

Marek Klimek*

Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego podczas pandemii COVID-19

Local self government
in the era of COVID-19 pandemic

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: pandemia, COVID-19, samorząd terytorialny, ochrona zdrowia

Keywords: pandemic, COVID-19, local government, healthcare

Abstrakt: W artykule ukazano rolę samorządu terytorialnego w Polsce w zakresie przeciwdziałania pandemii COVID-19 oraz minimalizowania jej skutków. Samorząd jako forma zdecentralizowanej administracji publicznej na poziomie lokalnym odpowiada za zabezpieczanie potrzeb społeczności lokalnych. W okresie pandemii COVID-19 działania samorządów skupiły się przede wszystkim na wsparciu: 1. systemu ochrony zdrowia; 2. lokalnych przedsiębiorców; 3. instytucji pomocy społecznej; 4. mieszkańców znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji (osób w podeszłym wieku, osób chorych, osób niepełnosprawnych, osób przebywających w izolacji lub na kwarantannie). Podstawowym problemem, z jakim zmagaly się samorzady, była konieczność ponoszenia zwiększonych wydatków na działania pomocowe przy jednoczesnym zmniejszeniu ich źródeł dochodowych (zwłaszcza dochodów własnych). Mimo występujących trudności samorzady odgrywają bardzo ważną rolę w procesie walki ze skutkami pandemii COVID-19.

Abstract: The article highlights the role of the Polish local authorities in counteracting the COVID-19 pandemic as well as minimising its impact. As a local level decentralised public administration, self-government becomes responsible for meeting the local communities needs. During the COVID-19 pandemic, the activities of local authorities were focused mainly on

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5908-4112>, doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, profesor Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie. E-mail: marek.klimek@up.krakow.pl

supporting: 1. health system; 2. local entrepreneurs; 3. social assistance institutions; 4. the most vulnerable citizens (the elderly, the sick, the handicapped, isolated or quarantined individuals). The main problem faced by local authorities was the need to increase the aid expenditure and the reduction of their revenue sources (especially their own revenue) at the same time. Despite all difficulties, local authorities have an understandable role to play in combating the effects of the COVID-19 pandemic.

Wprowadzenie

Pandemia COVID-19¹ bardzo mocno wpłynęła na życie społeczne i gospodarcze na całym świecie. Niesie za sobą wiele istotnych zagrożeń, zarówno dla państw i ich instytucji, dla systemu ochrony zdrowia, wreszcie dla każdego człowieka w wielu wymiarach jego funkcjonowania (w tym zwłaszcza w aspekcie zdrowotnym, gospodarczym, społecznym)². Stanowi przez to poważne wyzwanie dla całej administracji publicznej w każdym z państw.

Od samego początku trwania pandemii w Polsce funkcjonowanie administracji publicznej zostało w dużym stopniu skoncentrowane na przeciwdziałaniu jej skutkom. Kluczową rolę w zakresie walki z pandemią od jej początku do chwili obecnej pełni system ochrony zdrowia – w zakresie diagnozowania zakażeń, leczenia osób zmagających się z tym zakażeniem, wreszcie szczepienia społeczeństwa³ (po dopuszczeniu do użycia szczepionek). Skala problemu zakażeń COVID-19, która przybrała charakter pandemii, spowodowała jednak konieczność skoncentrowania na niej szczególnej uwagi ze strony niemal całej administracji publicznej. Wyjątkowa odpowiedzialność spoczywa na organach admini-

¹ Stan zagrożenia epidemicznego w Polsce wprowadzono od 14 do 20 marca 2020 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. z 2020 r. poz. 433), natomiast od 20 marca 2020 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2022 r. poz. 340) obowiązuje w Polsce stan epidemii.

² Według danych Ministerstwa Zdrowia do dn. 12 marca 2022 r. odnotowano w Polsce 5 811 109 przypadków zakażenia COVID-19. Zmarły 113 434 osoby. *Raport zakażeń koronawirusem (SARS-CoV-2)*, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/wykaz-zarazen-koronawirusem-sars-cov-2> (12.03.2022).

³ Według danych Ministerstwa Zdrowia do dn. 12 marca 2022 r. wykonano w Polsce 53 632 473 szczepień przeciwko COVID-19 (w sumie: 1 dawka, 2 dawka, 3 dawka, dawka przypominająca). *Raport szczepień przeciwko COVID-19*, <https://www.gov.pl/web/szczepimysie/raport-szczepien-przeciwko-covid-19> (12.03.2022).

stracji centralnej, w tym na władzach ustawodawczych i wykonawczych, które podejmując najważniejsze decyzje określają zasady funkcjonowania państwa w tym trudnym okresie, regulacje i obostrzenia mające na celu ograniczenie skali zachorowań i skutków pandemii oraz dotyczące wsparcia podmiotów (zwłaszcza gospodarki), które w jej wyniku ucierpiały. Stanowiąc prawo państwo określa zadania organów administracji publicznej dotyczące walki z pandemią, a także obostrzenia i przepisy porządkowe określające zasady bezpieczeństwa sanitarnego, do przestrzegania których zobowiązane jest całe społeczeństwo. Istotną rolę w zakresie walki ze skutkami pandemii od jej początku pełnią także jednostki samorządu terytorialnego. Co istotne, działania wszystkich organów administracji publicznej w zakresie walki z pandemią powinny być ściśle ze sobą zharmonizowane.

Celem artykułu jest ukazanie wpływu, jaki miała pandemia koronawirusa na organizację i funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. W analizie uwzględniono działania samorządu terytorialnego rozumianego jako wspólnota mieszkańców (gminy, powiatu, województwa samorządowego), organów samorządowych (organów uchwałodawczych i wykonawczych) oraz administracji samorządowej. W szczególności podjęto próbę określenia: W jaki sposób pandemia COVID-19 wpłynęła na sytuację finansową samorządów? Jakie działania podejmowały samorządy w związku z przeciwdziałaniem pandemii i minimalizowaniem jej skutków w aspekcie zdrowotnym, gospodarczym oraz społecznym? W jaki sposób pandemia COVID-19 wpłynęła na bieżące funkcjonowanie jednostek samorządowych oraz realizację przez nie zadań ustawowych? Jak układała się współpraca samorządów z organami administracji rządowej w tym zakresie? Jakie wyzwania dotyczące funkcjonowania samorządu w Polsce są najistotniejsze w najbliższych latach w kontekście odbudowy jego pozycji finansowej i organizacyjnej po kryzysie spowodowanym pandemią? Tak szeroko określony zakres badań wymagał zastosowania kilku metod badawczych, w tym szczególnie badania dokumentów, analizy instytucjonalno-prawnej, a także obserwacji własnej.

Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że na obecnym etapie niemożliwe jest w pełni precyzyjne określenie wpływu, jaki miała pandemia na funkcjonowanie samorządu terytorialnego i jakiej będą jej dalsze konsekwencje w przyszłości, a w szczególności, w jaki sposób wpłynęła na gospodarkę samorządową i stan finansów poszczególnych jednostek samorządowych. Jesteśmy w trakcie trwania pandemii, sytuacja jest dynamiczna. Z tego względu zagadnienie to niewątpliwie domaga się dalszych, kompleksowych badań i analiz.

