

Robert Gawłowski*

Relacje rządowo-samorządowe w Polsce w trakcie pandemii COVID-19

Governmental and local government relations in Poland
during the COVID-19 pandemic

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: pandemia COVID-19; samorząd terytorialny; relacje rządowo-samorządowe, ogólnopolskie organizacje JST

Keywords: Intergovernmental Relations, sub-national governance, coordination, pandemic crisis, central-local relations

Abstrakt: Pandemia COVID-19 spowodowała konieczność nagłej reakcji nie tylko po stronie społeczeństwa, ale także dostosowania formy i zakresu działania do zmieniających się okoliczności przez administrację publiczną. Celem artykułu jest analiza relacji rządowo-samorządowych w Polsce w czasie dwóch pierwszych fal COVID-19 zarówno z perspektywy działania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, ale także działania ogólnopolskich organizacji tworzących reprezentację strony samorządowej. W konkluzji zauważono, że relacje te przebiegały w zróżnicowany sposób i po pierwszym okresie silnej centralizacji ewaluowały w stronę modelu zarządzania wielopoziomowego.

Abstract: The COVID-19 pandemic caused a sudden change not only in societal behaviour but also in terms of forms and scale how public administration was running. The aim of this paper is to present intergovernmental relation (IGR) during the first and second wave of COVID-19. In order to do this Central and Self-Government Common Commission (CSGCC) and national local government associations were taken into consideration. In conclusion it is said that during the first wave centralize approach towards the IGR was apparent, however, in the second wave it evolved toward more multilevel relations.

* ORCID <https://orcid.org/0000-0002-3419-7679>. dr hab. prof. WSB, Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu, Wydział Finansów i Zarządzania w Bydgoszczy. E-mail: robert.gawlowski@wsb.bydgoszcz.pl

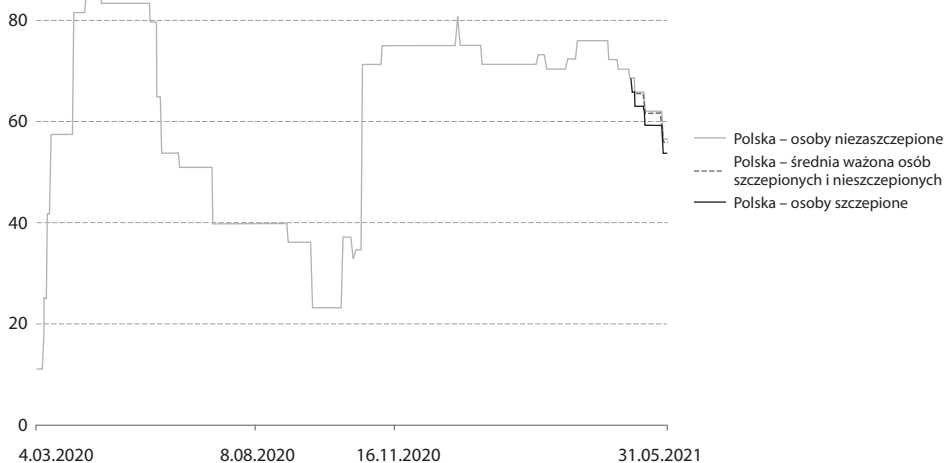
Wprowadzenie

Pojawienie się pandemii COVID-19 stanowiło największe wyzwanie dla administracji publicznej w perspektywie ostatnich dekad. Polegało ono na całkowitej zmianie okoliczności funkcjonowania społeczeństwa, bezpośrednim zagrożeniu dla życia i zdrowia publicznego i konieczności podjęcia działań na każdym z poziomów zarządzania publicznego, tj. lokalnego, regionalnego i krajowego. Rozwój pandemii nie był jednolity w całym kraju i widoczne było zróżnicowanie geograficzne jej rozwoju. W tym kontekście ważnym elementem ograniczania rozprzestrzeniania się COVID-19, a także ochrony zdrowia publicznego w kraju, stały się relacje rządowo-samorządowe, które można postrzegać przez pryzmat zarządzania wielopoziomowego. Ograniczenia w swobodzie korzystania z praw i wolności obywatelskich wprowadzone przez władze centralne musiały zostać wyegzekwowane na poziomie lokalnym. Co więcej, administracja lokalna samodzielnie podejmowała szereg inicjatyw oddolnych, które miały na celu dostosowanie realizacji zadań publicznych do występujących okoliczności.

Wykres 1. Fale rozwoju pandemii COVID-19 w Polsce

COVID-19: Stringency Index

Indeks rygorystyki ograniczeń pandemicznych zbudowany w oparciu o 9 wskaźników, w tym zamknięcia szkół, miejsc pracy, ograniczeń w przemieszczaniu się, oparty na wartościach od 0 do 100 (100 – najostrzejsze)



Źródło: T. Hale, N. Angrist, R. Goldszmidt i in., A global panel database of pandemic plicies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker). *Nat Hum Behav* 5, 529–538 (2021), <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01079-8>.

