

Wpływ epidemii na działalność JST

Autor raportu: Jędrzej Stasiowski
Metodologia badania: Cezary Trutkowski
Realizacja badania: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Regulskiego



Realizacja badania została dofinansowana przez Radę Europy

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Spis treści

Wpływ epidemii na działalność JST	5
Realizacja planów JST	5
Praca w urzędach JST	10
Polityka kadrowa w urzędach	16
Finanse JST	18
Jakość realizacji usług JST	23
Wsparcie dla przedsiębiorców w okresie epidemii	27
Ocena przygotowania JST do epidemii	30
Pomoc państwa dla samorządów w okresie epidemii	34
Podsumowanie	36
Realizacja planów	36
Praca w urzędach JST	36
Polityka kadrowa w urzędach	37
Finanse JST	37
Jakość realizacji usług JST	38
Wsparcie dla przedsiębiorców w okresie epidemii	38
Ocena przygotowania JST do epidemii	39
Pomoc państwa dla samorządów w okresie epidemii	39

Wpływ epidemii na działalność JST

W grudniu 2019 roku w Wuhan pojawiła się choroba wywołana nowym typem koronawirusa SARS-CoV-2. COVID-19 w Chinach zaczął się szybko rozprzestrzeniać, a na początku 2020 roku trafił do Europy. W lutym 2020 roku Nadzwyczajna Rada ds. Zdrowia składająca się z wysokiej rangi przedstawicieli resortów zdrowia Unii Europejskiej przyjęła konkluzje w sprawie COVID-19, wzywając państwa członkowskie do gotowości i uruchamiając pierwsze mechanizmy wsparcia finansowego na wypadek rozwoju epidemii. Na początku marca, między innymi w związku z pogarszającą się sytuacją we Włoszech, prezydencja UE uruchomiła Mechanizm IPCR (zintegrowane uzgodnienia UE dotyczące reagowania na szczeblu politycznym w sytuacjach kryzysowych). Pierwszy przypadek zachorowania na COVID-19 w Polsce stwierdzono 4 marca w Zielonej Górze, 14 marca wprowadzono na terenie kraju stan zagrożenia epidemicznego i znacznie ograniczono ruch graniczny. Od 20 marca w Polsce obowiązuje stan epidemii. Do maja 2021 roku stwierdzono ponad 2,8 milionów zachorowań, a ponad 73 tysiące osób zmarło.

Rząd w okresie epidemii wielokrotnie wprowadzał rozporządzenia i specustawy, których celem było ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa oraz przeciwdziałanie jego negatywnym skutkom społecznym i ekonomicznym. Uczelnie i placówki oświatowe po krótkim okresie zawieszenia działalności w marcu 2020 roku przeszły w tryb nauczania zdalnego, w którym pozostały przez większą część ostatnich miesięcy. Istotne utrudnienia dotyczyły również działalności instytucji kultury, obiektów sportowych, punktów usługowych, sklepów i galerii handlowych oraz obiektów gastronomicznych. Instytucje publiczne i urzędy, szczególnie te, które przyjmują interesantów, były zmuszone funkcjonować w zaostrzonym reżimie sanitarnym lub zdalnie.

Dla samorządu lokalnego okres epidemii przyniósł wiele nowych wyzwań: konieczność organizacji usług publicznych w warunkach epidemii, mniejsze wpływy do budżetów, wynikające między innymi z nakładanych przez rząd ograniczeń działalności gospodarczej, czy dodatkowe wydatki niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa sanitarnego w podległych placówkach.

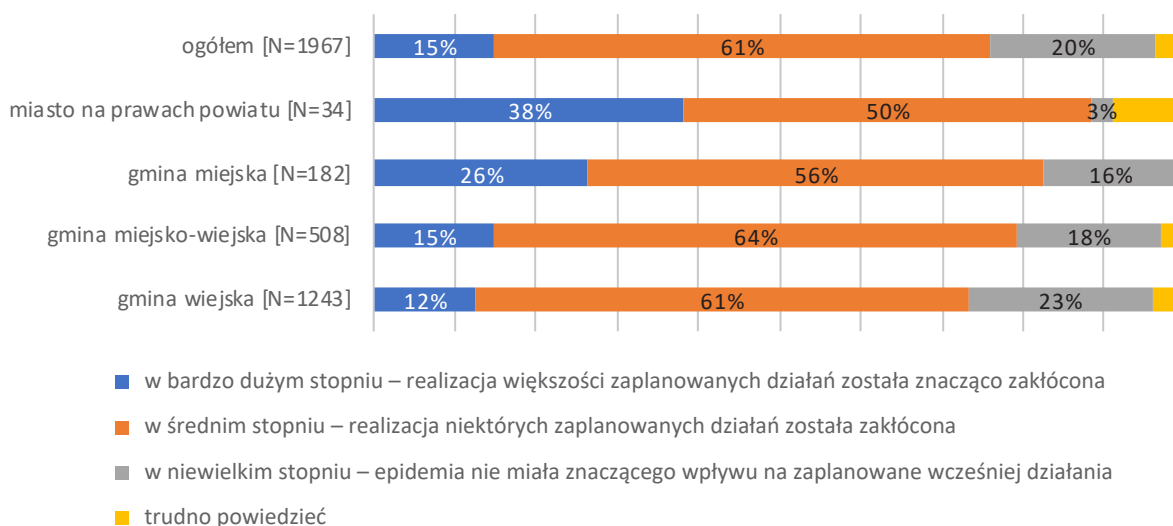
Badanie sondażowe zrealizowane wśród przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego poziomu gminnego rzuca nieco światła na skutki epidemii dla realizacji planów JST, pracę ich urzędników, finanse i jakość świadczonych usług.

Realizacja planów JST

Omówienie wpływu epidemii na działalność samorządów szczebla gminnego zaczniemy od przedstawienia ogólnych opinii sekretarzy gmin na temat wpływu zaistniałej sytuacji na realizację działań zaplanowanych w ich jednostkach. Ponad 60% ankietowanych 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.

Ilustracja 1. Wykres ilustruje odpowiedzi na pytanie:
W jaki sposób epidemia wpłynęła na pracę Państwa urzędu samorządowego?



Jeśli uszeregujemy badane gminy od tych z najmniejszym budżetem do tych z największym i podzielimy je na cztery równoliczne grupy, okaże się, że negatywne efekty epidemii częściej zaobserwujemy wśród JST z dwóch skrajnych grup kwartylowych. Podobną „U-kształtną” zależność można zaobserwować w przypadku potencjału kadrowego¹, gdzie częstsze wskazania zakłóceń w realizacji planów jednostki padały w JST o najwyższym i najniższym potencjale kadrowym (odpowiednio: 16% i 18%) niż w środkowych grupach kwartylowych (11%–14%). W tym miejscu warto pochylić się na chwilę nad wykorzystywanym w analizach indeksem potencjału kadrowego. Indeks powstał na podstawie dziesięciu pytań dotyczących oceny różnych aspektów pracy urzędników (wiedza, jakość pracy, samodzielność, innowacyjność, motywacja do podnoszenia motywacji, umiejętności pracy zespołowej, zaangażowanie, uczciwość, jakość obsługi klientów, skuteczność w rozwiązywaniu problemów). Ankietowani oceniali pracę urzędników, posługując się 5-stopniową skalą. Indeks jest miarą subiektywną, opiera się na ocenach respondentów. Obliczono go jako sumę ocen przyznanych we wszystkich dziesięciu wspomnianych wymiarach. Wyższe wartości indeksu wynikają z wyższych ocen cząstkowych – oznaczają, że ankietowani lepiej ocenili poszczególne aspekty pracy urzędników w swoich jednostkach. Wartości indeksu potencjału kadrowego są pozytywnie skorelowane z ogólnymi ocenami sprawności działania administracji lokalnej w JST². Badane gminy przyporządkowano do kwartyli wskazujących na cztery poziomy wartości indeksu: bardzo niski potencjał kadrowy – wartości poniżej 1 kwartyla, niski potencjał kadrowy – między 1 a 2 kwartyle, wysoki potencjał – między 2 a 3 kwartyli

Wśród gmin z najniższymi ocenami potencjału kadrowego widoczna jest nieznaczna nadreprezentacja gmin miejskich (stanowiących 9,6% ogółu badanych JST i 12,8% JST z najniższym potencjałem) i miast na prawach powiatu (stanowiących 1,7 ogółu JST i 3% JST z najniższym potencjałem). Jednocześnie ankietowani z gmin wiejskich nieco częściej oceniali potencjał kadrowy swoich jednostek na wyższym poziomie – gminy wiejskie stanowią 57,6% jednostek z najniższymi ocenami potencjału kadrowego i 67,3% JST z naj-

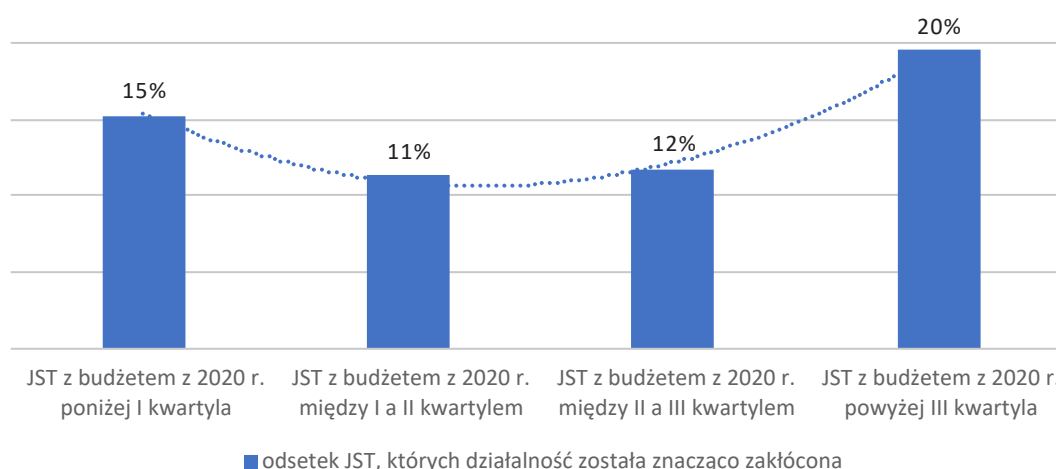
¹ Przeprowadzona analiza czynnikowa wskazała na czytelne, jednowymiarowe rozwiązanie wskazujące. Można przyjąć, że zestaw dziesięciu pytań odnosi się do tego samego fenomenu, który, odwołując się do treści pytań, można zdefiniować jako potencjał kadrowy jednostki. Zmienne wykorzystano do stworzenia indeksu potencjału kadrowego – pojedynczej zmiennej stanowiącej sumę wartości wskaźników cząstkowych, przyjmującej wyższe wartości dla wyższych ocen cząstkowych. Alpha-Cronbacha dla indeksu wyniosła .882, co wskazuje na wysoką rzetelność miary.

² Ankietowani oceniali sprawność działania administracji lokalnej w swoich jednostkach, posługując się 9-stopniową skalą. Korelacja Pearsona między indeksem potencjału kadrowego a ocenami sprawności administracji lokalnej wyniosła -.421 i była istotna na poziomie <000.

wyższymi ocenami. Jednostki o zróżnicowanych ocenach potencjału kadrowego nie różnią się istotnie pod względem wielkości budżetów, choć i tu bardziej krytyczne oceny ankietowanych z gmin miejskich i miast zaważyły na większym udziale JST z największymi budżetami wśród jednostek o najniższych ocenach potencjału kadrowego (27,5%) niż w grupie JST z najwyższymi ocenami potencjału kadrowego (24,8%). Wartości indeksu potencjału kadrowego były silnie zróżnicowane regionalnie – udział JST zakwalifikowanych do grupy o najwyższym potencjale kadrowym wahał się od 38% (świętokrzyskie) do 20% (dolnośląskie). Z kolei najwyższe odsetki JST przypisanych do grupy o najniższym potencjale kadrowym zarejestrowano w województwach warmińsko-mazurskim (35%), podlaskim (34%) i śląskim (30%).

Analizy z wykorzystaniem indeksu potencjału kadrowego wskazują, że kryzys, jaki stanowiła epidemia, w najmniejszym stopniu dotyka jednostki o przeciętnym potencjale finansowo-kadrowym. Zbyt skromne zasoby finansowo-kadrowe mogą okazać się niewystarczające w obliczu nowych wyzwań. Z kolei duże samorzady, mimo największego potencjału, muszą też mierzyć się z większą skalą trudności, które pojawiają się w gęściej zaludnionych i większych jednostkach samorządowych.

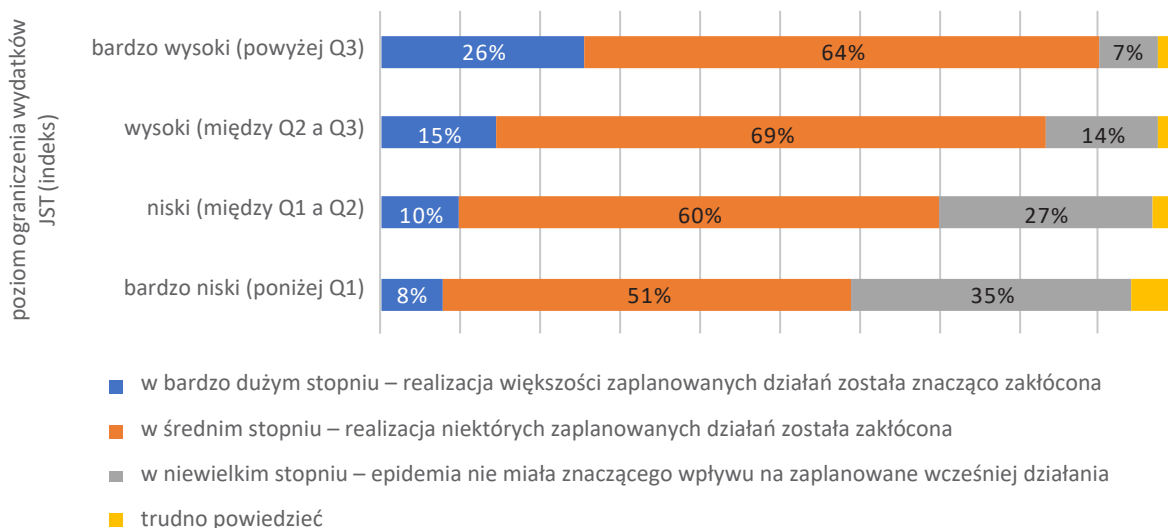
Ilustracja 2. Odsetek JST, których działalność została znacząco zakłócona w grupach kwartylowych wyróżnionych ze względu na wielkość budżetu w 2020 roku



Zakłócenia realizacji zaplanowanych działań bezpośrednio wiążą się ze skalą koniecznych ograniczeń wydatków JST. Ankietowanych sekretarzy gmin zapytano o skalę ograniczenia wydatków ich samorządów w dziewięciu kategoriach – na podstawie udzielonych odpowiedzi opracowano indeks wskazujący sumarycznie na „głębokość” dokonanych cięć w budżecie. Indeks poziomu ograniczenia wydatków³ obliczono w taki sposób, aby przyjmował tym większe wartości, im więcej obszarów oszczędności i im większy poziom wprowadzanych oszczędności. W samorządach, w których ankietowani wskazywali na największy na tle pozostałych JST poziom ograniczeń wydatków, widoczny jest zarazem wyraźnie wyższy (26%) odsetek wskazań na bardzo duże zakłócenia zaplanowanych wcześniej działań.

