość aktywów ogółem w porównaniu do wartości średniej dla przedsiębiorstw z miast wojewódzkich. Natomiast pozostałe kategorie ekonomiczno-finansowe odznaczały się wartościami zbliżonymi do przeciętnych.

TABELA 2

Sytuacja ekonomiczno-finansowa Saur Neptun Gdańsk S.A. w latach 2018–2022

Wyszczególnienie		2018	2019	2020	2021	2022
Aktywa ogółem (mln zł)	SNG S.A.	117,2	112,5	122,3	128	141,5
	Śr. dla miast wojewódzkich	836,2	860	872,2	897,7	912,8
Przychody ze sprzedaży (mln zł)	SNG S.A.	275,6	282,2	284,6	297,3	315,6
	Śr. dla miast wojewódzkich	212,3	209,7	212,5	224,1	235,3



Wyszczególnienie		2018	2019	2020	2021	2022
Koszty działalności operacyjnej (mln zł)	SNG S.A.	223,5	229	234,6	232,6	268,8
	Śr. dla miast wojewódzkich	198,1	200,9	207,1	205,9	236,7
Zysk netto (mln zł)	SNG S.A.	13,1	13,8	13,8	13,8	13,6
	Śr. dla miast wojewódzkich	16,6	14,4	11,9	16,9	2,9
Zatrudnienie (os.)	SNG S.A.	b.d.	537	550	552	538
	Śr. dla miast wojewódzkich	b.d.	664	665	673	663
Dywidenda za dany rok zasilająca budżet JST (mln zł)	SNG S.A.	6,1	6,5	6,5	6,4	13
	Śr. dla miast wojewódzkich	6,8	4	2,1	2,3	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie [www 4; www 5; *Sprawozdania finansowe...*].

Mimo trudności, jakie branża przeżywała w związku z rosnącą inflacją, wysokimi cenami energii oraz opóźnieniami w zatwierdzaniu taryf za wodę i ścieki przez centralnego regulatora „Wody Polskie”, zysk netto SNG S.A. w całym badanym okresie kształtował się na stabilnym poziomie. Przychody ze sprzedaży SNG S.A. sukcesywnie rosły, mimo zakończenia w 2021 r., kontraktu z miastem Sopotem. Pozytywne zmiany dotyczyły również majątku (aktywa ogółem) oraz zatrudnienia. W badanym okresie sytuacja ekonomiczno-finansowa spółki była stabilna. Niepokojące zmiany dotyczyły natomiast kosztów operacyjnych. W objętym badaniem okresie były one wyższe niż przychody ze sprzedaży. W 2022 r. znacząco wzrosły, co było głównie wynikiem wzrostu cen materiałów i usług na rynku oraz problemów z dostępnością materiałów i usług [*Sprawozdanie zarządu...*].

Stabilna sytuacja finansowa spółki przełożyła się na wysokość dywidendy wypłacanej udziałowcom SNG. S.A. W badanych latach zysk netto spółki przeznaczony był na wypłatę dywidendy. Zasilająca budżet miasta Gdańska dywidenda w każdym roku przekraczała 6 mln zł (kwota ta stanowiła 49% zysku netto, zgodnie z posiadanymi udziałami w spółce). Zysk netto za 2022 r., w całości w formie dywidendy, zasilił budżet miasta Gdańska. Stało się tak dlatego, że decyzja o podziale zysku została podjęta już po rekomunalizacji.

Analiza efektywności świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych w Gdańsku nie wykazała spadku dostępności i skuteczności świadczenia usług oraz pogorszenia sytuacji majątkowo-finansowej spółki na pięć lat przed rekomunalizacją.

