



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Dominika Zwęglińska-Gałecka

Koronakryzys Lokalne zróżnicowanie globalnej pandemii

Streszczenie: Kryzys pandemiczny spowodował, że gminy musiały z jednej strony szybko reagować i wdrażać wchodzące w życie obostrzenia sanitarne, zapewniając bezpieczeństwo epidemiologiczne mieszkańcom, a z drugiej – realizować przypisane im zgodnie z prawem zadania własne i zlecone. W artykule na podstawie badań własnych omówiono wpływ kryzysu wywołanego ogłoszeniem stanu epidemii na sposób funkcjonowania samorządu gminnego oraz postrzeganie jego konsekwencji przez lokalne władze.

Słowa kluczowe: COVID-19, pandemia, koronakryzys, samorząd lokalny, rozwój lokalny.

1. Wstęp

Wirusy grypy od wieków zagrażają zdrowiu populacji zwierząt i ludzi. Nowy szczep wirusa grypy – tzw. koronawirus – ze względu na skalę występowania jest ogromnym wyzwaniem dla całego świata. Od początku marca 2020 r. kryzys wywołany rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 przekształcił się w globalną pandemię¹. Do czerwca 2020 r. wirus dotarł już do niemal wszystkich krajów i dotknął ponad 8 mln ludzi na całym świecie (OECD 2020). Jednak rzeczywista całkowita liczba przypadków pozostaje nieznana², ponieważ w większości krajów liczba testów jest ograniczona. Globalny zasięg pandemii oznacza większy wpływ na gospodarkę światową niż podobnych przypadków z ostatnich lat: SARS (2002–2003) czy MERS (2012–2013), które miały charakter regionalny. Bezprecedensowe globalne ograniczenia w podróżowaniu i nakazy pozostania w domu powodują

Mgr Dominika Zwęglińska-Gałecka, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Zakład Socjologii Wsi, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa, dzweglinska@irwirpan.waw.pl, ORCID: 0000-0002-9321-2031.

¹ 11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) ogłosiła stan pandemii.

² Według danych Ministerstwa Zdrowia (na dzień 13 października 2020 r.) liczba zakażeń od 4 marca wynosi 135 278. Ze względu na rosnącą liczbę przypadków (przekraczającą 3 tys. dziennie) 10 października na terenie całej Polski wprowadzono dodatkowe obostrzenia bezpieczeństwa dotyczące m.in. obowiązku noszenia maseczek we wszystkich przestrzeniach publicznych, a także limitów osób na wydarzeniach kulturalnych.

najpoważniejsze zakłócenia w światowej gospodarce od czasów drugiej wojny światowej (Nicola, Alsafi, Sohrabi 2020). Ze względu na brak szczepionki i ograniczone możliwości medyczne w leczeniu tej choroby interwencje nefarmaceutyczne są główną strategią powstrzymania pandemii (Gosling, Scott, Hall 2020). Wśród nich można wymienić: izolację w domu, zalecenia utrzymywania dystansu społecznego, zamykanie szkół i uniwersytetów, odwoływanie lub odkładanie wydarzeń (tj. dużych konferencji i targów, koncertów i festiwali, debat politycznych i wyborów) oraz zakaz gromadzenia się ludzi powyżej określonej liczby osób. Są one „zakłóceniami”, ponieważ rozregulowują życie społeczne i gospodarcze (DiNapoli 2020). „Agresywne kontrolowanie epidemii ma na celu spłaszczenie szczytu zachorowań, by służba zdrowia mogła udźwignąć ciężar intensywnej terapii u dużego odsetka chorych” (Hajkowski 2020, s. 1). Pandemia ma duże konsekwencje dla gospodarki, bezpieczeństwa narodowego i podstawowego funkcjonowania społeczeństwa. Wpływa na politykę i funkcjonowanie służb publicznych, ze służbą zdrowia na czele.

Kryzys zdrowotny i gospodarczy wywołany COVID-19 ma głęboki wpływ na struktury zarządzania na poziomach krajowych i lokalnych. „Niektóre kluczowe zasady dobrego zarządzania, takie jak przejrzystość, odpowiedzialność i wspieranie integracji społecznej znalazły się pod zwiększoną presją w wyniku tego ostrego kryzysu” (VNG International 2020, s. 3). Dlatego koronakryzys jest również sprawdzianem rządu. Systemy zdolne do stosowania zasad dobrego zarządzania prawdopodobnie okażą się bardziej odporne na skutki tego kryzysu, ograniczając szkody i przygotowując się do naprawy.

COVID-19 stał się tematem podejmowanym przez dziennikarzy, publicystów i badaczy. W naukach społecznych nie ma wielu opracowań naukowych na temat tej pandemii i jej konsekwencji dla społeczeństwa, gospodarki, przestrzeni i innych aspektów codziennego funkcjonowania ludzi, samorządów i krajów, choć ich liczba systematycznie rośnie. Możliwości przeprowadzenia usystematyzowanego, zawierającego liczne pozycje bibliograficzne przeglądu literatury oraz wywołania dyskusji naukowej są więc ograniczone, a powstające opracowania mają charakter podsumowań/raportów prowadzonych analiz dotyczących różnych aspektów koronawirusa i koronakryzysu. W artykule na podstawie badań własnych zostanie omówiony wpływ kryzysu wywołanego ogłoszeniem stanu epidemii na sposób funkcjonowania samorządu gminnego oraz postrzeganie jego konsekwencji przez lokalne władze. Badania przeprowadzono w ramach projektu badawczego *ad hoc* pt. „Wiejskie okruczki zarazy”, którego celem było poznanie i opis społecznych aspektów pojawienia się pandemii, reakcji na nią wiejskich społeczności oraz poznanie opinii o społecznych i ekonomicznych konsekwencjach pandemii i związanych z nią ograniczeń.

