

Marek Klimek
ORCID 0000-0001-5908-4112
Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

Działania pomocowe jednostek samorządu terytorialnego wobec epidemii

Aid activities of local government units against epidemic

Wstęp

Trwająca obecnie epidemia koronawirusa niesie za sobą istotne wyzwania dla całego systemu administracji państwowej. Władze publiczne odpowiedzialne są za zaspokojenie potrzeb wszystkich obywateli. W tak trudnej sytuacji najważniejszym ich zadaniem staje się zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom poprzez działania ukierunkowane na ograniczenie poziomu epidemii oraz zapewnienie wsparcia osobom, które w jej wyniku ucierpiały. Kluczową rolę w tym zakresie pełni administracja rządowa, która wyznacza zarówno strategię działania w zakresie walki z epidemią, określa rolę i zadania poszczególnych służb, zapewnia środki niezbędne do ich realizacji, jak również określa przepisy porządkowe, do respektowania których zobowiązane jest całe społeczeństwo. Proces zmagania się z epidemią niewątpliwie stanowi ogromne wyzwanie dla systemu ochrony zdrowia. Należy również podkreślić, że epidemia pociąga za sobą poważne skutki nie tylko zdrowotne, ale również ekonomiczne, czy społeczne, których rzeczywistą skalę trudno w chwili obecnej precyzyjnie oszacować. Stanowi to poważne zagrożenie dla całej gospodarki w państwie, a konsekwencje trwającego zastoj u z pewnością będą odczuwane przez wiele następnych lat. Od samego początku epidemii w Polsce istotną rolę w procesie przeciwdziałania temu zagrożeniu, a zwłaszcza ograniczania jej skutków, pełni również

administracja samorządowa. Celem niniejszego opracowania jest ukazanie roli samorządu terytorialnego w procesie walki z epidemią koronawirusa SARS-CoV-2 w kontekście realizacji działań pomocowych w obszarze zdrowotnym, gospodarczym oraz społecznym.

Sytuacja samorządu w obliczu epidemii koronawirusa

Samorząd terytorialny, jako struktura organizacyjna społeczności lokalnej, odpowiedzialny jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców wyodrębnionego terytorium (gminy, powiatu, województwa), w tym również za zapewnienie im poczucia bezpieczeństwa. Działania samorządów w zakresie walki z epidemią powinny być ściśle zharmonizowane z działaniami administracji rządowej i jej podmiotów. Niewątpliwie jednak walka ta stanowi dla jednostek samorządu terytorialnego bardzo duże wyzwanie. W dużym stopniu wynika to z i tak trudnej sytuacji finansowej, w której wiele z nich funkcjonowało już przed pojawieniem się epidemii. Z raportu „Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2018” opublikowanego przez Departament Studiów Makroekonomicznych i Finansów Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że zadłużenie wszystkich jednostek samorządowych w Polsce z tytułu kredytów i pożyczek wyniosło 76 115,8 mln zł. (*Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2018*, 2019). Dodatkowo w ostatnich miesiącach (jeszcze przed pojawieniem się epidemii) wprowadzono w państwie nowe regulacje prawne, które skutkują ograniczeniem źródeł dochodowych samorządu i dalszym osłabieniem ich sytuacji finansowej. Należy tu wymienić zwłaszcza regulacje dotyczące ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych (m.in. obniżenie pierwszej stawki podatku PIT z 18 do 17% oraz zwolnienie z PIT-u osób do 26. roku życia), wzrost kosztów finansowania przez samorząd oświaty (wzrost wynagrodzeń nauczycieli bez odpowiedniego zwiększenia wysokości subwencji oświatowej przyznawanej samorządom), czy też wzrost płacy minimalnej. Obecnie trwający kryzys wywołany epidemią SARS-CoV-2 pogłębia tę trudną sytuację – skutkuje koniecznością ponoszenia zwiększonych wydatków, przy jednoczesnym ograniczeniu źródeł dochodowych samorządu (w tym zwłaszcza wpływów podatkowych).

Jak podkreśla Krzysztof Berenda (2020), trudna sytuacja, w jakiej współcześnie znalazły się jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, wynika z trzech podstawowych problemów związanych z epidemią koronawirusa. Pierwszym jest znaczne uszczuplenie dochodów własnych samorządu (zwłaszcza wpływów z podatków) będące skutkiem poważnych problemów, w jakich z powodu epidemii

znalazło się wielu przedsiębiorców i mieszkańców. Drugi czynnik to silna presja i oczekiwania ze strony przedsiębiorców odnośnie wsparcia i zapewnienia skutecznych rozwiązań minimalizujących skutki koronawirusa dla sektora biznesu. Trzecim uwarunkowaniem jest gwałtowny wzrost wydatków na działania związane z walką z epidemią (m. in. w obszarze służby zdrowia, pomocy społecznej, dezynfekcji miejsc użyteczności publicznej czy też komunikacji miejskiej).