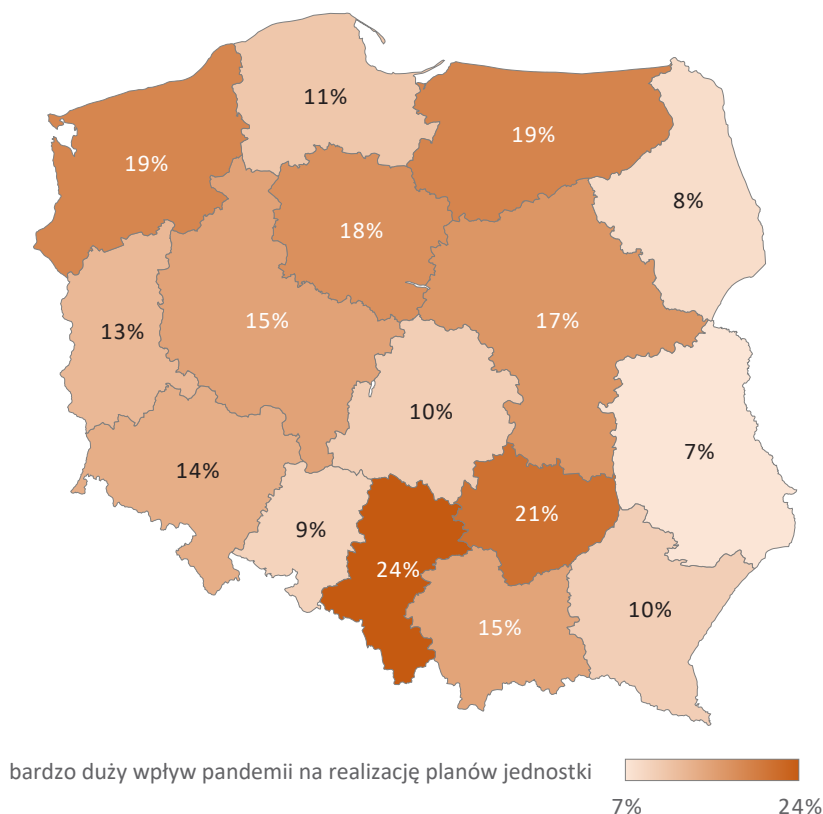
³ Ankietowani posługiwali się 4-stopniową skalą, którą zrekodowano: 1 – nie wprowadzono takich oszczędności, 2 – w małym stopniu, 3 – w umiarkowanym stopniu, 4 – w bardzo dużym stopniu. Wyodrębniono dziewięć obszarów ograniczeń wydatków – na inwestycje, promocje, szkolenia pracowników, kulturę, sport i rekreację, wsparcie organizacji społecznych, utrzymanie czystości, oświatę, funkcjonowanie rady miasta. Alpha-Cronbacha dla indeksu wyniosła .864, co wskazuje na wysoką rzetelność miary i uzasadnia decyzję o stworzeniu pojedynczej miary poziomu ograniczenia wydatków. Jednak analiza czynnikowa wskazuje, że dokonywane cięcia budżetowe miały dwojaki charakter – pierwsza oś to oszczędności na promocji, kulturze, sporcie/rekreacji i wsparciu NGO – druga oś to ograniczenia wydatków inwestycyjnych, szkoleń pracowników, na utrzymanie czystości, oświatę i radę miasta. Obydwa czynniki są wprawdzie skorelowane, ale warto mieć świadomość, że oszczędności JST miały dwuwymiarowy charakter.

Ilustracja 3. Poziom ograniczenia wydatków JST i wpływ epidemii



Stosunkowo łatwo zauważyć terytorialny wymiar zakłóceń spowodowanych pandemią. Podczas gdy w gminach „ściany wschodniej” znacznie rzadziej wskazywano na bardzo duży wpływ epidemii, to ankietowani z gęsto zaludnionego śląska stosunkowo częściej odczuwali znaczące zakłócenia działalności ich JST.

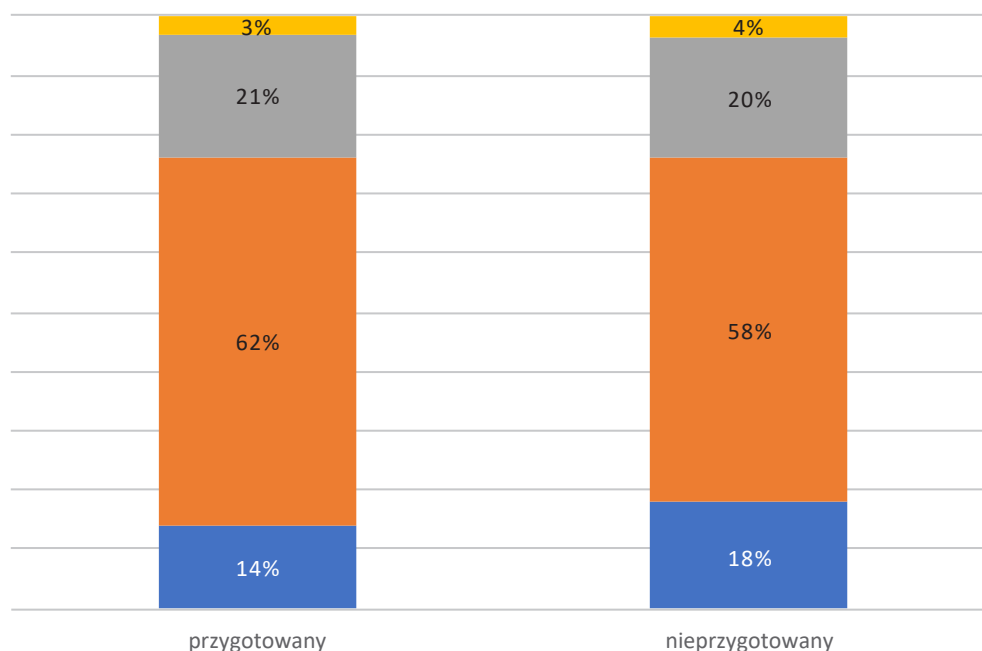
Ilustracja 4. Kartogram – odsetek JST, na które pandemia wpłynęła w bardzo dużym stopniu – realizacja większości zaplanowanych działań została znacząco zakłócona



Aby wnikać głębiej w strukturę problemów, z którymi mierzyły się samorzady w związku z epidemią, badanych poproszono o wskazanie nie więcej niż trzech największych trudności w bieżącym zarządzaniu jednostką samorządową. Porównanie struktury udzielanych odpowiedzi w dwóch grupach – samorządów, których plany zostały zakłócone w niewielkim stopniu, i tych, których działalność została zakłócona w znaczącym stopniu w związku z pandemią – nie przynosi odkrywczych wniosków. W drugiej grupie dwukrotnie częściej (13% wskazań) padały wskazania na „problemy bezpośrednio wynikające z epidemii SARS-CoV-2”. Z kolei w grupie JST, które nie doświadczyły istotnych zakłóceń realizacji ich planów, nieco częściej wskazywano na niestabilność przepisów prawa (24,5% wskazań wobec 21%), na ogół jednak struktura trudności w obydwu grupach pozostaje zbliżona.

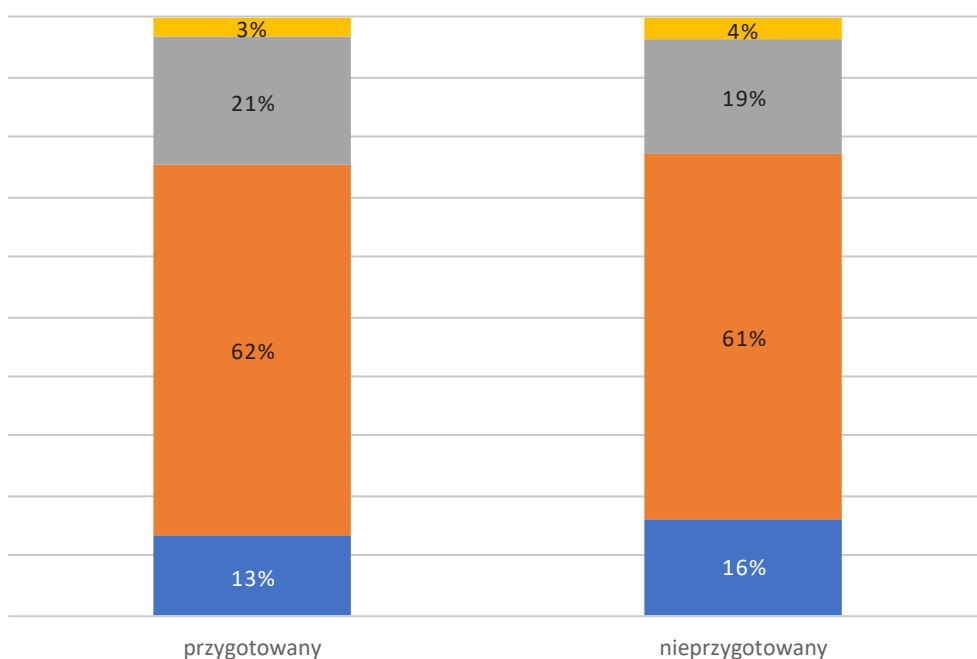
Sekretarze gmin zapytano, jak z dzisiejszej perspektywy oceniają stopień przygotowania urzędu na sytuację nadzwyczajną, jaką był wybuch epidemii. Odsetek odpowiedzi wskazujących na znaczne zakłócenia realizacji planów JST okazał się zauważalnie niższy w przypadku samorządów, które były przygotowane pod względem kompetencji ich pracowników oraz wyposażenia technicznego. Warto jednak zwrócić uwagę, że zaobserwowane różnice (3–4%) okazały się symboliczne, co nasuwa pytanie, czy na kryzys wywołany epidemią ktokolwiek w ogóle miał szansę się przygotować.

Ilustracja 5. Przygotowanie urzędu pod względem kompetencji pracowników wobec epidemii



- trudno powiedzieć
- w niewielkim stopniu – epidemia nie miała znaczącego wpływu na zaplanowane wcześniej działania
- w średnim stopniu – realizacja niektórych zaplanowanych działań została zakłócona
- w bardzo dużym stopniu – realizacja większości zaplanowanych działań została znacząco zakłócona

Ilustracja 6. Przygotowanie urzędu pod względem wyposażenia technicznego (sprzęt komputerowy, środki komunikacji itp.) wobec epidemii



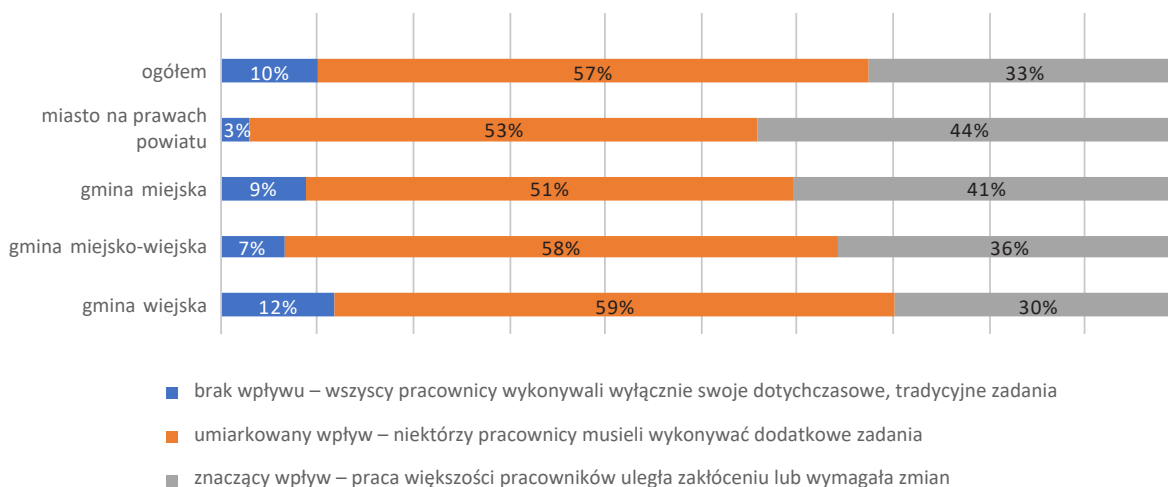
- trudno powiedzieć
- w niewielkim stopniu – epidemia nie miała znaczącego wpływu na zaplanowane wcześniej działania
- w średnim stopniu – realizacja niektórych zaplanowanych działań została zakłócona
- w bardzo dużym stopniu – realizacja większości zaplanowanych działań została znacząco zakłócona

Praca w urzędach JST

Sekretarze gmin zapytano, czy w związku z wybuchem epidemii w Polsce pracownicy w ich urzędach musieli wykonywać dodatkowe zadania związane z przeciwdziałaniem skutkom epidemii. Zaledwie 16% badanych wskazało, że nie było takiej potrzeby, z kolei 8% uznało, że zdecydowana większość zatrudnionych musiała wykonywać dodatkowe zadania. Ponad trzy czwarte badanych (76%) odpowiedziało, że część zatrudnionych w ich urzędach pracowników musiała wykonywać dodatkowe zadania związane z przeciwdziałaniem skutkom epidemii.

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 pracę 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.

Ilustracja 7. Wpływ epidemii na pracę w urzędach JST

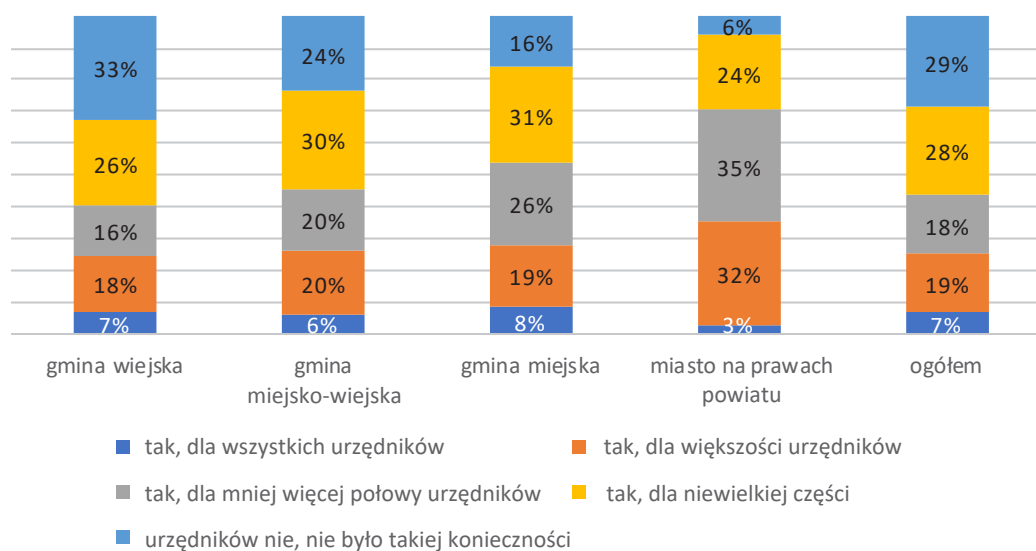


Korzystając z przywołanego już indeksu potencjału kadrowego, można pokazać, iż na znaczącą dezorganizację pracy urzędników wskazywali najczęściej ankietowani z jednostek o najniższym na tle innych samorządów potencjale kadrowym. W grupie JST z najniższym potencjałem kadrowym na znaczący wpływ epidemii na pracę urzędników wskazało 38% badanych, podczas gdy w grupie JST z najwyższymi wartościami indeksu potencjału kadrowego odsetek ten był o 8 punktów procentowych niższy.

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. Pracę zdalną nieco częściej wprowadzano (69%) w urzędach, które – zgodnie z deklaracjami badanych – były zdecydowanie przygotowane do epidemii pod względem wyposażenia technicznego, niż takich, w których deklarowano zdecydowany brak takiego przygotowania (65%).

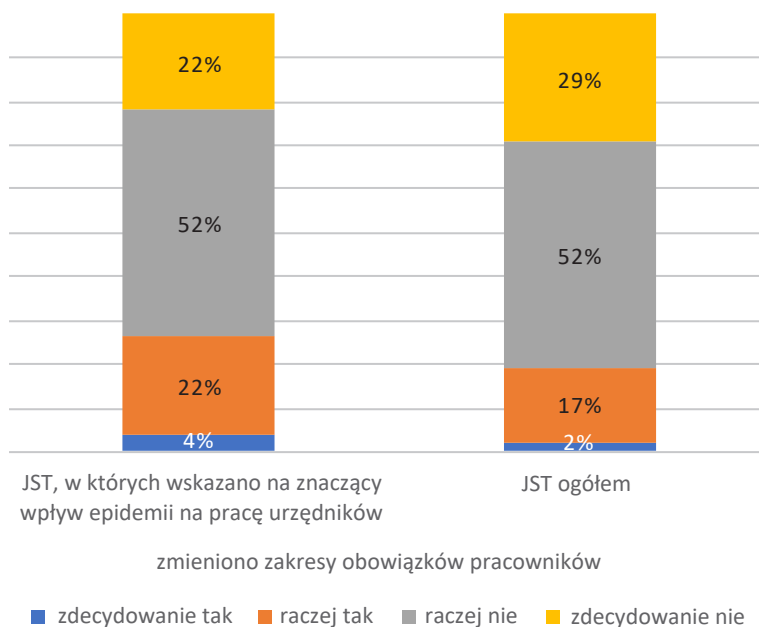
Ilustracja 8. Praca zdalna w JST w okresie wiosennym (przed miesiącami wakacyjnymi).

Wykres ilustruje odpowiedzi na pytanie: Czy w związku z wybuchem epidemii w Polsce w Państwa urzędzie wprowadzono w okresie wiosennym (przed miesiącami wakacyjnymi) pracę zdalną urzędników (wykonywanie pracy poza pomieszczeniami biurowymi urzędu)?



Wpływ epidemii na pracę urzędników stosunkowo rzadko znajdował wyraz w zmianach zakresów obowiązków zatrudnionych pracowników. Na takie zmiany wskazało 19% ankietowanych sekretarzy gmin. Warto jednak zauważyć, że w grupie JST, w których epidemia miała znaczący wpływ na pracę urzędników, zmiany zakresu obowiązków były wyraźnie częstsze – wskazało na nie 26% badanych.