2. „Koronakryzys” w ujęciu lokalnym

Kryzys jest sytuacją nadzwyczajną, która narusza porządek społeczny i gospodarczy, mogąc paraliżować wiele dziedzin życia. Jako sytuacja nadzwyczajna wymaga podjęcia nadzwyczajnych środków, które wdrażane są pod presją czasu, opinii publicznej i mediów (Hajkowski 2020). Taki właśnie bezprecedensowy kryzys zdrowotny i gospodarczy spowodowało pojawienie i rozprzestrzenianie się COVID-19. Przeciwdziałanie jego skutkom wymusiło wprowadzenie szczególnych rozwiązań prawnych, umożliwiających podejmowanie działań minimalizujących zagrożenie dla zdrowia publicznego. Walka o zdrowie publiczne przerodziła się w wiele działań zmierzających do powstrzymania rozprzestrzeniania się wirusa: kwarantanny, izolacji i dystansowania się zakłócającego funkcjonowanie całych społeczeństw (WHO 2020b). Globalny charakter pandemii znacząco wpłynął na sposób funkcjonowania administracji publicznej zarówno na szczeblu krajowym, jak i na poziomie lokalnym. Wśród kluczowych pytań, na które należy znaleźć odpowiedź w tym wyjątkowym czasie, można wskazać m.in. takie: Czy wszyscy mieszkańcy mają zapewniony dostęp do urzędów sanitarnych w celu zwalczania wirusa? Jak podejmowane będą decyzje na szczeblu lokalnym, jeśli organy uchwałodawcze nie mogą zwoływać posiedzeń? Która część społeczności jest dotknięta lub najbardziej zagrożona przez ten kryzys? Samorządy lokalne powinny pełnić rolę „oczu i uszu” władz krajowych. Władze lokalne dysponują bowiem wiedzą lokalną: wiedzą, gdzie mieszkają najbardziej narażone społeczności oraz jak najlepiej informować je o nowych (krajowych) środkach kryzysowych.

W Polsce pierwsze decyzje na szczeblu centralnym podjęto w marcu 2020 r. 8 marca 2020 r. weszła w życie Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Ustawa ta zmieniła regulacje aż 15 innych ustaw. Następnie 14 marca na mocy rozporządzenia ministra zdrowia wprowadzono stan zagrożenia epidemicznego, a od 20 marca stan epidemii, któremu towarzyszyło wprowadzenie wielu aktów prawnych (ustawy, rozporządzenia, zarządzenia, polecenia) związanych z COVID-19. W szczególnej sytuacji znalazły się władze szczebla niższego niż krajowy, które musiały zapewnić ciągłość usług publicznych. Na władzach lokalnych i regionalnych spoczywał ciężar utrzymania świadczenia podstawowych usług – jeśli nie na ich pełnym, dotychczasowym poziomie, to na dostosowanym do nowych warunków funkcjonowania, m.in. poprzez rozwijanie lub zapewnianie lepszego dostępu do teleusług (konsultacje w zakresie telezdrowia, teleedukacja). Samorządy odgrywają istotną rolę w świadczeniu usług publicznych w okresie kryzysu (OECD 2020). Wiele z nich nie ma odpowiedniego

personelu lub innych zasobów, co ogranicza ich możliwości pomagania mieszkańcom i lokalnym firmom.

W ustawie przyznano organom wykonawczym gmin kompetencje do wydawania przepisów porządkowych w tym zakresie. Ustawa o COVID-19 (art. 24 pkt 2) znowelizowała ustawę o zarządzaniu kryzysowym, dodając do niej zapis, że „na potrzeby zapewnienia ochrony lokalnej społeczności w sytuacji kryzysowej lub możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej wójt, burmistrz, prezydent miasta określa szczególne formy udzielania pomocy dla lokalnej społeczności” (art. 21b ust. 1). Obywatele oczekują ciągłości podstawowych usług publicznych, takich jak dystrybucja wody, zbieranie i przetwarzanie odpadów, sprząatanie i utrzymywanie dobrego stanu ulic, transport publiczny, porządek publiczny i bezpieczeństwo oraz podstawowe usługi administracyjne, a prawidłowe świadczenie wielu z nich ma fundamentalne znaczenie w zarządzaniu pandemią (Phillipson, Gorton, Turner i in. 2020). W Polsce to gminy zaspokajające podstawowe potrzeby w zakresie edukacji (przedszkola, szkoły podstawowe), kultury (biblioteki, domy kultury), infrastruktury komunalnej (wodociągi, kanalizacja, drogi), pomocy społecznej (zasiłki, praca socjalna, bezdomność), służby zdrowia (podstawowa opieka zdrowotna) zostały postawione na pierwszej linii zarządzania kryzysowego.

3. Charakterystyka badań i badanych podmiotów

Artykuł oparty jest na źródłach zgromadzonych w trakcie badań, które polegały na obserwacji oficjalnych stron internetowych gmin (prowadzonej w okresie od 15 marca do 30 czerwca 2020 r.) oraz telefonicznych wywiadach bezpośrednich z przedstawicielami władz gmin (zrealizowane w sierpniu 2020 r.). Badania przeprowadzono w gminach z powiatów lubartowskiego (woj. lubelskie), koszalińskiego (woj. zachodniopomorskie) i myszkowskiego (woj. śląskie). Decyzja o wyborze gmin do obserwacji zapadła w połowie marca, kiedy w zasadzie jeszcze nic nie było wiadomo o przebiegu pandemii. Zdecydowano się na wybór zróżnicowanych terenów (region, struktura gospodarki i struktura społeczna), które były już znane z uprzednio prowadzonych w nich badań w IRWiR PAN. Był to wybór celowy. Wiadomo było, że wybrane do badań powiaty cechują się odmiennymi charakterystykami pod względem struktury zatrudnienia (a więc i nieobojętnej dla przebiegu pandemii ruchliwości przestrzennej pracujących) oraz idącym za nią typem struktury społecznej określonym przez specyficzny układ grup społeczno-zawodowych (Halamska 2018)³.

³ Odwołuję się tutaj do badań realizowanych pod kierownictwem prof. dr hab. Marii Halamskiej, która zaproponowała typologię struktury społecznej na obszarach wiejskich (Halamska, Stanny, Hoffman 2017;