## 5. Rekomunalizacja w Gdańsku – przesłanki oraz mechanizm

Pierwsze sugestie o możliwej rezygnacji przedstawicieli miasta Gdańska ze współpracy z zagraniczną grupą Saur pojawiły się w prasie w maju 2018 r., po awarii przepompowni ścieków „Ołowianka” [Uliczny, 2021]. Spadek napięcia prądu i ulewne deszcze doprowadziły do zalania przepompowni oraz urządzeń zapasowych. Wystąpiło ryzyko zalania centrum miasta ściekami, dlatego SNG S.A. podjęła decyzję o awaryjnym zrzucie ścieków komunalnych do rzeki Motławy, znajdującej się w samym centrum miasta, oraz bezpośrednio do Zatoki Gdańskiej. Zrzut ścieków trwał trzy doby, aż do momentu sprowadzenia i zamontowania nowego urządzenia. Pomorski Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska zakwalifikował to zdarzenie jako „poważną awarię” [Odpowiedź nr K8INT22390..., 2018]. Przedstawiciele miasta Gdańska za nieprawidłową realizację umowy świadczenia usług nałożyli na SNG S.A. karę o wartości ponad 300 tys. zł [www 2].

Awaria przepompowni ścieków zbiegła się z wyborami nowych członków organów JST. W efekcie zdarzenie to zainicjowało szeroką debatę w mediach oraz w środowisku politycznym nad efektywnością świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych przez SNG S.A. W powołanych gremiach zaczęły pojawiać się sugestie dotyczące zakończenia współpracy z grupą Saur oraz wypowiedzi kwestionujące efektywność wybranego w latach 90. ub. wieku modelu świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Awaria miała miejsce tuż przed rozpoczęciem sezonu turystycznego i obawiano się, że wpłynie ona na sytuację finansową i możliwości rozwojowe miasta. Krytykowano również przedstawicieli miasta Gdańska za niedostateczny nadzór nad systemem wodociągowo-kanalizacyjnym [Protokół nr LIII/2018...].

Dwa lata przed zakończeniem kontraktu przedstawiciele miasta Gdańska oraz grupy Saur przystąpili do negocjacji. Prywatny inwestor deklarował chęć kontynuacji współpracy, jednak władze miasta nie chciały przedłużać umowy z SNG S.A. Pierwsza oficjalna informacja przedstawicieli miasta Gdańska o planowanej rekomunalizacji pojawiła się 27.05.2021 roku. Deklarowanym powodem rezygnacji z partnerstwa z grupą Saur była chęć posiadania przez przedstawicieli

miasta większej kontroli nad świadczonymi usługami. Miało to zwiększyć bezpieczeństwo dostaw wody i odbioru ścieków, zapewnić dobrą jakość wody i stopień oczyszczania ścieków, a tym samym wpłynąć na bezpieczeństwo ekologiczne mieszkańców. Według przedstawicieli miasta Gdańska pozytywnym skutkiem rekomunalizacji miała być również możliwość powierzenia świadczenia usług spółce (należącej po rekomunalizacji w 100% do miasta) w trybie *in-house*. [*Odpowiedź na interpelację nr 238/21...*]. Podobną decyzję o nieprzedłużaniu kontraktu podjęło miasto Sopot.

Główne problemy związane z przeprowadzeniem procesu rekomunalizacji w Gdańsku objęły [*Protokół nr 33–8/2021...*, s. 7–10]:

- powołanie w 1992 r. spółki SNG S.A. na czas nieokreślony, podczas gdy kontrakty zawarte zostały ze spółką na okres 30 lat,
- posiadanie przez SNG S.A. 46 pozwoleń wodno-prawnych, decydujących o możliwości świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych, których nie można było przenieść na inny podmiot bez zgody grupy Saur,
- posiadanie przez SNG S.A. majątku niezbędnego do obsługi infrastruktury sieciowej, w tym: umowy na użytkowanie wieczyste działki, na której znajdowała się siedziba spółki wraz ze sterownią systemu wodociągowo-kanalizacyjnego,
- podpisane przez SNG S.A. kontrakty z pracownikami, kontrahentami oraz mieszkańcami.