Ilustracja 11. Wpływ pandemii na pracę w urzędach JST i zmiany zakresu obowiązków urzędników



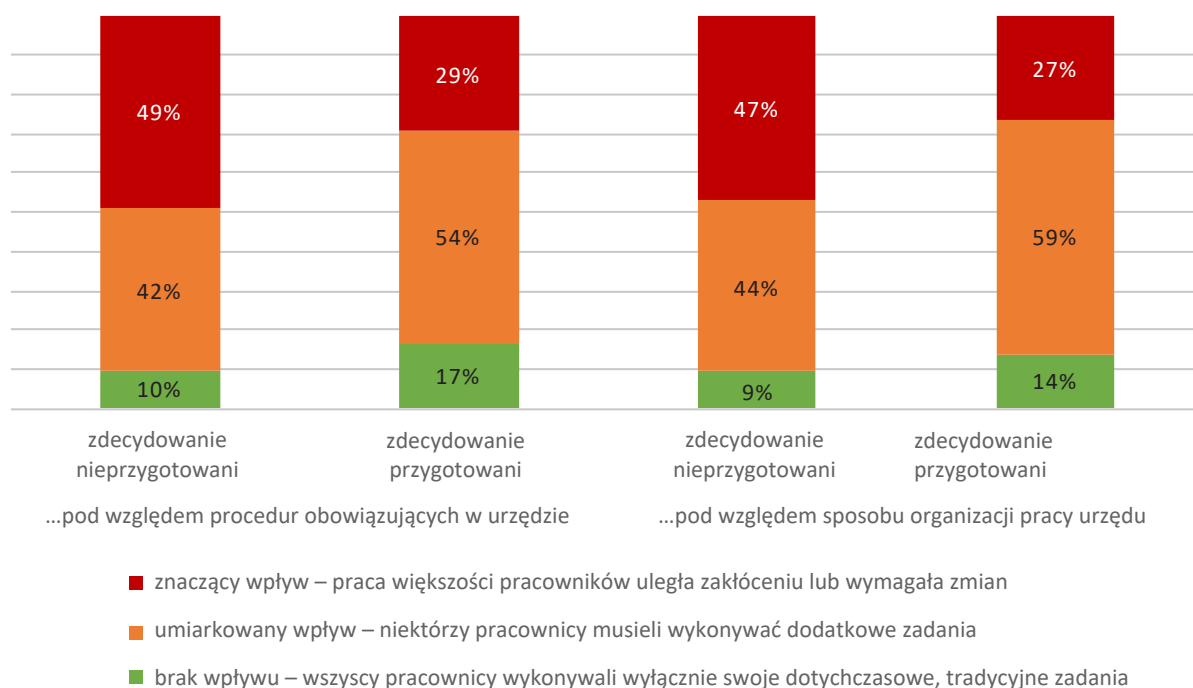
Na zmiany w zakresach obowiązków wskazywano znacznie częściej (48%) w wąskiej grupie JST, w których w związku z epidemią duża część urzędników musiała wykonywać dodatkowe zadania. W przypadku większości JST, gdzie tylko część urzędników musiała wykonywać dodatkowe zadania, na zmiany zakresów obowiązków w związku z epidemią wskazało 19% ankietowanych. W grupie samorządów, gdzie nie było potrzeby wykonywania dodatkowych zadań w związku z epidemią, takie zmiany należały do rzadkości – wskazało na nie 3% badanych.

Ilustracja 12. Wpływ epidemii na pracę w urzędzie w zależności od potencjału kadrowego JST

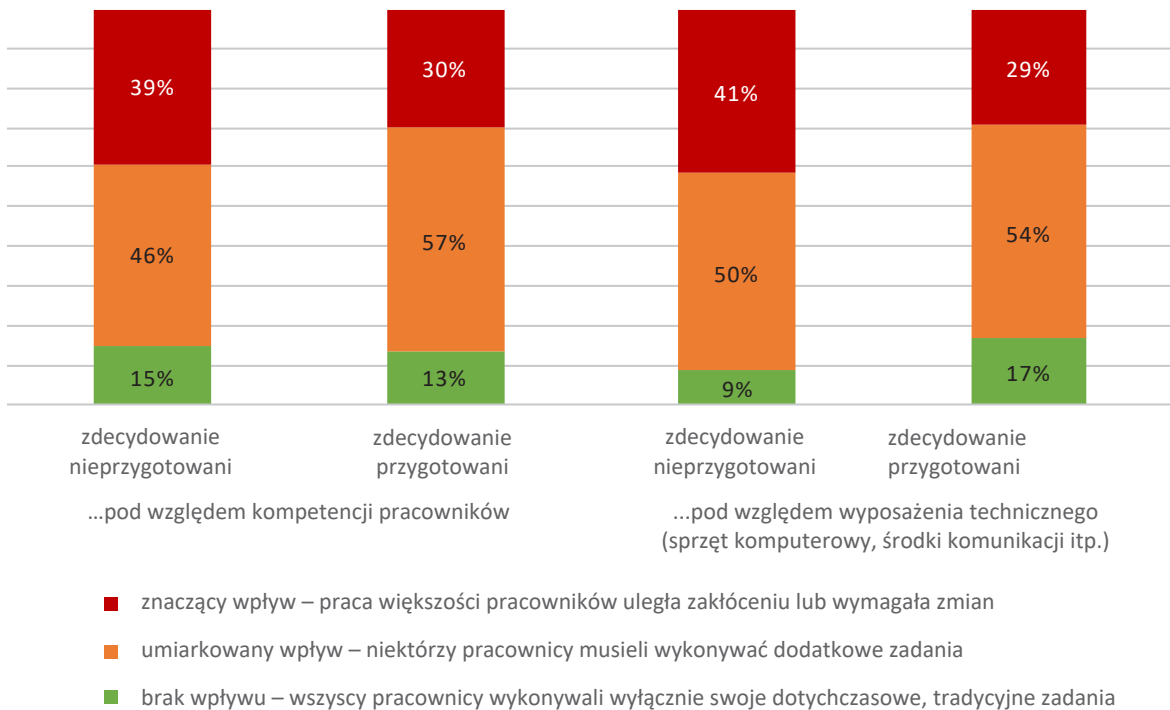


Różnice w skutkach epidemii dla pracy urzędników uwidaczniają się również w zależności od poziomu przygotowania samorządów – w szczególności pod względem sposobu organizacji pracy urzędu oraz obowiązujących procedur. I tak: w grupie JST zdecydowanie nieprzygotowanych do epidemii pod względem procedur praca większości pracowników uległa zakłóceniu lub wymagała zmian zdaniem 49% ankietowanych. Natomiast w grupie badanych, którzy ocenili, że ich jednostki były zdecydowanie przygotowane na pandemię pod kątem procedur – odsetek zgłaszających znaczący, negatywny wpływ na pracę urzędników wyniósł tylko 29%. Analogiczna, bo wynosząca również 20 punktów procentowych różnica, utrzymuje się w przypadku urzędów zdecydowanie przygotowanych (27% wskazujących na znaczny wpływ epidemii) oraz zdecydowanie nieprzygotowanych (47%) pod względem organizacyjnym. Przygotowanie pod względem wyposażenia oraz kompetencji pracowników również zmniejszyło szanse doświadczenia znaczących negatywnych skutków epidemii dla codziennej pracy urzędników, ale czynniki te nie miały tak dużego znaczenia jak względy proceduralno-organizacyjne.

Ilustracja 13. Skutki epidemii dla pracy w urzędzie w zależności od przygotowania JST pod względem proceduralno-organizacyjnym

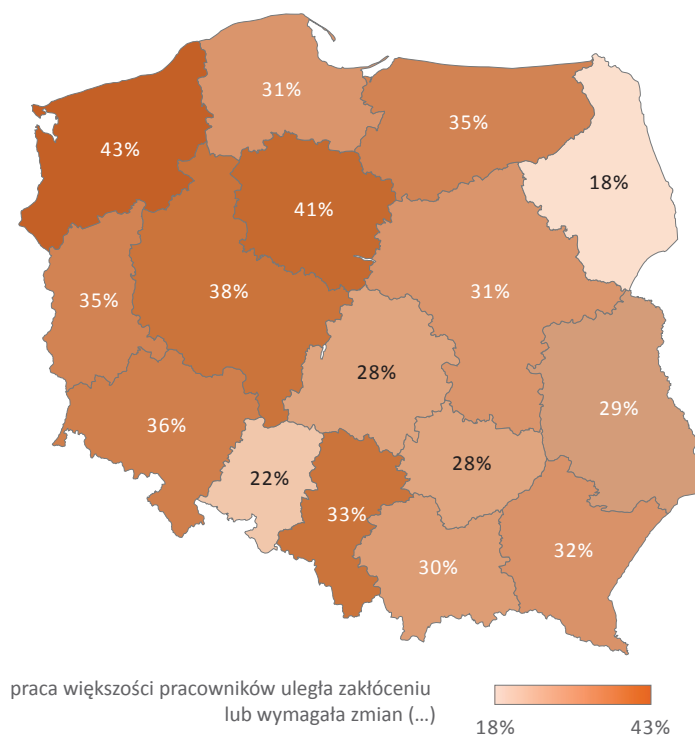


Ilustracja 14. Skutki epidemii dla pracy w urzędzie w zależności od przygotowania JST pod względem kompetencji kadr i wyposażenia technicznego

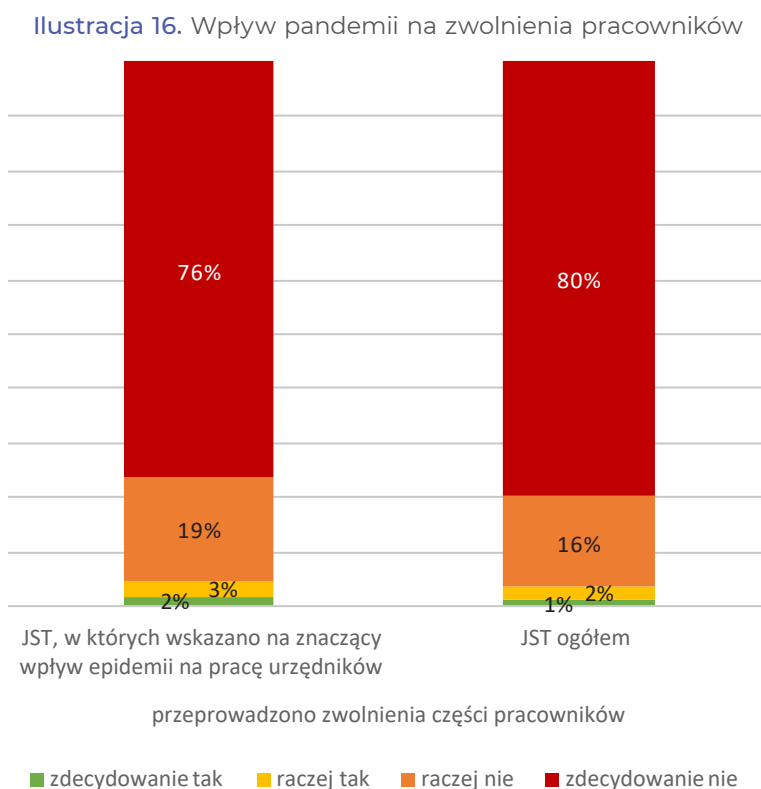


Jak wynika z odpowiedzi badanych sekretarzy gmin, stan epidemii w większym stopniu dezorganizował pracę urzędników w samorządach zachodniej Polski oraz w województwie śląskim. Z drugiej strony zaledwie 18% ankieterowanych z województwa podlaskiego wskazywało, że praca większość pracowników urzędów uległa zakłóceniu lub wymagała zmian.

Ilustracja 15. Kartogram – odsetek JST, w których praca większości pracowników uległa zakłóceniu lub wymagała zmian



Prawie 96% sekretarzy gmin zaprzeczyło, aby w ich jednostkach w wyniku epidemii zwolniono pracowników. Trudności wywołane epidemią w zdecydowanej większości JST nie doprowadziły również do zwolnień w samorządach, w których praca urzędników była w największym stopniu dotknięta stanem epidemii.

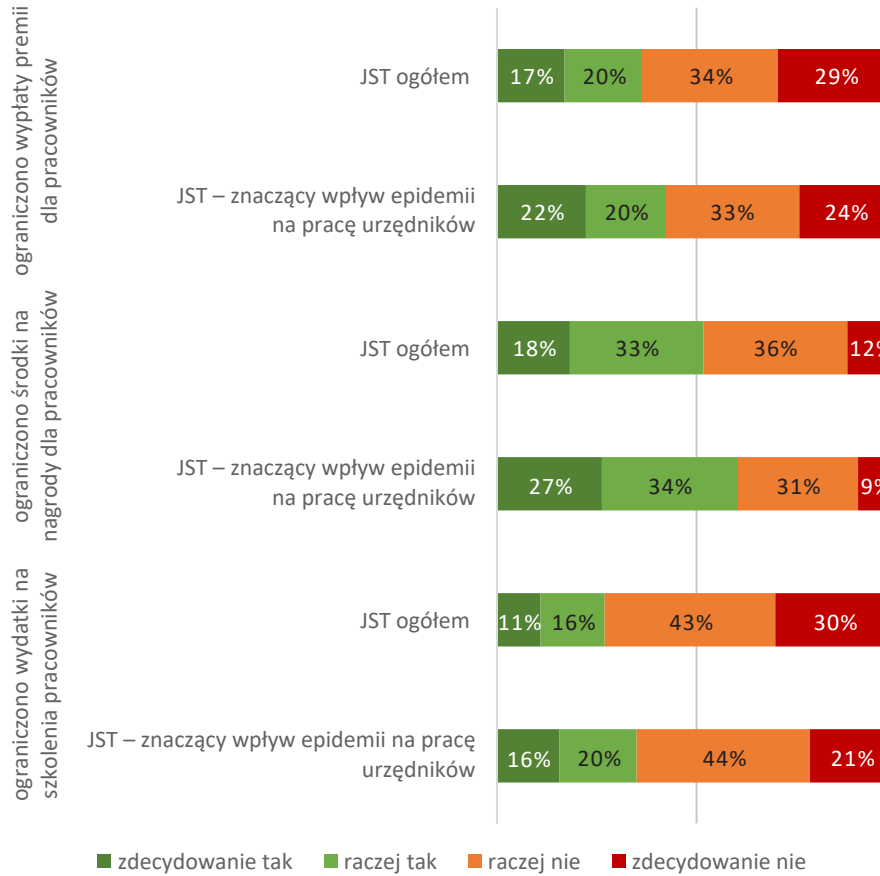


Wyzwaniom związanym z pracą w okresie epidemii oraz niemal powszechnym zakłóceniom pracy większości urzędów nierzadko towarzyszyły posunięcia kadrowe, których celem było budowanie oszczędności i racjonalne gospodarowanie dostępnymi zasobami. W praktyce ruchy te niekoniecznie przekładały się na lepszą atmosferę w pracy i motywację urzędników zmagających się z nowymi zadaniami, które przyniosła rzeczywistość epidemii. Około 27% ankietowanych sekretarzy gmin wskazało na ograniczenie wydatków na szkolenia pracowników – odsetek ten okazał się o 9 punktów procentowych wyższy w grupie JST, które doświadczyły znaczącego wpływu epidemii na pracę urzędu.

Ograniczenia wydatków dotyczyły również nagród dla pracowników w ponad połowie badanych JST oraz wypłat premii w przypadku 37% jednostek. W grupie JST, gdzie praca większości urzędników uległa zakłóceniom lub znaczącym zmianom w związku z pandemią, ograniczenia wydatków na szkolenia, premie i nagrody były wyraźnie częstsze.

W samorządach, w których sekretarze gmin wskazywali, że zdecydowana większość urzędników musiała wykonywać dodatkowe zadania związane z epidemią, ograniczenia wydatków na szkolenia i nagrody okazały się najpowszechniejsze. Na przykład w przypadku urzędów, w których nie było potrzeby wykonywania dodatkowych zadań związanych z epidemią, 43% badanych zdecydowanie zaprzeczyło, aby w ich jednostkach ograniczono wydatki na szkolenia, a tylko 21% przyznało, że dokonano takich cięć. Za to w przypadku grupy samorządów, gdzie zdecydowana większość urzędników wykonywała dodatkowe zadania, ograniczeniu wydatków szkoleniowych zaprzeczyło zaledwie 22% badanych, a potwierdziło je 38%. Być może dodatkowe zadania związane z epidemią nie wymagały

Ilustracja 17. Wpływ pandemii na politykę kadrową w JST

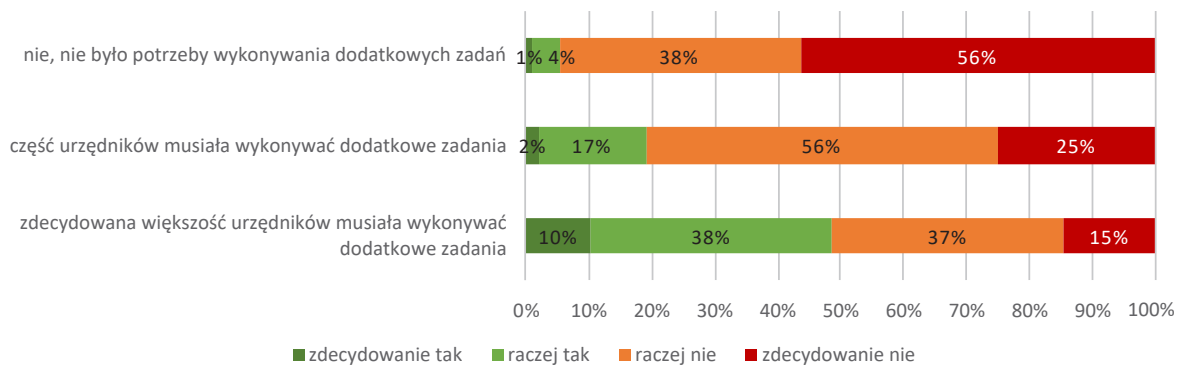


wsparcia szkoleniowego urzędników – niemniej wyniki badania wskazują, że urzędnicy, którzy musieli się z nimi częściej mierzyć, mieli jednocześnie zazwyczaj mniejsze możliwości podnoszenia swoich kompetencji.

