



Fundacja Wolności

Lublin, 2021



Gmina w Pandemii

Raport podsumowujący

Projekt jest finansowany w ramach Programu „Fundusz pomocowy dla organizacji pozarządowych oraz inicjatyw obywatelskich 2020”, utworzonego przez Polsko-Amerykańską Fundację Wolności, realizowanego przez Fundację Edukacja dla Demokracji.

**FUNDUSZ
POMOCOWY
2020**



POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI

1. Wstęp

Gmina w Pandemii to projekt realizowany przez Fundację Wolności we współpracy z lokalnymi watchdogami z województwa lubelskiego. Jego celem było określenie jak lokalne władze radzą sobie w zakresie przeciwdziałania skutkom pandemii koronawirusa COVID-19. Z perspektywy obywateli najważniejsze jest efektywność podejmowanych działań i racjonalność wydatkowania środków publicznych.

Monitoringiem objęliśmy następujące gminy: Biała Podlaska (miasto grodzkie), Chełm (miasto grodzkie), Krasnystaw (gmina miejska), Lubartów (gmina miejska)¹, Lublin (miasto grodzkie), Parczew (gmina miejsko-wiejska), Puławy (gmina miejska), Radzyń Podlaski (gmina miejska), Zamość (gmina wiejska), Zamość (miasto grodzkie). Dobre gminy stanowią przekrój różnych typów gmin, zarządzanych przez osoby z różnych opcji politycznych.

Monitoring przeprowadzili: Tomasz Chuszcza (Krasnystaw), Radek Grudzień (Radzyń Podlaski), Kamil Niewiadowski (Parczew), Ryszard Puchacz (gmina Zamość), Paweł Romański (Puławy), Seweryn Szczepaniak (pozostałe obszary) oraz Danuta Kowalska, pod kierownictwem Krzysztofa Kowalika.

Projekt został zrealizowany dzięki wsparciu Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności w ramach Programu „Fundusz pomocowy dla organizacji pozarządowych oraz inicjatyw obywatelskich 2020”, realizowanego przez Fundację Edukacja dla Demokracji.

2. Opis metodologii

W ramach projektu badaliśmy trzy obszary związane z pandemią: zmiany budżetowe, zmiany w funkcjonowaniu i zatrudnieniu w urzędzie. W zakresie zmian budżetowych interesowały nas zmiany w dochodach i wydatkach, zarówno na poziomie ogólnym, jak i bardziej szczegółowym. W zakresie dochodów obserwacja dotyczyła: wpływów z podatku od nieruchomości i podatku dochodowego, zarówno od osób fizycznych, jak i prawnych, wpływy z opłat za sprzedaż napojów alkoholowych, wpływy z usług w pomocy społecznej, sporcie, domach kultury i gospodarki mieszkaniowej. W zakresie wydatków odnotowaliśmy koszty dot. dróg publicznych, turystyki, gospodarki mieszkaniowej, działalności usługowej, kosztów funkcjonowania urzędu oraz szkół, wydatki na bezpieczeństwo publiczne, obsługę długu publicznego, gospodarkę komunalną, sport i kulturę, w szczególności zaś na dotacje w tym zakresie. Powyższe dane interesowały nas w zakresie dochodów własnych i wydatków na zadania własne. Źródłem danych były pierwsze wersje budżetów i sprawozdania budżetowe. Staraliśmy się odnaleźć uniwersalne zmiany dot. wszystkich gmin jakie zaszły pomiędzy rokiem 2019 i 2020.

W funkcjonowaniu i zatrudnieniu w urzędzie interesowało nas jak zmieniła się liczba pracowników i wypłacane nagrody w dobie pandemii, jak pandemia wpłynęła na urząd. Prosiłiśmy urzędników by sami wskazali jakie dodatkowe koszty wywołała pandemia, czy były jakieś oszczędności.

Szczegółowa metodologia, gotowe wzorce pytań i dane źródłowe są dostępne na stronach Fundacji Wolności.

1 Wyłącznie w zakresie zmian w budżecie

3. Wnioski z monitoringu

a) zmiany budżetowe

- **dochody**

W zakresie dochodów z gospodarki mieszkaniowej (dział 700), wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych (dział 75601), podatku od czynności cywilnoprawnych od osób prawnych (dział 76515 §500), udział w podatku dochodowym od osób prawnych (dział 76521 §020) trudno wskazać na jakieś tendencje.