Pandemia COVID-19 a sytuacja finansowa samorządów

Samorząd terytorialny jest podstawową formą zdecentralizowanej administracji publicznej na poziomie lokalnym (gminnym, powiatowym) i regionalnym (wojewódzkim). Jest odpowiedzialny za zaspokajanie potrzeb mieszkańców wynikających z faktu ich zamieszkiwania na określonym terytorium. W trakcie trwania pandemii, oprócz realizacji ustawowo im wyznaczonych zadań publicznych (własnych i zleconych), samorządy dodatkowo aktywnie zaangażowały się w walkę ze skutkami pandemii, w tym zwłaszcza we wsparcie systemu ochrony zdrowia, lokalnej gospodarki, a także samych mieszkańców. Niewątpliwie stanowiło to dla jednostek samorządu terytorialnego istotne wyzwanie organizacyjne, ale wymagało też znacznych nakładów finansowych.

Od momentu pojawienia się pandemii samorządowcy za pośrednictwem swoich związków i organizacji (takich jak m.in. Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Unia Metropolii Polskich i inne) wysuwali swoje postulaty i stanowiska kierowane do organów administracji rządowej. Zwracali się w nich o wsparcie, szczególnie finansowe, niezbędne do podejmowania dodatkowych działań związanych z przeciwdziałaniem pandemii oraz z koniecznością wsparcia swoich mieszkańców oraz podmiotów gospodarczych działających na ich terenie. Domagali się także zmian w przepisach, które mogły wzmocnić ich możliwości efektywnego radzenia sobie ze skutkami pandemii. Taki charakter miał m.in. list skierowany już 18 marca 2020 r. przez prezydentów dwunastu największych miast Polski zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich do premiera Mateusza Morawieckiego, w którym apelowano „do Rządu o podjęcie jak najszybszych i jak najlepszych działań, które pozwolą zapobiec kryzysowi gospodarczemu i finansowemu, jaki grozi jednostkom samorządu terytorialnego, a który może w efekcie doprowadzić do utraty możliwości realizacji przez gminy, miasta, powiaty czy samorządy województw zadań i usług na rzecz mieszkańców”⁴. W liście zwrócono uwagę na wysokie koszty ekonomiczne, a także społeczne, jakie ponoszą samorządy w czasie pandemii koronawirusa. Wyrażono obawy o ograniczenie wysokości oraz ściągalności podatków

⁴ *List Unii Metropolii Polskich do Premiera Mateusza Morawieckiego z dn. 18 marca 2020 r.*, <https://www.metropolie.pl/wp-content/uploads/2020/03/18.03.2020.-KORONAWIRUS-STANOWISKO-UMP-podpisy.pdf> (12.03.2022). Zob. również: M. Klimek, *Działania pomocowe jednostek samorządu terytorialnego wobec epidemii*, [w:] N. Pikuła, M. Grewiński, E. Zdebska, W. Glac (red.), *Wyzwania dla polityki społecznej w kontekście pandemii koronawirusa*, Kraków 2020, s. 40.

oraz opłat lokalnych. W związku z tym zwrócono się do władz Rzeczypospolitej Polskiej o podjęcie niezbędnych działań na rzecz wzmocnienia samorządów (zwłaszcza ekonomicznego) podczas pandemii⁵. Postulaty, jakie samorządowcy najczęściej kierowali do władz rządowych, dotyczyły przede wszystkim zwiększenia udziału samorządów lokalnych we wpływach z podatku PIT, zrekompensowania przez państwo utraconych dochodów własnych (np. w formie subwencji), przyznania dodatkowych środków finansowych z budżetu państwa oraz środków Unii Europejskiej na realizację działań związanych z walką ze skutkami pandemii, zwiększenia limitu dopuszczalnego zadłużenia jednostek samorządowych na okres trwania pandemii itp.⁶. Ponadto samorządowcy wielokrotnie zgłaszali zastrzeżenia do niektórych regulacji prawnych podejmowanych w drodze ustaw lub rozporządzeń, odnoszących się do działalności samorządów. Należy tu wymienić chociażby przyznanie w specustawie COVID-19⁷ uprawnień Prezesowi Rady Ministrów w zakresie nakładania na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązku realizacji określonych zadań związanych z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19 (art. 10d, ust. 1), a zwłaszcza wojewodom w zakresie przyznania im prawa wydawania wiążących poleceń innym organom administracji rządowej, ale także samorządom terytorialnym i ich jednostkom organizacyjnym w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 (art. 11h ust. 1)⁸. Postrzegano to jako przejaw ograniczenia samodzielności i niezależności samorządu⁹. Z kolei wiosną 2020 roku osiã konfliktu między wieloma jednostkami samorządowymi (zwłaszcza tymi, w których władzę sprawują przedstawiciele ugrupowań innych niż większość sejmowa) a władzami rządowymi była

⁵ Tamże.

⁶ Zob. m.in. Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich w sprawie stanu epidemii COVID-19 z dn. 17 marca 2020 r.; Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich w sprawie koniecznych rozwiązań w stanie epidemii z dn. 25 marca 2020 r.; Apel Zarządu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej do Pełnomocnika Rządu ds. Samorządu w sprawie niezbędnych rozwiązań dla jednostek samorządu terytorialnego w stanie kryzysu związanego z epidemią koronawirusa z dn. 18 marca 2020 r.; Stanowisko Zarządu Śląskiego Związku Gmin i Powiatów z dn. 24 kwietnia 2020 r. w sprawie sytuacji finansowej samorządów lokalnych w kontekście skutków pandemii koronawirusa; M. Klimek, *Działania pomocowe...*, s. 40.

⁷ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 374).

⁸ T. Bojarowicz, *Relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a administracją rządową w warunkach pandemii COVID-19*, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, nr 4 (18), s. 65.

⁹ Tamże.

kwestia terminu i sposobu przeprowadzenia wyborów prezydenckich, w tym również przekazania Poczcie Polskiej spisów wyborców¹⁰.

Część zgłaszanych przez stowarzyszenia/związki samorządowe postulatów doczekała się realizacji. Należy tu wymienić m.in. wprowadzane na podstawie kilku ustaw tzw. tarcze antykrzysowe¹¹, czy też programy inwestycyjne: Rządowy Fundusz Inicjatyw Lokalnych, a następnie Program Inwestycji Strategicznych. Przyjęto również rozwiązania wzmacniające kompetencje organów wykonawczych samorządu w zakresie zarządzania finansami lokalnymi w czasie trwania pandemii, w tym prawo dokonywania zmian w budżecie jednostki samorządowej oraz w wieloletniej prognozie finansowej (dotychczas kompetencje te przysługiwały wyłącznie organowi uchwałodawczemu)¹², czy też rozluźnienie reguł fiskalnych¹³.