Ilustracja 18. Ograniczenia wydatków na szkolenia a dodatkowe zadania urzędników.

Wykres ilustruje odpowiedzi na pytanie: Czy w związku z wybuchem epidemii w Polsce w Państwa urzędzie pracownicy musieli wykonywać dodatkowe zadania związane z przeciwdziałaniem skutkom epidemii?

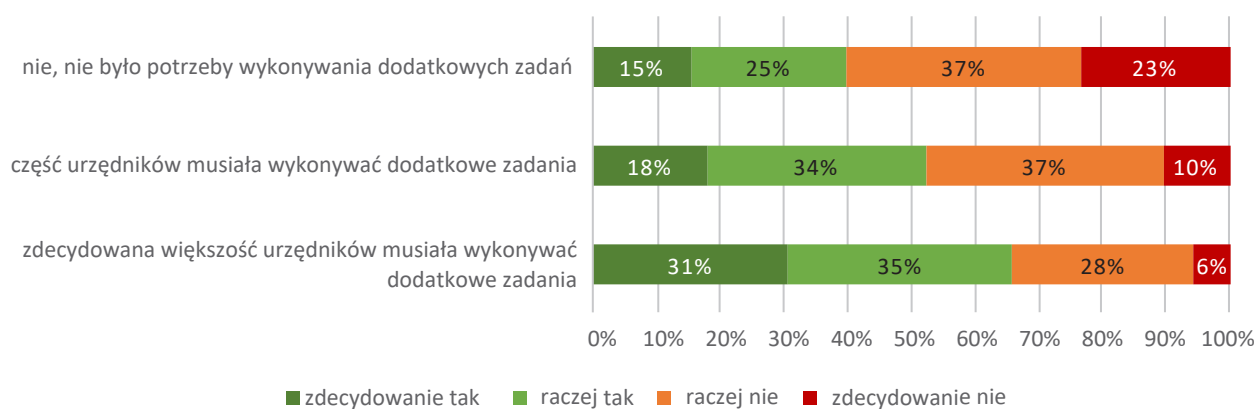
Wpływ epidemii na politykę kadrową: zmieniono zakresy obowiązków pracowników



Analogicznie sytuacja rysuje się w przypadku dodatkowych zadań i ograniczeń wydatków na nagrody: im więcej dodatkowych zadań związanych z epidemią, tym – potencjalnie – mniejsza pula środków na nagrody.

Ilustracja 19. Ograniczenia wydatków na nagrody a dodatkowe zadania urzędników.
Wykres ilustruje odpowiedzi na pytanie: Czy w związku z wybuchem epidemii w Polsce w Państwa urzędzie pracownicy musieli wykonywać dodatkowe zadania związane z przeciwdziałaniem skutkom epidemii?

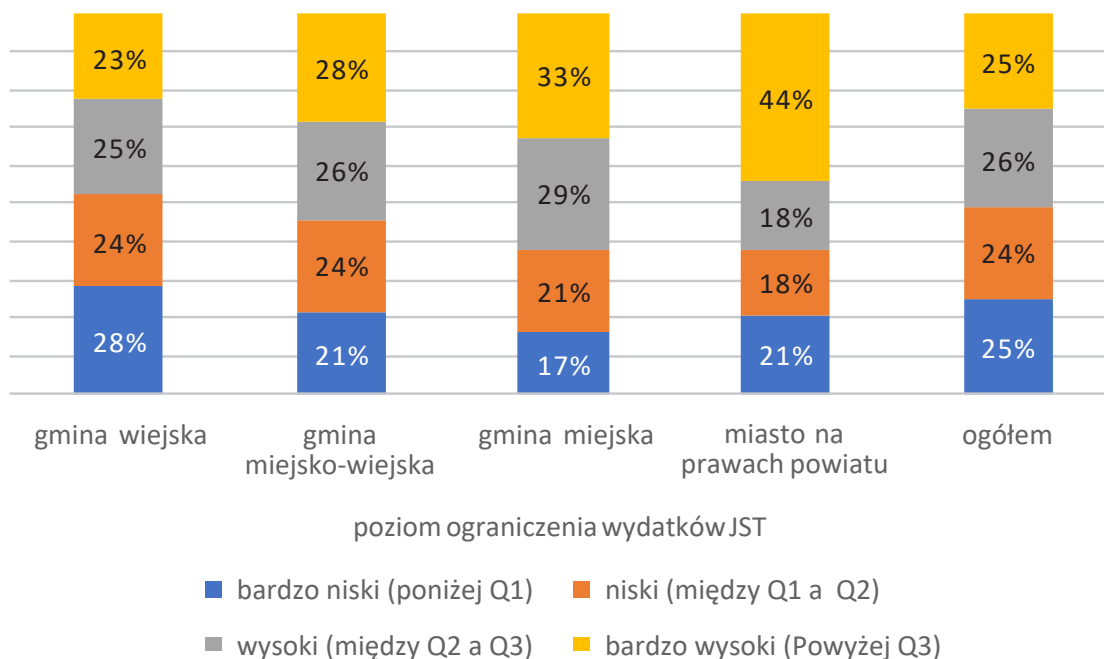
Wpływ epidemii na politykę kadrową: ograniczono środki na nagrody dla pracowników



Finanse JST

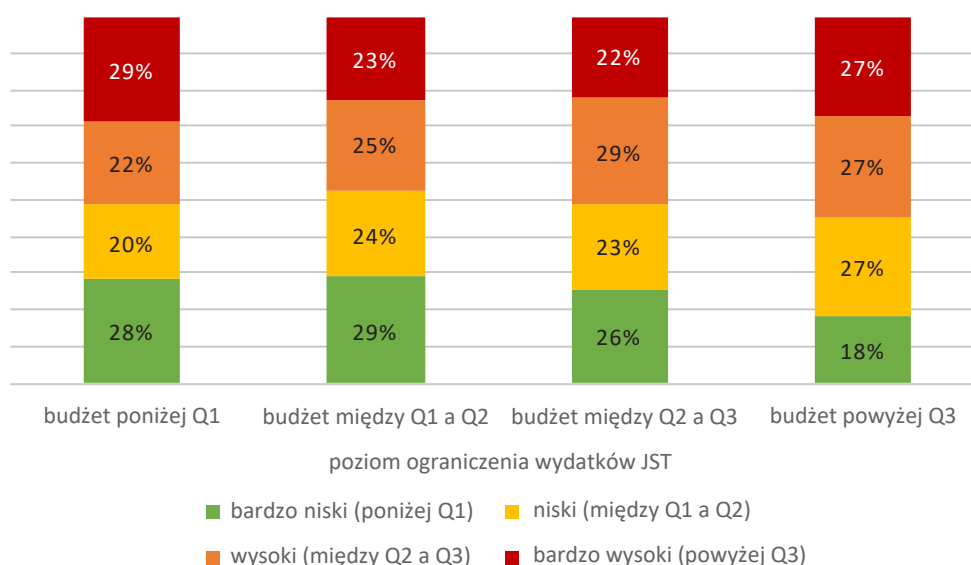
Stan epidemii stanowi również duże wyzwanie dla sektora finansów publicznych – mniejsze wpływy z podatków (szczególnie w miastach na prawach powiatu), nowe kategorie wydatków i duża niepewność związana z przyszłością miały wpływ na decyzje dotyczące zarządzania finansami JST. Ankietowani sekretarze gmin ocenili poziom ograniczeń wydatków w dziewięciu głównych kategoriach budżetowych. Na tej podstawie opracowano przywoływany już wcześniej indeks poziomu ograniczenia wydatków JST, który sygnalizuje zarówno „rozległość”, jak i „głębokość” dokonanych cięć w budżecie. Badane gminy szeregowano pod względem wartości indeksu i podzielono na cztery równoliczne grupy – od JST o bardzo niskim poziomie ograniczenia wydatków (wartość indeksu poniżej 1 kwartyla) do jednostek z bardzo wysokim poziomem ograniczenia wydatków (wartość indeksu powyżej 4 kwartyla). Przeprowadzone analizy wyraźnie wskazują, że największe 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. Najmniejszy poziom ograniczenia wydatków zaobserwowano w przypadku gmin wiejskich, których budżety są w mniejszym stopniu zależne od wpływów z tytułu udziału w podatku dochodowym.

Ilustracja 20. Poziom ograniczenia wydatków JST w zależności od typu gminy



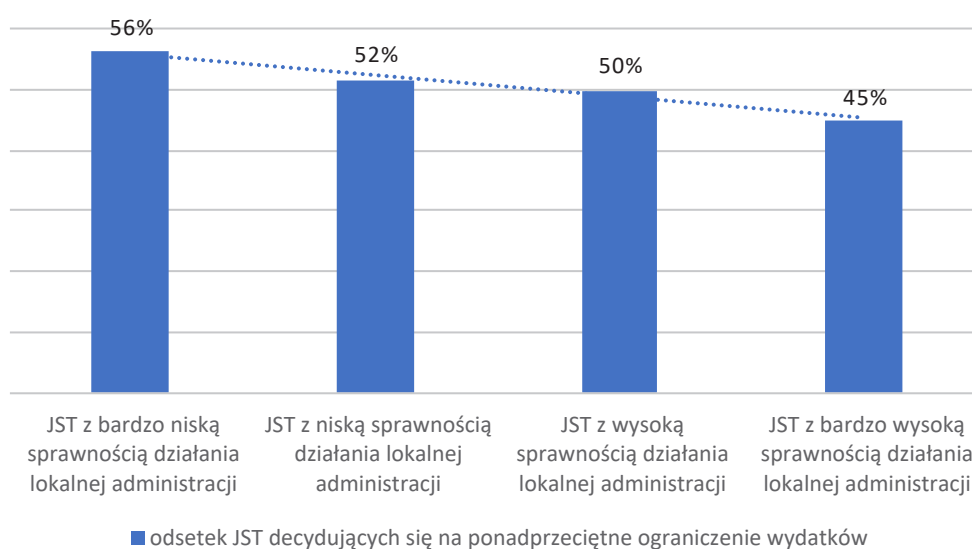
Zależność między poziomem ograniczenia wydatków JST a wielkością budżetu jednostki przypomina opisywaną już U-kształtną zależność między poziomem zakłóceń w realizacji planów jednostki a wielkością jej budżetu. Najwyższy odsetek JST (27%–29%) decydujących się na największe cięcia wydatków jest widoczny w dwóch skrajnych grupach – tj. JST z najmniejszymi i największymi budżetami. Z drugiej strony warto zauważyć, że w grupie jednostek o najmniejszych budżetach stwierdzono najwyższy udział samorządów (28%), które w bardzo małym stopniu ograniczyły swoje wydatki. Najprawdopodobniej jest to zarazem grupa najmniejszych i najuboższych gmin, które na większe ograniczenia wydatków nie mogły sobie pozwolić.

Ilustracja 21. Poziom ograniczenia wydatków JST w zależności od typu gminy



Ankietowanych sekretarzy gmin poproszono również, aby posługując się 9-stopniową skalą, ocenili sprawność działania administracji lokalnej w ich jednostkach samorządowych. Dla uzyskanych odpowiedzi wyliczono kwartyle, a badane samorzady podzielono na cztery grupy, charakteryzujące się odmiennym poziomem sprawności lokalnej administracji. Skala ograniczenia wydatków koreluje negatywnie⁴ z miarą sprawności działania administracji lokalnej. Wśród gmin, które znalazły się w grupie JST o najwyższej samoocenie sprawności działania administracji lokalnej, odsetek jednostek, których poziom ograniczenia wydatków zaklasyfikowano jako wysoki lub bardzo wysoki, wyniósł 45%. W grupie JST o najniższej samoocenie sprawności działania lokalnej administracji odsetek samorządów wprowadzających ponadprzeciętne ograniczenia wydatków był o jedenaście punktów procentowych wyższy. Kwestią dyskusyjną pozostaje to, czy sprawniejsza administracja lokalna potrafiła w większym stopniu uniknąć cięć budżetowych związanych z epidemią.

Ilustracja 22. Poziom ograniczenia wydatków JST w zależności od sprawności lokalnej administracji

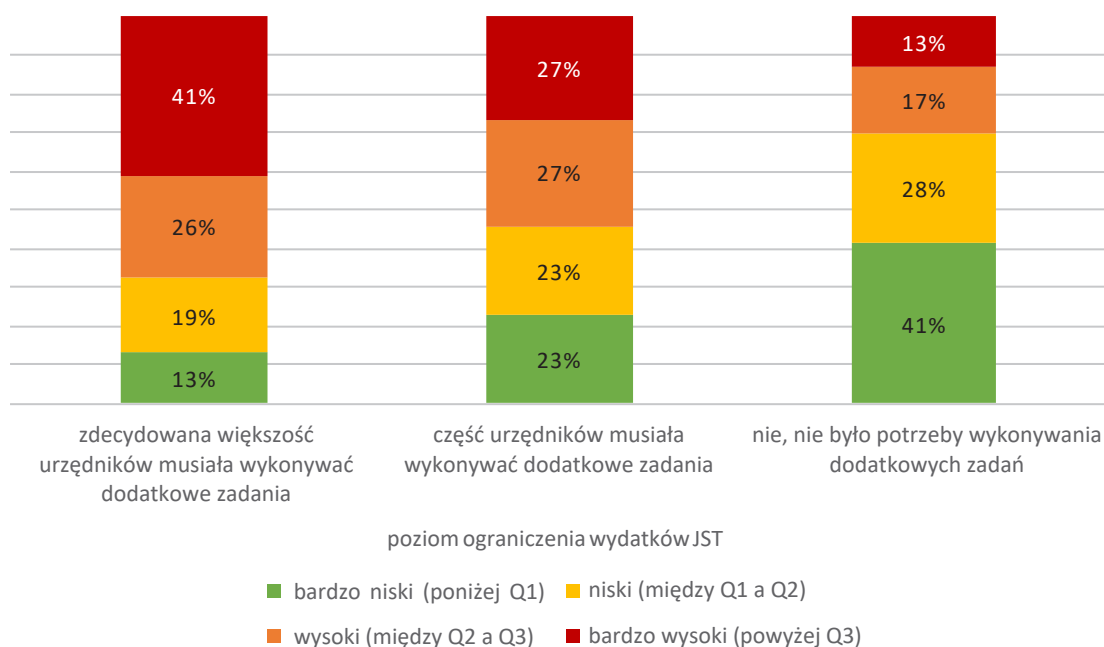


W grupie samorządów, w których ankietowani sekretarze gmin wskazywali, że zdecydowana większość urzędników musiała wykonywać dodatkowe zadania związane z epidemią, udział JST, które wprowadziły bardzo wysoki poziom ograniczeń wydatków, wyniósł aż 41%. W samorządach, w których nie było potrzeby wykonywania dodatkowych zadań związanych z epidemią, ten odsetek był o 28 punktów procentowych niższy. Przy interpretacji tego wyniku warto jednak pamiętać, że jednostki, w których na pracowników urzędów spadło najwięcej nowych zadań, to też najprawdopodobniej gminy najciężej doświadczone wielowymiarowymi skutkami epidemii, które zmusiły je do wprowadzania cięć wydatków.