Struktura społeczna powiatu lubartowskiego zdominowana jest przez rolników. Tutaj to rolnictwo pozostaje w centrum procesów społeczno-gospodarczych i przestrzennych. Jest to rolnictwo rozdrobnione ze stosunkowo niewielkimi gospodarstwami. Spośród badanych powiatów sytuacja na rynku pracy w powiecie lubartowskim jest relatywnie najlepsza. Obserwuje się tam dominację zatrudnienia w rolnictwie – szczególnie w rolnictwie rodzinnym, z czym często wiąże się ukryte bezrobocie. Warto także podkreślić, że powiat lubartowski pod względem liczby mieszkańców jest największym spośród badanych jednostek, ale obserwuje się tu negatywne trendy demograficzne, m.in. tendencje depopulacyjne. Kolejny badany, powiat myśzkowski, jest zbiorowością o stabilnej robotniczej strukturze społecznej będącej wynikiem „starej urbanizacji”. W strukturze społecznej powiatu myśzkowskiego obserwuje się największy udział robotników reprezentujących klasę ludową, bardzo niewielki udział rolników i stosunkowo liczną nową klasę średnią. Odnotowuje się tutaj wysoki poziom rozwoju sektora pozarolniczego, który wyraża się m.in. w znacznym udziale podmiotów pozarolniczych w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych. Gospodarka powiatu nie jest oparta na rolnictwie, choć istnieje tu duża liczba gospodarstw rolnych bardzo – co typowe dla Małopolski i Śląska – rozdrobnionych. W powiecie myśzkowskim obserwuje się wysoki (wyższy niż w pozostałych badanych jednostkach) odsetek mieszkańców w wieku poprodukcyjnym w ogóle populacji. Z kolei zbiorowość powiatu koszalińskiego jest inteligencko-robotnicza – obserwuje się tu dynamiczny proces gentryfikacji wsi, a więc nasycania struktury społecznej przedstawicielami klasy średniej. W tym typie o zgentryfikowanej strukturze społecznej znaczący udział ma nowa klasa średnia oraz robotnicy; rolnicy tworzą segment stosunkowo niewielki oraz kurczący się. W centrum powiatu znajduje się Koszalin, który jako miasto na prawach powiatu jest jednym z większych centrów gospodarczych Pomorza. To do Koszalina do pracy dojeżdżają liczni mieszkańcy okolicznych gmin. W gospodarce powiatu koszalińskiego rolnictwo ma relatywnie niewielkie znaczenie, oparte jest przede wszystkim na dużych gospodarstwach powstałych z byłych gospodarstw pegeerowskich. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że obszary wiejskie powiatu to właśnie tzw. tereny popegeerowskie, gdzie obserwuje się trudną sytuację na rynku pracy przejawiającą się stosunkowo wysokim odsetkiem zarejestrowanych bezrobotnych wśród ludności w wieku produkcyjnym oraz znaczną starością zasobów pracy. Jednocześnie położenie powiatu w strefie nadmorskiej sprzyja rozwojowi różnych form turystyki i rekreacji.

Halamska 2018). Badania w ramach projektu badawczego NCN pn. „Struktura społeczno-zawodowa wsi i jej świadomościowe korelaty” zrealizowano w powiatach lubartowskim, koszalińskim i myśzkowskim, których struktury społeczne zbliżone są do modelu danego typu.

Tabela 1. Gminy, w których realizowano badania
Table 1. Communes, where the research was conducted

Powiat	Gminy
Koszaliński	miejsko-wiejskie: Bobolice, Mielno, Polanów, Sianów wiejskie: Będzino, Biesiekierz, Manowo, Świeszyno
Lubartowski	miejskie: Lubartów miejsko-wiejskie: Kock, Ostrów Lubelski wiejskie: Abramów, Firlej, Jeziorzany, Kamionka, Lubartów, Michów, Niedźwiada, Ostrówek, Serniki, Uścimów
Myszkowski	miejskie: Myszków miejsko-wiejskie: Koziegłowy, Żarki wiejskie: Niegowa, Poraj

Źródło: opracowanie własne.

Source: Own study.

Wydarzenia związane z pandemią w wyżej wymienionych gminach obserwowano w okresie od 15 marca do końca czerwca 2020 r., a więc w czasie, kiedy centralnie wprowadzone obostrzenia były najbardziej rygorystyczne. Celem badania było poznanie i opisanie sposobu funkcjonowania samorządu gminnego w czasie kryzysu wywołanego ogłoszeniem stanu epidemii.

Obserwacja stron internetowych była ukierunkowana na informacje związane z pandemią. Zwracano uwagę na to:

1. Gdzie publikowane były informacje dotyczące pandemii, tj. czy znajdowały się one na stronie głównej albo w aktualnościach, czy też na stronie internetowej gminy utworzono zakładkę tematyczną. Okazało się, że w znacznej większości gmin informacje publikowano na głównych stronach internetowych, tylko w przypadku siedmiu gmin na stronach internetowych wyodrębniono zakładkę tematyczną, która porządkowała zamieszczane informacje.
2. Jaki był charakter zamieszczanych informacji: czy były to komunikaty tworzone przez pracowników urzędu gminy, czy informacje przekierowywane z instytucji wyższego szczebla lub z instytucji wyspecjalizowanych (np. Głównego Inspektoratu Sanitarnego czy WHO). Analiza pokazała, że gros komunikatów stanowiły przede wszystkim te przekazywane z instytucji wyższego szczebla – głównie zarządzenia wojewodów oraz rozporządzenia ministra zdrowia.
3. Jakie treści uznawano za kluczowe. Na ogół gminy informowały przede wszystkim o bieżących zmianach w funkcjonowaniu samorządu. Wskazywano m.in., że punkty selektywnej zbiórki odpadów komunalnych zostają czasowo zamknięte, handel na targowiskach zawieszony, że dotychczas realizowane działania,

np. bezpłatna pomoc prawna, wizje lokalne pracowników socjalnych, zostają wstrzymane. Informowano także o zmianach w funkcjonowaniu lokalnych urzędów (np. o nowych zasadach obsługi interesantów). Niektóre gminy zamieszczały dzienne raporty, ile osób w gminie i powiecie objętych jest kwarantanną lub zostało zakażonych.

4. Czy gminy informują o podejmowaniu własnych inicjatyw, które z jednej strony miałyby zapobiec rozprzestrzenieniu się na ich terenie pandemii, a z drugiej – miałyby stanowić przejaw wsparcia mieszkańców w sytuacji niepewności. W tym zakresie nieliczne gminy podjęły inicjatywy – ich liczba nie przekroczyła jednej trzeciej badanych jednostek. Na ogół gminy informowały o zorganizowaniu lub wsparciu akcji szycia maseczek dla mieszkańców lub pracowników służby zdrowia. W kilku z nich zamieszczano apele lokalnych włodarzy (w przypadku trzech gmin) lub dyrektorów szkół (w przypadku dwóch gmin), którzy dziękowali mieszkańcom za dotychczasową postawę i zachęcali do dalszego zachowania ostrożności.

Te obserwacje uzupełniono przeprowadzonymi w sierpniu wywiadami telefonicznymi, w których pytano o różne obszary funkcjonowania gmin w tym gorącym czasie. Prowadzono je według kwestionariusza, który został przygotowany w lipcu, a więc w czasie, gdy znane już były wyniki obserwacji gminy Orłów. Obserwator tej gminy był konsultantem przy konstruowaniu kwestionariusza. W sumie przeprowadzono 23 wywiady: z wójtami lub burmistrzami – w 17 gminach, z zastępcami burmistrza lub wójta – w trzech gminach, z sekretarzami – w dwóch gminach, z oddelegowanym pracownikiem – w jednej gminie. W dalszych analizach w celu zapewnienia anonimowości badanych przedstawicieli organów wykonawczych gmin ich nazwy zostały zastąpione chronologicznie przyporządkowanymi liczbami nadanymi według kolejności przeprowadzania wywiadów

Założono, że sposób funkcjonowania w czasie pandemii, strategię zarządzania kryzysowego oraz postrzeganie jej konsekwencji są związane z nasileniem przypadków zachorowań oraz kwarantanny w danej gminie. W niemal wszystkich badanych gminach, poza jedną, odnotowano przypadki kwarantanny, jednak do końca sierpnia przypadki zachorowań tylko w nieco ponad połowie badanych jednostek, przy czym najwięcej ich było w powiecie koszański, mniej w powiecie myśkowskim i – zgodnie z przewidywaniami – w rolniczym powiecie lubartowskim, gdzie do sierpnia 2020 r. odnotowano je w czterech na 13 gmin.

