

## dot. raportu *Wpływ epidemii na działalność JST*

### Z SUKCESAMI, LECZ NIE BEZ PROBLEMÓW CZYLI STAN SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W PANDEMII

Dla samorządu lokalnego okres epidemii przyniósł wiele nowych wyzwań: konieczność organizacji usług publicznych w nowych warunkach, mniejsze wpływy do budżetów, wynikające m.in. z nakładanych przez rząd ograniczeń działalności gospodarczej, czy dodatkowe wydatki niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa sanitarnego w podległych jednostkach. Badanie sondażowe zrealizowane przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego wśród przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego poziomu gminnego rzuca nieco światła na skutki epidemii dla realizacji planów JST, prace ich urzędników, finanse i jakość świadczonych usług.

#### Zakłócenia realizacji planów

Pandemia zakłóciła realizację zaplanowanych działań w większości badanych JST. Ponad 60% ankietowanych Sekretarzy JST wskazało, że realizacja niektórych zaplanowanych działań ich jednostek została zakłócona. Trzykrotnie niższy okazał się odsetek badanych, których zdaniem epidemia nie miała znaczącego wpływu na zaplanowane wcześniej działania. Na bardzo duży wpływ epidemii, który oznaczał zakłócenie większości zaplanowanych działań, wskazało 15% ogółu badanych sekretarzy gmin.

Negatywne konsekwencje epidemii są wyraźnie zróżnicowane w zależności od typu i wielkości gminy. Podczas gdy 26% sekretarzy z gmin miejskich i aż 38% przedstawicieli miast wskazało na zakłócenia większości zaplanowanych w ich jednostkach działań, to w gminach wiejskich takich odpowiedzi udzieliło zaledwie 12% badanych.

Skala negatywnych skutków pandemii dla realizacji planów samorządów była wyraźnie zróżnicowana terytorialnie. W szczególności respondenci z jednostek samorządowych we wschodniej Polsce (woj. podlaskiego, lubelskiego i podkarpackiego) relatywnie najrzadziej wskazywali, aby działania podejmowane w ich urzędach uległy zakłóceniu. Na bardzo duży, negatywny wpływ epidemii częściej wskazywali ankietowani z woj. śląskiego, świętokrzyskiego czy mazowieckiego.

#### Praca w urzędach JST w czasie pandemii

W kontekście dodatkowych zadań jakie spadły na urzędników w okresie epidemii nasuwa się pytanie, w jaki sposób epidemia wpłynęła na pracę osób zatrudnionych w ich jednostkach? Co trzeci ankietowany uznał, że epidemia odcisnęła znaczące piętno na pracy w urzędzie: praca większości pracowników uległa zakłóceniu lub wymagała zmian. W przypadku gmin miejskich (41%) lub miast (44%) ten odsetek był o 11-14 punktów procentowych wyższy niż w przypadku gmin wiejskich (30%). Tylko nieliczni spośród badanych sekretarzy gmin, tj. w zależności od typu gminy od 3% do 12%, uznali, że wszyscy pracownicy urzędu wykonywali wyłącznie swoje dotychczasowe, tradycyjne zadania.

Sekretarzy gmin zapytano także, czy w związku z wybuchem epidemii w Polsce, pracownicy w ich urzędach musieli wykonywać dodatkowe zadania związane z przeciwdziałaniem jej skutkom? Zaledwie 16% badanych wskazało, że nie było takiej potrzeby a 8% uznało, że zdecydowana większość zatrudnionych musiała wykonywać dodatkowe zadania. Ponad ¾ badanych (76%) odpowiedziało, że część zatrudnionych w ich urzędach pracowników musiała wykonywać dodatkowe zadania związane z przeciwdziałaniem skutkom zagrożenia. Zmiany w organizacji pracy i jej zakłócenia mogły być związane z wprowadzaniem pracy zdalnej w urzędach. Jak wynika z odpowiedzi udzielonych przez sekretarzy gmin, takie rozwiązanie wprowadzono w okresie wiosennym (przed miesiącami wakacyjnymi) w 71% ogółu gmin. W gminach miejskich lub miastach było to rozwiązanie powszechne – wskazało na nie odpowiednio 84% i 94% ankietowanych, podczas gdy w gminach wiejskich wskazało na nie 67% badanych. Widoczne jest również wyraźne zróżnicowanie terytorialne – pracę zdalną dla większości lub wszystkich urzędników wprowadziło 41% badanych jednostek z woj. lubuskiego i 36% z woj. wielkopolskiego oraz zaledwie 14% JST z woj. podlaskiego i 17% z woj. lubelskiego.

#### Konieczność zaciskania pasa

Przeprowadzone analizy wyraźnie wskazują, że największe, zgodnie z deklaracjami sekretarzy JST, ograniczenia wydatków przeprowadzono w miastach na prawach powiatu, gdzie prawie 44% jednostek uplasowano w kategorii charakteryzującej się największymi oszczędnościami. Dla ogółu gmin ten odsetek był niższy o 19 punktów procentowych. Najrzadziej konieczność ograniczenia wydatków zadeklarowano w przypadku gmin wiejskich, których budżety są mniejszym stopniu zależne od wpływów z tytułu udziału w podatku dochodowym.

Różnice widoczne były również w wymiarze regionalnym. Odsetek gmin wprowadzających największe cięcia budżetów zarejestrowano w województwach warmińsko-mazurskim (35%), podlaskim (31%), wielkopolskim (31%) i dolnośląskim (30%).