Rozwój pandemii COVID-19 odbywał się w tzw. falach, w trakcie których władze centralne wprowadzały regulacje pandemiczne (np. konieczność zakrywania ust i nosa; zachowanie odstępów; ograniczenia w przemieszczaniu się). Monitoring działań podjętych przez administracje krajowe na świecie dokonany przez Blavatnik School of Government w Oxfordzie prezentuje wyraźne zróżnicowanie w kolejnych falach pandemicznych. Wykres 1 potwierdza taką praktykę również w Polsce.

Na podstawie przeprowadzonych badań widoczne są zróżnicowane strategie relacji rządowo-samorządowych w Europie w trakcie pandemii COVID-19. W Niemczech relacje te ewaluowały od zarządzania wielopoziomowego, w których podmioty regionalne miały istotny wpływ na kierunek podejmowanych działań, w kierunku bardziej funkcjonalnego podejścia skoncentrowanego na wybranych politykach publicznych¹. W Czechach i Słowacji działania ograniczające rozprzestrzenianie się pandemii nie były koordynowane i podejmowano działania dostosowawcze w zależności od stwierdzonych zagrożeń². We Francji widoczne były trzy wyraźne fazy zarządzania zagrożeniem pandemicznym polegające na ewolucji pomiędzy hiper-centralizmem w kierunku horyzontalnej koordynacji i powrotem do dominacji centrum³. Przykład Hiszpanii wskazuje całkowitą dominację centralizacji zarządzania przez cały okres pandemii⁴, a w Belgii i Holandii była ona widoczna w sektorowym podejściu do wybranych polityk publicznych⁵.

Celem niniejszego artykułu jest analiza relacji rządowo-samorządowych w Polsce w czasie dwóch fal pandemii COVID-19 i sprawdzenie, na ile modele relacji pomiędzy stronami różniły się między sobą. Pierwsza fala datowana jest na okres od 4 marca 2020 roku (kiedy oficjalnie stwierdzono pierwszy przypadek wystąpienia COVID-19), a jej koniec przypada na połowę lipca (zniesienie ograniczeń pandemicznych). Z kolei druga fala pandemii datowana jest

¹ S. Kuhlman, J. Franzke, *Multi-level responses to COVID-19: crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective*, «Local Government Studies» 2022, vol. 48, no. 2, s. 2–23.

² P. Jüptner, D. Klimovskỳ, *Vertical and horizontal intergovernmental relations during the first wave of the COVID-19 crisis: experience from the extremely fragmented CEE countries*, «Local Government Studies» 2022, vol. 48, no. 2.

³ C. Du Boys, M. Betrolucci, R. Fouchet, *French inter-governmental relations during the Covid-19 crisis: between hyper-centralism and local horizontal cooperation*, «Local Government Studies» 2022, vol. 48, no. 2.

⁴ C. Navarro, F. Velasco, *From centralization to new ways of multi-level coordination: Spain's intergovernmental response to the COVID-19 pandemic*, «Local Government Studies» 2022, vol. 48, no. 2.

⁵ E. Wayenerg, L. Resodihardjo, J. Voets, M. van Genugten, B. van Haelter, I. Torfs, *The Belgian and Dutch response to COVID-19: change and stability in the mayors' position*, «Local Government Studies» 2022, vol. 48, no. 2.

na okres od końca sierpnia 2020 do końca marca 2021, kiedy odpowiednio ponownie wprowadzono i następnie zniesiono ograniczenia pandemiczne.

Artykuł posiada następującą strukturę: w pierwszej części przedstawiono założenia metodologiczne badań, następnie system relacji rządowo-samorządowych w Polsce, by w kolejnych dwóch częściach zaprezentować ich ewolucję w trakcie pierwszej i drugiej fazy pandemii COVID-19. Całość kończy podsumowanie, w którym zaprezentowano wnioski z przeprowadzonych badań.

Założenia metodologiczne

Analiza relacji rządowo-samorządowych została przeprowadzona w oparciu o model idealizacyjny Maxa Webera⁶. Metoda idealizacyjna stosowana jest poprzez wykorzystanie typów idealnych jako abstrakcyjnych konstruktów składający się z najistotniejszych i w najpełniejszym wymiarze cech danego rodzaju zjawisk, dzięki którym można ocenić dystans pomiędzy określonymi ekstremami. Tym samym typy idealne nie występują w rzeczywistości, ale przyjęcie ich w ramach prowadzonych badań pozwala na przeprowadzenie klasyfikacji analizowanych zjawisk i tym samym uniknięcie subiektywizmu wnioskowania. Po jednej stronie ekstremum znajduje się model relacji rządowo-samorządowych określany mianem partner-agent, a po przeciwnej stronie model relacji wielopoziomowych. W pierwszym przypadku relacje pomiędzy stroną rządową i samorządową rozumiane są jako dominacja centrum i delegowanie do realizacji zadań „agentom” rozumianym jako jednostki samorządu terytorialnego poprzez odgórne narzucanie rozwiązań w drodze interwencji legislacyjnej. W tym układzie strona samorządowa ma niewielki lub żaden dostęp do procesu decyzyjnego i jej rola ogranicza się do wdrażania podjętych decyzji⁷. Z kolei w drugim przypadku – zarządzania wielopoziomowego – jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość współuczestniczenia w podejmowanych decyzjach poprzez udział w konsultacjach nad przygotowywanym projektem aktów prawnych⁸.