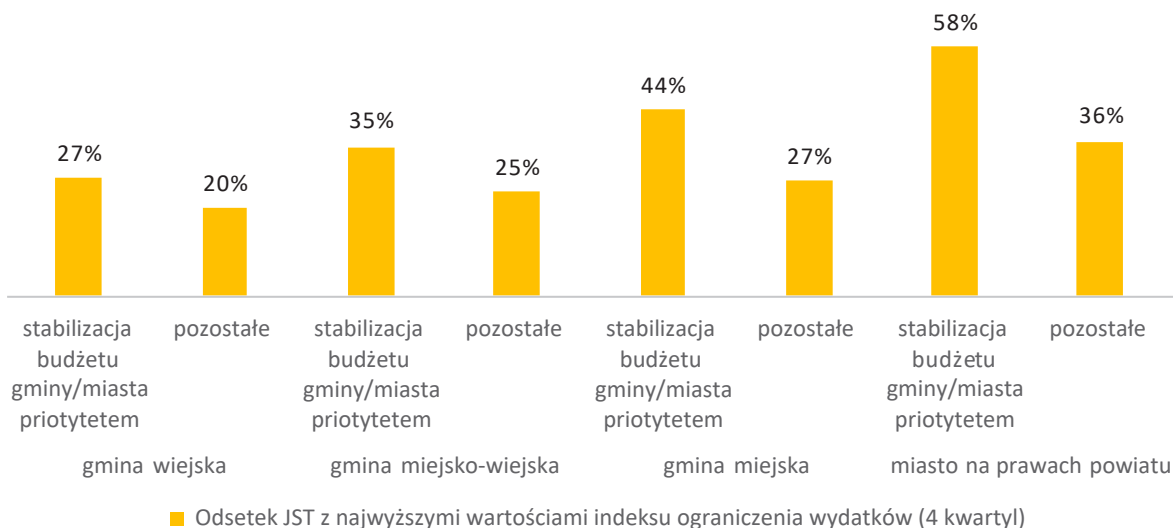
Sekretarzy gmin pytano o główne priorytety władz samorządowych obecnej kadencji – wśród nich można było wskazać „stabilizację budżetu gminy/miasta”. W grupie JST, gdzie pojawiły się te wskazania, widoczna jest nadreprezentacja jednostek (32% w stosunku do 22% w grupie, gdzie nie był to priorytet władz), które wprowadziły bardzo wysoki poziom ograniczeń wydatków w związku z konsekwencjami wybuchu epidemii SARS-CoV-2. Zależność ta utrzymywała się niezależnie od typu JST. Niemniej, w przypadku gmin miejskich i miast na prawach powiatu, które jako jeden z priorytetów władz samorządowych wskazały stabilizację budżetu gminy, odsetki JST wprowadzających najgłębsze oszczędności były zdecydowanie najwyższe.

⁴ Korelacja Pearsona między „surowym” indeksem poziomu ograniczenia wydatków a 9-stopniową miarą sprawności lokalnej administracji wyniosła -0.086 i była istotna na poziomie <0.01 .

Ilustracja 23. Poziom ograniczenia wydatków JST w zależności od obciążenia urzędników dodatkowymi zadaniami związanymi z epidemią



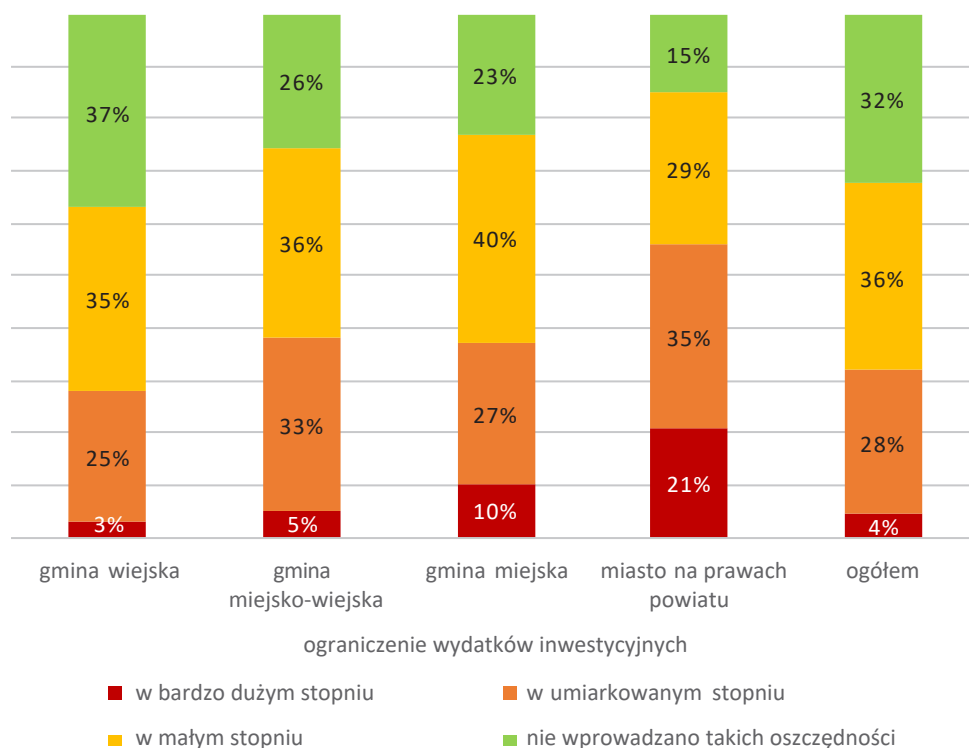
Ilustracja 24. Poziom ograniczenia wydatków JST w zależności od priorytetów władz samorządowych



W wymiarze regionalnym widoczne są różnice w skali ograniczeń wydatków JST wynikających z epidemii. Odsetek gmin wprowadzających największe cięcia budżetów zarejestrowano w województwach warmińsko-mazurskim (35%), wielkopolskim (31%) i dolnośląskim (30%). Przedstawiciele JST z tych samych województw wskazali relatywnie częściej na to, że praca większości pracowników z ich jednostek uległa zakłóceniu lub wymagała zmian w związku z pandemią. Wyjątek stanowi województwo podlaskie, gdzie z jednej strony zarejestrowano najniższy odsetek wskazań na istotny, negatywny wpływ pandemii na pracę urzędników, z drugiej strony zaś widoczny jest dość wysoki odsetek (31%) JST z bardzo wysokim poziomem ograniczenia wydatków.

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

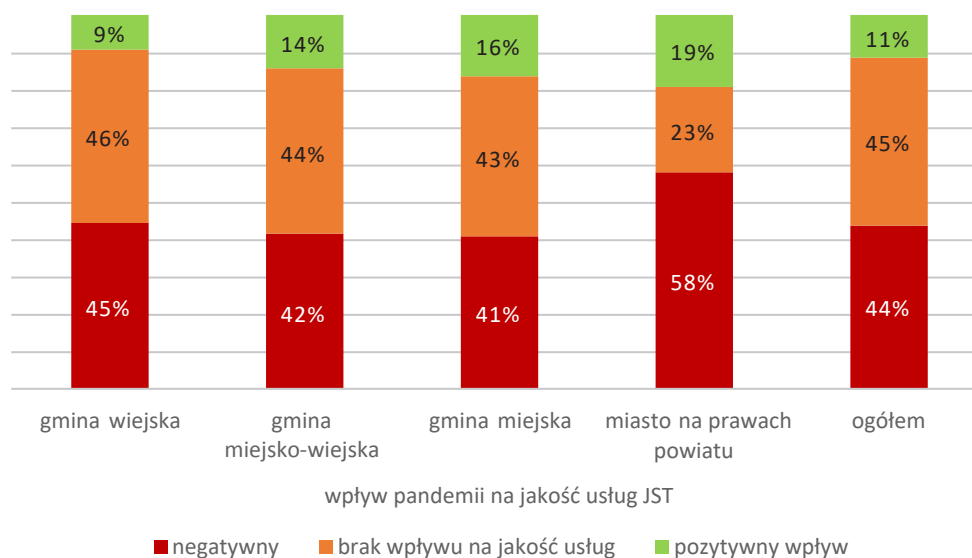
Ilustracja 27. Ograniczenie wydatków inwestycyjnych w zależności do typu JST



Jakość realizacji usług JST

Przedstawiciele gmin zapytano, czy epidemia SARS-CoV-2 wpłynęła na jakość realizacji usług publicznych w ich jednostce samorządowej. Mało zaskakujący jest fakt, że 44% ankietowanych wskazało na jednoznacznie negatywne skutki epidemii dla jakości usług publicznych w JST. Warto odnotować, że w gminach miejskich (41%) i miastach (58%) zauważalnie częściej niż w gminach wiejskich (45%) wskazywano na negatywny wpływ epidemii na jakość usług. Jednocześnie także w miastach (19%) i gminach miejskich (16%) częściej niż w gminach wiejskich (9%) wskazywano na pozytywny wpływ pandemii na jakość usług. Może to być związane z faktem, iż epidemia stanowiła dodatkowy bodziec dla rozwoju i upowszechnienia świadczenia części usług w formie cyfrowej, tj. w postaci e-usług. Z tego powodu wpływu epidemii na funkcjonowanie polskich samorządów nie można oceniać wyłącznie w kategoriach negatywnych.

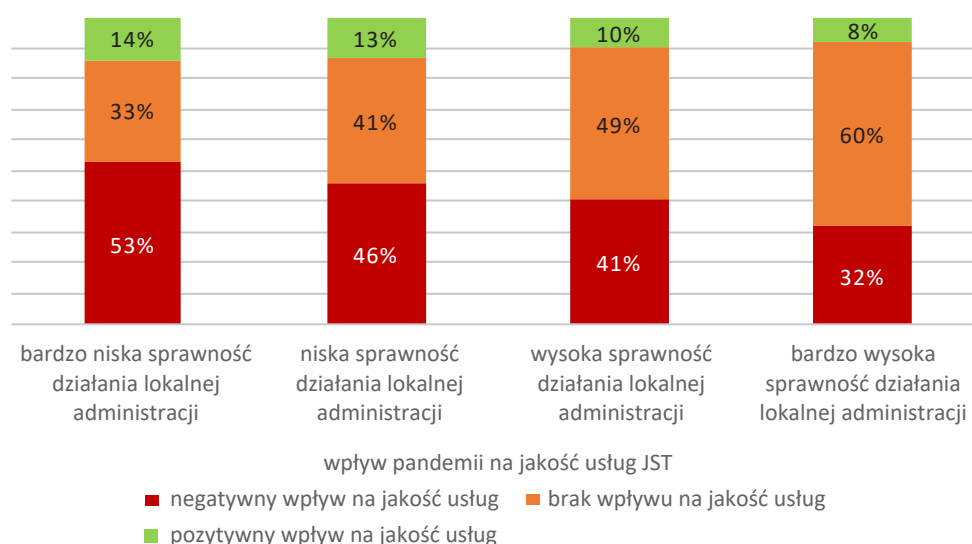
Ilustracja 28. Wpływ pandemii na jakość usług publicznych w JST w zależności od typu gminy



Czynnikiem, który do pewnego stopnia chronił samorządy przed negatywnymi konsekwencjami epidemii dla jakości ich usług publicznych, była wysoka sprawność działania lokalnej administracji. Jednocześnie przedstawiciele samorządów ocenianych jako najsprawniej działające najrzadziej odnotowywali pozytywne skutki epidemii dla jakości usług świadczonych w ich jednostkach.

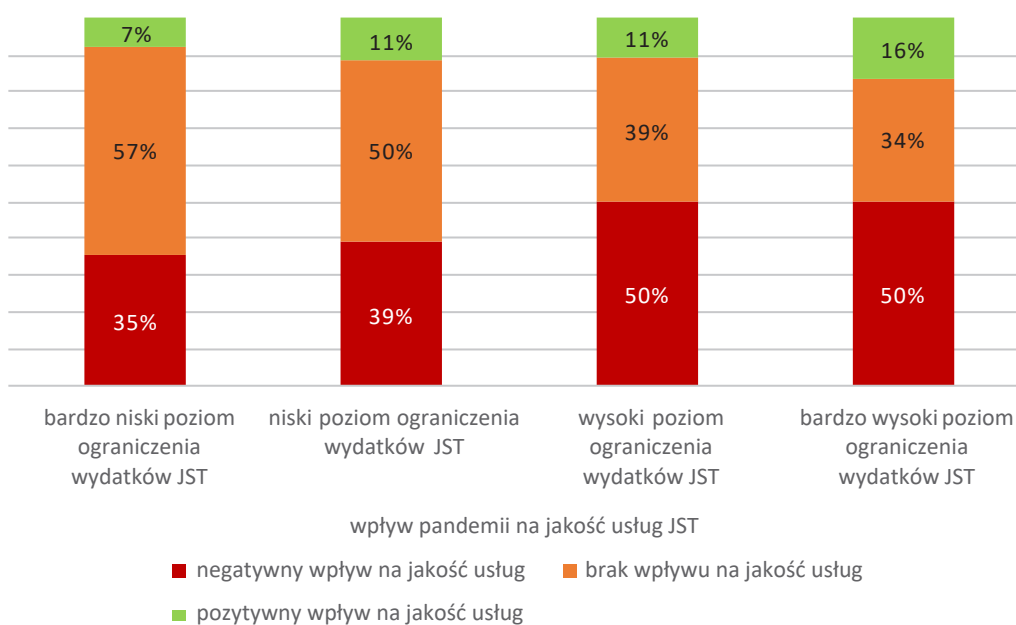
Wśród JST, które znalazły się w grupie samorządów o bardzo wysokiej samoocenie sprawności działania lokalnej administracji, zidentyfikowano najwyższy odsetek wskazań na brak wpływu epidemii na jakość usług – wyniósł 60%, podczas gdy w grupie JST z najniższą samooceną sprawności administracji był niemal dwukrotnie niższy. Z drugiej strony dla około 14% jednostek lokalnej administracji, których sprawność działania oceniono najniżej, epidemia stanowiła pozytywny bodziec dla poprawy jakości usług.

Ilustracja 29. Wpływ pandemii na jakość usług JST w zależności od poziomu sprawności działania lokalnej administracji



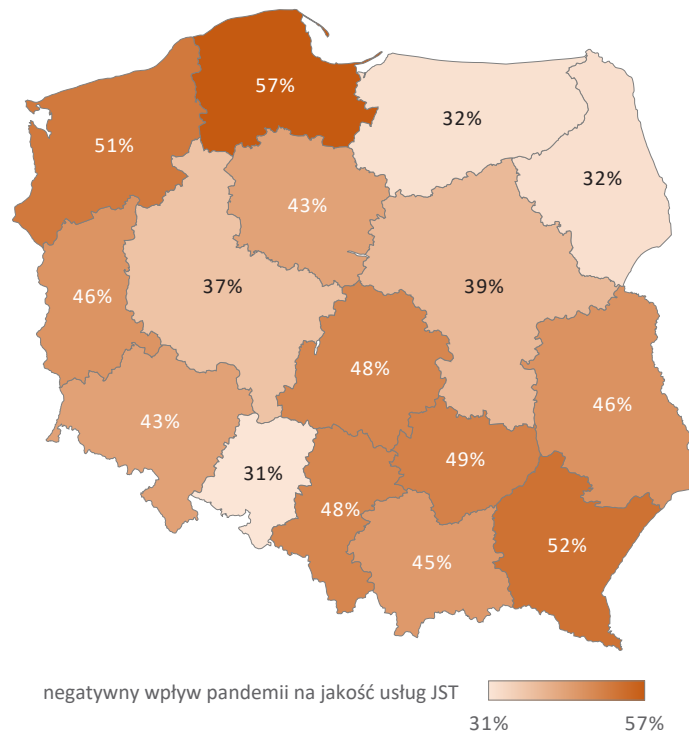
Negatywne skutki epidemii dla jakości usług publicznych były wyraźniejsze w samorządach, które jednocześnie zdecydowały się na większe ograniczenia wydatków. W grupie JST, które dokonały najmniejszych cięć w budżetach, na pogorszenie jakości usług publicznych wskazało 35% badanych. Z kolei w samorządach, które w związku z epidemią były zmuszone do wprowadzenia najdalej idących oszczędności, odsetek ten wzrósł o 15 punktów procentowych. Jeśli przyjrzymy się grupie JST wprowadzających największe oszczędności, to w przypadku gmin wiejskich odsetek wskazujących na negatywny wpływ pandemii na jakość usług wyniósł 53%, w gminach miejsko-wiejskich – 47%, w gminach miejskich – 43%, a w miastach na prawach powiatu – 50%. Niemniej jednostki z najdalej posuniętymi ograniczeniami wydatków częściej odnotowały poprawę jakości usług publicznych w związku z epidemią.

Ilustracja 30. Wpływ pandemii na jakość usług JST w zależności od poziomu sprawności działania lokalnej administracji

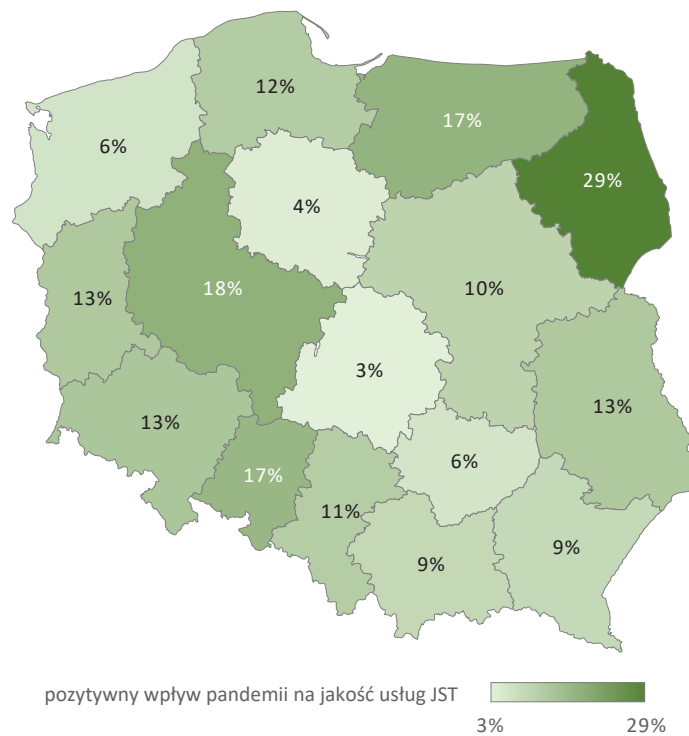


Odsetek gmin, które doświadczyły w związku z epidemią pogorszenia jakości usług publicznych, był zróżnicowany regionalnie. Na negatywny wpływ epidemii na jakość usług publicznych najczęściej wskazywali respondenci z województwa pomorskiego (57%) oraz południowej części kraju. Pozytywne aspekty wpływu epidemii dla jakości usług publicznych świadczonych przez lokalną administrację najczęściej wskazywali ankietowani z województwa podlaskiego.