W wyniku powyższych problemów władze miasta skłaniały się ku procedurze odkupienia od grupy Saur udziałów i przejęcia spółki SNG S.A. Scenariusz ten miał być najkorzystniejszy z ekonomicznego punktu widzenia. Szacowany koszt miał wynieść ok. 45 mln zł. Odkupienie udziałów uważane było również za najbezpieczniejsze z punktu widzenia zapewnienia ciągłości dostaw wody i odbioru ścieków oraz z perspektywy pracowników spółki. W przypadku tej procedury zmiana miała dotyczyć jedynie struktury własnościowej spółki oraz jej nazwy. Natomiast cały majątek, zasoby pracy i zobowiązania pozostałyby w spółce, bez konieczności podpisywania nowych umów czy wymiany liczników zużycia wody będących własnością SNG S.A. Gdyby negocjacje z grupą Saur nie powiodły się, przedstawiciele miasta musieliby rozważyć powierzenie działalności operatorskiej istniejącej spółce GDWIK (zarządzającej infrastrukturą techniczną) lub utworzenie do tego celu nowej, jednoosobowej spółki miasta. Procedura ta była jednak dużo bardziej kosztowna. Jej szacowany koszt wynosił bowiem 120 mln zł. Operacja ta wiązała się także z ryzykiem blokowania przez SNG S.A. pozyskania nowych pozwoleń wodno-prawnych przez spółkę należącą do miasta. Prowadzenie działalności bez pozwoleń wymagałoby poniesienia wysokich kosztów, co z kolei miałyby wpływ na poziom taryf za wodę i ścieki [*Protokół nr 33-8/2021...*, s. 10].

W dniu 30.09.2021 Rada Miasta Gdańska wyraziła zgodę na zakup udziałów i przejęcie spółki SNG S.A. Procedura ta została skonsultowana ze związkami zawodowymi SNG S.A, które zgodziły się na jej przeprowadzenie [*Protokół nr XXXIX/2021z...*, s. 7–14]. W wyniku rekomunalizacji spółka SNG S.A. zmieniła nazwę na Gdańskie Wodociągi S.A. i rozpoczęła działalność operacyjną 1.01.2023 roku.

## 6. Podsumowanie

Rekomunalizacja w Gdańsku miała pewne cechy wpisujące ją w międzynarodowe trendy rekomunalizacyjne. Głównymi czynnikami kontekstowymi koniecznymi do zainicjowania procesu rekomunalizacji w Gdańsku, podobnie jak w wielu przypadkach na świecie, były rosnąca krytyka przedsiębiorstwa prywatnego oraz zbliżające się wygaśnięcie długoterminowej umowy. Celem rekomunalizacji było uzyskanie bezpośredniego wpływu i kontroli nad świadczeniem usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Bezpośredni wpływ przedstawicieli miasta na usługi miał zagwarantować bezpieczeństwo ekologiczne mieszkańców oraz środowiska i tym samym wspierać atrakcyjność turystyczną miasta, pozostającą w ścisłym związku z jego możliwościami rozwojowymi oraz stanem finansów. Dzięki przejęciu spółki SNG S.A. przedstawiciele miasta uzyskali większy wpływ na poziom taryf, zapewnili wyższe wpływy do budżetu miasta z tytułu dywidendy oraz uniknęli postępowania przetargowego i związanych z nim dodatkowych kosztów transakcyjnych. Podobne motywy rekomunalizacji (jak wykazała analiza danych empirycznych „Public Futures”) wskazywały również samorządy z innych państw. Uzyskanie kontroli nad świadczeniem usług komunalnych stanowiło jeden z trzech najważniejszych motywów rekomunalizacji także w innych krajach. Tak jak większość samorządów na świecie, przedstawiciele miasta Gdańska przeprowadzili rekomunalizację dopiero po wygaśnięciu kontraktu, co pozwoliło uniknąć kosztów związanych z wcześniejszym zakończeniem umowy.

