

Raport Samorząd: Pomędzy nadzwyczajnymi zadaniami a ograniczonymi możliwościami – samorząd terytorialny w czasie pandemii

Jakie działania mogą podjąć JST, aby uratować lokalne rynki pracy przed grożącym im kryzysem? Jakie rozwiązania należy wprowadzić w doborze źródeł finansowania inwestycji samorządów terytorialnych? W jaki sposób władza centralna może pomóc samorządom w rozwiązaniu problemu niedoboru mieszkań komunalnych? Grupa ekspertów think tanku Open Eyes Economy przygotowała *Raport Samorząd*, w którym przedstawia swoje spostrzeżenia i metody w zakresie: finansów samorządów, oświaty i działalności kulturalnej, a także pomocy społecznej i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W dokumencie pojawia się również szereg rozwiązań dotyczących inwestycji komunalnych i lokalnej przedsiębiorczości, ochrony lokalnych rynków pracy, mieszkalnictwa czy transportu publicznego. W *Raporcie* nie brakuje także komentarzy dotyczących relacji JST z władzą centralną. *Samorząd terytorialny powinien być traktowany przez administrację rządową jako partner, a nie petent* – grmią eksperci Open Eyes Economy w nowym *Raporcie Samorząd*.

Państwo uszczupla portfel samorządów

W *Raporcie Samorząd* eksperci odnoszą się do finansów samorządowych, wskazując m.in. problemy wywołane pandemią COVID-19, jak i te, które od dawna wymagają przeprowadzenia stosownych reform:

Kwota spadku wpływów z podatku PIT w I półroczu roku 2020 w stosunku do I półrocza roku 2019 dla wszystkich powiatów ziemskich i miast na prawach powiatu wyniosła ponad 1 mld zł, czyli ponad 7,37 proc. Spadek jest efektem obniżenia wpływów wskutek pandemii, ale także zeszłorocznej decyzji rządu o obniżeniu stawek PIT (z 18 do 17 proc.) oraz wprowadzeniu zerowego PIT-u dla osób poniżej 26. roku życia, bez zmiany sposobu wsparcia finansowego samorządów. Decyzję tę rząd podjął bez konsultacji ze stroną samorządową. Podobnie w projekcie rozporządzenia Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na temat wysokości minimalnego wynagrodzenia w roku 2021 (2800 zł brutto) napisano, iż finansowanie podwyżek w samorządowych jednostkach budżetowych odbędzie się w ramach środków pozostających w dyspozycji pracodawców.

W *Raporcie* pojawia się również krótka analiza sytuacji finansowej polskich samorządów:

Sytuacja finansowa JST staje się coraz bardziej dramatyczna. Wpływają na nią trzy czynniki:

- *finansowanie samorządów od początku ich istnienia planowano „niedomiarowo”;*
- *działania władz centralnych, które skutkują systematyczną erozją zdolności JST do finansowania istotnych zadań publicznych*
- *związany z pandemią spadek dochodów budżetowych, a tym samym zmniejszenie dochodów JST.*

Na to nałożyły się nadzwyczajne wydatki na zapewnienie bezpieczeństwa epidemicznego, w tym na spełnienie specjalnych warunków sanitarnych pozwalających na powrót uczniów do szkół. Ważne jest również to, iż JST są wciąż obciążane wydatkami na realizację szerokiego programu inwestycyjnego. Nie można ich ograniczyć lub wstrzymać zarówno z uwagi na zaciągnięte zobowiązania, jak i ze względu na potrzebę ustabilizowania sytuacji na rynku pracy.

W dokumencie poruszone zostały kwestie związane z dochodami własnymi samorządów oraz subwencją ogólną. Autorzy *Raportu* proponują szereg rozwiązań w kontekście podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku leśnego:

W miejsce dotychczasowych trzech podatków należy wprowadzić ujednolicony podatek gruntowy. Ze względu na niechęć obywateli do podatku katastralnego trudno jest zakładać, że nowy podatek gruntowy byłby typowym podatkiem ad valorem. Jako minimum należy postulować: uzależnienie maksymalnej wysokości podatku od lokalizacji nieruchomości (zróżnicowanie co najmniej międzywojewódzkie oraz pomiędzy stolicą województwa a jego resztą);