Mimo że epidemia COVID-19 jeszcze się nie zakończyła, już teraz można mówić o destrukcyjnym jej wpływie na sytuację finansową wszystkich jednostek samorządowych. Tylko za I kwartał 2020 r. wpływy z podatków PIT i CIT, a także podatków i opłat lokalnych, czy świadczonych usług komunalnych były wyraźnie mniejsze niż w analogicznym okresie roku 2019. Z całą pewnością należy przyjąć założenie, że w następnych miesiącach skala tego problemu będzie narastała (*Samorządy lokalne: pomagamy, ale sami też potrzebujemy wsparcia*, 2020). Z danych zebranych ze 127 miast przez Związek Miast Polskich wynika, że w porównaniu z I kwartałem 2019 roku spadek dochodów z podatku PIT wynosi w nich 1,2% (*Dochody miast z udziałów we wpływach budżetu państwa z podatku PIT w I kwartale 2020*, 2020). Przykładowo, w Warszawie wpływy z tytułu PIT tylko w miesiącu marcu 2020 roku wyniosły ok. 335,6 mln zł., tj. o ponad 47,3 mln zł mniej niż w marcu 2019 roku i aż o ok. 81,2 mln zł mniej niż w marcu 2018 roku (spadek rok do roku aż o 15,7%) (Jadczak, Suchecka, Frątczak, 2020). W Krakowie nastąpił spadek dochodów z tego samego tytułu z 67,2 mln w marcu 2019 roku do 57,8 mln w marcu bieżącego roku. Dodatkowym problemem jest też odpływ turystów (w całym 2019 roku ponad 14 mln turystów zostawiło w tym mieście kwotę ponad 7,5 mln zł.) (Jadczak, Suchecka, Frątczak, 2020). Również w Gdańsku wpływy z podatku PIT są zdecydowanie niższe. O ile w marcu 2019 roku wyniosły one 45,8 mln zł, o tyle w marcu 2020 roku już tylko 38,5 mln zł. (Jadczak, Suchecka, Frątczak, 2020). Z szacunków budżetowych Urzędu Miasta w Poznaniu wynika, że do czerwca 2020 roku dochody miasta wynikające z mniejszych wpływów podatkowych mogą być niższe o ponad 330 mln zł. od zaplanowanych (przeszło 10%) (Jadczak, Suchecka, Frątczak, 2020). Ograniczone wpływy budżetowe występują nie tylko we wszystkich miastach, ale także w gminach wiejskich, powiatach i województwach. Co więcej, tak trudna sytuacja systematycznie pogłębia się z upływem każdego tygodnia. Zmusza to jednostki samorządu terytorialnego do szukania oszczędności, a nawet rezygnacji z wielu wcześniej zaplanowanych inwestycji.

W związku z trudną sytuacją samorządów liczne związki i organizacje samorządów wystosowały wiele stanowisk do władz rządowych, zwracając się o pomoc

dla samorządów w tak trudnej sytuacji w jakiej się znalazły, a w szczególności zwróciły się z prośbą o podjęcie regulacji prawnych umożliwiających im realizację zadań ustawowych w okresie kryzysu epidemicznego. W skierowanym do premiera Mateusza Morawieckiego liście Unii Metropolii Polskich z dnia 18 marca 2020 r., podpisanym przez prezydentów 12 największych miast Polski, czytamy: „Apelujemy do Rządu o podjęcie jak najszybszych i jak najlepszych działań, które pozwolą zapobiec kryzysowi gospodarczemu i finansowemu, jaki grozi jednostkom samorządu terytorialnego, a który może w efekcie doprowadzić do utraty możliwości realizacji przez gminy, miasta, powiaty czy samorządy województw zadań i usług na rzecz mieszkańców” (*List Unii Metropolii Polskich do Premiera Mateusza Morawieckiego z dn. 18 marca 2020 r.*, 2020). Podobne stanowiska przyjęły również inne organizacje i zrzeszenia związków samorządowych. Znalazły się w nich postulaty dotyczące wsparcia całego sektora komunalnego, w tym zwłaszcza ochrony finansów samorządu terytorialnego. Nie zabrakło również propozycji konkretnych rozwiązań. Najczęściej zgłaszane postulaty to: 1. zwiększenie udziału samorządów we wpływach z podatku PIT; 2. przyznanie samorządom subwencji rekompensującej, która stanowiłaby wyrównanie utraconych dochodów własnych w związku ze stosowaniem przepisów ustawy CoViD-19; 3. uruchomienie dodatkowych źródeł finansowych dla samorządu pochodzących z budżetu państwa oraz środków Unii Europejskiej; 4. zwiększenie na najbliższe lata limitu zadłużenia jednostek samorządowych; 5. zawieszenie tzw. Janosikowego (opłaty solidarnościowej) (*Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich w sprawie stanu epidemii CoViD-19 z dn. 17 marca 2020 r.*, 2020; *Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich w sprawie koniecznych rozwiązań w stanie epidemii z dn. 25 marca 2020 r.*, 2020; *Apel Zarządu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej do Pełnomocnika Rządu ds. Samorządu w sprawie niezbędnych rozwiązań dla jednostek samorządu terytorialnego w stanie kryzysu związanego z epidemią koronawirusa z dn. 18 marca 2020 r.*, 2020; *Stanowisko Zarządu Śląskiego Związku Gmin i Powiatów z dn. 24 kwietnia 2020 r. w sprawie sytuacji finansowej samorządów lokalnych w kontekście skutków pandemii koronawirusa*, 2020).