Największe cięcia wydatków dotyczyły promocji (71%), kultury (65%), sportu i rekreacji (60%). Na konieczność ograniczenia wydatków najrzadziej wskazywano w przypadku wydatków na utrzymanie czystości, wydatków oświatowych (po 16%) i kosztów funkcjonowania Rady Gminy/Rady Miasta.

Ograniczenia wydatków dotyczyły również nagród dla pracowników (w ponad połowie badanych JST) oraz wypłat premii (w przypadku 37% jednostek). Wyzwaniom związanym z epidemią towarzyszyły także ograniczenia w postaci rezygnacji ze szkoleń pracowników w 27% gmin.

Wybuch epidemii spowodował ograniczenie wydatków inwestycyjnych w niemal 1/3 badanych JST. Odsetek ten był jednak zróżnicowany w zależności od typu gminy – inwestycje ograniczono w 37% gmin miejskich, 56% miast na prawach powiatu i 28% gmin wiejskich. Warto zwrócić uwagę, że ankietowani z ponad 1/5 badanych miast na prawach powiatu wskazali na bardzo duży stopień ograniczenia wydatków inwestycyjnych.

44% ankietowanych wskazało na jednoznacznie negatywne skutki epidemii dla jakości usług publicznych ich JST. W miastach były one zauważalnie częściej (58%) niż w gminach wiejskich (45%). Czynnikiem, który do pewnego stopnia chronił samorządy przed negatywnymi konsekwencjami epidemii dla jakości ich usług publicznych była wysoka, w ocenie sekretarzy JST, ocena sprawności działania lokalnej administracji.

Niemal wszyscy (96%) ankietowani zaprzeczyli, aby w ich jednostkach, w wyniku epidemii, przeprowadzono zwolnienia pracowników.

## Wsparcie przedsiębiorców

Najpowszechniejszą, stosowaną przez połowę gmin i miast, formą pomocy dla przedsiębiorców było przedłużenie terminów płatności rat podatków od nieruchomości (wskazane przez 51% badanych). Popularne były również zwolnienia z podatku od nieruchomości (38%) oraz obniżki opłat za najem lokali gminnych/miejskich (31%). Na stosowanie zwolnień z podatku od nieruchomości najczęściej wskazywali ankietowani przedstawiciele gmin z północno-wschodnich województw, szczególnie z województwa podlaskiego (25%). Z kolei zwolnienia lub obniżki opłat za najem lokali gminnych/miejskich dla przedsiębiorców były o wiele bardziej popularne w gminach z regionów południowych – województwa śląskiego (48%) i małopolskiego (47%).

## Ocena przygotowania JST do epidemii

Niemal co drugi z ankietowanych sekretarzy gmin uznał, że jego jednostka nie była przygotowana na wybuch epidemii pod względem procedur obowiązujących w urzędzie lub pod względem wyposażenia technicznego. Choć i w tym aspekcie widoczne są wyraźne różnicowania. Ankietowani z miast na prawach powiatu, częściej niż przedstawiciele pozostałych typów JST wskazywali, że ich jednostki były przygotowane na pandemię pod względem sposobu organizacji pracy urzędu (71%) i obowiązujących procedur (62%). W gminach miejskich nieco częściej (56%) niż w pozostałych typach JST (50%-51%) deklarowano, iż jednostka była przygotowana na pandemię pod względem wyposażenia technicznego (sprzętu komputerowego, środków komunikacji). Opinie na temat najlepszego poziomu przygotowania JST pod względem procedur występowały w województwach podlaskim (61%), świętokrzyskim (67%) i opolskim (63%). Dobre przygotowanie kompetencyjne najczęściej deklarowali ankietowani z lubuskiego (87%) a najrzadziej warmińsko-mazurskiego (75%), zachodnio-pomorskiego (75%) i dolnośląskiego (74%).

## Pomoc państwa w okresie epidemii

Sekretarzy gmin/miast zapytano jak oceniają pomoc państwa (w tym struktur wojewódzkich) dla jednostek samorządowych w sytuacji wystąpienia epidemii SARS-CoV-2. Co czwarty spośród ankietowanych miał problem z udzieleniem odpowiedzi na tak zadane pytanie. Generalnie przeważały jednak odpowiedzi pozytywne (46%), w szczególności wśród przedstawicieli gmin wiejskich (50%), które, jak pokazały analizy, w najmniejszym stopniu borykały się z negatywnymi skutkami epidemii. Najbardziej krytyczni okazali się przedstawiciele miast na prawach powiatu – spośród nich aż 15% oceniło pomoc państwa w okresie epidemii zdecydowanie negatywnie (w gminach wiejskich odsetek ten wyniósł 6%) i aż 47% raczej negatywnie. Wysokie odsetki respondentów pozytywnie oceniających pomoc państwa dla jednostek samorządowych w okresie epidemii zanotowano w województwie podlaskim (85%) i lubuskim (71%). Najmniej usatysfakcjonowani byli respondenci z dolnośląskiego (45%) i śląskiego (48%).

**Autor raportu:** Jędrzej Stasiowski

**Metodologia badania:** Cezary Trutkowski

**Realizacja badania:** Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego

**Realizacja badania została dofinansowana przez Radę Europy**

**ISBN:** 978-83-64748-15-8