- uzależnienie maksymalnej wysokości podatku od dostępu poszczególnych nieruchomości do mediów (np. nieruchomości mające dostęp do wodociągu czy kanalizacji będą potencjalnie płaciły wyższy podatek); opodatkowanie gruntów niezabudowanych w zależności od ich przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Obecnie mamy do czynienia z paradoksalną sytuacją, w której właściciele gruntów walczą o zmianę ich przeznaczenia z rolnych na budowlane, po czym grunty traktują jako kapitał, płacąc podatek rolny (albo – przy niskich klasach bonitacyjnych – nie płacąc);*
- podwyższenie stawek podatku od nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe z wprowadzeniem ulgi podatkowej dla miejsca zamieszkania. Nieuzasadnione jest utrzymywanie preferencyjnych stawek w sytuacji, gdy dana osoba ma kilka mieszkań;*
- uporządkowanie sytuacji ogrodów przydomowych. W obecnym stanie prawnym bardzo często są one kwalifikowane jako użytek rolny i objęte podatkiem rolnym, nie zaś podatkiem od nieruchomości;*

Pojawia się również propozycja dotycząca renty planistycznej oraz opłat adiacenckich, a także opłaty skarbowej.

W miejsce dotychczas istniejących opłat należy wprowadzić jednolitą opłatę urbanistyczną, która umożliwiłaby wybudowanie niezbędnej infrastruktury technicznej i społecznej. Opłata taka byłaby należna z chwilą uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i zabezpieczana hipoteką na poszczególnych nieruchomościach. Do czasu eliminacji z prawa decyzji o warunkach zabudowy opłata urbanistyczna byłaby należna w przypadku wydania dla danej nieruchomości pozwolenia na budowę opartego na decyzji o warunkach zabudowy.

Konieczna jest zmiana zasady, zgodnie z którą opłata skarbową jest zawsze dochodem gminy. Należy ją uznać za dochód tego podmiotu, w związku z którym jest naliczana (w przypadku opłaty od czynności urzędowych). Udział w podatku PIT należy zamienić na samodzielne podatki przypadające poszczególnym JST. Będzie to miało walor edukacyjny, ale zlikwiduje możliwość decydowania przez rząd o wprowadzaniu ulg na poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tego źródła.

Kolejne tematy to oświata, „Janosikowe” oraz dotacje zlecone z zakresu administracji rządowej:

Należy zmienić system z opartego na podziale z góry ustalonej według wybranych kryteriów kwoty na taki, w którym subwencja naliczana jest na podstawie rzeczywistych kosztów realizacji zadań oświatowych. Tej zmianie musi towarzyszyć ustalenie zakresu odpowiedzialności państwa i JST za realizację zadań edukacyjnych. Niedopuszczalne są sytuacje, w których rząd ustala z nauczycielami podwyżkę ich wynagrodzeń, a konsekwencje finansowe tej zmiany przerzuca choćby w części na jednostki samorządu terytorialnego.

O reformie „janosikowego” mówi się już od lat, ale ze względu na mechanizmy polityczne nie udaje się jej przeprowadzić (duże sumy wpłaca relatywnie mała liczba jednostek, podczas gdy duża liczba jednostek otrzymuje niewielkie kwoty; oznacza to, że istnieje zdecydowana przewaga liczbowa beneficjentów nad płacącymi). Zmiany są jednak konieczne. Należy przyjąć, że część równoważąca/regionalna powinna służyć celom rozwojowym, a nie

wydatkom bieżącym. Pieniądze pochodzące z wpłat powinny być zatem rozdzielane w trybie konkursowym wśród samorządów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji finansowej. Sytuację tę należy przy tym oceniać kompleksowo, a nie jedynie poprzez poziom dochodów podatkowych.

Jeśli oświata nie stanie się przedmiotem zintegrowanych planów (krajowego oraz samorządowych), nie uda się uzyskać równowagi w wielu innych dziedzinach życia zbiorowego. Czas najwyższy zakończyć nieustanne zmienianie systemu edukacji, które wynika z doraźnych celów politycznych, a nie jest podyktowane długofalowymi względami merytorycznymi.

Ciągły niedobór pieniędzy na oświatę z budżetu centralnego oraz zainwestowanie środków własnych samorządów w zapewnienie stacjonarnego wyposażenia w różnych typach szkół, w tym w zlikwidowanych gimnazjach, negatywnie zweryfikowały ich gotowość do pracy zdalnej. Po reformie gimnazjalnej gminy zainwestowały pieniądze w budowę i wyposażanie gimnazjów, które w wielu miejscach mogły być prawdziwą wizytówką. Co więcej – wobec dotychczasowego modelu nauczania, opartego wyłącznie na nauczaniu klasowym, nie inwestowano w rozwijanie zdalnej edukacji, bo było to po prostu niepotrzebne.

Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci i starostowie powinni wspomagać proces przeniesienia lekcji do sieci. Do realizacji tego zadania powinny zostać wykorzystane wszystkie jednostki, które swoim zaangażowaniem mogą wesprzeć zdalną naukę:

- *biblioteki miejskie, powiatowe oraz gminne – przez otwarcie zbiorów, nagranie lekcji o literaturze, czytanie lektur,*
- *domy kultury – poprzez organizacje zajęć muzycznych i plastycznych, konkursów, wykładów online, projekcji filmów,*
- *ośrodki pomocy społecznej – w dotarciu do niezamożnych rodzin, w których z dużym prawdopodobieństwem nie ma sprzętu komputerowego czy dostępu do Internetu.*

Wsparcie inwestycji i lokalnej przedsiębiorczości

Eksperti poruszają również temat finansowania inwestycji komunalnych oraz przedsiębiorczości lokalnej:

Jednostki samorządu terytorialnego są dla sektora bankowego w dalszym ciągu stosunkowo wiarygodnym partnerem. Ryzyko kredytowe jest w ich przypadku minimalne. Dla jednostek gminnych narastającym problemem są natomiast koszty obsługi zadłużenia. Rozwiązaniem, które należy rozpatrywać w doborze źródeł finansowania, są instrumenty tzw. wtórnego rynku finansowego, w szczególności pożyczki komercyjne, obligacje samorządowe, leasing operacyjny bądź finansowy. Dotyczą one przede wszystkim finansowania zakupów produkcyjnych środków trwałych, z których korzystać mogą także spółki kapitałowe z udziałem skarbu gminy.

Eksperti zauważają, że ze względu na stan finansów możliwości inwestorskie JST zostały zachwiane, dlatego potrzebne są działania i decyzje nie tylko na szczeblu lokalnym, ale także krajowym – centralnym. Autorzy Raportu zalecają:

- *przygotowanie programu wsparcia dla realizacji niezbędnych inwestycji komunalnych, w formie krajowego programu operacyjnego, przy wykorzystaniu rezerw europejskich środków publicznych perspektywy 2014–2020, a także nowych propozycji Komisji Europejskiej;*
- *uproszczenie udzielania dofinansowania unijnego (zwłaszcza w ramach RPO) do niewielkich inwestycji z zachowaniem wymogu przedstawiania studiów wykonalności (np. w przypadku przebudowy „czarnych punktów” na sieci drogowej, woonerfów, aplikacji ułatwiających korzystanie z transportu publicznego, infrastruktury rowerowej, niskobudżetowej promocji zrównoważonych środków transportu, zakupu autobusów*

komunikacji publicznej – w tym spalinowych – przez gminy wiejskie i miejsko-wiejskie);

- uelastycznienie limitu zadłużenia budżetu samorządu lokalnego umożliwiające pozyskanie przez samorządy lokalne nowych kredytów na pokrycie tzw. „wkładu własnego”, niezbędnego w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych współfinansowanych z europejskich środków publicznych;*
- wprowadzenie mechanizmu „zwrotu” VAT od inwestycji samorządowych. W świetle prawa unijnego nie ma możliwości wprowadzenia podmiotowego zwolnienia z VAT dla jednostek samorządu terytorialnego, podobnie jak i bezpośredniego zwracania im wpłaconego podatku. Nie ma jednak przeszkód, aby ustanowić fundusz, którego wysokość w następnym roku budżetowym byłaby równa ogółowi uiszczanego przez jednostki samorządu terytorialnego VAT-u związanego z inwestycjami; zwiększenie dopuszczalnej skali dofinansowania ze środków budżetu państwa (Fundusz Dróg Samorządowych, Rezerwa Subwencji Oświatowej). Już w tej chwili pojawiają się pierwsze jednostki, które rezygnują z przyznanych w tym roku środków, bo nie mają możliwości pokrycia wymaganego poziomu wkładu własnego; wprowadzenie jawnych i przejrzystych kryteriów przyznawania środków z Funduszu Dróg Samorządowych. Obecnie reguły te są niejasne, umożliwiają przyznawanie pieniędzy na podstawie kryteriów umotywowanych partyjnie.*

Autorzy dokumentu przestrzegają również przed niebezpieczeństwem oparcia aktywności inwestycyjnej tylko na poluzowaniu rygoru zadłużeniowego. W ich opinii może to w dłuższej perspektywie doprowadzić do nałożenia dodatkowego kagańca na samorządy – przestaną one być samorządne, a staną się zależne od władzy centralnej, która będzie mogła dowolnie ratować „swoje” bądź „zatapiać” niewygodne dla niej jednostki.