Wprowadzane przez państwo rozwiązania w postaci tzw. tarcz antykryzysowych, zawarte w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020r., poz. 374), ustawie z 16 kwietnia 2020r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 695), czy też w będącej w trakcie uchwalania ustawie o zmianie niektórych

ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (która w największym stopniu uwzględnia działania wspierające samorząd) w ocenie znacznej części samorządowców oraz ich związków są niewystarczające. Część zmian wynikających z tzw. tarcz antykryzysowych, w tym zwłaszcza zwiększenie limitów dopuszczalnego zadłużenia, samorządowcy oceniają pozytywnie, zwracając jednak jednocześnie uwagę, że stwarzają one również ryzyko dalszego wzrostu zadłużenia jednostek samorządowych (Kubicka-Żach, 2020). Przeważają jednak stanowiska negatywne. W ocenie wielu samorządowców propozycje rządu ujęte w tzw. tarczy antykryzysowej są niewystarczające i nie zabezpieczają w pełni interesów jednostek samorządu terytorialnego w tym trudnym okresie. Samorządowcy podkreślają, iż w okresie zastoju gospodarki samorządy tracą znaczne dochody z podatków od osób fizycznych i prawnych, a proponowane przez rząd regulacje nie rekompensują ich w wystarczającym stopniu (Kubicka-Żach, 2020; *Samorządy lokalne: pomagamy, ale sami też potrzebujemy wsparcia*, 2020; *Opinia robocza Zarządu Związku Miast Polskich o datowanej 10.04 br., roboczej wersji...*, 2020).

Jednostki samorządu terytorialnego pełnią istotną rolę w realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem skutkom trwającej epidemii. Na podstawie art. 10, ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020r., poz. 374) Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Zdrowia może nałożyć na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek wykonania określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19. W art. 10, ust. 3 ustawy określono zakres obowiązków możliwych do nałożenia w takiej sytuacji. Ponieważ byłyby to zadania zleczone z zakresu administracji rządowej, państwo powinno zapewnić odpowiednie środki finansowe na ich realizację. Ponadto na podstawie art. 11, ust. 1 ustawy właściwy terytorialnie wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, a także organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne, czy też samorządowe jednostki organizacyjne.

Realizacja zadań związanych z przeciwdziałaniem skutkom epidemii wymaga od samorządów zaangażowania znacznych środków finansowych. Stanowi to bardzo duże obciążenie dla i tak już skromnych ich możliwości finansowych. Dlatego bardzo korzystnym rozwiązaniem na poziomie samorządów wojewódzkich okazała się możliwość przeznaczenia na walkę ze skutkami epidemii niewykorzystanych dotąd funduszy Unii Europejskiej w ramach Regionalnych

Programów Operacyjnych. Znajdują się one w gestii urzędów marszałkowskich. Dzięki wyrażeniu zgody przez Komisję Europejską możliwe było przesunięcie tych środków z innych zaplanowanych działań i przeznaczenie ich na walkę z koronawirusem. Z szacunków Grant Thornton wynika, że do dn. 2 kwietnia 2020 r. samorzady wojewódzkie na walkę z pandemią SARS-CoV-2 przekierowały kwotę ponad 1,78 mld zł ze środków w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (Grant Thornton, 2020). Niektóre z województw (zachodniopomorskie, małopolskie i kujawsko-pomorskie) przesunęły na ten cel kwoty przekraczające 300 mln zł. Jedynie województwo pomorskie do dn. 2 kwietnia 2020 r. nie przekierowało żadnych środków z uwagi na fakt, iż najsprawniej ze wszystkich regionów rozdysponowało przysługującą mu pulę środków w okresie programowania 2014-2020 i niemal całą alokację już wykorzystano na zadania ujęte w RPO (Grant Thornton, 2020). Wysokość środków finansowych przesuniętych z Regionalnych Programów Operacyjnych na walkę ze skutkami COVID-19 jest zróżnicowana i wynosi: województwo zachodniopomorskie – 350 mln zł.; województwo małopolskie – 321 mln zł.; województwo kujawsko-pomorskie – 320 mln zł.; województwo łódzkie – 157,5 mln zł.; województwo mazowieckie 124,9 mln zł.; województwo śląskie – 110 mln zł.; województwo lubuskie – 70 mln zł.; województwo wielkopolskie 63,2 mln zł.; województwo opolskie – 58,6 mln zł.; województwo podkarpackie – 50 mln zł.; województwo lubelskie – 48 mln zł.; województwo dolnośląskie – 40 mln zł.; województwo świętokrzyskie – 32,4 mln zł.; województwo podlaskie – 22 mln zł. i województwo warmińsko-mazurskie – 9,7 mln zł. (Grant Thornton, 2020) Uruchomione w ten sposób fundusze samorzady wojewódzkie w zdecydowanej większości przeznaczyły na wsparcie służby zdrowia (57,4% środków), a następnie na wsparcie dla przedsiębiorców i ochronę miejsc pracy (33,6%) oraz – w najmniejszym stopniu – na preferencyjne pożyczki dla firm (9%) (Grant Thornton, 2020). Należy jednak dodać, że znaczna część samorządów (w tym również powiatowych oraz gminnych) przeznacza także własne środki finansowe – w ramach swoich możliwości – na walkę z epidemią. Samorzady występują również do rządu o przeznaczenie dodatkowych środków w formie dotacji na cele związane z walką z koronawirusem.