Należy w tym miejscu nadmienić, że sytuacja finansowa wielu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce już przed pojawieniem się pandemii była trudna. Świadczą o tym m.in. dane zamieszczone w raporcie „Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2018” opublikowanym przez Departament Studiów Makroekonomicznych i Finansów Głównego Urzędu Statystycznego. Z przedstawionych w raporcie zestawień wynika, że w skali Polski w 2018 roku zadłużenie (z tytułu kredytów i pożyczek) wszystkich jednostek samorządowych (gmin, powiatów, województw) wyniosło 76 115,8 mln zł¹⁴. Potencjał gospodarczo-finansowy różnych jednostek samorządowych jest zróżnicowany. Zależy on szczególnie od poziomu, na jakim funkcjonuje samorząd (gmina, powiat, województwo), jego wielkości, bogactw naturalnych, realizowanych inwestycji i stanu infrastruktury komunalnej, działających na jego terytorium

¹⁰ Tamże.

¹¹ Szerzej na temat tarcz antykrzysowych zob. R. Staniszewski, *Polska gospodarka na kwadrantannie – analiza wskaźników ekonomicznych, społecznych oraz rozwiązań formalnoprawnych dotyczących przeciwdziałania koronawirusowi COVID-19*, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, nr 4 (18), s. 32–39; M. Balcerek-Kosiarz, *Pandemia a funkcjonowanie jednostek samorządu gminnego zadłużonych w parabankach – przypadek gminy Raciechowice*, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, nr 4 (18), s. 104–106.

¹² Art. 15 zo ustawy z dn. 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 374).

¹³ Art. 77 ustawy z 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 1086).

¹⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2018*, Warszawa 2019, s. 145.

podmiotów gospodarczych odprowadzających podatki, czy też poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i sytuacji ekonomicznej. Dlatego skala zadłużenia i sytuacja finansowa poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego również jest zróżnicowana. Istotny wpływ na osłabienie sytuacji finansowej samorządów, a zwłaszcza na ograniczenie wysokości ich dochodów własnych, miały regulacje podjęte przez państwo tuż przed pandemią. Chodzi przede wszystkim o zmiany w przepisach dotyczących ulg w podatku dochodowym, które zmniejszyły udział samorządów w podatku PIT bez odpowiedniej rekompensaty ze strony państwa (m.in. obniżenie pierwszej stawki podatku PIT z 18 do 17%, zwolnienie z podatku PIT osób poniżej 26. roku życia, podwyższenie kosztów uzyskania przychodów przez pracowników), podniesienie wysokości płacy minimalnej dla pracowników, czy też wzrost kosztów związanych z finansowaniem przez samorząd systemu oświaty (wynikający zwłaszcza ze wzrostu wysokości wynagrodzeń nauczycieli) bez odpowiedniego zwiększenia wysokości subwencji oświatowej¹⁵. Dodatkowo w późniejszym czasie doszedł znaczący wzrost cen nośników energii oraz zakupu równego rodzaju usług i materiałów, w dużym stopniu spowodowany wysokim poziomem inflacji.

Okres pandemii oznaczał dla samorządów konieczność ponoszenia zwiększonych wydatków, mimo jednoczesnego ograniczenia źródeł dochodowych (szczególnie wpływów z tytułu podatków). Zwiększone wydatki samorządu wynikają przede wszystkim z podejmowanych działań związanych z walką ze skutkami pandemii i przeciwdziałaniem jej skutkom – są to m.in.: wydatki na opiekę zdrowotną, na sprzęt medyczny dla placówek ochrony zdrowia, środki ochrony osobistej (maseczki, odzież ochronna itp.), koszty związane z dezynfekcją miejsc użyteczności publicznej, wsparcie przedsiębiorców, czy też działania związane ze wsparciem mieszkańców (w tym zwłaszcza seniorów). Z drugiej strony w okresie pandemii dochody własne samorządów uległy znacznemu obniżeniu. Chodzi tu o zmniejszone – w porównaniu z okresem sprzed pandemii – wpływy z podatków (zarówno PIT i CIT, jak i podatków), opłat lokalnych, z dzierżawy mienia komunalnego (w związku z ulgami dla przedsiębiorców), z usług komunalnych, takich jak komunikacja miejska (w związku z ograniczeniem liczby pasażerów, zwłaszcza w okresie kwarantanny społecznej, czy przejścia szkół i uczelni wyższych na naukę w formie zdalnej), czy też wpływy ze stref płatnego parkowania itp.

¹⁵ M. Klimek, *Działania pomocowe...*, s. 38.

Autorzy raportu „Skutki w dochodach i wydatkach jednostek samorządu terytorialnego będące następstwem wprowadzenia stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-COV-2” słusznie zwracają uwagę nie tylko na dotychczasowe, ale również na długofalowe konsekwencje pandemii: „Spodziewany spadek dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST) może występować w dłuższym okresie w wyniku lockdownu gospodarki i jego długofalowych konsekwencji (likwidacji miejsc pracy, spadku przychodów podmiotów gospodarczych z rynku krajowego i z eksportu) dla wysokości pobranych podatków PIT i CIT, stanowiących filar dochodów samorządów”¹⁶. Co więcej, podkreślają, że sytuacja taka stwarza również zagrożenie zmniejszenia zakresu oraz jakości realizowanych przez jednostki samorządowe usług publicznych oraz inwestycji. W dalszej kolejności skutki tego zastoju odczują lokalni przedsiębiorcy (np. firmy budowlane, producenci i dostawcy materiałów budowlanych) w związku z ograniczeniem liczby zamówień na wykonanie prac inwestycyjnych¹⁷.

Z opracowań budżetowych wynika, że – wbrew wcześniejszym przewidywaniom – jednostki samorządowe w skali ogólnopolskiej zamknęły lata budżetowe 2020 i 2021 nadwyżką. I tak z danych za 2020 rok opublikowanych przez Katarzynę Kostyk-Siekierską na podstawie zestawień Ministerstwa Finansów wynika, że ogółem budżety jednostek samorządu terytorialnego w Polsce zamknęły się nadwyżką w wysokości ok. 5,6 mld zł¹⁸. Z kolei dane za 2021 rok wskazują na nadwyżkę w wysokości ponad 23 mld zł¹⁹. Należy jednak podkreślić, że te względnie dobre wyniki finansowe samorządów w dużej mierze wynikają jednak z faktu, że uwzględniają one również znaczące środki otrzymane przez samorządy z „Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (RFIL), który w samym

¹⁶ J. Bober, J. Bereza, G. Kubalski, G. Moorthi, M. Piszczek, P. Sołtyk, K. Surówka, I. Zachariasz, *Skutki w dochodach i wydatkach jednostek samorządu terytorialnego będące następstwem wprowadzenia stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-COV-2*, Warszawa–Kraków 2000, s. 3.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ K. Kostyk-Siekierska, *Wpływ pandemii COVID-19 na sytuację finansową i funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego*, «Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie» 2021, nr 51 (3), s. 33–34.