Uratować lokalny rynek pracy

Autorzy *Raportu Samorządowego* komentują również sytuację na rynku pracy, którą zmieniła pandemia, a także wskazują możliwe wynikające z tego niebezpieczeństwa i odpowiedzi na nie:

Istnieje spore niebezpieczeństwo, że kryzys społeczny (w tym związany z pogarszającą się sytuacją na rynku pracy) nie został zażegnany, ale przesunięty w czasie. Być może stopa bezrobocia w skali kraju pod koniec roku nie będzie wysoka (rząd szacuje ją na ok. 8 proc.), jednak sytuacja na lokalnych rynkach może być bardzo trudna. Od kilku miesięcy liczba ofert pracy jest znacznie niższa, niż była na początku roku. Nie wiadomo też, jak w najbliższych miesiącach zachowają się przedsiębiorcy. Do tej pory decydowali się głównie na skracanie czasu pracy czy też nieprzedłużanie umów zatrudnionych na czas określony. W 2 kwartale liczba osób zatrudnionych na czas określony obniżyła się aż o 525 tys. r/r przy wzroście liczby osób zatrudnionych na czas nieokreślony o 287 tys. Dodatkowo ponad pół miliona osób pracowało ze zmniejszoną częścią etatu¹⁴. Nie wiadomo, ile firm zdecyduje się na zwolnienia pracowników po tym, jak skończy się czas utrzymania zatrudnienia potrzebny do otrzymania dotacji w ramach rządowych tarcz antykryzysowych. Część przedsiębiorstw będzie starała się utrzymać miejsca pracy, pamiętając jak trudno było pozyskać pracowników jeszcze parę miesięcy temu. Inni – jeśli nie poprawi się sytuacja z zamówieniami i sprzedażą towarów i usług – zaczną zmniejszać załogi. Potrzebna jest szybka interwencja PUP w przypadku zwolnień grupowych. Należy do tego wykorzystać dostępne pieniądze z Funduszu Pracy oraz Europejskiego Funduszu Społecznego, by nie dopuścić do trwałego bezrobocia zwalnianych pracowników. Ważne jest utrzymywanie psychologicznego stanu gotowości do zatrudnienia – łączy się to z intensywną aktywizacją wyprzedzającą, zapobiegającą przejściu w stan długotrwałego bezrobocia.

Ekspert twardzą, że możliwe gwałtowne zmiany na rynku pracy wymagają również działań i decyzji na szczeblu centralnym. Są to ich zdaniem:

- *zmiany w zasadach dofinansowania kursów z Krajowego Funduszu Szkoleniowego i w ramach Podmiotowego Systemu Finansowania EFS;*
- *objęcie interwencją publiczną z poziomu krajowego i regionalnego gmin dotkniętych zwolnieniami grupowymi i wykazujących cechy bezrobocia strukturalnego ze względu na monofunkcyjny rynek pracy*
- *wykorzystanie doświadczeń okresu pandemii do upowszechnienia pracy zdalnej w różnych aktywnościach zawodowych, co przyniesie oszczędności zarówno dla pracodawców, jak i pracowników. Wymaga to jednak wprowadzenia zmian w Kodeksie pracy w zakresie np. organizacji i rozliczania pracy zdalnej, zwrotu kosztów za używanie prywatnych zasobów (telefonu, komputera, wifi) do celów służbowych, uregulowanie kwestii wypadków podczas wykonywania pracy zdalnej;*
- *bezwzględne wykorzystanie czasu pandemii do budowania potencjału w zakresie e-administracji; zdalne nauczanie w szkołach, zdalna praca w biurach i urzędach to wielka szansa także dla samorządów.*

Zmiany na rynku mieszkaniowym

Autorzy odnoszą się również do sytuacji mieszkaniowej w Polsce, wskazując m.in. na potrzebę zmiany Ustawy o ochronie praw lokatorów:

Problem samodzielnego mieszkania dla wszystkich rodzin i gospodarstw domowych wciąż nie jest rozwiązany. Z ostatnich badań Ministerstwa Rozwoju wynika, że ok. 1,7 mln osób mieszka wspólnie z innymi rodzinami, choć chciałoby samodzielnie. Części osób dorosłych nie stać na kupno własnego lokum, a wciąż brakuje mieszkań na wynajem długoterminowy. Samorządy lokalne mogą spełnić istotną rolę na rynku mieszkaniowym w Polsce. Mogą zwiększyć liczbę mieszkań komunalnych (w tym wynajmowanych na cele socjalne), a także mieszkań przewidzianych pod wynajem rynkowy. Wymaga to jednak ze strony władzy centralnej:

- *zagwarantowania gminom stabilności stanu prawnego. Nie może istnieć ryzyko, że w imię kolejnych potrzeb politycznych znów zostanie rzucona idea uwłaszczenia (tak jak się ostatnio np. w przypadku użytkownika wieczystego). Jednostki samorządu terytorialnego muszą mieć pewność, że inwestowanie nie skończy się wzbogaceniem osób, które staną się najemcami mieszkań,*
- *wprowadzenia ułatwień w zasadach wynajmu lokali komunalnych, aby zapewnić gminom możliwość efektywnego zarządzania zasobem mieszkaniowym, w tym możliwość przenoszenia najemców między poszczególnymi lokalami.*