W dochodach podatkowych ogółem (dział 756) widać minimalne tąpnięcie. W porównaniu do 2019 roku tylko w 4 gminach widać wzrost dochodów podatkowych. Dochody 2020 roku wahały się jednak od 95 do 105% dochodów z 2019 roku. Warto podkreślić, że wykonanie dochodów, pomimo trudnej sytuacji było większe niż pierwotny plan (uchwalony przed pandemią!) praktycznie w każdej gminie. Wyjątek stanowią jedynie Lublin, w którym różnica wyniosła 0,4% i Chełm, w którym różnica wyniosła 4,5%.

W zakresie podatku od nieruchomości od osób prawnych² (dział 75615 §310) tylko dwie gminy nie zrealizowały planu dochodów w 100% (Lublin i Chełm, jednak podobna sytuacja miała miejsce także w 2019 roku). Średnio dochody w tym zakresie wzrosły o 5,6% w stosunku do roku 2019 i we wszystkich gminach były wyższe niż rok wcześniej. W zakresie podatku od nieruchomości od osób fizycznych² (dział 75616 §310) tylko dwie gminy otrzymały mniejsze wpływy niż rok wcześniej (Chełm i Krasnystaw). Średnio dochody w tym zakresie wzrosły o 4,1% w stosunku do roku 2019.

W zakresie podatku od czynności cywilnoprawnych od osób fizycznych (dział 76516 §500) tylko miasto Zamość osiągnęło z tego tytułu mniejsze dochody. Średnio wzrost dochodów wyniósł tutaj 9%.

W zakresie środków korkowych (dział 75618 §480) widać niewielkie wzrost – tylko dwie gminy nie wykonały zakładanych dochodów (Puławy i gmina Zamość) a tylko w jednej gminie dochody były mniejsze niż w 2019 roku (Puławy). Średnio realizacja planu wydatków wyniosła 104,9% przy wzroście dochodów o 3,5% w stosunku do 2019 roku.

Udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (dział 75621 §010) został zrealizowany na poziomie 97,1% planu. Tylko w gminie Zamość i tak przełożyło się to wzrost dochodów w tym zakresie – o 6,4% w stosunku do roku 2019. W przypadku pozostałych gmin dochody spadły od 0,5% do 17,5%, średnio o 4,9%.

Z wyjątkiem miasta Krasnystaw, we wszystkich gminach wzrosły dochody z usług świadczonych przez Domy Pomocy Społecznej (dział 85228 §830) – średnio aż o 31%. Większe wpływy były też znacząco wyższe niż pierwotnie zakładane plany dochodów – średnio o 63%!

Tylko 3 gminy wykazały wpływy z usług w zakresie instytucji kultury fizycznej (Chełm, Lubartów, miasto Zamość). We wszystkich można zaobserwować na drastyczny spadek dochodów: od 48% w Lubartowie do 32% w Zamościu w stosunku do roku 2019.

- **wydatki**

W zakresie wydatków na drogi publiczne (dział 60016), drogi wewnętrzne (dział 60017), gospodarka mieszkaniowa (dział 700), gospodarka odpadami komunalnymi (dział 90002), ochrona powietrza (90005), oświetlenie (90015), Kultura I Ochrona Dziedzictwa Narodowego (dział 921),

2 Brak danych dla Lubartowa i Białej Podlaskiej

trudno wskazać na jakieś tendencje.

Pośród gmin, które wykazały wydatki na turystykę (dział 630), widać wyraźne ograniczenie wydatków na ten cel. Średnia wykonania planu wynosi 63% w 2020 roku (rok wcześniej 98%). Poszczególne gminy wydatkowały od 41 do 87% planowanych środków. Największe wydatki na turystykę utrzymało miasto Zamość.

Wydatki związane z funkcjonowaniem Urzędów Miast (dział 75023) w większości gmin zostały ograniczone. Jedynie w Krasnymstawie i gminie Zamość koszty ich funkcjonowania były wyższe niż pierwotnie zakładano. Średnio wydatki wyniosły 93% planu i były o 4% wyższe niż rok wcześniej.