¹⁹ Ł. Pawłowski, *Budżety samorządów z nadwyżką za III kwartał 2021 r.*, <https://ksiegowosc-budzetowa.infor.pl/wiadomosci/5372124,Budzety-samorzadow-z-nadwyzka-za-III-kwartal-2021-r.html> (12.03.2022); *Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, <https://www.gov.pl/web/finanse/wykonanie-budzetow-jednostek-samorzadu-terytorialnego5> (12.03.2022).

tylko 2020 r. dotował samorzady kwotą w wysokości 10,3 mld zł²⁰. Fundusz ten był skierowany dla gmin (w tym miast na prawach powiatu) i powiatów wyłącznie na realizację zadań inwestycyjnych. Środki niewykorzystane w 2020 roku przechodziły na rok następny, co skutkowało powstaniem nadwyżki budżetowej. Z kolei w 2021 roku rozpoczęto realizację Rządowego Programu Inwestycji Strategicznych, w ramach którego przyznawane są bezzwrotne dofinansowania do inwestycji podejmowanych przez samorzady gminne (w tym miejskie) i powiatowe. Przywołane programy cieszyły się bardzo dużym zainteresowaniem samorządów biorąc pod uwagę liczbę złożonych wniosków w ramach przeprowadzonych już naborów. Ponadto w sprawozdaniach uwzględniano również inne dotacje otrzymywane przez samorzady z budżetu państwa, np. w ramach programu 500+. Środki wymienione zatem „sztucznie” zawyżają wysokość wykazywanej przez samorzady w sprawozdaniach nadwyżki. Z kolei wysokość wykonanych dochodów bieżących w odniesieniu do zaplanowanych (również w odniesieniu do lat wcześniejszych) jednoznacznie wskazuje na pogorszenie sytuacji finansowej samorządów w czasie trwania pandemii COVID-19. Kolejnym niepokojącym wskaźnikiem potwierdzającym powyższy fakt jest znaczący spadek nadwyżki operacyjnej, tj. różnicy między bieżącymi dochodami i wydatkami²¹.

Poważne obawy samorządowców wzbudzało również wprowadzenie od 1 stycznia 2022 r. zmian w systemie podatkowym, tzw. „Polskiego Ładu”. Według zapewnień rządu, inicjatora tych zmian, miał on zapewnić stabilną sytuację finansową wszystkich jednostek samorządowych²². Tymczasem zdaniem samorządowców wprowadzone zmiany podatkowe stanowią realne zagrożenie drastycznego zmniejszenia ich dochodów własnych²³. Co więcej, w obliczu wprowadzanych zmian, wiele jednostek samorządowych uchwaliło swój budżet na 2022 rok z rekordowym

²⁰ K. Kostyk-Siekierska, *Wpływ pandemii COVID-19...*, s. 34.

²¹ P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finanse samorządu w dobie pandemii*, Warszawa 2020, s. 7; B. Krawczyk, *Pandemia uderza w budżety samorządów*, <https://portalkomunalny.pl/plus/?art=Pandemia-uderza-w-budzety-samorzadow-26938> (12.03.2022).

²² *Polski Ład – stabilne finanse samorządów*, <https://www.gov.pl/web/finanse/polski-lad---stabilne-finanse-samorzadow> (12.03.2022); *Samorzady nie stracą na Polskim Ładzie*, <https://www.gov.pl/web/finanse/samorzady-nie-straca-na-polskim-ladzie2> (12.03.2022).

²³ K. Koślicki, *Polski Ład, czyli stan finansów samorządów pod znakiem zapytania*, <https://www.prawo.pl/podatki/budzety-gmin-po-zmianach-w-polskim-ladzie,511377.html> (12.03.2022); R. Horbaczewski, *Rząd zapowiada obniżkę PIT, samorzady podwyżki opłat i podatków*, <https://www.prawo.pl/samorzad/co-oznacza-polski-lad-dla-samorzadow-lokalnych,508330.html> (12.03.2022).

deficytem²⁴. Obawy samorządowców potwierdzają eksperci z międzynarodowej agencji Fitch Ratings w raporcie, w którym podjęli próbę oszacowania wpływu Polskiego Ładu na sytuację finansową samorządów w Polsce: „Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce będą zmuszone wprowadzać drastyczne cięcia wydatków oraz podnosić stawki podatków i opłat lokalnych wobec niewystarczającej rekompensaty przez ustawodawcę ubytków w dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych”²⁵. Zamieszczenie dotyczące „Polskiego Ładu” w pierwszych tygodniach 2022 roku potwierdzało słuszność obaw wielu samorządowców.

Samorządowcy niejednokrotnie krytycznie odnosili się również do działań władz rządowych dotyczących współpracy z samorządami w trakcie pandemii. Wskazywano m.in., że środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych oraz Rządowego Programu Inwestycji Strategicznych rozdzielane były według klucza politycznego, a nie w oparciu o rzeczywiste potrzeby społeczności lokalnych.

Według raportu „Polskie miasta w czasach pandemii” opracowanego przez Polski Instytut Ekonomiczny na podstawie badań przeprowadzonych w 522 polskich miastach, aż 79% spośród nich deklaruje, że w związku z pandemią nastąpiło pogorszenie ich sytuacji finansowej, 47% z nich dostrzega na swoim terenie pogorszenie warunków do prowadzenia działalności gospodarczej, zaś 44% wskazuje na pogorszenie sytuacji bytowej mieszkańców²⁶.

Na podstawie danych odnoszących się do sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego podczas pandemii COVID-19 Joanna Łubina dochodzi do wniosku, że wprawdzie nie można mówić o drastycznym pogorszeniu sytuacji finansowej samorządów, jednakże brak również podstaw do nadmiernego optymizmu w tym zakresie²⁷.

Wobec tak trudnej sytuacji dochodowej samorządy podejmowały działania zaradcze, m.in. rezygnowano z niektórych inwestycji, podnoszono podatki i opłaty lokalne, wdrażano oszczędności w funkcjonowaniu instytucji i urzędów samorządowych, podnoszono ceny biletów komuni-

²⁴ M. Cyrankiewicz-Gortyński, *Miasta w 2022 r. – nie rezygnują z inwestycji i wybierają deficyt*, <https://www.prawo.pl/samorzad/budzety-miasta-po-wprowadzeniu-polskiego-ladu,512710.html> (12.03.2022).

²⁵ Cyt. za: M. Cyrankiewicz-Gortyński, *Miasta w 2022 r. – nie rezygnują z inwestycji i wybierają deficyt*, <https://www.prawo.pl/samorzad/budzety-miasta-po-wprowadzeniu-polskiego-ladu,512710.html> (12.03.2022).

²⁶ Polski Instytut Ekonomiczny, *Polskie miasta w czasach pandemii*, Warszawa 2020, s. 4.

²⁷ J. Łubina, *Oddziaływanie pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego*, «Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu» 2021, nr 4b (9), s. 114.

kacji miejskiej, czy też wysokość opłat w strefach płatnego parkowania w miastach.