Rozwiązania zawarte w Ustawie o ochronie praw lokatorów sprawiają, że w przypadku większości mieszkań komunalnych gminy nie mają możliwości weryfikacji dochodów najemców. Dopuszcza się to jedynie w przypadku umów podpisanych po 19 kwietnia 2019 r. Sprawia to, że wiele osób, które zajmują te mieszkania, nie kwalifikowałoby się do tego typu wsparcia. W Niemczech rocznie około 10 proc. osób opuszcza mieszkania komunalne, oddając je do dyspozycji następcom, ponieważ te 10 proc. uprawnionych przekracza dochód minimalny pozwalający im korzystać z takich lokali. W Polsce również powinno się wprowadzić regulacje uzależniające wysokość najmu od dochodów – osoby zarabiające więcej miałyby prawo do stabilnego najmu, ale nie do czynszów komunalnych. Brak takiego rozwiązania skutkuje także i tym, iż mieszkania komunalne zajmują często funkcjonariusze publiczni albo osoby związane z polityką. Ogranicza to i tak niewystarczającą podaż tego typu lokali.

Co z transportem publicznym?

W dokumencie pojawia się też komentarz dotyczący transportu publicznego, który w czasie konieczności zachowania społecznego dystansu znalazł się w specyficznej sytuacji:

Najbardziej narażonym na bankructwa przewoźników sektorem transportu są autobusowe liniowe przewozy pozamiejskie. Trzeba podjąć działania, które pozwolą uniknąć załamania tego sektora gospodarki i jego późniejszej, kosztownej odbudowy w celu zapewnienia dojazdów do szkół. W tym celu pieniądze przeznaczone w budżecie na dopłaty do ulg ustawowych (ok. 700 mln zł rocznie) oraz z Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych (ok. 800 mln zł rocznie) powinny być w trybie pilnym przekazane samorządom powiatowym i (w mniejszej skali) wojewódzkim w celu dofinansowania siatki połączeń powiatowych i wojewódzkich objętych obowiązkiem służby publicznej (dotacja celowa). Powinno się to wiązać ze zmianą systemu ustalania połączeń objętych obowiązkiem służby publicznej i możliwością wprowadzania dla tych połączeń prawa wyłącznego.

Spółeczeństwo obywatelskie

Autorzy Raportu Samorządowego zaproponowali także zmiany legislacyjne, które ich zdaniem pomogą wzmocnić społeczeństwo obywatelskie. Są to m.in.:

- *wypracowanie nowych przepisów dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej;*
- *uporządkowanie i uelastycznienie przepisów dotyczących budżetu obywatelskiego. Wprowadzony bez większego zastanowienia wymóg wyboru projektów wyłącznie w bezpośrednim głosowaniu sprowadził go do rangi trudnego w przeprowadzeniu plebiscytu. Doceniając znaczenie budżetu obywatelskiego, należy zwiększyć samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu dotyczących go zasad proceduralnych;*
- *podział jednostek pomocniczych gminy na dwie grupy – jednostki stanowiące w praktyce narzędzie wewnętrznej dekoncentracji zadań (typowym przykładem są tu dzielnice w wielkich miastach) i narzędzia organizacji społeczeństwa (typowym przykładem są tu sołectwa). Konieczne jest zróżnicowanie dedykowanych im mechanizmów uczestnictwa w zarządzaniu daną jednostką samorządu terytorialnego.*

Eksperti proponują również szereg praktyk mających na celu wzmocnienie zaufania obywatela do samorządu oraz motywację do zaangażowania w sprawy lokalne. Według nich należy:

- *pokazać w sposób przejrzysty i zrozumiały – na dedykowanej temu stronie – wydatków budżetowych i planowanych zmian (przykładem takiego rozwiązania jest gdański cennik miejski);*
- *stworzyć możliwość organizowania paneli obywatelskich (przykładem dobrej praktyki jest Łódzki Panel Obywatelski „Zieleń w mieście”);*
- *zwrócić uwagę na potrzebę stworzenia miejsc spotkań lokalnych, gdzie można wspólnie dyskutować nad rozwiązaniem problemów; istnienie takich miejsc jest ważne dla tworzenia się lokalnych społeczności (przykładem dobrej praktyki jest Laboratorium Innowacji Społecznych utworzone przez Urząd Miasta w Gdyni);*
- *stworzyć platformy służące do łatwego i bezpośredniego wysyłania przez mieszkańców alertów, które pozwalają nie tylko na zgłaszanie awarii, ale są też skutecznym narzędziem w komunikacji między interesariuszami a realizatorami usług (przykładem dobrej praktyki jest aplikacja CiTTY uruchomiona przez Urząd Miasta w Białymstoku).*