Ilustracja 31. Kartogram – odsetek JST doświadczających negatywnego wpływu pandemii na jakość usług publicznych



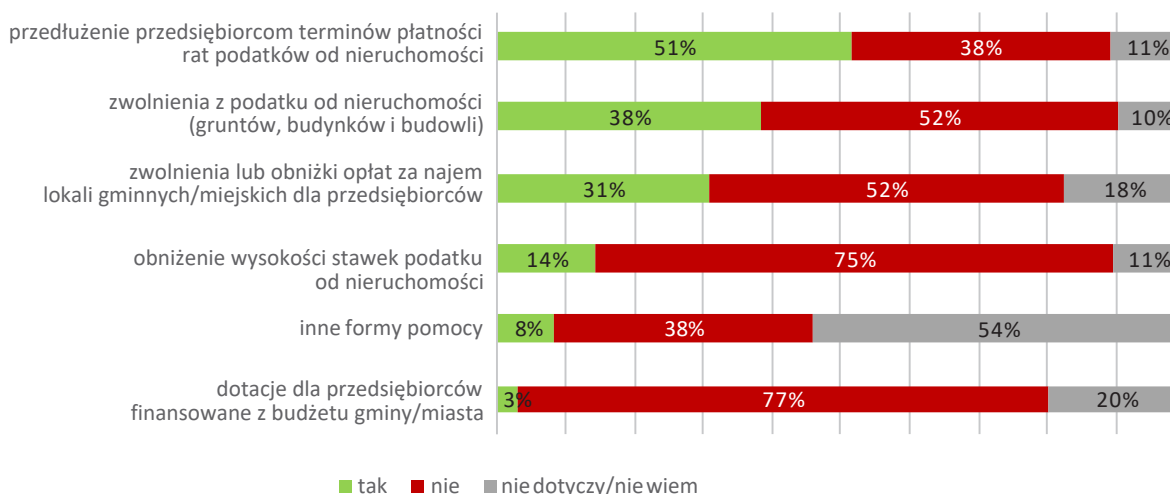
Ilustracja 32. Kartogram – odsetek JST doświadczających pozytywnego wpływu pandemii na jakość usług publicznych



Wsparcie dla przedsiębiorców w okresie epidemii

Epidemia okazała się trudnym okresem dla wielu firm w Polsce. Przedsiębiorcy w branżach najbardziej dotkniętych restrykcjami, które związane były z próbami ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa, ponieśli dotkliwe straty finansowe, a wiele firm splajtowało⁵. Jednostki samorządu lokalnego starały się wesprzeć firmy działające na swoim terenie, korzystając z dostępnych narzędzi – zwolnień z podatków od nieruchomości, opłat za najem lokali lub wydłużenia okresu na spłatę należności.

Ilustracja 33. Formy wsparcia dla przedsiębiorców stosowane przez JST w okresie epidemii

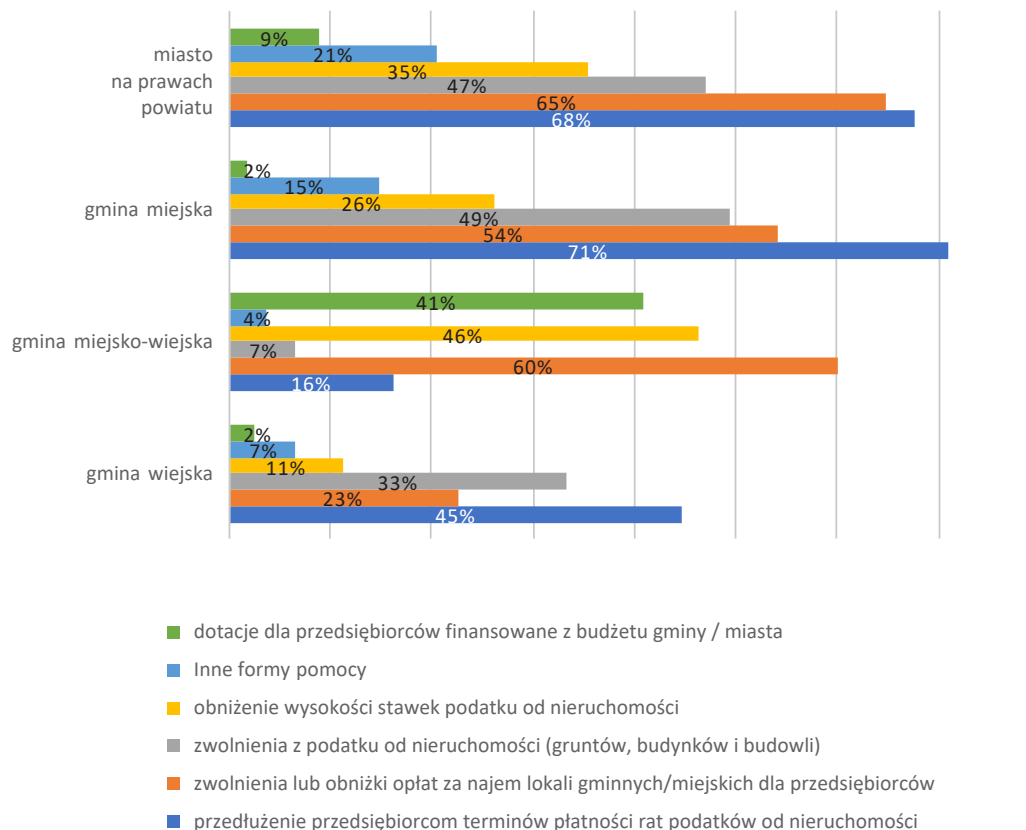


Najpowszechniejszą, stosowaną przez połowę badanych gmin i miast formą pomocy dla przedsiębiorców było przedłużenie terminów płatności rat podatków od nieruchomości. Popularne były również zwolnienia z podatku od nieruchomości (38%) oraz zwolnienia lub obniżki opłat za najem lokali gminnych/miejskich (31%). Obniżenie wysokości stawek podatku od nieruchomości należało do rzadkości – na tę formę pomocy wskazało zaledwie 14% ankietowanych. Specjalne dotacje dla przedsiębiorców finansowane z budżetu miasta lub gminy okazały się natomiast zupełnie marginalną formą pomocy.

Stosowanie każdej z form pomocy dla firm było wyraźnie częstsze w gminach miejskich i miastach niż w gminach wiejskich. Prawidłowość ta jest szczególnie wyraźna w przypadku zwolnień lub obniżek opłat za najem lokali gminnych, gdzie różnica między stosowaniem tej formy w miastach i gminach wiejskich kształtuje się na poziomie 42 punktów procentowych. Obserwacja ta nie zaskakuje, zważywszy że wynajmowanie gminnych lokali przedsiębiorcom przyjmuje większą skalę w samorządach miejskich. W gminach miejskich i miastach znacznie częściej niż w gminach wiejskich korzystano z przedłużenia terminów płatności rat podatków od nieruchomości.

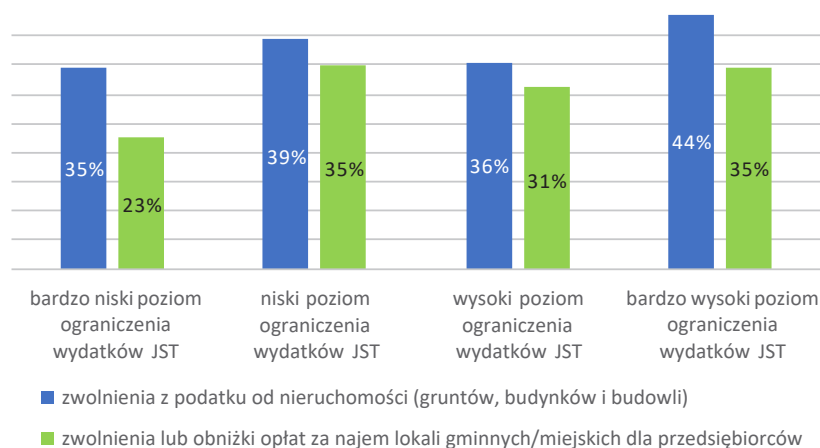
⁵ Jak wynika z raportu COFACE o niewypłacalności firm w Polsce, w pierwszym kwartale 2021 roku odnotowana liczba przypadków niewypłacalności firm wzrosła o 122% w stosunku do roku ubiegłego. Zdaniem autorów raportu skala wzrostu niewypłacalności „odzwierciedla sytuację rynkową związaną z obostrzeniami i kolejnymi lockdownami”. Najbardziej dotknięte branże to: transport, usługi i handel. Więcej: [informacja prasowa COFACE, 7 kwietnia 2021](#).

Ilustracja 34. Formy wsparcia dla przedsiębiorców stosowane przez JST w okresie epidemii w zależności od typu gminy



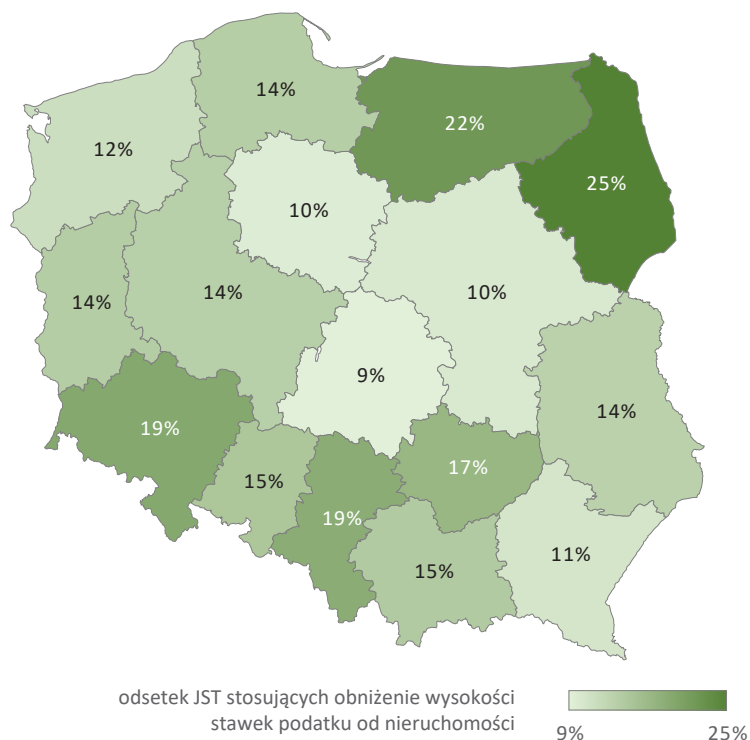
W samorządach, które znalazły się w grupie jednostek wprowadzających najszerzej zakrojone ograniczenia wydatków, jednocześnie częściej zgłaszano stosowanie zwolnień z podatku od nieruchomości oraz zwolnienia z opłat z najmu. Ograniczenie wpływów do gminnych budżetów wymagało najwyraźniej większych cięć wydatków.

Ilustracja 35. Zwolnienia z podatku od nieruchomości i opłat z najmu w zależności od poziomu ograniczenia wydatków w JST



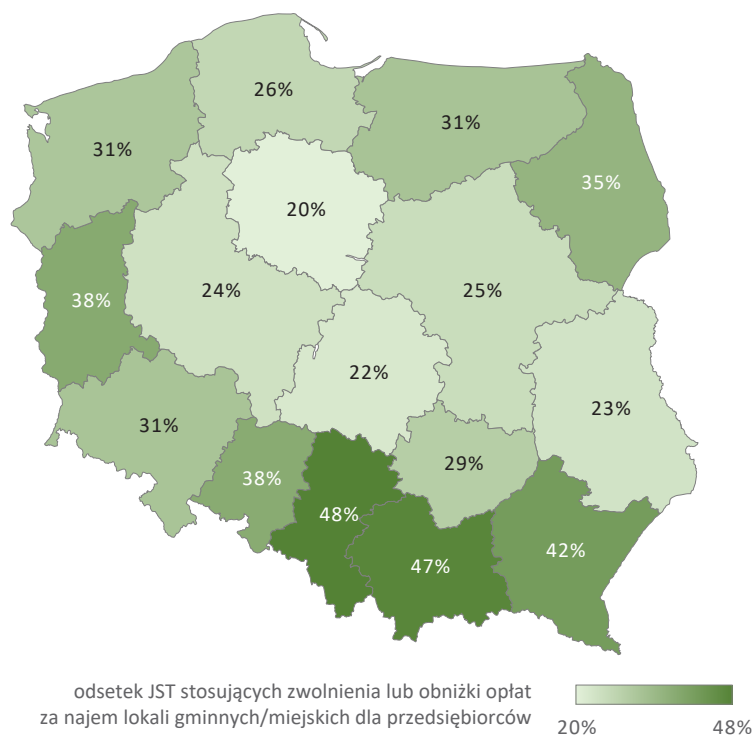
Częstość stosowania przez samorzady obydwu form pomocy dla lokalnych przedsiębiorców była zróżnicowana regionalnie. Na stosowanie zwolnień z podatku od nieruchomości najczęściej wskazywali ankietowani przedstawiciele gmin z północno-wschodnich województw, szczególnie z województwa podlaskiego (25%).

Ilustracja 36. Kartogram – odsetek JST stosujących obniżenie wysokości stawek podatku od nieruchomości



Z kolei zwolnienia lub obniżki opłat za najem lokali gminnych/miejskich dla przedsiębiorców były o wiele bardziej popularne w gminach z południowych województw – zwłaszcza śląskiego (48%) i małopolskiego (47%).

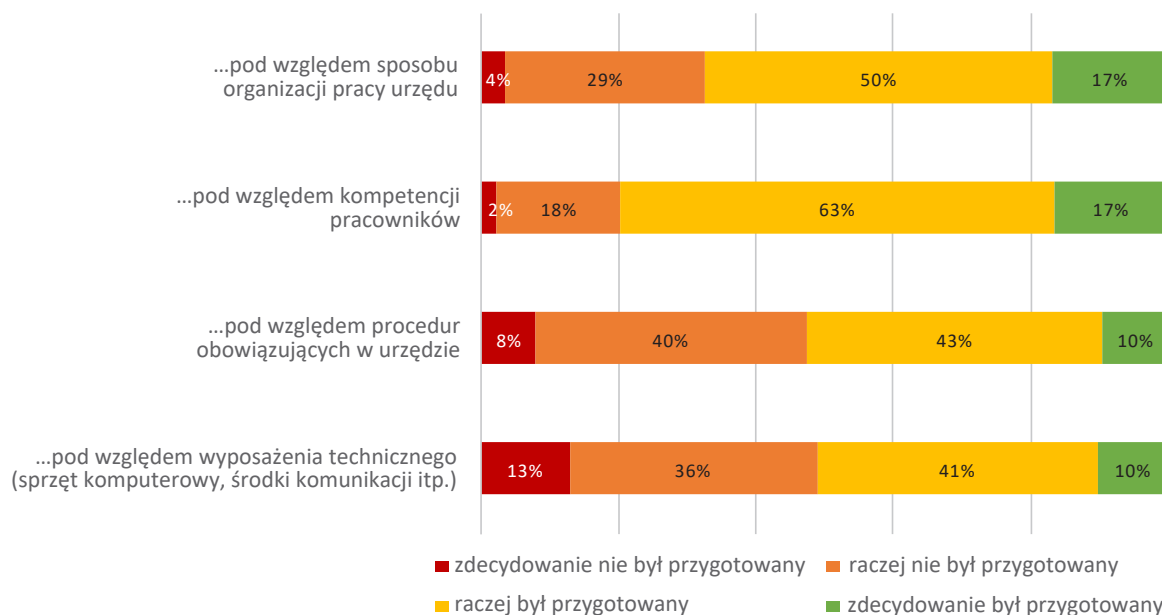
Ilustracja 37. Kartogram – odsetek JST stosujących zwolnienia lub obniżki opłat za najem lokali gminnych/miejskich dla przedsiębiorców



Ocena przygotowania JST do epidemii

Odpowiedzi sekretarzy gmin na pytania o ocenę stopnia przygotowania JST do epidemii odsłaniają dwa obszary deficytowe. Niemal połowa ankietowanych uznała, że ich jednostki samorządowe nie były przygotowane na wybuch epidemii pod względem procedur obowiązujących w ich urzędach oraz pod względem wyposażenia technicznego.

Ilustracja 38. Wykres ilustruje odpowiedź na pytanie:
W jakim stopniu Państwa urząd – z dzisiejszej perspektywy –
przygotowany był na sytuację nadzwyczajną, jaką był wybuch epidemii...