Organizacja pracy samorządów lokalnych w okresie pandemii COVID-19

Okres pandemii spowodował konieczność wprowadzenia wielu nowych rozwiązań organizacyjnych w pracy zarówno organów samorządu terytorialnego, jak i w funkcjonowaniu urzędów samorządowych (urzędów gmin, urzędów miejskich, starostw powiatowych, urzędów marszałkowskich) i samorządowych jednostek organizacyjnych. Należy wskazać m.in. na organizowane w formie zdalnej sesje organów stanowiących samorządu terytorialnego (rad miast i gmin, rad powiatów, sejmików województw). W okresach nasilonej pandemii (intensywnego wzrostu liczby zakażeń) wprowadzono również możliwość pracy zdalnej urzędników, gdy pozwalała na to specyfika ich pracy. Również dostęp do urzędów był ograniczony dla interesantów. Wprowadzono wiele rozwiązań ograniczających bezpośredni kontakt (szyby ochronne, limity osób przebywających w jednym pomieszczeniu, odpowiednia odległość osób, obowiązek noszenia maseczek zakrywających usta i nos). W sytuacji konieczności osobistego załatwiania spraw urzędowych wprowadzano konieczność wcześniejszej rejestracji, aby ograniczyć liczbę osób przebywających w urzędzie jednocześnie. Pracownicy urzędów administracji publicznej w okresach znacznego wzrostu liczby zakażeń przechodzili na tryb pracy zdalnej lub hybrydowej (pracując w urzędzie zamiennie, aby ograniczyć kontakt bezpośredni nie tylko z osobami z zewnątrz, ale również ze współpracownikami). Wiele spraw załatwiano zdalnie. Wprowadzono możliwość składania dokumentacji w formie elektronicznej. Dokumenty w formie papierowej wrzucano do specjalnych urn lub skrzynek, a następnie poddawano je kilkudniowej kwarantannie.

Zagrożenie COVID-19 wymusiło również konieczność podejmowania przez samorządy decyzji dotyczących innych obszarów funkcjonowania (aczkolwiek regulowały to także akty prawne ogłaszane przez państwo) podległych im jednostek organizacyjnych. Wprowadzano obostrzenia dotyczące organizacji imprez masowych. Część z nich była zatem odwoływana. Wprowadzano limity osób uczestniczących w tych, które były organizowane (zwłaszcza w przypadku uroczystości w pomieszczeniach zamkniętych). W przypadku komunikacji miejskiej (transportu publicznego) wprowadzano zmiany rozkładów jazdy, ograniczano liczbę kursów

(zwłaszcza po przejściu szkół i uczelni wyższych na nauczanie zdalne), wprowadzano obowiązek zasłaniania ust i nosa w pojazdach komunikacji miejskiej, wprowadzano limity przewożonych jednocześnie pasażerów. Wprowadzano także nowe rozwiązania dotyczące funkcjonowania stref płatnego parkowania – niektóre z miast czasowo zniosły opłaty za korzystanie z miejsc postojowych. Pandemia wpłynęła również na funkcjonowanie instytucji kulturalnych (teatrów, filharmonii, kin itp.). Wprowadzano w nich limity dostępnych miejsc, a w niektórych okresach nie mogły one funkcjonować. Część teatrów swoje spektakle prezentowało w formie on-line. Również nauka w szkołach oraz na uczelniach wyższych w okresach dużego wzrostu liczby zakażeń odbywała się w formie zdalnej, bądź hybrydowo. W przypadku zakażeń uczniów, bądź nauczycieli, całe klasy mające wcześniej kontakt z osobą zakażoną były kierowane na kwarantannę i zajęcia odbywały się w formie on-line.

Część instytucji samorządowych (jednostek organizacyjnych), ze względu na swoją specyfikę, musiała jednak prowadzić stałą działalność w trybie stacjonarnym – oprócz placówek ochrony zdrowia, czy służb ratowniczych były to przede wszystkim jednostki pomocy społecznej świadczące opiekę całodobową (np. domy pomocy społecznej, czy placówki opiekuńczo-wychowawcze). Często w tego typu placówkach dochodziło do szybkiego rozprzestrzeniania się liczby zakażeń. Sytuacja była dynamiczna – o ile w miesiącach letnich liczba zakażeń, osób hospitalizowanych, a także zmarłych w wyniku COVID-19 malała, o tyle w okresach jesiennym, zimowym i wczesnowiosennym nasilały się fale zakażeń. Począwszy od grudnia 2020 roku rozpoczęto realizację Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19, co jednak nie oznaczało od razu drastycznego zmniejszenia liczby zakażeń (w niektórych falach zakażeń liczby te wręcz wzrastały w porównaniu z wcześniejszymi okresami).

Działania pomocowe jednostek samorządowych w okresie pandemii COVID-19

Zarówno zakres wsparcia, jak i wysokość nakładów finansowych ponoszonych przez samorządy na walkę ze skutkami pandemii były zróżnicowane. W najlepszej sytuacji były samorządy województw, dysponujące funduszami strukturalnymi Unii Europejskiej. Już na początku pandemii uzyskały one zgodę Komisję Europejską na wykorzystanie do walki z pandemią niewykorzystanych dotychczas funduszy Unii Europejskiej

w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych²⁸. Pozostałe jednostki samorządowe w ramach budżetów własnych dokonywały przesunięć budżetowych i wygoszparowane w ten sposób środki przeznaczały na przeciwdziałanie COVID-19 i walkę ze skutkami pandemii.

Możemy wyodrębnić 4 główne obszary podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego działań pomocowych w związku z przeciwdziałaniem i minimalizowaniem skutków pandemii COVID-19: wsparcie systemu ochrony zdrowia, wsparcie dla gospodarki, wsparcie dla jednostek pomocy społecznej, wsparcie kierowane bezpośrednio do mieszkańców²⁹.

W czasie trwania pandemii system ochrony zdrowia odgrywał kluczową rolę w zakresie testowania, leczenia osób zakażonych, a począwszy od grudnia 2020 r. również realizacji Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19. System ten od wielu lat zmagał się z dużymi problemami organizacyjnymi i finansowymi. Według danych Ministerstwa Zdrowia zadłużenia wymagalne samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w Polsce wynoszą ogółem 2 134 412 tys. zł (stan na 30 września 2021 r.)³⁰. Placówki ochrony zdrowia nie były przygotowane do walki z pandemią na tak dużą skalę. W obliczu spodziewanego drastycznego wzrostu liczby zakażeń i spodziewanych hospitalizacji niezbędne były szybkie działania ukierunkowane na przygotowanie szpitali i innych placówek ochrony zdrowia do przyjęcia zwiększonej liczby pacjentów. Brakowało zarówno odpowiedniego specjalistycznego wyposażenia, jak i lekarzy specjalistów (szczególnie wirusologów). Początkowo część zakładów opieki zdrowotnej przekształcono w jednoimienne szpitale zakaźne. Z czasem jednak w związku ze znacznym wzrostem liczby zakażeń i osób, które musiały być objęte leczeniem w warunkach szpitalnych, rozszerzano bazę lecznictwa, kosztem innych oddziałów szpitalnych (i co za tym idzie również miejsc dostępnych do leczenia osób dotkniętych innymi schorzeniami). Powodowało to poważne utrudnienia w zakresie diagnostyki i leczenia wielu chorób, a część pacjentów pozostała bez odpowiedniego wsparcia.

W obliczu nasilającej się pandemii niezbędny był zakup odpowiedniego wyposażenia. Samorządy aktywnie włączyły się w te działania.