Obszary wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w walce z SARS-CoV-2

Analizując dotychczasowe zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w walkę z koronawirusem możemy wyróżnić 4 główne obszary ich interwencji:

- pierwszy obszar – wsparcie dla służby zdrowia,
- drugi obszar – wsparcie dla gospodarki,
- trzeci obszar – wsparcie dla jednostek pomocy społecznej,
- czwarty obszar – wsparcie dla mieszkańców.

Należy przy tym zaznaczyć, że działania wielu jednostek samorządowych w ramach każdego z wyodrębnionych obszarów mają zbliżony charakter jeśli chodzi o formy pomocy. Natomiast zakres tego wsparcia i wysokość nakładów finansowych są zróżnicowane. Przede wszystkim samorządy gminne (zwłaszcza gminy wiejskie) oraz powiatowe, nie dysponują tak dużymi możliwościami przeznaczenia środków jak samorządy wojewódzkie (zwłaszcza po wyrażeniu im zgody przez Komisję Europejską na zaangażowanie na ten cel środków z Regionalnych Programów Operacyjnych). Dla zobrazowania działań samorządu w zakresie walki z epidemią koronawirusa ukazano poniżej jedynie wybrane, przykładowe inicjatywy.

Działania samorządów w ramach pierwszego z wyodrębnionych obszarów przeznaczane są na wsparcie systemu ochrony zdrowia. W obliczu epidemii służba zdrowia pełni kluczową rolę w procesie diagnozowania oraz leczenia osób zakażonych koronawirusem. Walka z epidemią COVID-19 wiąże się jednak z koniecznością zdecydowanego zwiększenia wydatków publicznych na system ochrony zdrowia, który w Polsce od wielu lat zmagał się z poważnymi problemami organizacyjnymi i finansowymi. Środki przeznaczone przez samorządy województw na wsparcie systemu ochrony zdrowia trafiają zarówno do jednoimiennych szpitali zakaźnych, jak i do oddziałów zakaźnych w innych szpitalach, do szpitali, dla których organem prowadzącym jest samorząd wojewódzki, a także do szpitali powiatowych oraz do pozostałych placówek ochrony zdrowia i innych służb zaangażowanych w walkę z pandemią (do stacji sanitarno-epidemiologicznych, pogotowia ratunkowego, stacji krwiodawstwa itp.). Najczęściej środki przeznaczone są na zakup wyposażenia i sprzętu medycznego (aparatury medycznej i diagnostycznej), w tym zwłaszcza sprzętu do intensywnej terapii, respiratorów, aparatów USG, aparatów EKG, tomografów komputerowych, defibrylatorów i innego wyposażenia oddziałów intensywnej opieki medycznej (Grant Thornton, 2020). Część samorządów zdecydowało się również na zakup ambulansów przystosowanych do przewozu osób zakażonych koronawirusem. W obecnej sytuacji istnieje także bardzo duże zapotrzebowanie na sprzęt do dezynfekcji. W warunkach dużego narażenia pracowników służby zdrowia na zakażenie od pacjentów, niezbędne jest także zapewnienie bardzo dużej ilości sprzętu ochronnego. Są to przede wszystkim środki ochrony osobistej dla personelu

medycznego, pielęgniarstwa i ratowniczego (maseczki, kombinezony ochronne, osłony, maski, gogle, przyłbice ochronne, rękawiczki itp.). Duża pula środków finansowych przeznaczana jest także na zakup testów do diagnozowania personelu medycznego. Jako osoby mające stały kontakt z osobami zarażonymi pracownicy służby zdrowia są bowiem szczególnie narażeni na zakażenie. Niezbędne jest też wyposażenie laboratoriów w odpowiedni sprzęt.

Część środków przeznaczana jest przez samorządy na niezbędne prace remontowo-budowlane mające na celu przystosowanie pomieszczeń szpitalnych do zapewnienia właściwej opieki osobom zakażonym koronawirusem, a przy tym zapewniających odpowiednie warunki bezpieczeństwa dla personelu.