Znacząco ograniczone zostały zaplanowane wydatki na promocję samorządów (dział 75075). Wydatki na nią oscylowały na poziomie od 49% do 92% (średnio 68%, gdy w 2019 roku wykonanie wynosiło średnio 99% planu).

Ograniczono też wydatki na obsługę długu publicznego (dział 757). Średnie wykonanie plany w 2020 roku wyniosło 54%, w porównaniu do 73% rok wcześniej. Średnie wydatki wyniosły tylko 84,6% wydatków z roku 2019.

W przypadku szkół podstawowych (dział 80101) część gmin nie zrealizowała planu wydatków, inne przekroczyły plan. Porównując jednak wydatki rok do roku to tylko w Radzynie Podlaskim wydatki w 2019 roku były mniejsze niż w 2020 roku. W pozostałych gminach wydatki wzrosły od 3 do 17%.

Praktycznie wszystkie gminy w 2020 roku obcięły środki na przeciwdziałanie alkoholizmowi (dział 85154). W 2019 roku wykonanie tych wydatków wynosiło pomiędzy 90 a 100% (średnio 96%). W 2020 wskaźnik wykonania planu wyniósł między 40 a 93% (średnio 73%). Tylko w Lubartowie wydatki na ten cel były większe niż w 2019 roku przy średniej na poziomie 75%.

O ile dochody w zakresie usług świadczonych przez Domy Pomocy Społecznej o tyle z wydatkami było różnie. Wykonanie planu wahało się pomiędzy 84% a 134% (średnio 98,5%), natomiast wydatki w porównaniu do 2019 roku wynosiły od 93% do 140% (średnio 106,8%).

Wygląda na to, że gminy szukały oszczędności w wydatkach na oczyszczanie (dział 90003). W 2019 roku średnio wykonanie wyniosło 101% planu, natomiast w 2020 roku już tylko 79%. Planowane środki wydatkowane na oczyszczanie w całości wykorzystały Krasnystaw i gmina Zamość. Największe oszczędności w tym zakresie zrealizowały Puławy – wydały tylko 55% planowanych środków.

Podobnie sytuacja wyglądała w wydatkach na utrzymanie zieleni (dział 90004). Wykonanie wydatków wyniosło średnio 82%, choć realnie średnio wydatki były tylko o 8% mniejsze niż w 2019 roku.

Spośród miast, które wykazały przekazywanie dotacji w zakresie kultury (dział 92105), widać drastyczne ograniczenie wydatków na ten cel. Wykonanie wydatków na ten cel wynosiło od 37 do 88% (średnio 62%).

Odmienne przedstawiała się sytuacja w zakresie dotacji w zakresie sportu (dział 92605) Spośród miast, które wykazały przekazywanie dotacji w zakresie kultury fizycznej i sportu widać niewielkie ograniczenie wydatków na ten cel. Stopień realizacji wydatków wahał się od 86% do 99% (średnio 97%), z wyjątkiem Lublina, w którym ostatecznie miasto na dotacje przeznaczyło więcej środków niż pierwotnie planowało (o 21%).

b) funkcjonowanie urzędu

Praktycznie wszystkie zapytane gminy wskazały dodatkowe koszty związane z COVID-19.

Większość wydatków dot. zakupu materiałów i usług związanych z zapobieganiem COVID-19 (np. płyny dezynfekcyjne, maseczki) a w przypadku większych miast także koszty związane z przygotowaniem miejsc na kwarantannę. Jakie były dodatkowe koszty? Na podstawie udzielonych odpowiedzi trudno to jednoznacznie wskazać a i tak nie miałyby sensu, ze względu na ogromne różnice w powierzchni, liczbie mieszkańców i wielkości poszczególnych budżetów. Kwoty oscyływały pomiędzy dziesiątkami tysięcy złotych a kilkoma milionami.

Połowa gmin potrafiła wskazać na oszczędności związane z COVID-19. Na największe wskazała gmina Lublin – koszty obsługi długu spadły o 13 mln zł. To zresztą nie jedyna gmina, która wykazała spadek kosztów obsługi długu. Puławy wskazały na oszczędności w wynagrodzeniach (ok. 2 mln zł), czy niezrealizowanych wydatkach. Gmina Zamość wskazała zaś na oszczędności na dowożeniu dzieci do szkół czy ich wyżywieniu.