W dalszej części dokumentu czytamy m.in.:

Specyfika obszarów wiejskich sprawia, że obywatele niechętnie włączają się tam w procesy, które dotyczą wszystkich tak samo. Hamulcem w angażowaniu publicznym jest obawa, że będzie się oszukany – „ogranym”. Mieszkańcy zwykle włączają się w procesy publiczne tylko

wtedy, gdy sprawa dotyczy ich bezpośrednio lub mają w tym osobisty interes. Powszechna jest też wiara w to, że w kraju powinna być silna władza, do której zawsze będzie można się zwrócić i „ustawić” wójta. To „wentyl bezpieczeństwa”, który polega na wewnętrznym przekonaniu, że i tak im nic nie grozi, bo w razie potrzeby mogą się poskarżyć. Z drugiej strony powszechnie jest poczucie, że skoro działanie nie przynosi efektów, to po co się angażować. Należy odchodzić od spotkań o charakterze ogólnym, takich jak np. zebrania wiejskie czy osiedlowe, na rzecz konsultacji w konkretnych sprawach. Media społecznościowe dają szansę na wzbogacenie procesów partycypacji obywatelskiej. Samorządy lokalne, szczególnie wiejskie, rzadko z nich korzystają.

Lokalni liderzy

Autorzy wskazują również na potrzebę wyszukania wśród lokalnej społeczności liderów, którzy wspomogą JST w przeciwdziałaniu problemom społecznym:

Elastyczność rozwiązań musi wynikać ze złożoności i ostrości problemu pomocy społecznej (różnych grup potrzebujących: od osób samotnych i z niepełnosprawnościami przez bezdomnych po ofiary przemocy domowej) oraz odmienności i różnorodności lokalnych warunków. Potrzebna jest energia i zaangażowanie wielu różnych osób, szczególnie zaś lokalnych liderów i społeczników. Nie da się ich po prostu zrekrutować. Wyłonią się, jeśli stworzone zostaną im odpowiednie warunki. Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci i starostowie powinni rozejrzeć się szybko wokół, a dostrzegą takich liderów. Jednej z takich osób, o dużym doświadczeniu oraz obdarzonej zaufaniem przez innych liderów i mającej osobisty autorytet, powinno umożliwić się działanie w zakresie koordynacji pomocy społecznej na danym terenie, zapewniając jej techniczne i kadrowe zaplecze. To ta osoba najcelniej trafi do innych liderów i ich zmobilizuje. Zadaniem takiego koordynatora nie jest przejmowanie kontroli nad istniejącymi strukturami organizacyjnymi bądź formowanie dodatkowych struktur, lecz doprowadzenie do ich aktywizacji i współdziałania. Nie uda się zrealizować tego zadania bez pozbycia się uprzedzeń politycznych i poczucia zagrożenia, że znalezienie takiej osoby i danie jej swobody działania może osłabić prestiż lokalnej władzy. Ważne jest, by powstało jak najwięcej lokalnych i autonomicznych grup działania, swego rodzaju wspólnot pomocy, gotowych wykonywać nawet małe zadania, ale systematycznie i z inwencją.

Kolejną sugestią jest wypracowanie nowego modelu współpracy z organizacjami społecznymi: *Epidemia stwarza konieczność, ale też niepowtarzalną szansę wypracowania przez JST innego modelu współpracy z organizacjami społecznymi – nie wspierającego, lecz partnerskiego, w którym stają się one składowymi systemu zarządzania kryzysowego. To jedyny sposób wypracowania odporności społecznej na różnego rodzaju zagrożenia kryzysowe oraz praktycznego umocnienia pomocniczości i samorządności. Czas izolacji społecznej pokazał, jak ważne jest, by w lokalnych społecznościach istniała rozwinięta i sprawnie działająca sieć domowej opieki i pomocy dla osób schorowanych, samotnych i z niepełnosprawnościami. Dodatkowo to gminne i miejskie ośrodki pomocy społecznej były pierwszymi służącymi pomocą wolontariacką osobom samotnym lub przebywającym na kwarantannie w zaopatrzeniu w żywność i najpotrzebniejsze produkty.*

Coraz większą barierą staje się kwestia wzrostu cen tych podstawowych produktów oraz postępującego ubytku dochodów i oszczędności. Dlatego warto zastanowić się nad ideą lokalnych mikrobanków żywności i środków sanitarnych. To trudne zadanie, którego wykonanie wymaga ogromnej energii i doświadczenia. Może je wykonać tylko lokalny lider. W dużym mieście takich liderów trzeba będzie wielu.