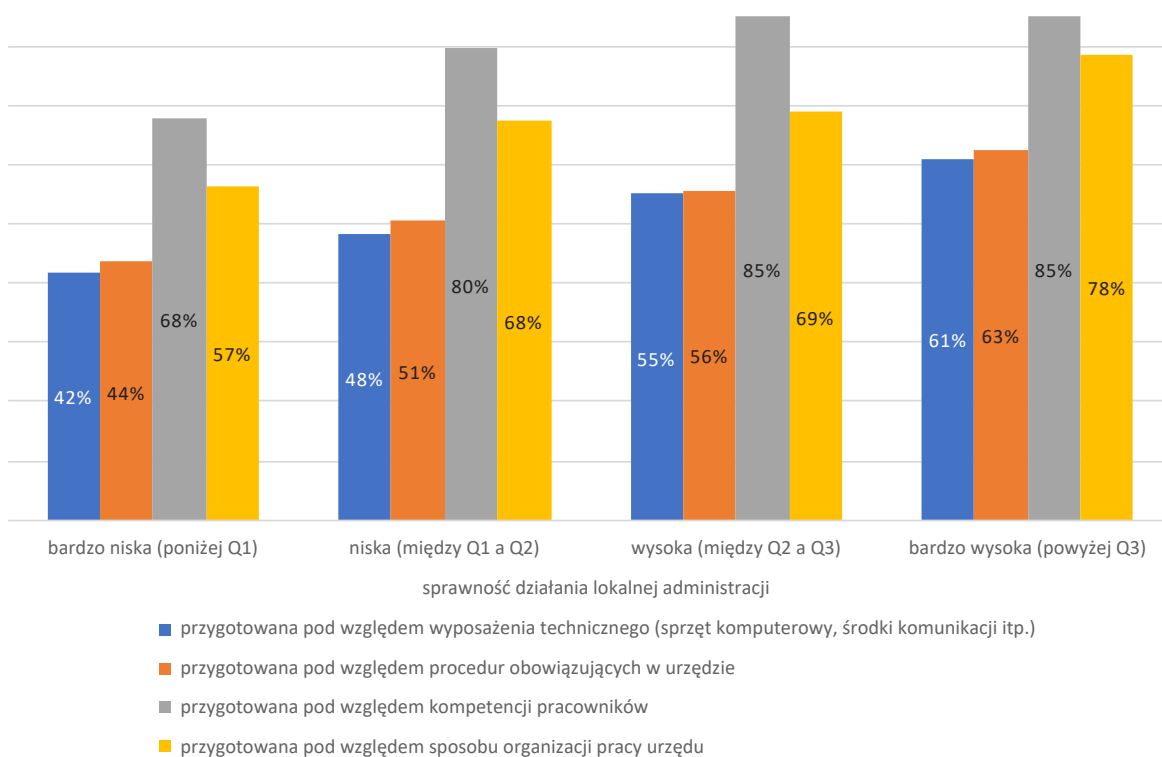
Ankietowani z miast na prawach powiatu częściej niż przedstawiciele pozostałych typów JST wskazywali, że ich jednostki były przygotowane na pandemię pod względem sposobu organizacji pracy urzędu i obowiązujących w nim procedur. Z kolei przedstawiciele gmin miejsko-wiejskich częściej niż pozostali wskazywali, że ich jednostki były przygotowane pod względem kompetencji pracowników. W gminach miejskich częściej niż w pozostałych typach JST deklarowano, iż jednostka była przygotowana na pandemię pod względem wyposażenia technicznego (sprzętu komputerowego, środków komunikacji).

Ilustracja 39. Przygotowanie JST do epidemii a typ samorządu



W analizie poziomu przygotowania JST do pandemii warto odwołać się do już wykorzystywanej kwartylowej miary opartej na samoocenie sprawności działania administracji lokalnej. Urzędy oceniane jako najsprawniejsze były również najlepiej przygotowane do wyzwań związanych z epidemią, przy czym najmocniejsze strony ich gotowości to kompetencje pracowników i sposób organizacji pracy urzędu.

Ilustracja 40. Przygotowanie JST do epidemii a sprawność lokalnej administracji



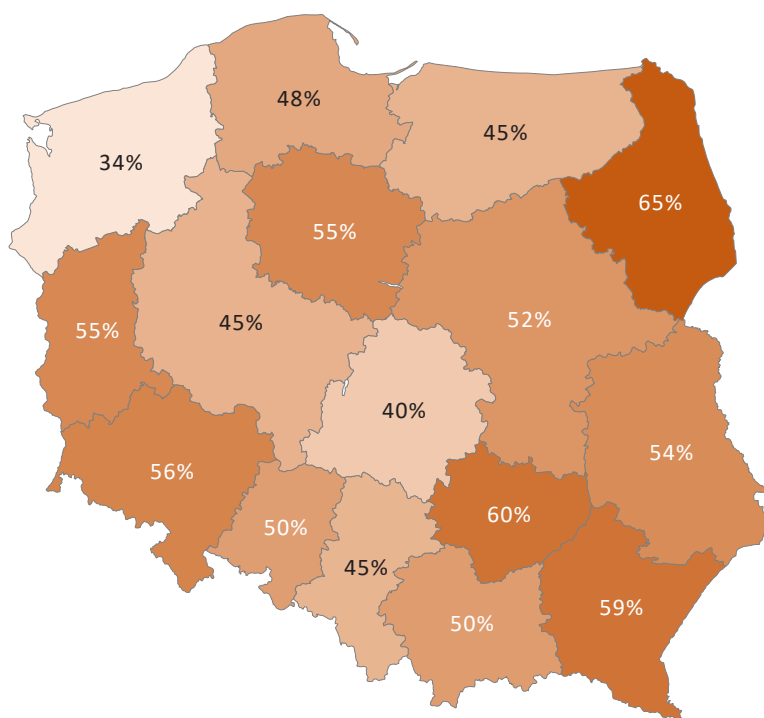
Interesujące okazało się terytorialne zróżnicowanie poziomu przygotowania JST na wybuch epidemii. Techniczne przygotowanie do pandemii najczęściej deklarowali przedstawiciele gmin i miast z województw podlaskiego, świętokrzyskiego i podkarpackiego. Najrzadziej przygotowanie pod względem sprzętu komputerowego i dostępu do środków komunikacji zgłaszały gminy z województwa zachodniopomorskiego i łódzkiego.

Liderami przygotowania pod względem procedur obowiązujących w urzędzie, poza – ponownie – województwem podlaskim, okazały się gminy z województwa świętokrzyskiego oraz opolskiego. Na przeciwnym krańcu skali znalazły się JST z północy kraju.

Przygotowanie kompetencyjne urzędników wobec wyzwań związanych z epidemią najczęściej deklarowali ankietowani z województwa lubuskiego, a najrzadziej przedstawiciele gmin z województwa warmińsko-mazurskiego, zachodnio-pomorskiego i dolnośląskiego. Niemniej, jak wynika z odpowiedzi sekretarzy z całej Polski, zdecydowana większość gmin była przygotowana na wybuch epidemii pod względem kompetencji osób zatrudnionych w urzędach.

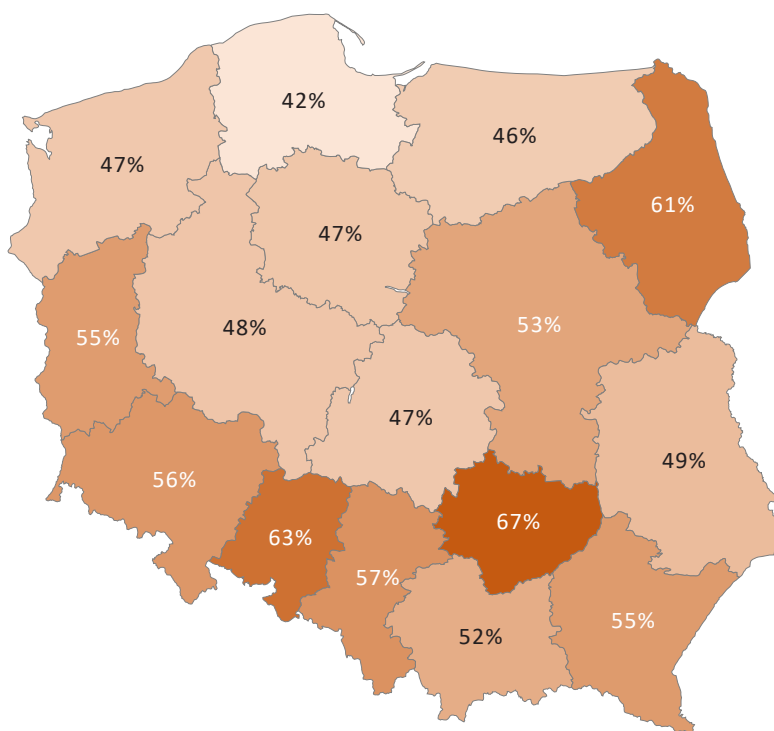
Przygotowanie do epidemii pod względem organizacji pracy najczęściej pozytywnie oceniali ankietowani z południowych województw – zwłaszcza opolskiego, śląskiego i świętokrzyskiego.

Ilustracja 41. Kartogram – odsetek JST, które były przygotowane na pandemię pod względem wyposażenia technicznego



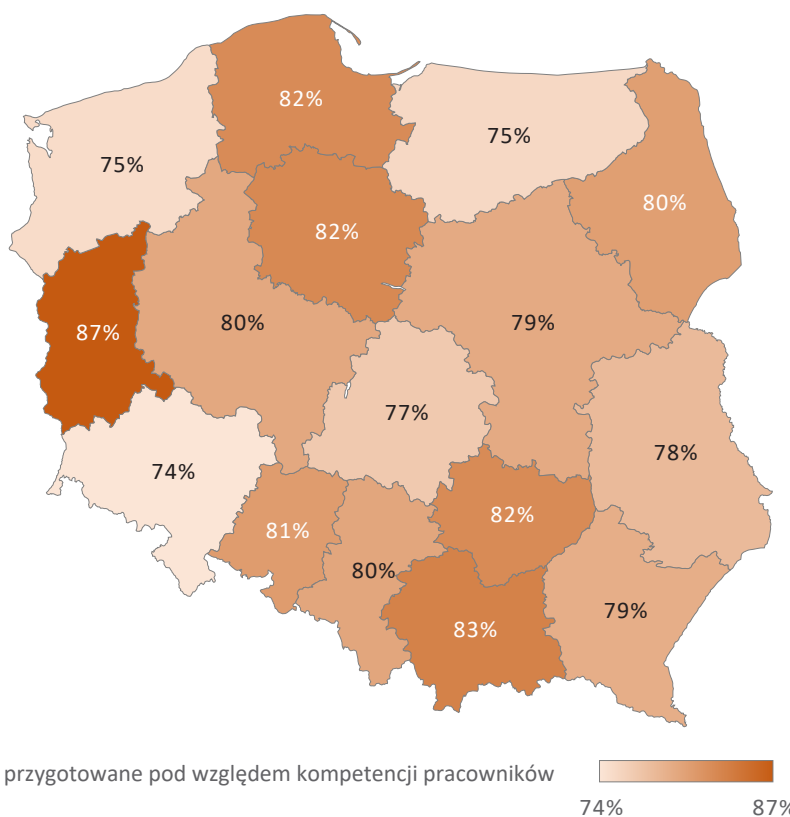
JST przygotowane pod względem wyposażenia technicznego (sprzęt komputerowy, środki komunikacji itp.) 34% 65%

Ilustracja 42. Kartogram – odsetek JST, które były przygotowane na pandemię pod względem proceduralnym

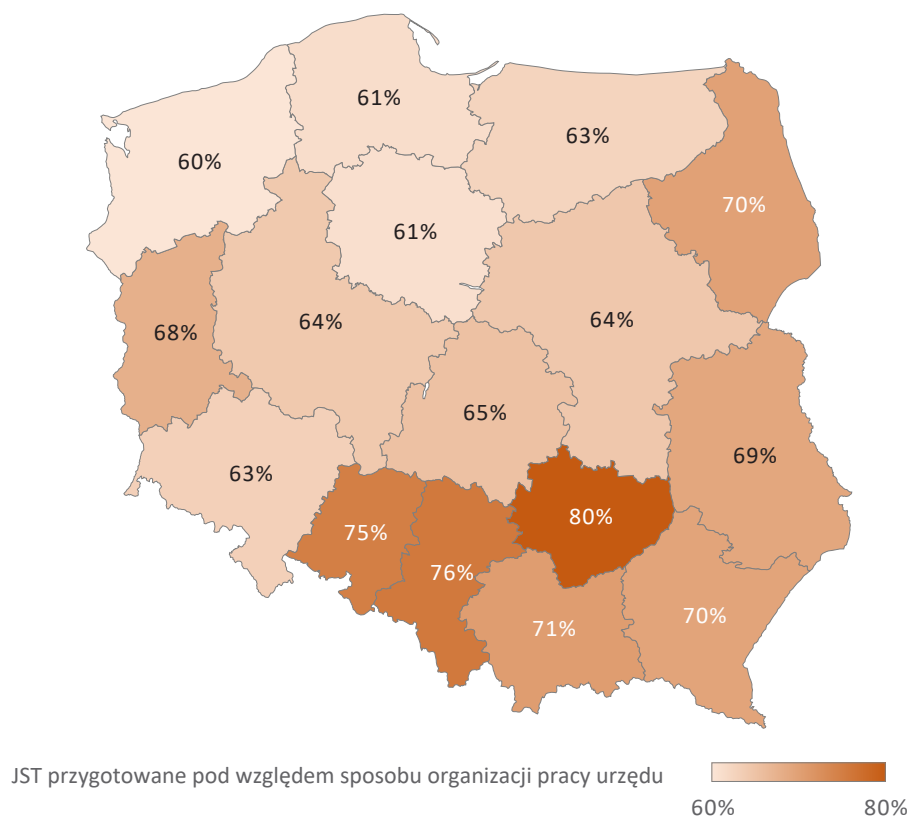


JST przygotowane pod względem procedur obowiązujących w urzędzie 42% 67%

Ilustracja 43. Kartogram – odsetek JST, które były przygotowane na pandemię pod względem kompetencji pracowników



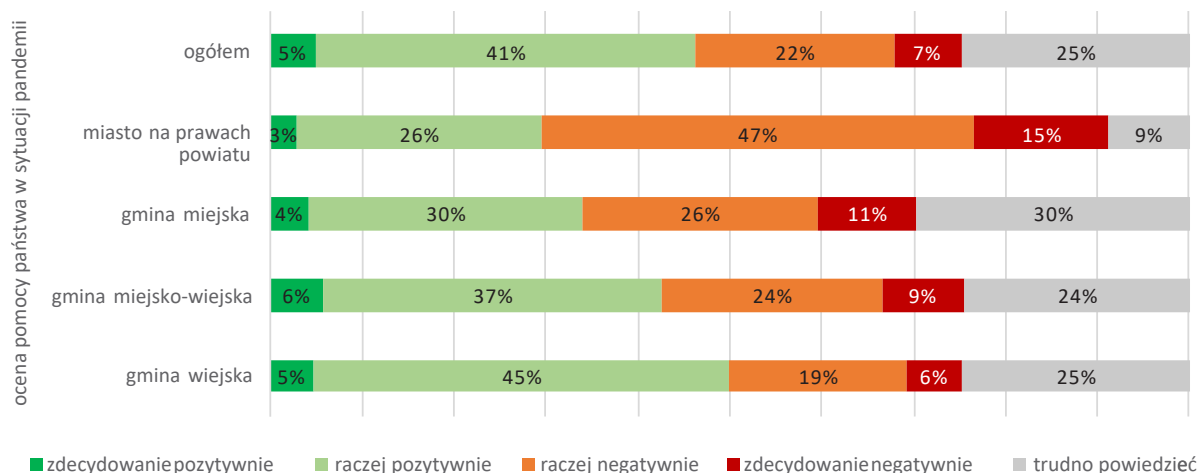
Ilustracja 44. Kartogram – odsetek JST, które były przygotowane na pandemię pod względem sposobu organizacji pracy urzędu



Pomoc państwa dla samorządów w okresie epidemii

Sekretarze 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. Na ogół przeważały odpowiedzi pozytywne (46%), w szczególności wśród przedstawicieli gmin wiejskich (50%), które – jak pokazały wcześniejsze 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.