⁶ M. Weber, *The 'objectivity' of knowledge in social science and social policy*, [w:] H.H. Bruun, S. Whimster (red.), *Max Weber: Collected Methodological Writings*, London 2012.

⁷ Więcej na temat modelu agent-partner zob. K.M. Eisenhardt, *Agency Theory: An Assessment and Review*, «The Academy of Management Review» 1989, no. 14 (1), s. 57–74; R.W.A. Rhodes, *Control and Power in Central – Local Government Relations*, Londyn 1981.

⁸ Więcej na temat modelu relacji wielopoziomych zob. Ch. Ansell, G. Alison, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, «Journal of Public Administration Research and Theory» 2008, vol. 18, Issue 4, s. 543–571, <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>; E. Kirk, T. Nabatchi, S. Balogh, *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, «Journal of Public Administration Research and Theory» 2012, vol. 22, s. 1–29.

Przyjętym polem badawczym jest funkcjonowanie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w badanym okresie dwóch fal pandemii COVID-19 poprzez analizę agendy pracy Komisji. Pozwala to na ilościowe zbadanie intensywności i obszarów współpracy. Ponadto przeprowadzono analizę rocznych raportów ogólnokrajowych organizacji jednostek samorządu⁹ lokalnego w latach 2020 i 2021, w celu poznania oceny współpracy rządowo-samorządowej w badanym okresie.

Relacje rządowo-samorządowe

Administracja rządowa i samorządowa wspólnie tworzą system administracji publicznej, który w różnym zakresie odpowiedzialny jest za realizację zadań publicznych. O ile rolą pierwszej jest tworzenie polityk publicznych i służących ich realizacji regulacji prawnych, o tyle w przypadku drugiej kluczowe znaczenie ma ich wdrażanie i dostosowywanie do potrzeb społeczności lokalnej lub regionalnej. Kształt relacji rządowo-samorządowych w państwie będzie uzależniony od wielu czynników. Z jednej strony są to obiektywne czynniki, takie jak: obowiązujące regulacje prawne (rozwiązania konstytucyjne lub model kontroli i nadzoru nad samorządem terytorialnym), czynniki polityczne (ustrój, grupy nacisku, relacje nieformalne) lub inne czynniki (np. wielkość jednostek samorządu terytorialnego, która determinuje potencjał finansowy i organizacyjny administracji lokalnej)¹⁰. Z drugiej strony istotne znaczenie ma obowiązujący model relacji pomiędzy stroną rządową i samorządową, który oparty może być na przykład na założeniach weberyzmu¹¹,

⁹ Ogólnokrajowej organizacji zrzeszającej jednostki samorządu lokalnego, które reprezentują stronę samorządową w KWRiST wskazane zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2008 roku w sprawie określenia ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego, które są uprawnione do wyznaczania przedstawicieli do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Dz.U. z 2008 r. Nr 15, poz. 96 i 97). Na tej podstawie gminy i powiaty reprezentowane są przez: Unię Metropolii Polskich, Unię Miasteczek Polskich, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Miast Polskich i Związek Powiatów Polskich. Rozporządzenie wskazuje także organizację reprezentującą jednostki samorządu regionalnego (Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej), jednak jego działalność nie jest przedmiotem niniejszego artykułu.

¹⁰ W. Mackenzie, *Local Government in Parliament*, «Public Administration» 1954, vol. 32, s. 30.

¹¹ M.J. Elliott, *The Role of Law in Central-Local Relations*, Social Science Research Council, Londyn 1981; J.D. Steward, *The dilemma of central-local relations*, Cambridge Oxford Press, 1981.

nowego zarządzania publicznego¹², współzależności¹³ lub zarządzaniu sieciowym¹⁴.

Model relacji rządowo-samorządowych ewoluował od początku restytucji samorządu terytorialnego wynikającej z transformacji ustrojowej. Pierwsze kontakty pomiędzy stronami miały charakter spontanicznych konsultacji i roboczych spotkań organizowanych w związku z planowanymi kolejnymi etapami reformy samorządowej, by zakończyć się powołaniem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 22 lipca 1993 roku¹⁵. Zapoczątkowało to proces stopniowej instytucjonalizacji relacji, która ostatecznie zakończyła się usankcjonowaniem prac Komisji w formie ustawy¹⁶.