Jedną z największych inwestycji w tym obszarze poczynił samorząd województwa mazowieckiego, który specjalnym samolotem sprowadził z Chin ponad 14 ton środków ochrony osobistej dla personelu służby zdrowia za ponad 16 mln zł (był to pierwszy z dwóch zaplanowanych transportów). Z informacji zamieszczonych na stronie internetowej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego wynika, że zakupiono 3 mln maseczek ochronnych (w tym maseczek medycznych i chirurgicznych), 1 mln medycznych rękawiczek ochronnych, 30 tys. gogli, 30 tys. przyłbic medycznych i 640 termometrów do zdalnego pomiaru temperatury ciała. Ponadto zakupiono 7 tys. testów na obecność SARS-CoV-2 z przeznaczeniem dla pracowników służby zdrowia (Nalewajk, 2020). Dodatkowo samorząd województwa mazowieckiego zakupił 5 busów do przewozu osób zakażonych, a planowany jest także zakup ambulansów wyposażonych w nowoczesną aparaturę medyczną (Albrechcińska, 2020). Warto podkreślić również duże zaangażowanie samorządów powiatowych (a często również gminnych) w zakresie wsparcia szpitali o zasięgu powiatowym.

Drugim obszarem wsparcia jednostek samorządu terytorialnego podczas epidemii jest pomoc dla przedsiębiorców. W okresie społecznej kwarantanny nastąpił ogromny zastój w wielu dziedzinach gospodarki (produkcji, usług), czego skutkiem są poważne trudności ekonomiczne wielu przedsiębiorców, a nawet ich upadłość. Pociąga to za sobą również znaczny wzrost poziomu bezrobocia. Programy wsparcia dla lokalnej gospodarki wdrażają na swoim terenie samorządy wszystkich szczebli. Samorządy wojewódzkie 42,6% środków przesuniętych z Regionalnych Programów Operacyjnych na walkę z koronawirusem przeznaczyły na wsparcie przedsiębiorców – 33,6% tej kwoty zaplanowano na bezpośrednie dofinansowania dla firm i wsparcie osób tracących pracę, zaś 9% na niskooprocentowane pożyczki dla firm, mające uratować je przed utratą płynności finansowej podczas społecznej kwarantanny (Grant Thornton, 2020). Dochodzą

do tego fundusze własne samorządów oraz środki budżetu państwa. Dzięki ich wykorzystaniu wdrażane są programy wsparcia dla przedsiębiorców. Przykładem mogą być tutaj działania w ramach Małopolskiej Tarczy Antykryzysowej, w ramach której zaplanowano przeznaczenie ponad 230,5 mln zł na wsparcie sektora biznesu. Przedsiębiorcy, którzy w związku z pandemią koronawirusa znaleźli się w trudnej sytuacji ekonomicznej, mogą ubiegać się o bezzwrotne dotacje na utrzymanie miejsc pracy (tzw. bony rekompensacyjne). Inną formą wsparcia w ramach tej Tarczy jest możliwość ubiegania się przedsiębiorców o pożyczki na preferencyjnych, antykryzysowych warunkach (*Małopolska Tarcza Antykryzysowa – 736,5 mln zł na walkę z COVID-19 i jej skutkami*, 2020). W województwie dolnośląskim wdrażany jest Dolnośląski Pakiet Gospodarczy, w ramach którego zaplanowano wsparcie dla małych, średnich i dużych firm na kwotę ponad 1 mld zł (środki unijne i środki samorządu województwa). Pakiet ukierunkowany jest na złagodzenie skutków ekonomicznych trwającej epidemii wirusa SARS-CoV-2 poprzez szeroką ofertę działań osłonowych. Oparty jest na dwóch filarach: finansowym i koordynacyjno-doradczym. Wśród zaplanowanych działań należy wymienić m. in. dopłaty do wynagrodzeń, pożyczki, poręczenia, uproszczone zasady spłaty już zaciągniętych pożyczek i kredytów, czy też doradztwo (*Czym jest Dolnośląski Pakiet Gospodarczy?*, 2020). Podobne działania podejmowane są we wszystkich województwach.

Do najczęściej podejmowanych przez samorzady gminne działań w obszarze wsparcia przedsiębiorców w czasie epidemii należą: ulgi lub zwolnienia z podatków lokalnych (np. od nieruchomości, od środków transportu); ulgi, zwolnienia lub odroczenia terminów opłat czynszowych za najem lokali, których właścicielem jest gmina; doradztwo gospodarcze itp.