Tabela 2. Gminy, w których odnotowano przypadki zachorowań i kwarantanny⁴
Table 2. The indication of cases of disease and quarantine in communes

Powiat	Koszaliński								Lubartowski								Myszkowski									
	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	1	2	3	4	5
Kod gminy	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	1	2	3	4	5
Czy były zachorowania?	Tak																									
Czy były kwarantanny?	Nie																									
	Tak																									
	Nie																									

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań telefonicznych.
 Source: Own study based on the results of telephone surveys.

⁴ W gminach nr 8 w powiecie koszalińskim, 13 w powiecie lubartowskim i 5 w powiecie myszkowskim mimo podejmowanych prób nie udało się zrealizować wywiadów.

4. Gminy w pandemii i o pandemii

4.1. Informacja o pandemii, jej źródła i upowszechnianie

Samorządy lokalne są i powinny być jednymi z „pierwszych reagujących”. Do ich zadań należy monitorowanie lokalnego zdrowia publicznego i wdrażanie środków zapobiegających wybuchowi epidemii. Tam, gdzie władze lokalne są kompetentne, niezależne i samoświadome, zaalarmują o warunkach zwiększonego/narastającego zagrożenia zakażeniem, co zwiększy szanse na wykrycie ognisk choroby na wczesnym etapie (Gosling, Scott, Hall 2020). W znacznej większości gmin zlokalizowanych w badanych powiatach pierwsze informacje o zagrożeniu epidemicznym na gminnych stronach internetowych zamieszczono pomiędzy 10 a 13 marca. W dwóch na trzy gminach pojawienie się pierwszej wzmianki o koronawirusie związane było z informacją o zamknięciu placówek oświatowych w Polsce, co nastąpiło 12 marca⁵, lub z informacją o konieczności ograniczenia osobistej obsługi klientów lokalnych urzędów i placówek publicznych. Jedynie ok. jedna trzecia badanych gmin podjęła działania wcześniej – już na przełomie lutego i marca – zamieszczając profilaktyczne informacje mające na celu zasygnalizowanie istnienia potencjalnego zagrożenia. Informacje te, na ogół przekierowujące do strony internetowej Głównego Inspektoratu Sanitarnego, przeznaczone były do osób wracających z zagranicy oraz do mieszkańców pozostających w kraju, których uwagę należało zwrócić na przestrzeganie zasad higieny i zasad reżimu sanitarnego.

Tabela 3. Terminy pierwszych „korona-newsów” w badanych gminach

Table 3. Dates of first information about COVID-19 in communes

Powiat	27 lutego–3 marca	10 marca–13 marca	17 marca–7 kwietnia
Koszaliński	2 gminy	5 gmin	1 gmina
Lubartowski	4 gminy	9 gmin	–
Myszkowski	2 gminy	2 gminy	1 gmina

Źródło: opracowanie własne na podstawie obserwacji stron internetowych gmin.

Source: Own study based on observation of communes' websites.

Gros badanych jednostek wdrożyło działania w zakresie informowania o nadchodzącej niepewności spowodowanej epidemią dopiero wtedy, kiedy na szczeblu centralnym podjęto radykalne decyzje o zamknięciu szkół. W większości przypadków informacje publikowane na oficjalnych stronach gmin skorelowane były

⁵ <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/premier-podjelismy-decyzje-o-zamknieciu-wszystkich-placowek-oswiatowych-i.html> (dostęp: 1.09.2020).

z rozpowszechnianiem rządowych rozporządzeń i ustaw oraz zarządzeń odpowiednich wojewodów. Samodzielność i własna inicjatywa samorządów lokalnych w ich działaniach informacyjnych była ograniczona. W tym kontekście wyjątkowa wydaje się bardzo dobra ocena poziomu informowania mieszkańców o pandemii i wirusie. Niemal wszyscy badani ocenili go jako dobry. Ich zdaniem wszyscy mieszkańcy w gminie wiedzieli o nowej sytuacji epidemicznej. Sporadycznie (jedynie w dwóch przypadkach) wskazywano, że mieszkańcy dzwoniли do urzędów gmin z pytaniami o „epidemicznym podłożu”.

Media donosiły o narastającej stygmatyzacji „pandemicznej” spowodowanej tym, że koronawirus jest nową, nieznaną chorobą, z którą wiąże się wiele niewiadomych (WHO 2020a). Przewidywano, że wraz z rozwojem pandemii oraz narastającym niepokojem i niepewnością w lokalnych społecznościach zwiększy się liczba donosów, czyli anonimowych informacji przekazywanych władzom. Jednak ich otrzymanie potwierdziło jedynie czterech badanych wójtów/burmistrzów, którzy wyraźnie podkreślali niedojrzałość mieszkańców powodującą, że „jako społeczność obłali ten swoisty sprawdzian postaw społecznych”⁶.

Wszystkie badane gminy przekazywały informacje za pośrednictwem oficjalnej strony internetowej urzędu gminy, a inne kanały informowania lokalnych społeczności były wykorzystywane sporadycznie. Przykładowo w powiatach koszański i lubartowski, w których obszary wiejskie zajmują większą powierzchnię niż w powiecie myszkowskim, wdrożono tradycyjne, zwyczajowe formy przekazywania informacji, takie jak ulotki, tablice informacyjne, a także zaangażowano do tego sołtysów i lokalne służby (mając w tym względzie na uwadze przede wszystkim osoby starsze i mogące mieć problemy z dostępem do internetu). Jedynie jedna na pięć badanych gmin zorganizowała akcję szycia lub rozdawania maseczek.

Biorąc pod uwagę fakt, że obecnie dostęp do informacji jest kluczowym elementem procesu decyzyjnego i ma ogromny wpływ na proces zarządzania, badanych proszono także o wskazanie, czy posiadane przez nich informacje o pandemii i wirusie w ich opinii były wystarczające do realizacji przypisanych im zadań. Tu, podobnie jak w przypadku oceny poinformowania mieszkańców, wszyscy badani wskazali, że ilość informacji była wystarczająca, a te, którymi dysponowali, to przede wszystkim przekazywane przez rząd, media oraz poszukiwane na własną rękę. Oficjalne komunikaty rządowe czy komunikaty służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo epidemiologiczne uzupełniane były spontanicznie kreowanymi medialnymi i społecznymi (np. w mediach społecznościowych) doniesieniami.