Do najważniejszych celów funkcjonowania KWRiST ustawodawca w art. 3 ustawy zaliczył: (1) wypracowanie wspólnego stanowiska stron w zakresie ustalania priorytetów gospodarczych i społecznych w sprawach dotyczących gospodarki komunalnej i rozwoju regionalnego; (2) przegląd i ocena warunków prawnych i finansowych funkcjonowania samorządu terytorialnego, w tym także powiatowych służb, inspekcji i straży; (3) ocena funkcjonowania samorządu w kontekście integracji europejskiej; (4) analizowanie informacji na temat projektów aktów prawnych, dokumentów programowych i programów rządowych; (5) opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki funkcjonowania samorządu terytorialnego, w tym także określających relacje pomiędzy samorządem terytorialnym a pozostałymi organami administracji publicznej. Tak szeroki katalog celów wskazany w ustawie pozwala członkom KWRiST na zajmowanie się nie tylko bieżącymi zagadnieniami dotyczącymi toczących się prac legislacyjnych, ale także prowadzenie regularnej debaty systemowej na

¹² P. Dunleavy, *Social and Political Theory and the Issues in Central-Local Relations*, [w:] G. Jones (red.), *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships*, Gower Publishing Company Limited, 1980; P. Dunleavy, *Democracy, bureaucracy and public choice*, Harvester 1991.

¹³ R.W.A. Rhodes, *Control and Power in Central – Local Government Relations*, Londyn 1981; R. Rhodes, *Governance and Public Administration*, [w:] *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, J. Pierre (red.), Oxford University Press, 2000.

¹⁴ G. Peters, J. Pierre, *Governance without government? Rethinking public administration*, «Journal of Public Administration. Research & Theory» 1998, vol. 8, no. 2; M. Goldsmith, *Central Control over Local Government – A Western European Comparison*, «Local Government Studies» 2002, vol. 28, no. 3.

¹⁵ Zarządzenia nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lipca 1993 roku w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, niepublikowane.

¹⁶ Ustawa z dnia 6 maja 2005 roku o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej, Dz.U. z 2005 r., Nr 90, poz. 759.

temat relacji rządowo-samorządowych, oceny stanu realizacji zadań publicznych lub ewaluacji zrealizowanych wcześniej reform. Wieloletnie doświadczenia funkcjonowania Komisji i powstały w ten sposób mechanizm współpracy spowodował, że stała się ona stabilną i powszechnie znaną platformą wymiany doświadczeń i opinii pomiędzy stroną rządową i samorządową¹⁷.

Skład Komisji Wspólnej uregulowany został w artykule 4 ustawy. Na jego podstawie w pracach KWRiST bierze udział 12 przedstawicieli strony rządowej i 12 strony samorządowej. Strona rządowa Komisji Wspólnej składa się z ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz 11 przedstawicieli powoływanych i odwoływanych przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej¹⁸. Stronę samorządową stanowią wyznaczeni przedstawiciele ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu terytorialnego przy uwzględnieniu następujących parytetów: po 2 osoby reprezentujące samorząd gminny (gminy liczące powyżej 300 tysięcy mieszkańców, gminy posiadające status miasta, gminy, których siedziby władz znajdują się w miastach położonych na terytorium tych gmin, gminy nie posiadające statusu miasta i nie mające siedzib swych władz w miastach położonych na terytorium tych gmin); po 2 osoby wyznaczone przez ogólnopolską organizację reprezentującą jednostki samorządu powiatowego; po 2 osoby wyznaczone przez ogólnopolską organizację reprezentującą jednostki samorządu województw.

Istotnym czynnikiem wpływającym na kształt relacji rządowo-samorządowych w przyjętym w Polsce modelu ma potencjał ogólnokrajowych organizacji reprezentujących jednostki samorządu terytorialnego. Należy go rozumieć poprzez liczbę jednostek samorządowych będących członkami organizacji, co z kolei wpływa na posiadane zasoby finansowe, organizacyjne i ludzkie. Dobrowolny charakter przynależności do organizacji samorządowych powoduje bowiem, że funkcjonowanie tychże powoduje konieczność ciągłego zabiegania o poparcie jednostek samorządu terytorialnego¹⁹. W literaturze przedmiotu zwraca się także uwagę na niekoherentny charakter strony samorządowej, która tylko w wyjątkowych sytuacjach jest zdolna do pełnej

¹⁷ Więcej na temat działań Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego zob. R. Gawłowski, *Między współpracą a przetargiem i rywalizacją. Relacje rządowo-samorządowe w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2019.

¹⁸ Obecnie są to przedstawiciele w randze sekretarzy lub podsekretarzy stanu z resortów: ochrony środowiska, finansów, edukacji narodowej, gospodarki, kultury i dziedzictwa narodowego, zdrowia, infrastruktury i rozwoju, rolnictwa i rozwoju wsi, pracy i polityki społecznej.