Trzecim obszarem wymagającym wsparcia ze strony jednostek samorządu terytorialnego są domy pomocy społecznej i inne instytucje opieki całodobowej. Pensjonariuszami domów pomocy społecznej są najczęściej osoby w podeszłym wieku, przewlekle somatycznie chore i niepełnosprawne. Są to osoby najbardziej narażone na ciężki przebieg zakażenia. Stan ich zdrowia często zwiększa ryzyko poważnych powikłań, a nawet zgonu w wyniku ewentualnego zakażenia COVID-19. Dodatkowo niepokojący jest przy tym fakt, że placówki zbiorowego pobytu są szczególnie narażone na szybkie i wręcz niekontrolowane rozprzestrzenianie się wirusa, zarówno wśród pensjonariuszy, jak i wśród pracowników. Świadczą o tym również doświadczenia związane z przebiegiem epidemii we Włoszech oraz w innych krajach. Problem ten zresztą zaistniał już w niektórych domach pomocy społecznej w Polsce. Istotnym w obliczu zagrożenia epidemią

problemem, z jakim zmagają się wiele domów pomocy społecznej w Polsce, jest brak personelu, zwłaszcza pielęgniarskiego. Częściowym rozwiązaniem tej kwestii może być przysługujące wojewodom prawo kierowania do tego typu placówek do pracy na czas epidemii pracowników zatrudnionych w innych instytucjach.

W tym obszarze dominuje pomoc kierowana przez samorządy gminne i powiatowe – organy prowadzące dla domów pomocy społecznej. Wsparcie obejmuje przede wszystkim zakup środków ochrony osobistej (maski, fartuchy), czy też sprzętu do dezynfekcji. Dodatkowo placówki te otrzymują pomoc ze strony państwa. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zaplanowało kwotę ponad 500 mln zł ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego na wsparcie instytucji opieki całodobowej (domów pomocy społecznej oraz jednostek pieczy zastępczej). Wsparcie dla dzieci przebywających w pieczy zastępczej obejmuje m. in. zakup wyposażenia potrzebnego do zdalnego nauczania (np. laptopów), zakup środków ochrony indywidualnej oraz wyposażenia do miejsc kwarantanny lub izolacji (*500 milionów złotych na szybką pomoc dla instytucji opieki całodobowej*, 2020). Ponadto w ramach projektów realizowanych przez wszystkie regionalne ośrodki polityki społecznej przewiduje się w szczególności podjęcie działań ukierunkowanych na zapewnienie bezpieczeństwa pensjonariuszom domów pomocy społecznej oraz zapobieganie rozprzestrzenianiu się COVID-19 w tego typu placówkach. Nie mniej istotne jest bezpieczeństwo personelu, stąd zaplanowane działania obejmują m. in. zakup środków ochrony indywidualnej, zapewnienie miejsc tymczasowego pobytu dla pracowników i mieszkańców DPS, zakup testów wykrywających COVID-19, dofinansowanie do wynagrodzeń oraz dofinansowanie tymczasowego zatrudnienia nowych pracowników. Na ten cel zaplanowano kwotę 350 mln zł ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (*500 milionów złotych na szybką pomoc dla instytucji opieki całodobowej*, 2020).

Kolejnym obszarem wsparcia samorządów w czasie pandemii jest pomoc kierowana bezpośrednio do mieszkańców. Możemy wymienić wiele inicjatyw w tym zakresie realizowanych przez samorządy wszystkich szczebli. Jedną z najpowszechniejszych inicjatyw jest dostarczanie maseczek. Zgodnie z §18 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 658 z późn. zm.) od dnia 16 kwietnia 2020 r. do odwołania nałożono w Polsce obowiązek zakrywania, przy pomocy odzieży lub jej części, maski albo maseczki, ust i nosa w miejscach ogólnodostępnych oraz w środkach publicznego transportu zbiorowego. Wiele samorządów zdecydowało się na

zakup maseczek oraz nieodpłatne rozdysponowanie ich wśród swoich mieszkańców (najczęściej jedna maseczka na 1 osobę).

Wobec zamknięcia na czas epidemii szkół i prowadzenia nauczania w systemie zdalnym niezwykle istotne stało się zapewnienie odpowiedniego wyposażenia dla uczniów nieposiadających komputerów bądź dostępu do internetu. Część samorządów zapewniło taką pomoc uczniom poprzez zakup i udostępnienie im tabletek, czy też laptopów.

Istotna jest również pomoc w robieniu zakupów i załatwianiu niezbędnych czynności życiowych dla osób starszych, niepełnosprawnych, czy też odbywających obowiązkową kwarantannę nałożoną przez służby sanitarne. Samorządy podejmowały w tym aspekcie współpracę z jednostkami ochotniczej straży pożarnej, kołami gospodyń wiejskich oraz z wolontariuszami w celu zapewnienia odpowiedniego wsparcia dla osób i rodzin potrzebujących pomocy. Dochodzi do tego oczywiście działalność służb pomocy społecznej, w tym także pracowników socjalnych. To niewątpliwie jedynie wybrane inicjatywy w tym zakresie.