Praktycznie wszystkie gminy wskazały, że COVID-19 nie spowodował rezygnacji w zakresie zadań inwestycyjnych. Jedynie Miasto Lublin nie odpowiedziało jednoznacznie na to pytanie.

Z wyjątkiem gminy i miasta Zamość, wszystkie pozostałe gminy wskazywały na udzielania wsparcia materialnego podmiotom w związku z COVID-19. Wsparcie to dotyczyło głównie sprzętu do przeciwdziałania rozprzestrzeniania się COVID-19, np. przekazywania maseczek, kombinezonów itp. Wsparcie to było przekazywane głównie jednostkom służby zdrowia, ale także organizacjom pozarządowym, wspierającym walkę z COVID-19. Miasto Zamość pośredniczyło jednak w pozyskiwaniu i dystrybuowaniu środków dezynfekcji.

W zakresie pomocy przedsiębiorcom zdecydowana większość gmin wskazała na odroczenie i zwolnienie od podatku od nieruchomości. Jedynie Miasto Lublin nie zdecydowało się na zwolnienie przedsiębiorców z tego podatku. Ponadto powszechnie stosowano obniżenie czynszów czy zwolnienie z opłaty za koncesję na sprzedaż alkoholu. Na szerszy zakres wsparcia wskazały Chełm i Lublin. Chełm zaoferował przedsiębiorcom bonifikatę do 5 tys. zł na usługi komunalne świadczone przez MPEC i MPGK. Miasto Lublin obniżyło zaś opłaty za zajęcia pasa drogowego pod ogródki gastronomiczne do 1gr/m²³ oraz zorganizowało kampanię wspierającą m.in. sektor gastronomiczny (kampania zachęcała do zamawiania jedzenia na wynos).

Wszystkie gminy wskazały na wdrażania pracy zdalnej w urzędzie. Przy czym wszystkie urzędy realizowały to hybrydowo – część pracowników pracowała zdalnie a część w urzędzie. Część urzędów w takim trybie pracowała od marca 2020 roku, część tylko przez jakiś czas. Rekordzistą jest tutaj miasto Biała Podlaska, które na system hybrydowy przechodziło czterokrotnie – wskazuje to jednak na dążenie do jak najszybszego powrotu do normalnego funkcjonowania. Na koniec marca 2020 tylko Krasnystaw wskazał na zakończenie pracy hybrydowej.

Połowa gmin nie wskazała na poniesienie dodatkowych kosztów pracy zdalnej. Druga połowa wskazywała na konieczność zakupu sprzętu IT niezbędnej do zlecenia pracy zdalnej.

Tylko 2 gminy: gmina Zamość i Parczew wskazały na niewydatkowanie środków pochodzących z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Pozostałe gminy w większości środki wydały na bieżące inwestycje. Tylko część inwestycji pozwala na oszczędności w przyszłości, przykładowo Chełm, Lublin, Radzyń i Zamość zainwestowały w termomodernizację. Chełm postawił także na modernizację oświetlenia na bardziej energooszczędne.

Pracownicy urzędów korzystali z uprawnień do pobierania zasiłku opiekuńczego. Z uprawnienia tego korzystało od 7 do 16% pracowników. Średni czas pobierania zasiłku wahał się od 4 do 32 dni. Poza trudnościami związanymi z pracą zdalną, zdarzenia takie każdorazowo komplikowały funkcjonowanie urzędów.

Z danych przekazanych przez urzędy, wynika, że liczba pracowników, którzy zachorowali

3 Pobieranie opłaty jest konieczne, nie można więc z nią zejść do zera

na COVID-19 wahała się od 3 do 23%, natomiast liczba pracowników na kwarantannie wahała się od 8 do 55%. Najwyższe wyniki odnotowano w miastach grodzkich, przy czym w obu przypadkach najwyższe wartości odnotowano w Chełmie, zaś najmniejsze w Białej Podlaskiej.