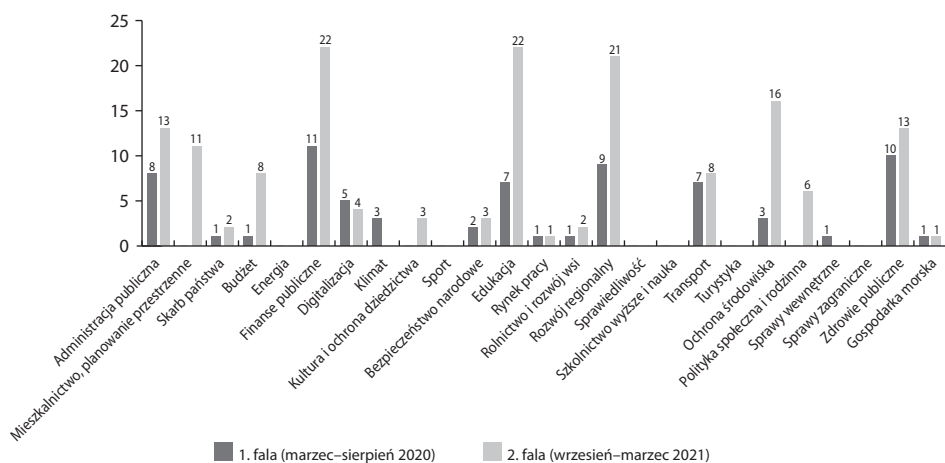
¹⁹ R. Gawłowski, *Ogólnopolskie organizacje jednostek samorządu terytorialnego – pomiędzy lobbieniem a doradztwem*, [w:] K. Czarnecki, A. Lutrzykowski, R. Musiałkiewicz (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Aktualne Problemy*, Włocławek 2017, s. 165–178.

mobilizacji i reprezentowania jednolitego stanowiska. Co do zasady normą jest konflikt interesów, czy różnica priorytetów wynikająca z różnej wielkości i potencjałów jednostek samorządu terytorialnego²⁰.

Pandemia COVID-19 w pracach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego

Skuteczne zwalczanie pandemii COVID-19 wymagało koordynacji i współpracy na wielu poziomach administracji publicznej. Wieloletnie doświadczenia i sprawdzony mechanizm funkcjonowania KWRiST były dostępnym narzędziem, których rządzący mieli do dyspozycji. Poniższy wykres prezentuje zestawienie aktywności działania KWRiST w podziale na działy administracji rządowej²¹ i liczbę procedowanych w tym okresie aktów prawa powszechnie obowiązującego.

Wykres 2. Prace Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w trakcie I i II fali COVID-19



Źródło: opracowanie własne na podstawie porządków obrad KWRiST.

²⁰ Więcej na ten problemów z podjęciem wspólnych działań przez JST zob. B. Cigler, *Not just another special interest*, [w:] A. Cigler, B. Loomis (red.), *Interest group politics*, Washington DC 2012, s. 264–296; M. Callanan, *Subnational collective action: The varied patterns of mobilisation of local government associations*, «Local Government Studies» 2012, vol. 38, no. 6, s. 753–775, <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.683863>; D. de Widt, M. Laffin, *Representing territorial diversity: the role of local government associations*, «Regional Studies» 2018, DOI: 10.1080/00343404.2018.1462488.

²¹ Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej, Dz.U. z 1997 r., Nr 141, poz. 943.

Ilościowa ocena działania KWRiST zaprezentowana na Wykresie 2 wskazuje, że w czasie pierwszej i drugiej fali pandemii COVID-19 rola tejże była inna. W okresie marzec-sierpień 2020 relacje rządowo-samorządowe były rzadziej wykorzystywane niż miało to miejsce pomiędzy wrześniem 2020 i marcem 2021. Świadczy o tym różnica w liczbie procedowanych aktów prawnych. Co więcej, możemy powiedzieć, że KWRiST pracowała jedynie w zakresie konsultowania projektów aktów prawnych powszechnie obowiązujących i nie organizowano żadnych debat systemowych. W trakcie pierwszej fali pandemii COVID-19 najwięcej uwagi poświęcono projektom zaliczanym do działań finanse publiczne oraz zdrowie publiczne (odpowiednio 11 i 10), z kolei w trakcie drugiej fali pandemii były to finanse publiczne, edukacja oraz rozwój regionalny (odpowiednio 22, 22 i 21).

Powyższa sytuacja wskazuje na zróżnicowaną intensywność relacji rządowo-samorządowych w badanych okresach. Brak bezpośrednich spotkań pomiędzy stronami wynikać mógł po części z obowiązujących ograniczeń w kontaktach oraz brak narzędzi umożliwiających pracę zdalną. Zmiana formuły pracy KWRiST byłaby możliwa po odpowiednim przygotowaniu narzędzi pracy przez sekretariat Komisji, którym zarządza zgodnie z ustawą minister właściwy ds. administracji publicznej.