Obecna sytuacja jest dynamiczna, zarówno jeśli chodzi o skalę epidemii koronawirusa, jak i zakres działań podejmowanych zarówno przez administrację rządową, jak i samorządową. Z pewnością jednak trwająca epidemia stanowi poważne wyzwanie dla budżetu całej administracji publicznej, w tym również dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wynika to zarówno z dużego ograniczenia ich dochodów (mniejsze wpływy z podatków itp.), jak i z konieczności ponoszenia znacznych wydatków na przeciwdziałanie epidemii i walkę z jej skutkami. Mimo to jednostki samorządu terytorialnego w sposób bardzo aktywny włączyły się we wspieranie instytucji państwa w walce z koronawirusem w wielu obszarach. Niezwykle istotne jest także, również w czasie trwania epidemii i mimo związanych z nią trudności finansowych oraz organizacyjnych, zapewnienie mieszkańcom stałego dostępu do usług publicznych na odpowiednim poziomie.

Zakończenie

Epidemia trwa i trudno jest określić zarówno dalszy jej przebieg, jak i rozmiar skutków, które spowoduje w wielu aspektach funkcjonowania państwa, społeczeństwa i gospodarki. Niezbędne jest stałe monitorowanie sytuacji i dostosowywanie do niej zakresu działań pomocowych, kierowanych szczególnie do osób i instytucji najbardziej narażonych na skutki epidemii. Powinna to być pomoc kompleksowa. Należy jednak podkreślić, że rola samorządu, tak jak i rola państwa w walce z epidemią koronawirusa nie zakończy się z chwilą jej ustania.

Z pewnością negatywnym skutkiem trwającej epidemii będzie kryzys gospodarczy, wzrost bezrobocia oraz liczby osób potrzebujących wsparcia ze strony systemu pomocy społecznej. Niezbędne będzie zapewnienie tym osobom i ich rodzinom odpowiedniej pomocy. To w dużym stopniu od samorządów będzie zależało również pobudzenie lokalnej gospodarki po okresie zastoju. Niezbędne działania w tym zakresie będą wymagały znacznych nakładów finansowych, z którymi samorządom trudno będzie sprostać bez odpowiedniego wsparcia ze strony państwa. Spadek dochodów samorządów z pewnością negatywnie wpłynie na ich kondycję finansową, co w wielu przypadkach może nie tylko uniemożliwić realizację jakichkolwiek inwestycji, ale wręcz stanowić zagrożenie dla realizacji wielu bieżących zadań. Dlatego celowym rozwiązaniem wydaje się utworzenie przez państwo systemu wsparcia finansowego dla samorządów, gwarantującego im również możliwość zaciągania kredytów na preferencyjnych warunkach. Po ustaniu epidemii niezbędne jest wypracowanie przez władze rządowe w porozumieniu z organizacjami reprezentującymi jednostki samorządowe porozumienia określającego kompleksowy plan wsparcia samorządów oraz wzajemnej partnerskiej współpracy na rzecz szybkiego powrotu gospodarki do stanu sprzed epidemii.

Abstract: The purpose of the article is to show the role of local government units in Poland in the process of fighting the coronavirus epidemic in the field of assistance. The ongoing epidemic remains a huge challenge for local governments. On the one hand, due to the stagnation of the economy, their own revenues have dropped significantly in recent times. On the other hand, they are obliged to deal with the high costs associated with combating the epidemic effects. The health care system, entrepreneurs, social welfare institutions and residents have become the most significant support areas.

Key words: epidemic, coronavirus, local government, healthcare, entrepreneurship

Streszczenie: Celem artykułu jest ukazanie roli jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w procesie walki z epidemią koronawirusa w zakresie działań pomocowych. Trwająca epidemia stanowi duże wyzwanie dla samorządów. Z jednej strony wskutek zastoju gospodarki w ostatnim czasie zdecydowanie spadły

dochody własne samorządów, zaś z drugiej strony muszą ponosić duże koszty związane z walką ze skutkami epidemii. Ich działania koncentrują się przede wszystkim na wsparciu: systemu ochrony zdrowia, przedsiębiorców, instytucji pomocy społecznej oraz mieszkańców.

Słowa kluczowe: epidemia, koronawirus, samorząd, ochrona zdrowia, przedsiębiorczość

Bibliografia

Źródła

- Główny Urząd Statystyczny, Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2018, Warszawa 2019.
- Grant Thornton, Unijne dotacje na walkę z COVID-19. Przesunięcia środków z Regionalnych Programów Operacyjnych w związku z pandemią koronawirusa, 6 kwietnia 2020.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r. poz. 658 z późn. zm.).
- Ustawa o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 – projekt.
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374).
- Ustawa z 16 kwietnia 2020r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 695).