⁶ Cyt. za wójt/burmistrz/delegowany pracownik z powiatu myszkowskiego.

Tabela 4. Sposoby informowania o koronawirusie w badanych gminach
Table 4. The methods used to inform about the coronavirus in communes

Powiat	Koszaliński								Lubartowski								Myszkowski									
	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	1	2	3	4	5
Kod gminy																										
Informacje przekazywane na stronie www gminy/urzędu gminy																										
Ulotki																										
Informacje przekazywane na tablicach informacyjnych																										
Informacje przekazywane przez softysów, służby: OSP, straż miejska oraz pracownicy ośrodków pomocy społecznej																										
Akcja szycia maseczek																										
Akcja rozdawania mieszkańcom maseczek/przyłbic																										

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań telefonicznych.
 Source: Own study based on the results of telephone surveys.

4.2. Wsparcie administracji rządowej dla samorządów

Jak już wspomniano, w dynamicznie rozwijającej się sytuacji pandemicznej samorządy lokalne, przygotowane na to czy nie, zostały postawione na pierwszej linii zarządzania kryzysowego. Czy udzielane im wsparcie ze strony rządu było wystarczające? Wydaje się, że skala konsekwencji koronakryzysu może być powiązana z otrzymaną pomocą z wyższych (centralnych i wojewódzkich) poziomów władzy. Z tego względu istotnym elementem badania było poznanie oceny wsparcia, jakie otrzymały gminy ze strony rządu. Zdecydowana większość badanych odżegnywała się od jednoznacznej oceny działań rządu. „Trudno powiedzieć, zawsze można zrobić więcej lub lepiej” – wskazała połowa badanych. Dobrze obrazują to niektóre ich wypowiedzi: *Organizacyjnie można było to przeprowadzić lepiej. Dużym problemem była zbyt duża dowolność, brak jednolitości, jak choćby pozostawienie decyzji gminie, czy otwierać żłobki, czy nie. Uważam też, że wsparcie finansowe powinno być większe; W niektórych decyzjach za dużo obowiązków i odpowiedzialności zrzucano na władzę lokalną. Czasem musieliśmy mierzyć się z rozłożeniem rąk ze strony wojewody i sanepidu, że oni nie wiedzą, i sam musiałem podejmować decyzje; Pomoc finansowa dla samorządu gminy była ograniczona, a wręcz żadna. Zbyt mała pomoc państwa w działaniach inwestycyjnych. [...] Dołożono samorządowi zadania, ale nie szły za tym fundusze.*

Blisko 40% badanych pozytywnie oceniło działania rządu skierowane do samorządu w czasie kryzysu, przy czym należy zaznaczyć, że byli to przede wszystkim rozmówcy z powiatu lubartowskiego. Negatywna ocena działań rządu w tym zakresie była marginalna.

Z oceną działań rządu powiązana jest reakcja wójtów i burmistrzów na wprowadzenie przez niego pierwszych i kolejnych obostrzeń. Rozkład uzyskanych odpowiedzi jest niemal równomierny. Dla nieco ponad połowy badanych kroki podejmowane przez rząd nie były zaskoczeniem; spodziewali się ich, obserwując doniesienia medialne z sąsiednich krajów, które wcześniej niż Polska musiały mierzyć się z kryzysem pandemicznym. Niemal tyle samo rozmówców było zaskoczonych decyzjami rządu, co jest zastanawiające w kontekście niemal jednoznacznie dobrej oceny poinformowania zarówno włodarzy, jak i mieszkańców.

W kontekście analizy stanu poinformowania lokalnych władz oraz reakcji na działania władz szczebla centralnego należy zwrócić uwagę na to, że wszyscy badani podkreślali, że wprowadzenie obostrzeń następowało „na czas”.

Tabela 5. Ocena wsparcia rządowego oraz sposobu sformułowania poleceń w badanych gminach
Table 5. Assessment of government support and the way of formulating instructions in the communes

Powiat		Koszaliński								Lubartowski								Myszkowski										
		1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	1	2	3	4	5	
Ocena wsparcia ze strony rządu	Kod gminy																											
	negatywna																											
	pozytywna																											
Reakcja na wprowadzenie przez rząd ograniczeń	trudno powiedzieć																											
	spodziewał się																											
	zaskoczenie																											

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań telefonicznych.
 Source: Own study based on the results of telephone surveys.

4.3. Zmiany w funkcjonowaniu lokalnej administracji

Sytuacja pandemiczna poza koniecznością informowania mieszkańców o zagrożeniu znacząco wpłynęła także na sposób funkcjonowania urzędów gmin. W początkowym okresie pandemii (od połowy marca niemal do końca kwietnia) zadania urzędów były ograniczone wyłącznie do wykonywania zadań niezbędnych dla obywateli (Grzeszak, Leśniewicz, Śliwowski, Święcicki 2020), następnie stopniowo, wraz z tzw. odmrażaniem gospodarki, do zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom zaliczono także m.in. sprawy związane z rejestracją stanu cywilnego: ewidencją ludności i dowodami osobistymi, wydawaniem praw jazdy, pomocą społeczną, świadczeniem usług komunalnych, działaniem urzędów pracy, w tym w zakresie wsparcia przedsiębiorców w związku z epidemią (Nicola, Alsafi, Sohrabi 2020). Niemniej jednak to na kierującym lokalną administracją spoczywał obowiązek reorganizacji pracy urzędu. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że wszystkie badane gminy zamknęły urzędy dla bezpośredniej obsługi interesantów. Wszystkie one wyznaczyły także bezpieczną przestrzeń (wyznaczony pokój, sekretariat lub kancelaria) do obsługi mieszkańców, których sprawy wymagały osobistego stawienia się w placówce urzędu. Zgodnie z obowiązującymi przepisami interesanci zobowiązani byli do zakrywania ust i nosa oraz posiadania rękawiczek ochronnych – przestrzeganie tych zasad wdrożyli wszyscy badani. Jak podkreślano, te środki zapobiegawcze miały z jednej strony chronić mieszkańców, a z drugiej – kadry urzędów.