Wsparcie kultury i oświaty

Autorzy Raportu Samorządowego wskazują także na potrzebę wspierania lokalnych ośrodków kultury, które w wielu miejscach pełnią również rolę wsparcia społecznego:

Część JST wiosną, gdy wprowadzono obostrzenia sanitarne, zamknęła biblioteki i ośrodki kultury. Zastosowano najprostsze rozwiązanie, nie zastanawiając się, jak instytucje te mogą wesprzeć system edukacji. Warto, by taka sytuacja się nie powtórzyła. Dodatkowo w wielu miejscach w kraju, szczególnie w małych miasteczkach i we wsiach, szkoły są nie tylko placówkami edukacyjnymi, ale także instytucjami wsparcia społecznego. Infrastruktura społeczno-kulturalna w gminach i powiatach to często szkoły i rzeczywistość wokółszkolna. Gdy ta infrastruktura przestaje funkcjonować, natychmiast uderza to w dzieci z najbardziej ubogich rodzin, które są faktycznie wyłączone ze zdalnego nauczania.

Role integracyjna i środowiskowa są szczególnie ważne w działalności: specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych, poradni psychologiczno-pedagogicznych, przedszkoli i szkół specjalnych zorganizowanych w podmiotach leczniczych i jednostkach pomocy społecznej oraz szkół specjalnych funkcjonujących w młodzieżowych ośrodkach socjoterapii. Pandemia spowodowała poważne utrudnienia w funkcjonowaniu uczniów z niepełnosprawnościami. Władze samorządowe powinny pomyśleć o szkołach i placówkach oświatowych jako o szczególnego rodzaju ośrodkach interwencji kryzysowej. Aby placówki mogły wypełniać dodatkowe zadania opiekuńcze, muszą podjąć współpracę z innymi lokalnymi podmiotami odpowiedzialnymi za wszelkiego rodzaju interwencje kryzysowe i otrzymać w tym względzie pomoc merytoryczną i materialną ze strony JST.

Eksperti poruszają także temat kultury w ujęciu ogólnym:

Regiony, które mają rozwiniętą infrastrukturę kultury i wiele osób zaangażowanych w działalność kulturalną oraz te samorzady, które zwracają uwagę na tworzenie warunków dla jej rozwoju, są w korzystniejszej sytuacji niż pozostałe wspólnoty lokalne. Mają przed sobą mniejsze wyzwania związane ze wzmacnianiem wspólnotowości i współpracy niezbędnych dla skutecznego ograniczania następstw społecznych i ekonomicznych obecnego kryzysu. Dlatego wszelkie działania wspierające kulturę należy traktować jako antykryzysowe. Samorządowa panorama kultury jest spolaryzowana. Na jednym biegunie znajdują się małe gminy, które uznają, że wydatki na jej rozwój są zbędnym luksusem, a wszelkie nadwyżki pieniędzy należy wydatkować na twardą infrastrukturę. Działalność kulturalna na obszarach wiejskich sprowadza się do finansowania lokalnych instytucji kultury takich jak biblioteki czy ośrodki kultury. Artyści działający lokalnie w głównej mierze traktują swoje kulturalne inicjatywy jako dodatkową aktywność. Często pracują zawodowo w zupełnie innych sektorach i choć bywają profesjonalni, to działalność artystyczna jest dla nich rodzajem hobby. Na drugim biegunie są miasta z wysokim potencjałem turystycznym, traktujące kulturę jako narzędzie pobudzenia lokalnego rynku. W skrajnych przypadkach oferta przeznaczona dla turystów zaczyna wypierać ofertę przeznaczoną dla mieszkańców. Pożądanym jest, aby jednostki samorządu terytorialnego osiągnęły równowagę między tymi skrajnymi podejściami. Wymaga to jednak w pierwszej kolejności wzrostu kompetencji w zakresie zarządzania kulturą, a przynajmniej zrozumienia znaczenia kultury dla budowania wspólnoty mieszkańców. Deficyt środków zmusi lokalne władze do rezygnacji z modelu eventowego, polegającego na traktowaniu kultury przede wszystkim jako sposobu promocji zewnętrznej i budowania prestiżu poprzez organizację wielkich i drogich imprez z udziałem renomowanych artystów. A to oznacza być może szansę na potraktowanie kultury jako sposobu integracji lokalnych społeczności przez wsparcie i promocję lokalnych twórców i grup artystycznych. Wymogi sanitarne i nowe nawyki ludzi (koncentracja aktywności w pobliżu miejsca zamieszkania) mogą okazać się okolicznością sprzyjającą w staraniach na rzecz upowszechniania kultury wśród grup, które z różnych względów nie były jej odbiorcami i uczestnikami. Konieczna jest zmiana anachronicznej i nieprzystającej do realiów Ustawy o bibliotekach. Biblioteka publiczna ma nadal sens, ale jako instytucja kultury, a nie tylko wypożyczalnia. Dla przykładu Biblioteka w Dąbrowie Górniczej w ciągu dwóch miesięcy społecznej izolacji, nie mogąc realizować swojej misji związanej z bezpiecznym udostępnianiem zbiorów, bardzo szybko przygotowała propozycję wspólnej