Pandemia COVID-19 w raportach ogólnopolskich organizacji jednostek samorządu lokalnego

Rozwój pandemii COVID-19 był stres testem nie tylko dla administracji rządowej, ale także samorządowej, co widoczne było podczas analizy rocznych sprawozdań ogólnokrajowych organizacji jednostek samorządu lokalnego²². Z racji okoliczności pracy w warunkach pandemicznych wyróżniają się one mniejszą objętością niż w latach poprzednich. W przypadku wszystkich badanych podmiotów podkreślano dominację tego zagadnienia w pracach organizacji, a także odłożenia wcześniej przyjętych planów i projektów strategicznych na późniejszy czas. Co więcej, podmioty te stały się aktywnymi brokerami informacji i pośrednikami w wymianie dobrych praktyk realizowanych przez jednostki samorządu lokalnego. W rezultacie, organizacje te skoncentrowały swoją aktywność na działaniach „do wewnątrz” prezentując pakiet możliwych działań na nurtujące w czasie pierwszej i drugiej fali pandemii COVID-19

²² Z badania wykluczono Unię Miasteczek Polskich, która nie opublikowała na swojej stronie internetowej rocznego sprawozdania obejmującego okres pierwszej i drugiej fali pandemii COVID-19. Nie uzyskano także odpowiedzi na skierowane zapytanie drogą elektroniczną.

zagadnienia²³. Jednym z przykładów takiego działania może być akcja *Miasta wobec pandemii* przeprowadzona przez Związek Miast Polskich.

W kontekście relacji rządowo-samorządowych uwagę zwraca wspólne działanie ogólnopolskich organizacji samorządowych w sprawie zaplanowanych na maj 2020 roku wyborów prezydenckich. W wyniku porozumienia wszystkich organizacji reprezentujących samorząd lokalny przeprowadzono kampanię informacyjną, w ramach której zaprezentowano argumenty strony samorządowej krytykujące nowelizację ustawy Kodeks wyborczy oraz nacisk na administrację lokalną w sprawie przekazania rejestrów wyborców bez obowiązującej podstawy prawnej w celu przeprowadzenia wyborów w formie korespondencyjnej. Do tej pory jedyne wspólne działania wszystkich ogólnokrajowych organizacji samorządowych dotyczyły źródeł finansowania samorządu terytorialnego. W raporcie Związku Gmin Wiejskich RP zauważono: „W tym trudnym okresie szczególnie ważne jest, by jednoczyć i wzmacniać nasze siły poprzez współpracę z organizacjami samorządowymi, osobami i instytucjami, które pomogą osiągać zakładane cele”²⁴. Jednolitość strony samorządowej była również widoczna w sprawie wprowadzeniu mechanizmu pomocowych dla samorządów, którą samorządowcy przedstawili w ramach wspólnego apelu „Samorządowa tarcza ochronna”.

Analiza raportów rocznych ogólnokrajowych organizacji samorządowych wskazuje na centralizację zarządzania w czasie pierwszej fali pandemii COVID-19. W dokumentach wskazano pomijanie KWRiST w pracach legislacyjnych. W raporcie Związku Powiatów Polskich oceniono takie działanie jako „niszczące zaufanie do współpracy i powodujące często frustrację i niepewność”²⁵. W szczególności podkreślano okoliczności, w jakich przedstawiciele administracji lokalnej dowiadywali się o wprowadzanych zmianach, tj. poprzez konferencje prasowe przedstawiciele rządu bez wcześniejszego opublikowania treści aktów prawnych. Unia Metropolii Polskich w swoim raporcie zwróciła uwagę na działania, które miały ułatwić kontakty pomiędzy stroną rządową i samorządową (powołanie specjalnej grupy roboczej w ramach KWRiST, która miałaby zająć się wyłącznie zagadnieniami dot. zwalczania pandemii), która została odrzucona przez rząd²⁶.

Niewykorzystywanie mechanizmu KWRiST do prowadzenia negocjacji w sprawach dotyczących pandemii skłoniło także ogólnopolskie organizacje samorządowe do przygotowywania własnych projektów nowelizacji ustaw, które miały pozwolić na dostosowanie realizacji zadań publicznych do oko-

²³ Zob. Raport 1, s. 2; Raport 3, s. 2; Raport 7, s. 10.

²⁴ Raport 3, s. 3.

²⁵ Raport 5, s. 3.