Ponadto połowa wszystkich gmin objętych badaniem wprowadziła także skrzynkę podawczą ułatwiającą przekazywanie dokumentów na linii interesant–urzędnik. To rozwiązanie było wyraźnie częściej stosowane w powiecie koszalińskim niż w pozostałych badanych jednostkach. Także w powiecie koszalińskim w pięciu na osiem badanych gmin w lokalnych urzędach wprowadzono pracę zdalną i pracę rotacyjną, co pokazuje dość dobre przygotowanie tych urzędów do konieczności przejścia w niestandardowy rytm pracy. Jednak – jak podkreślali badani – praca zdalna odbywała się w ograniczonym zakresie, ponieważ zgodnie z prawem zakazane jest wnoszenie dokumentacji z urzędu. Duże ograniczenie dla realizacji zadań lokalnych urzędników w trybie zdalnym stanowią także przepisy RODO.

Liczne były także samorządy – niemal jedna trzecia badanych – które zastosowały limity interesantów mogących w tym samym czasie przebywać w urzędzie. Częściowo problem ten rozwiązywało wprowadzenie listy interesantów i konieczność uprzedniego umówienia wizyty w urzędzie. Lista interesantów stanowiła także zabezpieczenie na wypadek wykrycia zakażenia lub zetknięcia się klienta urzędu z osobą chorą. Inne środki, takie jak kierowanie pracowników na urlopy czy powołanie sztabów koronakryzysowych, nie były powszechnie stosowane.

Tabela 6. Sposoby funkcjonowania urzędów gmin w badanych gminach w czasie pandemii
Table 6. Methods of functioning of the commune offices during the pandemic

Powiat	Koszaliński								Lubartowski								Myszkowski									
	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	1	2	3	4	5
Kod gminy																										
Zamknięcie urzędu dla interesantów																										
Wyznaczenie bezpiecznej przestrzeni do obsługi interesantów																										
Wprowadzenie skrzynki podawczej																										
Wprowadzenie pracy zdalnej																										
Wprowadzenie pracy rotacyjnej																										
Kierowanie pracowników na zaległe urlopy, pracownicy przechodzą na „Opiekę nad dziećmi”																										
Powołanie sztabu koronakryzysowego																										

Tabela 6 – cd.
Table 6 – continuation

Powiat	Koszaliński								Lubartowski								Myszkowski									
	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	1	2	3	4	5
Kod gminy																										
Wprowadzenie obostrzeń przy wejściu do urzędu – mierzenie temperatury interesantom																										
Wprowadzenie obostrzeń przy wejściu do urzędu – maseczki i rękawiczki																										
Wprowadzenie zapisów (listy) i limitów interesantów																										

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań telefonicznych.
 Source: Own study based on the results of telephone surveys.

4.4. Niektóre postrzegane lokalnie konsekwencje pandemii

Z przeprowadzonych badań wynika, że kryzys epidemiologiczny, jak żaden poprzedni, wpłynął nie tylko na organizowanie życia lokalnej administracji, ale także na sposób myślenia o rozwoju lokalnym. Choć od wybuchu pandemii minęło dopiero kilka miesięcy, samorządy już dostrzegają konsekwencje koronakryzysu. Wyraźnie negatywnie o skutkach pandemii na stan lokalnych finansów wypowiedzieli się badani z powiatu myszkowskiego, w którym udział działalności rolniczej w lokalnych gospodarkach jest ograniczony. Natomiast przykład rolniczego powiatu lubartowskiego wskazuje, że rolnictwo jako działalność uzależniona przede wszystkim od warunków przyrodniczych i atmosferycznych oraz trendów na rynkach globalnych, a mniej od (prześciowej) sytuacji epidemicznej, może w sytuacji kryzysu przyczynić się do utrzymania równowagi i stabilności gospodarki lokalnej. W literaturze wskazuje się, że wcześniejsze kryzysy uwydatniły odporność i zdolność adaptacji do zmieniających się warunków wiejskich gospodarek (Ma, Rogers, Zhou 2020). Wyraźnie wskazuje na to także ocena wpływu pandemii na sytuację przedsiębiorców – aż 17 badanych wskazało, że koronakryzys negatywnie odbije się na kondycji lokalnych firm. Te opinie liczne były w uprzemysłowionym powiecie myszkowskim oraz w powiecie koszalińskim, gdzie udział rolnictwa w gospodarce jest niewielki.

W literaturze wskazuje się, że z pewnością pandemia będzie miała krótko-, średnio- i długoterminowe skutki dla rozwoju terytorialnego, funkcjonowania samorządów i stanu finansów lokalnych (Phillipson, Gorton, Turner i in. 2020). Świadczy o tym także fakt, że ponad połowa badanych uważa, iż pandemia negatywnie wpłynie na sytuację finansową gmin, m.in. dlatego, że będą mniejsze dochody własne z podatków (PIT, CIT). Czy obawy te są powiązane ze strukturą budżetów badanych jednostek? Wydawałoby się, że w tych gminach, w których znacząca większość dochodów to dochody własne, prognozowanie negatywnego wpływu pandemii na stan lokalnych finansów jest uzasadnione. Z kolei w tych, w których znacząca większość pochodzi z subwencji, kryzys epidemiczny nie powinien mieć znaczącego wpływu na budżety gmin. Odpowiedzi badanych są jednak odmienne od tych przypuszczeń. Tylko w niektórych gminach (nr 1 i 3 w powiecie koszalińskim oraz nr 1 i 3 w powiecie myszkowskim), w których dochody własne wynoszą około połowy dochodów ogółem, wskazywano na negatywny wpływ pandemii, w nielicznych gminach (nr 2, 4 i 7 w powiecie koszalińskim), w których dochody własne przekraczają 50% budżetu, wstrzymano się od oceny, wybierając odpowiedź „trudno powiedzieć”. W znacznej większości gmin, co jest widoczne przede wszystkim w gminach powiatu lubartowskiego, obawy o pogorszeniu stanu finansów lokalnych wydają się nie mieć uzasadnienia, ponieważ

Tabela 7. Ocena wpływu na sytuację finansową gminy i przedsiębiorców w badanych gminach
Table 7. Assessment of the impact on the financial situation of the commune and assessment of the impact on the financial situation of the entrepreneurs in the communes

Powiat	Koszaliński								Lubartowski								Myszkowski									
	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	1	2	3	4	5
Wpływ na sytuację finansową gminy	Kod gminy																									
	negatywnie																									
	brak wpływu																									
Wpływ na sytuację finansową przedsiębiorców	trudno powiedzieć																									
	negatywnie																									
	brak wpływu																									
trudno powiedzieć																										

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań telefonicznych.
 Source: Own study based on the results of telephone surveys.

ich dochody własne na ogół nie przekraczają 25–30% budżetu. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na zróżnicowaną kondycję finansową badanych jednostek, którą obrazuje stosunek dochodów własnych gmin do dochodów budżetowych ogółem. Należy przyjąć, że im niższy jest ten stosunek, tym niższy poziom samodzielności gminy i tym większe uzależnienie jednostki samorządu od czynników ponadlokalnych, m.in. od sytuacji budżetu państwa, koniunktury gospodarczej czy poziomu bezrobocia. Natomiast „te gminy, które charakteryzuje wysoki udział dochodów własnych, mają łatwiejsze zadanie, także w planowaniu długoterminowych inwestycji” (Sobczak 2017)⁷.