aktywności w przestrzeni wirtualnej. Opracowanych zostało ok. 200 autorskich projektów dla zróżnicowanych grup odbiorców. Społeczny odzew potwierdza, że taka oferta bibliotek jest oczekiwana. Przeobrażenie bibliotek publicznych w lokalne instytucje kultury wymaga od ich pracowników wielofunkcyjnych kompetencji oraz odpowiedniego wyposażenia. Dzięki nim będą w stanie łączyć promocję czytelnictwa z zaspokajaniem innych ważnych potrzeb kulturalnych. Konieczność zachowywania dystansu społecznego w okresie epidemii przyspieszy proces cyfryzacji kultury. Jest to zjawisko samo w sobie pozytywne i zwiększające jej dostępność. Należy jednak pamiętać, że bezpośrednio uczestniczenie w wydarzeniach kulturalnych, szczególnie artystycznych, ma głębsze znaczenie, którego nie da się zastąpić doświadczeniami ze sfery wirtualnej. Dotyczy to zarówno kwestii społecznych (obyczaju), jak i indywidualnych (związanych z personalnym rozwojem). Także w wychowaniu i edukacji wirtualna prezentacja kultury nie powinna całkowicie zastąpić bezpośredniego z nią kontaktu (wizyt w teatrach, muzeach czy uczęszczaniu na koncerty).

Samorządy fundamentem demokracji

Eksperti podkreślają również rolę JST jako fundamentu nowoczesnego państwa demokratycznego:

Samorząd terytorialny jest gwarantem demokracji i stanowi podstawę skutecznego zarządzania państwem. Skutecznie działający, wspomaga rozwój społeczno-gospodarczy, poprawia poziom i warunki życia mieszkańców. Prowadzi politykę rozwojową uwzględniającą lokalne uwarunkowania. Znaczenie samorządu wzrasta w czasach kryzysu, a konsekwencje pandemii COVID-19 z pełną mocą pokazały jego fundamentalną rolę dla tworzenia bezpiecznych i efektywnych warunków dla życia i pracy mieszkańców. Dlatego też powinien być traktowany przez administrację rządową jako partner, a nie petent. Umiejętność prowadzenia działań na rzecz efektywnego funkcjonowania i rozwoju samorządów lokalnych jest ważna, ale bez wsparcia finansowego i legislacyjnego (systemowego) trudno ograniczyć negatywne skutki kryzysu, szczególnie w warunkach gwałtownie obniżających się możliwości korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania i rosnących kosztów stałych. Brak pilnej zmiany traktowania samorządności doprowadzi do tego, iż samorządy coraz mocniej będą traciły na znaczeniu, w wyniku czego zachwiana zostanie zasada pomocniczości. Utracimy również bezcenne, 30-letnie doświadczenia związane z rozwijaniem samorządności obywatelskiej, która jest fundamentem nowoczesnego państwa demokratycznego.

Pełny tekst *Raportu Samorządowego* jest już dostępny na stronie www.oees.pl/dobrzewiedziec. Zachęcamy do podzielenia się nim ze swoimi odbiorcami.

Raport Samorząd opracowali:

Marcin Bazylak – Prezydent Dąbrowy Górniczej

prof. dr hab. Paweł Churski – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Agnieszka Dawydzik – Związek Miast Polskich

dr Rafał Dutkiewicz – b. prezydent Wrocławia

Joanna Erbel – Laboratorium Rynku Najmu

prof. dr hab. Jerzy Hausner – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Adam Korta – starosta bocheński

Grzegorz Kubalski – Związek Powiatów Polskich

dr Michał Kudłacz – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

dr hab. Andrzej Łoś, prof. UW – Uniwersytet Wrocławski

prof. dr hab. Krzysztof Szafucki – Uniwersytet Gdański

Benedykt Węgrzyn – wójt Gminy Dobra
dr Michał Wolański – Szkoła Główna Handlowa
dr hab. Igor Zachariasz, prof. UEK – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Zespół ekspertów został powołany przez prof. dr hab. Jerzego Hausnera – Przewodniczącego Rady Programowej Open Eyes Economy Summit.

Powyższe działanie to inicjatywa think tanku Open Eyes Economy Summit oraz Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Wszystkie Raporty będą publikowane na stronie www.oees.pl/raporty.

Kontakt:

Tomasz Wojtas
tomasz.wojtas@oees.pl
tel.: 502 363 663

Szymon Matłąg
media@oees.pl
tel.: 600 888 664