²⁸ Szerzej na ten temat zob. Grant Thornton, *Unijne dotacje na walkę z COVID-19. Przesunięcia środków z Regionalnych Programów Operacyjnych w związku z pandemią koronawirusa*, 6 kwietnia 2020, s. 3.

²⁹ M. Klimek, *Działania pomocowe...*, s. 43.

³⁰ *Zobowiązania wymagalne samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej*, <https://www.gov.pl/web/zdrowie/zadluzenie-spoz> (12.03.2022).

Przeznaczały one środki finansowe m.in. na zakup sprzętu medycznego niezbędnego do leczenia osób zakażonych koronawirusem, w tym m.in. urządzeń do intensywnej terapii, respiratorów, aparatów USG, aparatów EKG, tomografów komputerowych, defibrylatorów i innego wyposażenia medycznego³¹. Zakupione wyposażenie trafiało przede wszystkim do szpitali, ale również do pogotowia ratunkowego, stacji krwiodawstwa, a również do stacji sanitarno-epidemiologicznych. Wiele samorządów sfinansowało zakup specjalnych ambulansów przystosowanych do przewozu osób zakażonych. Konieczny był zakup bardzo dużej ilości środków ochronnych dla personelu ochrony zdrowia (lekarzy, pielęgniarek, ratowników medycznych, a także osób wykonujących testy), w tym zwłaszcza osób bezpośrednio zaangażowanych w leczenie pacjentów zakażonych COVID-19 i przez to stale narażonych na bezpośredni kontakt z wirusem. Były to przede wszystkim kombinezony ochronne, maseczki medyczne, przyłbice i inne specjalne osłony, rękawiczki medyczne i inne wyposażenie. W wielu placówkach niezbędne były również pilne przeprowadzenie prac remontowych lub budowlanych mających na celu przystosowanie pomieszczeń do leczenia osób zakażonych koronawirusem³². Szczególnie wielkie miasta oraz samorządy województw przeznaczały znaczące środki finansowe na wsparcie szpitali. Władze Warszawy już 18 marca 2020 r. na zakup sprzętu medycznego dla szpitali miejskich przeznaczyły kwotę 8,5 mln zł, a na środki higieniczne 12 mln zł. Kraków przeznaczył na te cele kwotę 1 mln zł, Poznań – 3 mln zł, Lublin – 1 mln zł, a Rzeszów 0,5 mln zł³³. Ponadto samorządy przeznaczały znaczące środki finansowe na zakup testów na obecność COVID-19 dla pracowników ochrony zdrowia. Z kolei samorząd Województwa Mazowieckiego w kwietniu 2020 r. specjalnym samolotem sprowadził z Chin ponad 14 ton środków ochrony osobistej dla personelu służby zdrowia (ponad 3 mln maseczek ochronnych, 1 mln maseczek medycznych i chirurgicznych, 30 tys. gogli, 30 tys. przyłbic medycznych i 640 termometrów do zdalnego pomiaru temperatury u pacjentów) o wartości ponad 16 mln zł. Zakupiono również 7 tys. testów na obecność SARS-CoV-2 z przeznaczeniem dla pra-

³¹ G. Thornton, *Unijne dotacje na walkę z COVID-19. Przesunięcia środków z Regionalnych Programów Operacyjnych w związku z pandemią koronawirusa*, 6 kwietnia 2020, s. 6–13; M. Klimek, *Działania pomocowe...*, s. 43.

³² M. Klimek, *Działania pomocowe...*, s. 45.

³³ M. Grochowicz, P. Salata-Kochanowski (red.), *Działania miast podczas pandemii*, Warszawa 2020, s. 10–11.

owników medycznych³⁴. Podobne działania (aczkolwiek o różnej wartości finansowej) podejmowały również inne samorządy gmin, powiatów i województw. Niejednokrotnie samorządy wspierały również działalność szpitali, dla których nie są organem prowadzącym.

Niewątpliwie pandemia odcisnęła duże piętno również na gospodarce. Jej skutki bardzo mocno odczuło wiele podmiotów zarówno produkcji, jak i usług. W okresie wielkiej społecznej kwarantanny wiele z nich nie mogło prowadzić swojej działalności. W późniejszym okresie wprowadzane przez rząd limity i obostrzenia również stanowiły istotne obciążenie dla ich funkcjonowania i wpływały na ograniczenie dochodów. Skutkiem tego były poważne trudności ekonomiczne wielu przedsiębiorców, a wielu przypadkach nawet ich upadłość. Niezależnie od działań wspierających przedsiębiorców przez administrację centralną, swoje programy wsparcia dla podmiotów gospodarczych wdrażały również samorządy. Zatem działania administracji rządowej i samorządowej w tym zakresie uzupełniały się. Działania jakie podejmowały były uzależnione od zakresu ich uprawnień, a także od możliwości jakimi dysponowały. Wśród działań podejmowanych przez gminy można wymienić szczególnie ulgi lub zwolnienia z podatków lokalnych (np. od nieruchomości, od środków transportu itp.) i różnego rodzaju opłat, czy też doradztwo gospodarcze³⁵. Z kolei samorządy województw dysponujące największymi możliwościami finansowymi wdrażały specjalne tarcze antykryzysowe. Samorząd Województwa Małopolskiego w ramach Małopolskiej Tarczy Antykryzysowej na pomoc przedsiębiorcom przeznaczył kwotę ponad 230,5 mln zł. O wsparcie mogli ubiegać się przedsiębiorcy, którzy w związku z pandemią znaleźli się w trudnej sytuacji finansowej. Formy wsparcia obejmowały m.in. możliwość ubiegania się o bezzwrotne dotacje na utrzymanie miejsc pracy (tzw. bony rekompensacyjne), a także o niskooprocentowane pożyczki³⁶. W Województwie Dolnośląskim uru-

³⁴ J. Nalewajk, *Informacja prasowa – #COVID19: Samorząd Mazowsza sprowadził 14 ton środków ochrony osobistej*, <https://www.mazovia.pl/dla-mediow/informacje-prasowe/art,4767,covid19-samorząd-mazowsza-sprowadzil-14-ton-srodkow-ochrony-osobistej.html> (6.05.2020); B. Świeciński, *Samorząd Mazowsza sprowadził 14 ton środków ochrony osobistej*, <https://radiowarszawa.com.pl/samorząd-mazowsza-sprowadzil-14-ton-srodkow-ochrona-osobista/> (12.03.2022); M. Klimek, *Działania pomocowe...*, s. 44.

³⁵ M. Klimek, *Działania pomocowe...*, s. 45. Zob. również M. Grochowicz, P. Salata-Kochanowski (red.), *Działania miast podczas pandemii*, Warszawa 2020, s. 9–10.