Tylko 3 gminy zdecydowały się pokryć koszty badania na COVID-19 dla pracowników. Były to wyłącznie miasta grodzkie: Chełm (badaniem objęto 70% kadry), Lublin (10%) i Zamość (55%). W liczbach bezwzględnych każdy z tych urzędów przebadał pomiędzy 133 a 154 osobami. Najtaniej badania zrealizowano w Zamościu (ok. 75zł), następnie Chełmie (ok. 130zł), najdrożej w Lublinie (143 zł). W Lublinie testy w kierunku COVID-19 dla pracowników wykonywane były w przypadku kontaktu pracownika z osobą zakażoną w ramach wykonywania obowiązków służbowych lub pojawienia się potwierdzonego przypadku zakażenia pracownika wykonującego na miejscu obowiązki służbowe. Pozwoliło to na wykluczenie ryzyka rozprzestrzeniania się wirusa i zapewnienie ciągłości obsługi interesantów oraz ciągłości biegu spraw w poszczególnych wydziałach

c) zatrudnienie w urzędzie

Rok 2020 był dla większości urzędów rokiem zaciskania pasa. W 6 z 9 badanych gmin znacząco obniżono środki na wypłaty nagród (w porównaniu do roku poprzedniego środki te wyniosły do 22 do 84% kwoty z 2019 roku). Jedynie w Białej Podlaskiej, Chełmie i gminie Zamość środki na nagrody wzrosły. W przypadku Białej Podlaskiej wzrost wyniósł z 5 000 do 22 500, jednak aż 19 500 stanowiły nagrody dla pracowników Straży Miejskiej za zaangażowanie w walkę z COVID-19. W przypadku gminy Zamość nagrody wzrosły z 0 do 11 711 zł. W Chełmie odnotowano 4,5 krotny wzrost środków przeznaczonych na nagrody. Z 58 tys. zł do prawie 270 tys. zł. Urzędy, które w okresie pandemii zredukowały wydatki na nagrody wczuły się w klimat społeczny tego trudnego okresu, gdy wiele osób traciło etaty.

Pandemia COVID-19 nie wpłynęła na zmianę liczby etatów w urzędach. We wszystkich liczba etatów w 2020 roku wynosiła pomiędzy 97% a 104% liczby etatów z roku 2019. Jedynie w mieście Zamość pandemię wykorzystano do podjęcia decyzji o redukcji etatów (z 213 do 190). Ta przeprowadzona była bardzo racjonalnie - związana była z przejściem na emeryturę pracowników czy nieprzedłużaniem umów zawartych na czas określony i nie uzupełnianiem tych etatów.

4. Podsumowanie

Wbrew pierwotnym obawom pandemia nie zdemolowała finansów samorządów, choć miała na nie negatywny wpływ. Samorządy wskazały, że pomimo pandemii nie rezygnowały z inwestycji, co miało pozytywny wpływ na lokalnych przedsiębiorców. Za wyjątkiem dwóch gmin samorządy skonsumowały środki Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Gminy inwestowały głównie w drogi publiczne, rzadko były to inwestycje w zakresie, który pozwoli im w przyszłości oszczędzić. Są tutaj jednak pozytywne przykłady: inwestowanie w termomodernizację czy energooszczędne oświetlenie. Urzędy pomagały też ograniczać efekty koronawirusa: kupowały niezbędne środki, pomagały w ich dystrybucji a także wspierały działalność przedsiębiorców dotkniętych skutkami koronawirusa.

Pozytywnie należy ocenić politykę kadrową urzędów, które w pandemii ograniczały wydatki na nagrody (z wyjątkiem Chełma). Największe urzędy finansowały także badania na obecność koronawirusa, co miało przede wszystkim ograniczać rozprzestrzenianie się koronawirusa w urzędzie.

Rekomendacje na przyszłość? Pandemia koronawirusa wzmocniła negatywny trend spadku dochodów samorządów. Jak nigdy do tej pory samorządy muszą myśleć o sensowności wydatków publicznych i inwestować w rozwiązania, które w przyszłości przyniosą im oszczędności.

Jednocześnie niezbędna jest dalsza cyfryzacja urzędów, która z jednej strony pozwoli załatwić wszystkie sprawy on-line a z drugiej umożliwi urzędnikom zdalną pracę. Bardzo dobrym rozwiązaniem do naśladowania było także podejmowanie działań mających na celu obniżenie obciążeń przedsiębiorców dotkniętych skutkami pandemii, czy obniżenie nagród dla urzędników.