²⁶ Raport 7, s. 10.

liczności pandemicznych. Unia Metropolii Polskich przygotowała propozycje dotyczące edukacji i transportu publicznego²⁷. Związek Powiatów Polskich podjął inicjatywę w sprawie zadań z zakresu służby zdrowia i opieki społecznej²⁸. W raporcie Związku Gmin Wiejskich RP stwierdzono z kolei: „Skuteczność naszych działań jest uzależniona od woli i zakresu współpracy strony rządowej oraz parlamentarnej, a w 2020 r. także od czynników obiektywnych – pandemii. W przypadku tzw. projektów politycznych zakres dialogu jest bardzo ograniczony”²⁹. Takie stwierdzenie jednoznacznie wskazuje postrzeganie swojej roli przez stronę samorządową jako wyłącznie wdrażanie decyzji podjętych samodzielnie (bez konsultacji) przez rząd. Co więcej, kluczowe znaczenie ma w tym przypadku wola polityczna strony rządowej, a nie utrwalone w systemie administracji publicznej mechanizmy koordynacji.

Na podstawie analizy rocznych raportów funkcjonowania ogólnokrajowych organizacji samorządowych, można powiedzieć, że w trakcie drugiej fali pandemii COVID-19 doszło do ewolucji relacji rządowo-samorządowych. W analizowanych dokumentach dostrzeżono i doceniono zauważalną otwartość rządu na debatę w sprawie zmian zaproponowanych w edukacji. Zagadnieniu temu poświęcono jedno posiedzenie plenarne Komisji. W raporcie Związku Miast Polskich stwierdzono, że rząd powrócił do konsultowania przygotowywanych wcześniej aktów prawnych. Z kolei w raporcie Związku Powiatów Polskich pojawiło się stwierdzenie wskazujące na większość gotowość do rozmów³⁰. Być może czynnikiem dodatkowo motywującym rząd do zmiany podejścia była rzadko spotykane porozumienie pomiędzy organizacjami samorządowymi w sprawie oczekiwanych działań administracji rządowej.

Brak tak częstych, jak w trakcie pierwszej fali pandemii, odniesień do relacji rządowo-samorządowych w raportach ogólnopolskich organizacji zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego, zarówno pod kątem ocennym jak i merytorycznym, wskazywać może albo na powrót do przedpandemicznych (a zatem regularnych) relacji rządowo-samorządowych albo dostosowanie się do obowiązujących standardów. Dane ilościowe wskazują, że liczba konsultowanych projektów aktów prawnych wzrosła, jednakże nie oznacza to, że wszystkie działania legislacyjne rządu były opiniowane przez stronę samorządową.

Doświadczenie konfrontacyjnych relacji pomiędzy stroną rządową i samorządową w trakcie pierwszej fali pandemii COVID-19 spowodowały, że część polityków samorządowych zdecydowała się na powołanie nowej inicjatywy *TAK! Samorząd dla Polski*, której powstanie ogłoszono w rocznicę porozumień

²⁷ Raport 7, s. 11.

²⁸ Raport 5, s. 4.

²⁹ Raport 3, s. 16.

³⁰ Raport 5, s. 16.

sierpniowych, tj. 31.08.2020 roku. Podstawą programową działania było podpisanie 21 tez samorządowych, których realizacja ma doprowadzić do zatrzymania tendencji centralizacyjnych w kraju oraz zwiększenia stopnia decentralizacji³¹. O wydarzeniu tym wspomniano we wszystkich rocznych raportach ogólnopolskich organizacji samorządowych.

Podsumowanie

Relacje rządowo-samorządowe w trakcie pierwszych dwóch fal pandemii COVID-19 znacząco różniły się między sobą. Na podstawie badań ilościowych prac KWRiST, jak i jakościowej analizy treści rocznych raportów ogólnopolskich organizacji samorządowych możemy powiedzieć, że w okresie marzec–sierpień 2020 były one bliższe modelowi partner-agend opartemu na centralizacji zarządzania publicznego. Widoczne to było w pomijaniu KWRiST jako miejsca koordynacji i konsultacji odpowiedzi administracji publicznej na zagrożenie pandemią. Z kolei w okresie wrzesień 2020 – marzec 2021 relacje te były bliższe modelowi zarządzania wielopoziomowego, w których strona rządowa zdecydowanie częściej korzystała z wiedzy i doświadczenia strony samorządowej.

Centralizacyjne i konfrontacyjne podejście strony rządowej wynikające nie tylko z pandemii, ale także próby organizacji wyborów prezydenckich w formie głosowania korespondencyjnego doprowadziło do powstania nowej inicjatywy politycznej polityków samorządowych. Nie oznacza to zmiany modelu zarządzania relacjami rządowo-samorządowymi, gdyż KWRiST nadal pozostaje jedynym narzędziem koordynacji tychże. Oznacza to jednak, że poza funkcjonującym od wielu lat zinstytucjonalizowanym mechanizmem relacji w ramach którego wszystkie ogólnopolskie organizacje reprezentujące jednostki samorządu terytorialnego posiadały swoją reprezentację, powstał nowy format politycznej reprezentacji strony samorządowej. Ocena skuteczności jego działania w oparciu o posiadane zasoby i ich wpływ na relacje rządowo-samorządowe nie była jednak przedmiotem badań w niniejszym opracowaniu.