Tabela 8. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem w powiatach (dane za 2019 r.)*

Table 8. Share of own income in total income in poviats (data for 2019)

Powiat koszaliński		Powiat lubartowski		Powiat myszkowski	
Kod gminy	% dochodów własnych	Kod gminy	% dochodów własnych	Kod gminy	% dochodów własnych
1	53,0	1	24,4	1	48,8
2	57,1	2	27,4	2	29,8
3	47,5	3	24,8	3	47,5
4	53,8	4	27,3	4	34,5
5	38,9	5	31,4	5	38,2
6	40,8	6	28,4		
7	78,5	7	21,1		
8	41,0	8	23,0		
		9	17,8		
		10	28,6		
		11	43,2		
		12	22,1		
		13	15,4		

* Kolorem jasnoszarym zaznaczono te gminy, które w badaniu telefonicznym wskazały negatywny wpływ pandemii na stan lokalnych finansów, natomiast kolorem ciemnoszarym odpowiedzi „trudno powiedzieć”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Source: Own study based on data from the local data bank of the Central Statistical Office.

⁷ Artykuł opublikowany w Serwisie Samorządowym PAP: <https://samorzad.pap.pl/kategoria/finanse/samodzielne-gminy-ranking-ktore-samorzady-sa-najbardziej-samodzielne-finansowo> (dostęp: 1.09.2020).

W badaniu Deloitte „CFO Survey 2020 – spring edition” (2020) ankietowani menedżerowie wskazywali na destrukcyjny wpływ koronawirusa na biznes, co ich zdaniem widoczne jest w niższych przychodach, konieczności obniżenia zatrudnienia i rezygnacji z planowanych inwestycji. Analogiczne opinie wyrażają przedstawiciele organów wykonawczych badanych gmin wskazujący na negatywny wpływ pandemii na lokalną sytuację finansową. Jednak niemal wszyscy badani potwierdzili realizację planowanych na drugi kwartał 2020 r. (kwiecień, maj, czerwiec) inwestycji komunalnych⁸. Tylko w dwóch gminach planowanych inwestycji nie zrealizowano: w jednej wójt wskazywał, że zostały one wstrzymane i nie będą realizowane, a dotyczy to tych działań, które nie zostały jeszcze zakontraktowane, w drugim przypadku brak inwestycji wynika z długotrwałych problemów finansowych i tego, że badana jednostka jest w programie naprawczym. Należy podkreślić, że przede wszystkim to na organach wykonawczych gminy spoczywały zarówno strategiczne wyzwania dotyczące właściwego zarządzania płynnością finansową, jak i takie zagadnienia, jak weryfikacja planów finansowych. Jeśli więc ocena sytuacji skłaniała do rezygnacji z planowanych inwestycji, należy uznać to za przejaw odpowiedzialności.

Szefów lokalnej administracji samorządowej proszono także o ocenę wpływu koronakryzysu na sytuację finansową mieszkańców gmin. W większości przypadków negatywny wpływ na stan finansów ludności powiązany był z negatywną oceną stanu finansów lokalnych przedsiębiorców. Na pogorszenie się majątności mieszkańców przez pandemię wskazała połowa rozmówców. Jednak niemal co trzeci nie dostrzegł wpływu pandemii na obniżenie dochodów mieszkańców. Do pewnego stopnia zobiektywizowanych informacji o wpływie pandemii na sytuację finansową lokalnych społeczności dostarczają odpowiedzi na pytania o pojawienie się nowych podopiecznych pomocy społecznej, uzasadniających potrzebę wsparcia sytuacją pandemiczną. Okazuje się, że takie przypadki były jednostkowe, a pojawienie się problemów społecznych jako konsekwencji koronakryzysu zidentyfikowano w trzech badanych jednostkach.

Opierając się na licznych doniesieniach mediów o narastaniu przemocy domowej, pytano także o to, czy w gminach zwiększyła się liczba przypadków przemocy w rodzinie. Wymierną konsekwencją pojawienia się tego problemu jest wzrost liczby niebieskich kart. Jednak w żadnym z badanych powiatów wójt, burmistrz czy delegowany do rozmowy pracownik nie wskazał tego problemu. Nie oznacza to, że akty przemocy domowej nie miały miejsca, m.in. dlatego, że osoby doświadczające przemocy (przede wszystkim kobiety czy osoby starsze) były zamknięte w domach

⁸ I jak podkreślali badani, wszelkie przesunięcia terminów wynikały z działań wykonawców, a nie z winy zamawiającego samorządu.

Tabela 9. Ocena wpływu na sytuację finansową mieszkańców w badanych gminach
Table 9. Assessment of the impact on the financial situation of residents in the communes

Powiat	Koszaliński								Lubartowski								Myszkowski									
	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	1	2	3	4	5
Kod gminy																										
Wpływ na sytuację finansową mieszkańców																										
negatywnie																										
brak wpływu																										
mieszkańców																										
trudno powiedzieć																										
tak																										
Czy są nowi klienci pomocy społecznej?																										
nie																										
nie wie																										
tak																										
Czy są nowe niebieskie karty?																										
nie																										
nie wie																										

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań telefonicznych.
 Source: Own study based on the results of telephone surveys.

ze swoimi oprawcami i trudniej w tej sytuacji jest im zwrócić się o pomoc. Ale może to także być sygnałem małej wrażliwości społecznej władarzy na ten drażliwy problem bądź ich niedoinformowania.

5. Podsumowanie

Trwająca od kilku miesięcy pandemia w mniejszym lub większym stopniu dotyka niemal wszystkie kraje na świecie. W mikroskali spowodowała ogromną presję na samorządy lokalne, które jako pozostające najbliższej przeciętnego mieszkańca zawsze miały kluczowe znaczenie dla świadczenia podstawowych usług lokalnym społecznościom. W Polsce w czasie kryzysu pandemicznego gminy musiały z jednej strony szybko reagować i wdrażać wchodzące w życie obostrzenia sanitarne, zapewniając bezpieczeństwo epidemiologiczne mieszkańcom, a z drugiej – realizować przypisane im zgodnie z prawem zadania własne i zlecone. To na nich spoczywał obowiązek uspokojenia niepewności i strachu mieszkańców, dlatego też musiały one podjąć mniej lub bardziej zaawansowane środki komunikowania o wirusie. Pandemia spowodowała także zmiany w wewnętrznej organizacji urzędów, co jak wskazywali badani, było ogromnym wyzwaniem przy ograniczonych zasobach kadrowych.