³⁶ *Małopolska Tarcza Antykryzysowa – 736,5 mln zł na walkę z COVID-19 i jej skutkami*, <https://www.rpo.malopolska.pl/aktualnosci-fundusze-a-koronawirus/malopolska-tarcza-antykryzysowa-736-5-mln-zl-na-walke-z-covid-19-i-jej-skutkami> (12.03.2022); M. Klimek, *Działania pomocowe...*, s. 45.

chomiono Dolnośląski Pakiet Gospodarczy, w ramach którego na wsparcie przedsiębiorców, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji finansowej w wyniku pandemii COVID-19 przeznaczono 1 mld zł (w tej kwocie znalazły się środki Unii Europejskiej oraz środki własne województwa). Pakiet obejmuje 4 komponenty: wsparcie finansowe, doradztwo, działania pomocowe, informacje³⁷. W Województwie Podkarpackim tarcza antykryzysowa obejmuje natomiast 5 filarów: ochrona miejsc pracy i bezpieczeństwo pracowników, finansowanie przedsiębiorców, ochrona zdrowia, wzmocnienie systemu finansowego, inwestycje publiczne³⁸. Podobne rozwiązania funkcjonują we wszystkich województwach. Pomoc w ramach tarcz antykryzysowych często była jednak niewystarczająca i nie wszyscy zainteresowani mogli liczyć na odpowiednie wsparcie.

Szczególnym wyzwaniem dla samorządów lokalnych było zapewnienie odpowiedniego wsparcia dla placówek pomocy społecznej (w tym domów pomocy społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, środowiskowych domów samopomocy i innych ośrodków wsparcia), będących jednocześnie ich jednostkami organizacyjnymi. W okresie kwarantanny społecznej wiele jednostek pomocy społecznej (np. gminne i miejskie ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie) miało ograniczenie możliwości bezpośredniego kontaktu ze swoimi podopiecznymi, czy też efektywnego prowadzenia pracy socjalnej. Jeśli było to możliwe to kontakty bezpośrednie były zastępowane kontaktem w formie on-line, bądź telefonicznym. Znaczna część jednostek pomocowych funkcjonuje jednak jako placówki całodobowe, świadczące bezpośrednią pomoc i opiekę dla osób w nich przebywających (np. domy pomocy społecznej, placówki opiekuńczo-wychowawcze). Mimo podejmowania wielu działań zaradczych i wyposażenia tych placówek w dużą ilość środków ochronnych oraz sprzętu do dezynfekcji w wielu spośród nich powstawały duże ogniska zakażeń COVID-19. Problem powyższy stanowił największe zagrożenie dla domów pomocy społecznej przeznaczonych dla osób w podeszłym wieku i przewlekle somatycznie chorych – ze względu na wiek i stan zdrowia (często wiele chorób współistniejących) osoby te były najbardziej narażone na ciężki przebieg zakażenia, a nawet na śmierć. Sytuacja w pewnym stopniu polepszyła się wraz z rozpoczęciem szczepień. Pracownicy, a także pensjonariusze jednostek pomocy społecznej byli jedną z pierwszych grup, dla których przewidziano możliwość szcze-

³⁷ *Dolnośląski Pakiet Gospodarczy*, <https://dolnoslaskipakiet.pl/> (12.03.2022); M. Klimek, *Działania pomocowe...*, s. 45.

³⁸ *Tarcza antykryzysowa*, <https://tarcza.podkarpackie.pl> (12.03.2022).

pienia. Mimo to problem zakażeń w domach pomocy społecznej ciągle występował (często chorowały także osoby zaszczepione).

Domy pomocy społecznej mogły liczyć na wsparcie nie tylko ze strony samorządów (gminnych, powiatowych – jako ich organów prowadzących), ale również Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, a także samorządów województw (za pośrednictwem regionalnych ośrodków polityki społecznej). Już w maju 2020 roku Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej wraz z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przeznaczyły kwotę 500 mln zł ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego na wsparcie osób przebywających w instytucjach opieki całodobowej (m.in. na zakup środków ochrony osobistej, sprzętu do dezynfekcji, dofinansowania do wynagrodzeń pracowników itp.) – w tym w domach pomocy społecznej oraz w pieczy zastępczej³⁹. Niejednokrotnie wsparcie domom pomocy społecznej zapewniały w różnej formie również firmy prywatne, a także osoby fizyczne.

Zapewniano również wsparcie dla dzieci i młodzieży przebywających w pieczy zastępczej (zarówno rodzinnej, jak i instytucjonalnej). Oprócz form wsparcia analogicznych jak dla innych grup, w tym przypadku bardzo ważne było zapewnienie odpowiedniego wyposażenia niezbędnego do nauki zdalnej (w tym zwłaszcza laptopów) w związku z przejściem placówek oświatowych na nauczanie on-line.

Samorządy podejmowały również wiele działań skierowanych bezpośrednio do swoich mieszkańców, w tym szczególnie do osób w podeszłym wieku. Jedną z pierwszych szeroko rozpowszechnionych inicjatyw było nieodpłatne dostarczanie swoim mieszkańcom maseczek. Z upływem czasu, gdy noszenie maseczek stało się powszechnie obowiązującym wymogiem (wprowadzone obostrzenia początkowo nakazywały noszenie maseczek zarówno w pomieszczeniach zamkniętych, jak i na zewnątrz, a w późniejszym okresie jedynie w pomieszczeniach zamkniętych) samorządy zaprzestały przywołanej formy pomocy.

Wraz z przejściem szkół na nauczanie zdalne konieczne okazywało się zapewnienie wielu uczniom (zwłaszcza z rodzin najuboższych) laptopów i dostępu do internetu. Wiele samorządów podejmowało tego typu inicjatywy.

³⁹ 500 milionów złotych na szybką pomoc dla instytucji opieki całodobowej, <https://www.gov.pl/web/rodzina/500-milionow-zlotych-na-szybka-pomoc-dla-instytucji-opieki-calodobowej?fbclid=IwAR2PcGHvuZyucOfyWd3Gt0heDg-F0NAVswi6uoMcyfWeQ-CE5nBuiX7d6-MI> (12.03.2022); M. Klimek, *Działania pomocowe...*, s. 46.

Zalecenia dotyczące ograniczenia kontaktów społecznych skutkowały odizolowaniem wielu osób, zwłaszcza mieszkających samotnie, osób w podeszłym wieku, czy też niepełnosprawnych. W wielu przypadkach osoby te potrzebowały wsparcia psychologicznego. W związku z tym ważną inicjatywą były specjalne telefony zaufania przeznaczone dla takich osób, zapewniające im możliwość rozmowy, aby przynajmniej częściowo zapewnić im namiastkę kontaktu z innymi ludźmi. W takie formy wsparcia angażowali się również studenci wielu uczelni wyższych oraz wolontariusze. Dla osób w podeszłym wieku, jak również dla osób przebywających na kwarantannie lub izolacji, samorządy lokalne we współpracy z ośrodkami pomocy społecznej, ochotniczymi strażami pożarnymi, a także organizacjami pozarządowymi i wolontariuszami organizowały pomoc w postaci dostarczania zakupów (żywności, lekarstw itp.) do ich domów lub mieszkań.