Materiały internetowe:

- 500 milionów złotych na szybką pomoc dla instytucji opieki całodobowej, 06.05.2020, w: <https://www.gov.pl/web/rodzina/500-milionow-zlotych-na-szybka-pomoc-dla-instytucji-opieki-calodobowej?fbclid=IwAR2PcGHvuZyucOfyWd3Gt0heDg-F0NAVswi6uoMcyfWeQ-CE5nBuiX7d6MI> (dostęp dn. 06.05.2020).
- Albrechcińska E., *Informacja prasowa – #UEPOMAGA: Bus do przewozu osób zakażonych dotarł do stacji pogotowia w Radomiu*, 24.04.2020, w: <https://www.mazovia.pl/dla-mediow/informacje-prasowe/art,4766,upepomaga-bus-do-przewozu-osob-zakazonych-dotarl-do-stacji-pogotowia-w-radomiu.html> (dostęp dn. 06.05.2020).

- Apel Zarządu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej do Pełnomocnika Rządu ds. Samorządu w sprawie niezbędnych rozwiązań dla jednostek samorządu terytorialnego w stanie kryzysu związanego z epidemią koronawirusa z dn. 18 marca 2020 r.*, w: <http://www.zgwrp.pl> (dostęp dn. 06.05.2020).
- Berenda K., *Alert gospodarczy: Rola jednostek samorządu w powstrzymywaniu zapaści gospodarczej*, 06.04.2020, w: https://RMF24.pl/raporty/raport-koronawirus-z-chin/komentarze-ekspertow/news-alert-gospodarczy-rola-jednostek-samorządu-w-powstrzymywaniu,nId,4424551#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=firefox (dostęp dn. 06.05.2020).
- Czym jest Dolnośląski Pakiet Gospodarczy?*, w: <https://dolnoslaskipakiet.pl/> (dostęp dn. 06.05.2020).
- Dochody miast z udziałów we wpływach budżetu państwa z podatku PIT w I kwartale 2020*, 15.04.2020, <http://www.miasta.pl/aktualnosci/dochody-miast-z-udzialow-we-wplywach-budzetu-panstwa-z-podatku-pit-w-i-kwartale-2020> (dostęp dn. 06.05.2020).
- Jadczak Sz., Suchecka J., Frątczak Ł., *Koronawirus pustoszy budżety samorządów. „Będą poważne cięcia”*, 10.04.2020, <https://tvn24.pl/polska/spustoszenie-w-budzetach-samorządow-przez-koronawirusa-4551601> (dostęp dn. 06.05.2020).
- Kubicka-Żach K., *Samorzady oczekują innego wsparcia niż tarcza antykryzysowa*, 29.04.2020, <https://www.prawo.pl/samorzad/czesc-subwencji-ogolnej-rekompen sujacej-moglaby-rekompensowac,499915.html> (dostęp dn. 06.05.2020 r.).
- List Unii Metropolii Polskich do Premiera Mateusza Morawieckiego z dn. 18 marca 2020 r.*, w: <https://www.metropolie.pl/wp-content/uploads/2020/03/18.03.2020.-KO-RONAWIRUS-STANOWISKO-UMP-podpisy.pdf> (dostęp dn. 06.05.2020).
- Małopolska Tarcza Antykryzysowa – 736,5 mln zł na walkę z COVID-19 i jej skutkami*, w: <https://www.rpo.malopolska.pl/aktualnosci-fundusze-a-koronawirus/malopolska-tarcza-antykryzysowa-736-5-mln-zl-na-walke-z-covid-19-i-jej-skutkami> (dostęp dn. 06.05.2020).
- Nalewajk J., *Informacja prasowa - #COVID19: Samorząd Mazowsza sprowadził 14 ton środków ochrony osobistej*, 24.04.2020, w: <https://www.mazovia.pl/dla-mediow/informacje-prasowe/art,4767,covid19-samorzad-mazowsza-sprowadzil-14-ton-srodkow-ochrony-osobistej.html> (dostęp dn. 06.05.2020).
- Opinia robocza Zarządu Związku Miast Polskich o datowanej 10.04 br., roboczej wersji projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw*, 20.04.2020, w: <http://www.miasta.pl/aktualnosci/opinia-zarządu-zwiazku-o-tarczy-antykryzysowej> (dostęp dn. 06.05.2020).
- Samorzady lokalne: pomagamy, ale sami też potrzebujemy wsparcia*, 30.04.2020, w: <https://wspolnota.org.pl/news/samorzady-lokalne-pomagamy-ale-sami-tez-potrzebujemy-wsparcia> (dostęp dn. 06.05.2020).

Stanowisko Zarządu Śląskiego Związku Gmin i Powiatów z dn. 24 kwietnia 2020r. w sprawie sytuacji finansowej samorządów lokalnych w kontekście skutków pandemii koronawirusa, w: www.silesia.org.pl (dostęp dn. 06.05.2020).

Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich w sprawie stanu epidemii CoViD-19 z dn. 17 marca 2020r., w: www.miasta.pl (dostęp dn. 06.05.2020).

Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich w sprawie koniecznych rozwiązań w stanie epidemii z dn. 25 marca 2020r., w: www.miasta.pl (dostęp dn. 06.05.2020).