Należy także podkreślić, że koronakryzys jest wydarzeniem bezprecedensowym w Polsce – zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym. Ani władze rządowe, ani tym bardziej gmin nie mają doświadczenia w radzeniu sobie z epidemią, dlatego też koronakryzys jest swego rodzaju eksperymentem we wdrażaniu rozwiązań zaradczych i epidemicznego zarządzania kryzysowego. Działania podejmowane na szczeblu krajowym i lokalnym są w dużej mierze responsywne i improwizowane.

Rozkład odpowiedzi badanych wskazuje z jednej strony na zróżnicowanie sytuacji badanych jednostek, a z drugiej – na zróżnicowanie opinii na temat poruszonych w opracowaniu aspektów funkcjonowania samorządu gminnego. Jednym z zasadniczych elementów badania było wskazanie, czy obecność chorych lub przypadków kwarantanny miała jakiś wpływ na opinie badanych przedstawicieli samorządu lokalnego. Okazuje się, że do pewnego stopnia tak. Widać to przede wszystkim w gminach powiatów koszalińskiego i myśkowskiego, w których odnotowano przypadki zachorowań. To tam badani znacznie częściej niż w inni zwracali uwagę na negatywny wpływ pandemii na sytuację finansową gminy, przedsiębiorców i mieszkańców. Także ci badani ostrożnie (na co wskazują odpowiedzi „trudno powiedzieć”) lub negatywnie oceniali wsparcie rządu, gdyż opanowanie sytuacji kryzysowej spoczywało na ich barkach. Należy zwrócić uwagę na rozkład odpowiedzi w powiecie lubartowskim, którego rolniczy charakter i specyfika pracy na roli, nierozzerwalnie związana z koniecznością mieszkania na wsi i niewymagająca

przemieszczania się do zakładu pracy (czy to na terenie gminy, czy pobliskiego miasta), „uchroniła go” przed rozprzestrzenieniem się wirusa. Nieliczne przypadki zachorowań nie powinny więc wpłynąć na negatywne postrzeganie konsekwencji pandemii. Wydaje się, że tu odpowiedzi badanych kształtowane były przez inne, nielocalne czynniki, m.in. media.

Jak dotąd ze względu na to, że pandemia wciąż trwa, jest za wcześnie, aby mówić o jej ostatecznym przebiegu i skali konsekwencji, jakie spowodowała. W okresie pandemii wszelkie prognozy gospodarcze obarczone są bardzo dużą niepewnością, a dotychczas stosowane modele mogą być nieadekwatne (Deloitte 2020). Jak pokazują przeprowadzone badania w powiatach koszalińskim, lubartowskim i myszkowskim, lokalne władze nie są zdolne jednoznacznie wskazać następstw koronakryzysu w skali lokalnej; spora ich część jednak skłania się do opinii o destrukcyjnym wpływie na finanse gmin, przedsiębiorców, jak i mieszkańców. Koronawirus stał się czynnikiem ekonomicznym w skali o wiele większej niż masowe, sezonowe zachorowania z powodu grypy, gdzie absencja chorobowa jest głównym mechanizmem wykluczającym i kosztotwórczym dla gospodarki.

Bibliografia

- Deloitte (2020). CFO Survey 2020 – spring edition, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ce/Documents/about-deloitte/ce-deloitte-cfo-survey-report-spring-edition-2020.pdf> (dostęp: 1.09.2020).
- DiNapoli T. (2020). *Local Government Revenue Challenges During the COVID-19 Pandemic*. New York: New York State Comptroller.
- Gosling S., Scott D., Hall M. (2020). Pandemics, tourism and global change: a rapid assessment of COVID-19. *Journal of Sustainable Tourism*, 22, 577–598.
- Grzeszak J., Leśniewicz F., Śliwowski P., Święcicki I. (2020). *Pandenomics. Zestaw narzędzi fiskalnych i monetarnych w dobie kryzysów*. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny.
- Halamska M. (2018). *Studia nad strukturą wiejskiej Polski*, t 3: *Świadomościowe korelaty struktury społecznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar–IRWIR PAN.
- Halamska M., Stanny M., Hoffman R. (2017). *Studia nad strukturą wiejskiej Polski*, t 2: *Przestrzenne zróżnicowanie struktury społecznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar–IRWIR PAN.
- Hajkowski A. (2020). *Koronawirus – zarządzanie kryzysowe to też dziedzina profesjonalnego zarządzania*. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, http://www.pte.pl/pliki/2/12/kryzys_hajkowski.pdf (dostęp: 1.09.2020).
- Ma C., Rogers J.H., Zhou S. (2020). *Global Economic and Financial Effects of 21st Century Pandemics and Epidemics*. Washington: Federal Reserve Board.
- Nicola M., Alsafi Z., Sohrabi C. (2020). The socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19). *International Journal of Surgery*, 78, 185–193.

- OECD (2020). *Policy implications of Coronavirus crisis for rural development*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/policy-implications-of-coronavirus-crisis-for-rural-development-6b9d189a/> (dostęp: 1.09.2020).
- Phillipson J., Gorton M., Turner R. i in. (2020). The COVID-19 pandemic and its implications for rural economies. *Sustainability*, 12, 1–9.
- Sobczak E. (2017). *Samodzielne gminy. Ranking: które samorzady są najbardziej samodzielne finansowo? Samorządowy Serwis PAP*, <https://samorząd.pap.pl/kategoria/finanse/samodzielne-gminy-ranking-ktore-samorzady-sa-najbardziej-samodzielne-finansowo> (dostęp: 1.09.2020).
- 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.
- VNG International (2020). *Briefing and preliminary policy recommendations on the role of local government in the international COVID-19 crisis response*. The Hague: VNG International.
- WHO (2020a). *Stygmatyzacja społeczna związana z COVID-19*, https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/436278/Social-stigma-associated-with-COVID-19-pol.pdf?ua=1 (dostęp: 1.09.2020).
- WHO (2020b). *Mental Health and Psychosocial Considerations during the COVID-19 Outbreak*. Geneva: World Health Organization.

The Coronavirus Crisis: Local Responses to the Global Pandemic

Abstract: The pandemic crisis meant that, on the one hand, communes had to react quickly and implement sanitary restrictions, ensuring the epidemiological safety of the inhabitants, and on the other, carry out their own and commissioned tasks assigned to them according to the law. The article discusses the impact of the crisis on the functioning of the municipal government and the perception of its consequences by local authorities on the basis of own research.

Keywords: Covid-19, pandemic, coronavirus, local government, local development.