Podsumowanie

Pandemia COVID-19 niesie za sobą wiele poważnych skutków, zarówno zdrowotnych, gospodarczych, jak i społecznych. Są one widoczne w wielu aspektach funkcjonowania człowieka, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i społecznym. W proces przeciwdziałania pandemii oraz minimalizowania jej skutków zaangażowało się wiele podmiotów administracji publicznej, w tym również samorządy lokalne. Zakres podejmowanych przez samorządy terytorialne działań obejmował różne sfery ich aktywności: ochronę zdrowia, wsparcie gospodarki, wsparcie instytucji pomocowych, wreszcie samych mieszkańców. Wiązało się to jednocześnie z koniecznością ponoszenia znacznych nakładów finansowych mimo znaczącego ograniczenia ich dochodów w czasie zastoju w gospodarce. W tym trudnym okresie samorządy terytorialne były zmuszone zarówno do realizacji swoich bieżących zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnych, jak i do podejmowania działań związanych z przeciwdziałaniem pandemii i walką z jej skutkami. Podejmowane w tym czasie przez administrację rządową działania ukierunkowane na wsparcie samorządów (Rządowy Fundusz Inicjatyw Lokalnych, Rządowy Program Inwestycji Strategicznych, czy też zmiany przepisów dotyczące rozluźnienia reguł fiskalnych, czy też zwiększenia limitu zadłużania się jednostek samorządowych) były znaczące, ale nie rozwiązywały wszystkich problemów, z jakimi od wielu lat zmagają się jednostki samorządowe w Polsce. Dlatego niezbędne będzie systemowe wsparcie samorządów

w następnych latach. Współpraca administracji rządowej z samorządami powinna odbywać się na zasadach partnerskich. Obydwa wspomniane modele administracji publicznej mają wspólne cele, związane przede wszystkim z zapewnieniem dobra wspólnego dla wszystkich mieszkańców i zaspokajaniem ich potrzeb. To kryterium powinno przyświecać ich współpracy i nie powinny go przesłaniać żadne względy polityczne. Jest to tym bardziej istotne, że pandemia ciągle się nie zakończyła. Mimo prowadzonego na bardzo szeroką skalę programu szczepień, każdego dnia raporty Ministerstwa Zdrowia informują o wielu nowych przypadkach zakażeń, a także o zgonach osób, u których wcześniej zdiagnozowano SARS-CoV-2. Istnieje duża niepewność dotycząca tego, jaki będzie dalszy przebieg pandemii – czy zacznie stopniowo wygasać, czy też pojawią się nowe fale zakażeń. Dlatego niezbędne jest stałe monitorowanie sytuacji i dostosowywanie działań pomocowych (w sferze zdrowotnej, gospodarczej, społecznej) do bieżącej sytuacji. Warto w powyższym kontekście korzystać z dotychczasowych doświadczeń ponad 2 lat walki z pandemią, w tym zwłaszcza z dobrych praktyk i rozwiązań, które sprawdziły się, a jednocześnie unikać rozwiązań które okazały się nieskuteczne. Dotyczy to również samorządów lokalnych.

Dochodzą do tego problemy związane przede wszystkim z wojną na Ukrainie, a także z narastającą falą uchodźców z tego kraju, którzy szukają bezpiecznego schronienia w Polsce. Ogromna fala wsparcia i ofiarności ze strony społeczeństwa nie powinna przesłaniać istoty tego problemu – samorządy terytorialne nie poradzą sobie organizacyjnie, jak i finansowo ze wsparciem tak licznej grupy uchodźców. W największym stopniu wspomniany problem dotyka wielkie miasta. Wobec stosunkowo niskiego poziomu zaszczepialności na COVID-19 wśród ludności ukraińskiej, a zatem również wśród migrantów, stwarza to również ciągle realne zagrożenie dalszego rozprzestrzeniania się skali pandemii również w Polsce. Z tego względu słuszne są podejmowane już działania związane ze szczepieniem migrantów (zresztą nie tylko przeciw COVID-19, ale również przeciw innym chorobom).

W następnych latach niezbędne jest podjęcie działań zmierzających do odzyskania równowagi finansowej przez samorządy lokalne. Administracji samorządowej trudno będzie rozwiązać ten problem bez wsparcia ze strony państwa, w tym zwłaszcza bez odpowiednich regulacji prawnych. W tym zakresie należy rozważyć m.in. zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego w podatku od osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT). Również doświadczenia pierwszych tygodni wprowadzania tzw. Polskiego Ładu wskazują, że należy zwrócić szczególną

uwagę na te jego regulacje, które odnoszą się do dochodów jednostek samorządowych. Niewątpliwie korzyści dla społeczności lokalnych przyniesie dalsza realizacja już zainicjowanych programów dofinansowań do inwestycji lokalnych. Działania takie będą podnosiły jakość infrastruktury lokalnej, a przez to będą skutkowały podniesieniem jakości życia społeczności lokalnych. Będą sprzyjały również pobudzeniu lokalnej gospodarki po okresie zastoju spowodowanego pandemią.

Niewątpliwie konieczność koncentracji systemu ochrony zdrowia na walce z pandemią miała negatywny wpływ na jego wydajność w kontekście możliwości diagnozowania oraz leczenia innych schorzeń. Dlatego wyzwaniem na przyszłość są działania związane z „uzdrowieniem” tego systemu, w tym wzrost wydatków publicznych na ochronę zdrowia w Polsce. Po okresie zaniedbanej w dużym stopniu w ostatnich latach diagnostyki wielu chorób, co stanowiło jeden z negatywnych skutków pandemii, wskazana wydaje się wzmożona realizacja programów diagnostycznych i prozdrowotnych, bezpłatnych i powszechnie dostępnych dla społeczeństwa. Szczególnie istotną rolę w tym zakresie powinny spełniać samorządy lokalne.

Bibliografia

- Balcerek-Kosiarz M., *Pandemia a funkcjonowanie jednostek samorządu gminnego zadłużonych w parabankach – przypadek gminy Raciechowice*, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, nr 4 (18).
- Bober J., Bereza J., Kubalski G., Moorthi G., Piszczek M., Sołtyk P., Surówka K., Zachariasz I., *Skutki w dochodach i wydatkach jednostek samorządu terytorialnego będące następstwem wprowadzenia stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-COV-2*, Warszawa–Kraków 2020.
- Bojarowicz T., *Relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a administracją rządową w warunkach pandemii COVID-19*, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, nr 4 (8).
- Grochowicz M., Salata-Kochanowski P. (red.), *Działania miast podczas pandemii*, Warszawa 2020.
- Klimek M., *Działania pomocowe jednostek samorządu terytorialnego wobec epidemii*, [w:] N. Piłkuła, M. Grewiński, E. Zdebska, W. Głac (red.), *Wyzwania dla polityki społecznej w kontekście pandemii koronawirusa*, Kraków 2020.
- Kostyk-Siekierska K., *Wpływ pandemii COVID-19 na sytuację finansową i funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego*, «Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie» 2021, nr 51 (3).
- Łubina J., *Oddziaływanie pandemii COVID-19 na finanse jednostek samorządu terytorialnego*, «Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu» 2021, nr 4 (9).
- Staniszewski R., *Polska gospodarka na kwarantannie – analiza wskaźników ekonomicznych, społecznych oraz rozwiązań formalnoprawnych dotyczących przeciwdziałania koronawirusowi COVID-19*, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, nr 4 (18).
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Finanse samorządu w dobie pandemii*, Warszawa 2020.