Chociaż rekomunalizacja usług wodociągowo-kanalizacyjnych w Gdańsku wpisuje się w światowe trendy, to na jej przykładzie można także zauważyć pewne różnice względem doświadczeń innych państw. Po pierwsze, w wielu krajach na świecie główną przyczyną rekomunalizacji było rozczarowanie prywatyzacją, która skutkowała znacznym wzrostem kosztów świadczenia usług, wzrostem cen i taryf za usługi oraz pogorszeniem ich jakości. Natomiast w Gdańsku prywatyzacja usług wodociągowo-kanalizacyjnych przyniosła pozytywne efekty w wielu aspektach. Nastąpił wzrost jakości i dostępności usług, poprawie uległa efektywność

eksploatacyjna infrastruktury technicznej, a satysfakcja mieszkańców z jakości wody tuż przed rekomunalizacją była bardzo wysoka. Spółka SNG S.A. osiągnęła dobre wyniki, utrzymując taryfy za dostawę wody i odbiór ścieków na przeciętnym poziomie. Druga różnica w gdańskiej rekomunalizacji w porównaniu z przykładami innych państw dotyczy interesariuszy inicjujących rekomunalizację. W krajach europejskich inicjatorami rekomunalizacji byli zazwyczaj przedstawiciele samorządu i mieszkańcy [Becker i in., 2016]. Natomiast w Gdańsku głównymi inicjatorami rekomunalizacji byli przedstawiciele miasta oraz środowisko polityczne. Mimo iż rekomunalizacja w Gdańsku konsultowana była ze związkami zawodowymi, to nie ma dowodów na to, że mieszkańcy popierali tę decyzję, co stanowi kolejny czynnik różnicujący omawiany w artykule przykład od międzynarodowych trendów rekomunalizacyjnych.

Podsumowując, rekomunalizacja w Gdańsku oparta była na przesłankach pragmatycznych. Główną przesłanką rekomunalizacji w Gdańsku była chęć przejęcia kluczowych aktywów generujących dochód i pozwalających finansować usługi publiczne. Efektem rekomunalizacji w Gdańsku było powstanie miejskiej spółki. Specyficzną cechą tych korporacji jest wykonywanie zadań publicznych poprzez wykorzystywanie sposobów działania charakterystycznych dla sektora prywatnego. Zatem przedstawiciele miasta Gdańska nie odeszli od neoliberalnej koncepcji zarządzania usługami publicznymi. Studium przypadku wykazało, że rekomunalizacja nie powinna być utożsamiana jedynie z trendem stojącym w kontrze do reform neoliberalnych, lecz jako jedna ze strategii zarządzania publicznego.

## Literatura

- Albalade D., Bel G., Reeves E., 2020, *(Re)Municipalisation*, [w:] *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*, Bernier L., Florio M., Bance P. (red.), Routledge, London, DOI: 0.4324/9781351042543-32.
- Becker S., Blanchet T., Kunze C., 2016, *Social movements and urban energy policy: Assessing contexts, agency and outcomes of remunicipalisation processes in Hamburg and Berlin*, "Utilities Policy", vol. 41, s. 228–236, DOI: 10.1016/j.jup.2016.02.001.
- Busshardt B., 2014, *Analysing the Remunicipalisation of Public Services in OECD Countries*, Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft, Geschwister-SchollInstitut für Politikwissenschaft, München, DOI: 10.5282/UBM/EPUB.20883.
- Clifton J., Warner M.E., Gradus R., Bel G., 2021, *Re-municipalization of public services: trend or hype?*, "Journal of Economic Policy Reform", vol. 24, s. 293–304, DOI: 10.1080/17487870.2019.1691344.