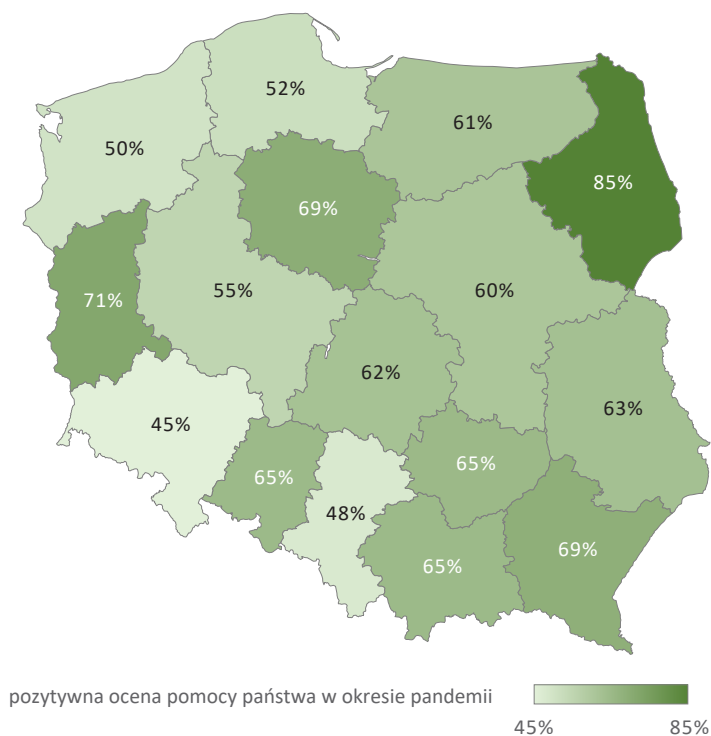
Ilustracja 45. Oceny pomocy państwa dla JST w okresie epidemii w zależności od typu gminy



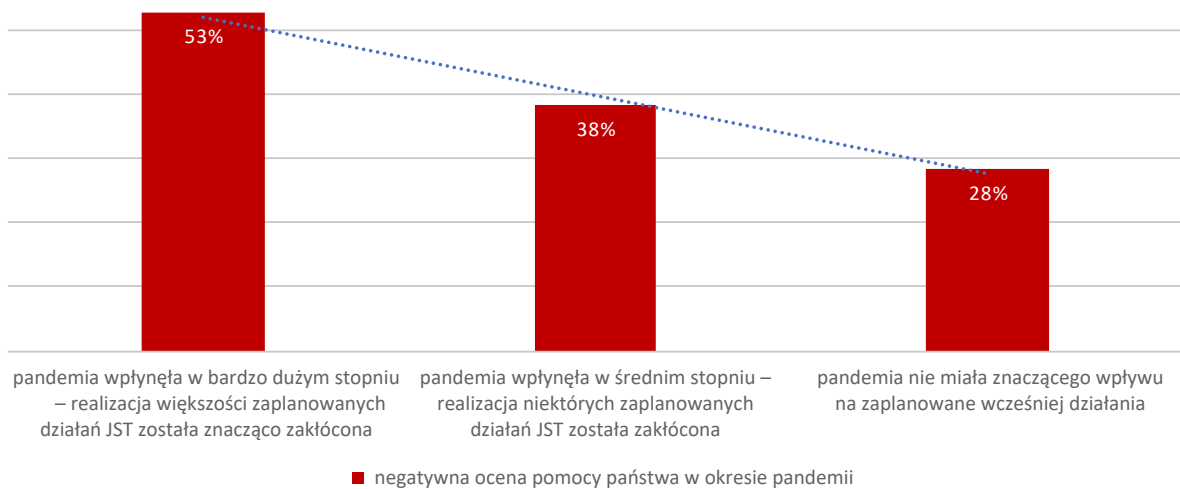
Oceny pomocy państwa dla JST dotkniętych skutkami epidemii są wyraźnie zróżnicowane terytorialnie. Rekordowo wysokie odsetki respondentów pozytywnie oceniających pomoc państwa dla jednostek samorządowych w okresie epidemii zanotowano w województwie podlaskim (85%) i lubuskim (71%). Najmniej usatysfakcjonowani pomocą państwa w tym okresie byli respondenci z województw dolnośląskiego (45%) i śląskiego (48%).

Krytyczny stosunek ankietowanych do pomocy państwa w okresie epidemii, jaką otrzymały ich jednostki samorządowe, zależy wyraźnie od tego, na ile epidemia zakłóciła faktyczną działalność JST. Tłumaczy to fenomen województwa podlaskiego, którego gminy i miasta relatywnie najrzadziej doświadczały znacznego negatywnego wpływu epidemii na realizację zaplanowanych działań.

Ilustracja 46. Kartogram – odsetek pozytywnych ocen pomocy państwa w okresie pandemii



Ilustracja 47. Negatywne oceny pomocy państwa w zależności od skali zakłóceń w realizacji planów JST spowodowanych pandemią



Podsumowanie

Zrealizowane badanie pozwoliło przybliżyć opinie przedstawicieli gmin i miast na temat skutków epidemii dla realizacji planów JST, pracy ich urzędników, finansów i jakości świadczonych usług.

Realizacja planów

- ▶ Pandemia zakłóciła realizację zaplanowanych działań w większości badanych JST – jej skutki szczególnie dotkliwie odczuły gminy miejskie i miasta na prawach powiatu.
- ▶ W opinii ponad 60% ankietowanych pandemia zakłóciła realizację niektórych z zaplanowanych działań w ich jednostkach. Na poważne skutki pandemii dla działalności JST wskazało 15% ogółu badanych sekretarzy gmin. Niemniej skala zakłóceń zależała od typu samorządu: wśród przedstawicieli miast na prawach powiatu na zakłócenie większości zaplanowanych działań wskazało 38% badanych, znacznie więcej niż w przypadku gmin wiejskich (12%).
- ▶ Zakłócenia realizacji zaplanowanych działań bezpośrednio wiążą się ze skalą koniecznych ograniczeń wydatków JST. W samorządach, w których ankietowani wskazywali na największy na tle pozostałych JST poziom ograniczeń wydatków, widoczny jest zarazem wyraźnie wyższy odsetek wskazań na bardzo duże zakłócenia w realizacji planów JST.
- ▶ Wyniki analiz wskazują, że pandemia w najmniejszym stopniu zakłóciła realizację planów jednostek o przeciętnym potencjale finansowo-kadrowym. Na poważniejsze zakłócenia działalności JST częściej wskazywali przedstawiciele jednostek o najniższym potencjale kadrowym i najskromniejszych zasobach finansowych oraz tych dysponujących największymi budżetami i o największym potencjale kadrowym. Zbyt skromne zasoby finansowo-kadrowe mogą okazać się niewystarczające w obliczu wyzwań, jakie przyniosła pandemia. Z kolei największe samorządy, mimo największego potencjału, muszą też mierzyć się z większą skalą trudności, które pojawiają się w gęściej zaludnionych i większych jednostkach samorządowych.
- ▶ Skala negatywnych skutków pandemii dla realizacji planów samorządów była wyraźnie zróżnicowana terytorialnie. W szczególności respondenci z jednostek samorządowych we wschodniej Polsce (województwa podlaskiego, lubelskiego i podkarpackiego) relatywnie najrzadziej wskazywali, aby w ich jednostkach realizacja większości zaplanowanych działań została znacząco zakłócona. Na bardzo duży, negatywny wpływ epidemii częściej wskazywali ankietowani z województwa śląskiego, świętokrzyskiego i mazowieckiego.

Praca w urzędach JST

- ▶ Pandemia przede wszystkim wpłynęła negatywnie na pracę urzędników z miast i gmin miejskich. W opinii 33% badanych praca większości pracowników ich jednostek uległa zakłóceniu lub wymagała zmian w związku z pandemią. W przypadku gmin miejskich (41%) i miast (44%) ten odsetek był znacznie wyższy niż w przypadku gmin wiejskich (30%). Na znaczącą dezorganizację pracy urzędników wskazywali częściej (różnica wyniosła 8 punktów procentowych) ankietowani z jednostek o najniższym na tle innych samorządów potencjale kadrowym niż z jednostek, które pod względem wartości indeksu potencjału kadrowego znalazły się w najwyższym kwartylu.
- ▶ Jak wynika z odpowiedzi ankietowanych sekretarzy gmin, stan epidemii w najmniejszym stopniu zakłócił pracę urzędników z województwa podlaskiego. Najczęściej na poważne zakłócenia pracy w swoich urzędach w związku z pandemią wskazywali ankietowani z północno-zachodniej Polski oraz z województwa śląskiego.

- ▶ W zdecydowanej większości (71%) JST w okresie pandemii wprowadzono pracę zdalną. Podczas gdy z tego rozwiązania korzystało 84% gmin miejskich, a w miastach na prawach powiatu było to w zasadzie rozwiązanie powszechne (wskazało na nie 94% ankietowanych), to w gminach wiejskich praca zdalna była rzadziej wykorzystywana (67%).
- ▶ Pracę zdalną nieco częściej (69%) wprowadzano w urzędach, które – zgodnie z deklaracjami badanych – były zdecydowanie przygotowane do epidemii pod względem wyposażenia technicznego, niż takich, w których deklarowano zdecydowany brak takiego przygotowania (65%). Widoczne jest również wyraźne zróżnicowanie terytorialne stosowania tego rozwiązania w JST – pracę zdalną dla większości lub wszystkich urzędników wprowadziło 41% badanych jednostek z województwa lubuskiego i 36% z województwa wielkopolskiego i zaledwie 14% JST z województwa podlaskiego i 17% z województwa lubelskiego.
- ▶ W przypadku 76% badanych JST część zatrudnionych w ich urzędach pracowników musiała wykonywać dodatkowe zadania związane z przeciwdziałaniem skutkom epidemii. Jednak na zmiany w zakresach obowiązków wskazywano znacznie częściej (48%) w wąskiej grupie JST, w których w związku z epidemią zdecydowana większość urzędników musiała wykonywać dodatkowe zadania. W przypadku większości JST, gdzie tylko część urzędników musiała wykonywać dodatkowe zadania, na zmiany zakresów obowiązków w związku z epidemią wskazało 19% ankietowanych.
- ▶ W kontekście mierzenia się z wyzwaniami, jakie pandemia przyniosła dla badanych JST, szczególnie ważne okazało się wcześniejsze przygotowanie pod względem odpowiednich procedur. W grupie badanych, którzy ocenili, że ich jednostki były zdecydowanie przygotowane na pandemię pod kątem procedur – odsetek zgłaszających znaczący, negatywny wpływ tego kryzysu na pracę urzędników wyniósł 29%. W grupie JST, które zostały określone przez ankietowanych jako nieprzygotowane na pandemię pod kątem procedur, odsetek ten był wyższy o 20 punktów procentowych.

Polityka kadrowa w urzędach

- ▶ Niemal wszyscy (96%) ankietowani zaprzeczyli, aby w ich jednostkach w wyniku epidemii zwolniono pracowników. Niemniej wyzwaniom związanym z pracą w okresie epidemii oraz niemal powszechnym zakłóceniom pracy większości urzędów towarzyszyły ograniczenia wydatków na politykę kadrową. Około 27% ankietowanych sekretarzy gmin wskazało na ograniczenie wydatków na szkolenia pracowników, ograniczenie wypłat premii dotyczyło 37% jednostek, a ograniczenia nagród dotyczyło 51% badanych JST.
- ▶ W przypadku urzędów, w których nie było potrzeby wykonywania dodatkowych zadań związanych z epidemią, 43% badanych zdecydowanie zaprzeczyło, aby w ich jednostkach ograniczono wydatki na szkolenia pracowników. Za to w przypadku grupy samorządów, gdzie zdecydowana większość urzędników wykonywała dodatkowe zadania, ograniczenia wydatków szkoleniowych potwierdziło 38% badanych.

Finanse JST

- ▶ W przypadku wielu jednostek samorządu lokalnego pandemia wymusiła cięcia wydatków. Największe ograniczenia wydatków wprowadzono w miastach na prawach powiatu, gdzie prawie 44% jednostek uplasowało się w kategorii charakteryzującej się największymi oszczędnościami. Dla ogółu gmin ten odsetek był niższy o 19 punktów procentowych. Najmniejszy poziom ograniczenia wydatków zaobserwowano w przypadku gmin wiejskich. W wymiarze regionalnym widoczne są różnice w skali ograniczeń wydatków JST wynikających z epidemii. Odsetek gmin wprowadzających

największe cięcia budżetów zarejestrowano w województwach warmińsko-mazurskim (35%), podlaskim (31%), wielkopolskim (31%) i dolnośląskim (30%).

- ▶ Największe cięcia wydatków dotyczyły promocji gminy/miasta (71% gmin ograniczyło wydatki), kultury (65%), sportu i rekreacji (60%). Na konieczność ograniczenia wydatków w bardzo dużym lub umiarkowanym stopniu najrzadziej wskazywano w przypadku takich pozycji jak: wydatki na utrzymanie czystości (które w okresie epidemii mogły wręcz wzrosnąć), wydatki oświatowe (po 16% JST wskazujących na oszczędności w tych kategoriach) i koszty funkcjonowania rady gminy/rady miasta.
- ▶ Inwestycje ograniczono w związku z pandemią najczęściej w miastach (56%) i gminach miejskich (37%), a najrzadziej w gminach wiejskich (28%). Warto zwrócić uwagę, że ankietowani z ponad jednej piątej badanych miast na prawach powiatu wskazali na bardzo duży stopień ograniczenia wydatków inwestycyjnych.

Jakość realizacji usług JST

- ▶ 44% ankietowanych wskazało na jednoznacznie negatywne skutki epidemii dla jakości usług publicznych ich JST. Warto jednak odnotować, że w miastach zauważalnie częściej (58%) niż w gminach wiejskich (45%) wskazywano na negatywny wpływ epidemii na jakość usług.
- ▶ Czynnikiem, który do pewnego stopnia chronił samorządy przed negatywnymi konsekwencjami epidemii dla jakości ich usług publicznych, była wysoka sprawność działania lokalnej administracji. W grupie JST zaklasyfikowanych do grupy jednostek z bardzo wysoką sprawnością działania lokalnej administracji negatywny wpływ pandemii na jakość usług zadeklarowało 32% badanych, a w grupie JST z najniższymi wartościami tego indeksu odsetek takich deklaracji był o 21 punktów procentowych wyższy.
- ▶ Na negatywny wpływ epidemii na jakość usług publicznych najczęściej wskazywali respondenci z województwa pomorskiego (57%) oraz południowej części kraju. Pozytywne aspekty wpływu epidemii dla jakości usług publicznych świadczonych przed lokalną administracją najczęściej wskazywali ankietowani z województwa podlaskiego.

Wsparcie dla przedsiębiorców w okresie epidemii

- ▶ 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%). Obniżenie wysokości stawek podatku od nieruchomości należało do rzadkości – na tę formę pomocy wskazało zaledwie 14% ankietowanych. Specjalne dotacje dla przedsiębiorców finansowane z budżetu miasta lub gminy okazały się natomiast zupełnie marginalną formą pomocy (3%).
- ▶ Stosowanie każdej z form pomocy dla firm było wyraźnie częstsze w gminach miejskich i miastach niż w gminach wiejskich. W przypadku zwolnień lub obniżek opłat za najem lokali gminnych różnica między stosowaniem tej formy w miastach i gminach wiejskich wyniosła 42 punktów procentowych.
- ▶ 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 południowych województw – zwłaszcza 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.
- ▶ 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 w nim procedur (62%). W gminach miejskich częściej (56%) niż w pozostałych typach JST (50%–51%) deklarowano, iż jednostka była przygotowana na pandemię pod względem wyposażenia technicznego (sprzętu komputerowego, środków komunikacji).
- ▶ Pod względem technicznym przygotowanie do pandemii najczęściej deklarowały JST z województw podlaskiego (65%), świętokrzyskiego (60%) i podkarpackiego (59%). Najrzadziej przygotowanie pod względem sprzętu komputerowego i dostępu do środków komunikacji zgłaszały gminy z województwa zachodniopomorskiego (34%) i łódzkiego (40%).
- ▶ Opinie na temat najlepszego poziomu przygotowania JST pod względem procedur obowiązujących w urzędzie najczęściej pojawiały się w gminach z województwa podlaskiego (61%), świętokrzyskiego (67%) oraz opolskiego (63%). Były to zarazem województwa, w których badani sekretarze gmin rzadziej wskazywali na negatywne skutki pandemii.
- ▶ Dobre przygotowanie kompetencyjne urzędników wobec wyzwań związanych z epidemią najczęściej deklarowali ankietowani z województwa lubuskiego (87%), a najrzadziej przedstawiciele gmin z województwa warmińsko-mazurskiego (75%), zachodnio-pomorskiego (75%) i dolnośląskiego (74%).
- ▶ Przygotowanie do epidemii pod względem organizacji pracy najczęściej pozytywnie oceniali ankietowani z południowych województw – zwłaszcza opolskiego (75%), śląskiego (76%) i świętokrzyskiego (80%).

Pomoc państwa dla samorządów 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. Przeważały odpowiedzi pozytywne (46%), w szczególności wśród przedstawicieli gmin wiejskich (50%).
- ▶ 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%).
- ▶ Krytyczny stosunek ankietowanych do pomocy państwa w okresie epidemii, jaką otrzymały ich jednostki samorządowe, zależy wyraźnie od tego, na ile epidemia zakłóciła faktyczną działalność JST.
- ▶ Wysokie odsetki respondentów pozytywnie oceniających pomoc państwa dla jednostek samorządowych w okresie epidemii zanotowano w województwie podlaskim (85%) i lubuskim (71%). Najmniej usatysfakcjonowani pomocą państwa w tym okresie byli respondenci z województw dolnośląskiego (45%) i śląskiego (48%).

© 2021 Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

Wszelkie prawa zastrzeżone.

ISBN 978-83-64748-15-8