Na koniec warto zwrócić uwagę na dużą aktywność ogólnopolskich organizacji samorządowych skierowanych „do środka”, a więc jednostek samorządu terytorialnego należących do tychże organizacji. Duża aktywność przejawiająca się z promowaniem działań podejmowanych w różnych częściach kraju oraz wskazówki praktyczne służące wykonaniu obowiązków wynikających ze zmieniających się przepisów prawnych z pewnością stanowiły ważny punkt odniesienia dla władz samorządowych. Doświadczenia kolejnych lat pozwolą

³¹ Więcej na temat inicjatywy zob. <http://ruchtakdlapolski.pl/> (18.09.2022).

na ocenę, czy doświadczenia czasu pandemii pozwoliły na trwałe wykształcenie nowej funkcji ogólnopolskich organizacji samorządowych jako platformy transfery polityk publicznych.

Bibliografia

- Ansell Ch., Alison G., *Collaborative Governance in Theory and Practice*, «Journal of Public Administration Research and Theory» 2008, vol. 18, Issue 4.
- Bentzen T., Torfing J., *COVID-19-induced governance transformation: How external shocks may spur cross-organizational collaboration and trust-based management*, «Public Administration» 2022.
- Bergström T., Kuhlmann S., Laffin M., Wayenberg E., *Special issue on comparative intergovernmental relations and the pandemic: how European devolved governments responded to a public health crisis*, «Local Government Studies» 2022, vol. 48, no. 2, <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2039636>.
- Cepiku D., Giordano F., Bovaird T., Loeffler L., *New development: Managing the Covid-19 pandemic—from a hospital-centred model of care to a community co-production approach*, «Public Money & Management» 2020, vol. 41, Issue 1, <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1821445>.
- Christensen T., Lægread P., *The coronavirus crisis—crisis communication, meaning-making, and reputation management*, «International Public Management Journal» 2020, vol. 23, no. 5, DOI: 10.1080/10967494.2020.1812455.
- du Boys C., Betrolucci M., Fouchet R., *French inter-governmental relations during the Covid-19 crisis: between hyper-centralism and local horizontal cooperation*, «Local Government Studies» 2022, vol. 48, no. 2.
- Dunleavy P., *Democracy, bureaucracy and public choice*, Hemel Hempstead, Harvester 1991.
- Dunleavy P., *Social and Political Theory and the Issues in Central-Local Relations*, [w:] G. Jones (red.), *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships*, Gower Publishing Company Limited 1980.
- Eisenhardt K.M., *Agency Theory: An Assessment and Review*, «The Academy of Management Review» 1989, no. 14(1).
- Entwistle T., Laffin M., *The multiple strategies of the Local Government Association: partner, player and think-tank?*, «Policy&Politics» 2003, vol. 31, no. 1.
- Elliott M.J., *The Role of Law in Central-Local Relations*, Social Science Research Council, Londyn 1981.
- Gawłowski R., *Między współpracą a przetargiem i rywalizacją. Relacje rządowo-samorządowe w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2019.
- Goldsmith M., *Central Control over Local Government – A Western European Comparison*, «Local Government Studies» 2002, vol. 28, no. 3.
- Izdębski H., *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego instrumentem współdziałania*, <https://www.prawo.pl/samorzad/komisja-wspolna-rzadu-i-samorzadu-terytorialnego-instrumentem-wspoldzialania,94555.htm> (9.09.2019).
- Jüptner P., Klimovský D., *Vertical and horizontal intergovernmental relations during the first wave of the COVID-19 crisis: experience from the extremely fragmented CEE countries*, «Local Government Studies» 2022, vol. 48, no. 2.
- Kuhlman S., Franzke J., *Multi-level responses to COVID-19: crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective*, «Local Government Studies» 2022, vol. 48, no. 2.

- Ladner A., Keuffer N., Baldersheim B., Hlepas N., Swianiewicz P., Steyvers K., Navarro C., *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, Londyn 2019.
- Navarro C., Velasco F., *From centralization to new ways of multi-level coordination: Spain's intergovernmental response to the COVID-19 pandemic*, «Local Government Studies» 2022, vol. 48, no. 2.
- Mackenzie W., *Local Government in Parliament*, «Public Administration» 1954, vol. 32.
- Peters G., Pierre J., *Governance without government? Rethinking public administration*, «Journal of Public Administration. Research & Theory» 1998, vol. 8, no. 2.
- Rhodes R.W.A., *Control and Power in Central – Local Government Relations*, Gower, Londyn 1981.
- Rhodes R., *Governance and Public Administration*, [w:] J. Pierre (red.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, 2000.
- Steward J.D., *The dilemma of central-local relations*, Cambridge University Press, 1981.
- Wayenerg E., Resodihardjo L., Voets J., van Genugten M., van Haelter B., Torfs I., *The Belgian and Dutch response to COVID-19: change and stability in the mayors' position*, «Local Government Studies» 2022, vol. 48, no. 2.