- Cumbers A., Paul F., 2021, *Remunicipalisation, mutating neoliberalism and the conjuncture*, "Antipode", vol. 54(1), s. 197–217, DOI: 10.1111/anti.12761.
- Doświadczenia Saur Neptun. Restrukturyzacja usług wodociągowych i kanalizacyjnych*, 2004, Saur Neptun Gdańsk.
- Dziworska K., Komorowski M., 2016, *Zarządzanie wodą na rynku lokalnym*, „Zarządzanie i Finanse. Uniwersytet Gdański”, nr 4(14), s. 315–343.
- Grzymała Z., 2010, *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Wydawnictwo SGH, Warszawa.
- Hall D., Lobina E., Terhorst P., 2013, *Re-municipalisation in the early twenty-first century: water in France and energy in Germany*, "International Review of Applied Economics", vol. 27(2), s. 193–214, DOI: 10.1080/02692171.2012.754844.
- Kishimoto S., 2019, *Why the remunicipalisation movement is growing?*, "Progressive Review", vol. 16(1), s. 51–59, DOI: 10.1111/newe.12137.
- Kuhlmann S., Wollmann H., 2014, *An introduction in comparative public administration: Public administration and administrative reforms in Europe*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Maksymiuk Z., 2009, *Piętnaście lat partnerstwa publiczno-prywatnego w Trójmieście – doświadczenia Saur Neptun Gdańsk*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Majewski J. (red.), LexisNexis, Warszawa.
- McDonald D.A., 2018, *Remunicipalization: The future of water services?*, "Geoforum", vol. 91, s. 47–56, DOI: 10.1016/j.geoforum.2018.02.027.
- McDonald D.A., Swyngedouw E., 2019, *The new water wars: Struggles for remunicipalisation*, "Water Alternatives", vol. 12(2), s. 322–333.
- Odpowiedź na interpelację nr 238/21 z dnia 27.05.2021 w sprawie przyszłości spółki wodociągowo-kanalizacyjnej z udziałem Miasta Gdańska, Saur Neptun Gdańsk S.A, Prezydent Miasta Gdańsk.*
- Odpowiedź nr K8INT22390 z dnia 15.06.2018 r. w sprawie katastrofy ekologicznej w Gdańsku związanej z awaryjnym zrzutem ścieków do Motławy*, 2018, Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
- Paul F., Cumbers A., 2023, *The return of the local state? Failing neoliberalism, remunicipalisation, and the role of the state in advanced capitalism*, "Economy and Space", vol. 55(1), s. 165–183, DOI: 10.1177/0308518X211050407.
- Protokół nr 33–8/2021 z posiedzenia Komisji Polityki Gospodarczej i Morskiej Rady Miasta Gdańska z dnia 28.09.2021 r.*
- Protokół nr LIII/2018 z LIII sesji Rady Miasta Gdańska z dnia 24 maja 2018 r.*
- Protokół nr XXV/04 z XXV sesji Rady Miasta Gdańska z dnia 24 czerwca 2004 r.*
- Protokół nr XXXIX/2021 z XXXIX sesji Rady Miasta Gdańska z dnia 30 września 2021 r.*
- Sprawozdania finansowe przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych z miast wojewódzkich za lata 2018–2022.*
- Sprawozdanie zarządu z działalności za rok obrotowy 2022, SNG SA.*

Turri V.M., 2022, *Remunicipalisation of water services in Europe. Comparative study of the Neapolitan and Parisian cases*, "Water Policy", vol. 24 (12), s. 1842–1858, DOI: 10.2166/wp.2022.090.

Uliczny K., 2021, *Miasto ma pół roku na ewentualne przedłużenie umowy z Saur. Decyzja w tej sprawie właściwie zapadła*, <https://dziennikbałtycki.pl/miasto-ma-pol-roku-na-ewentualne-przedluzenie-umowy-z-saur-decyzja-w-tej-sprawie-wlasciwie-zapadla/ar/c1-15654338> [data dostępu: 16.10.2023].

Zysnarski J., 2004, *Partnerstwo publiczno-prywatne w realiach polskich*, [w:] *Program prywatyzacji podmiotów komunalnych*, Majewski J. (red.), Doradca Consyltans Ltd., Gdynia–Gdańsk.

www 1, <https://publicfutures.org> [data dostępu: 16.10.2023].

www 2, <https://www.gdansk.pl/urząd-miejski/wiadomosci/kara-dla-saur-neptun-gdansk,a,115719> [data dostępu: 29.09.2023].

www 3, <https://www.gdansk.pl/wiadomosci/Miasto-przejmie-spolke-Saur-Neptun-Gdansk,a,204054> [data dostępu 29.09.2023].

www 4, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica> [data dostępu: 16.10.2023].

www 5, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica> [data dostępu: 16.10.2023].