

DZIAŁANIA MIAST PODCZAS PANDEMII

REDAKCJA

**Marek Grochowicz
Piotr Salata-Kochanowski**



DATA PUBLIKACJI

Kwiecień 2020

REAKCJE I PIERWSZE DZIAŁANIA MIAST WOJEWÓDZKICH W DOBIE PANDEMII

Raport ma na celu **identyfikację działań i sposobów reakcji** miast na sytuację kryzysową w pierwszych tygodniach pandemii wywołanej koronawirusem SARS-COV-2. Badanie zrealizowane przez Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR miało za zadanie uchwycić „na gorąco” działania i decyzje stanowiące odpowiedź na sytuację kryzysową podejmowane przez samorządy i ich władarzy, dotyczące przede wszystkim:

- zasad funkcjonowania miast,
- określenia adresatów i zakresu wsparcia publicznego,
- sposobu organizacji pracy.

Z uwagi na zbyt mały zasób informacji niezbędnych do oceny racjonalności i skuteczności podejmowanych działań, na wyciągnięcie szerszych wniosków z przeprowadzonych analiz jest zdecydowanie za wcześnie.

Zamierzamy jednak kontynuować monitoring, a w dalszej perspektywie dokonać ewaluacji działań miast i wyciągnąć wnioski, które pozwolą na sformułowanie konkretnych rekomendacji dla samorządów miejskich, aby były one lepiej przygotowane na przeciwdziałanie skutkom zdarzeń katastrofalnych, takich jak epidemie, ale i również funkcjonowanie w warunkach głębokiego kryzysu ekonomicznego. W opracowaniu przedstawione są działania miast wraz z kolejnością wprowadzania zmian w ich funkcjonowaniu.

Analizą objęto miasta wojewódzkie (18). Zakres czasowy obejmował miesiąc, w którym liczbę zachorowań wyróżniała tendencja wzrostowa, w skutek czego Rząd RP zaczął wprowadzać pierwsze ograniczenia towarzyszące ogłoszeniu stanu zagrożenia epidemicznego, a potem stanu epidemii, tj. zamknięcie szkół, ograniczenie funkcjonowania wielu przedsiębiorstw, ograniczenia w poruszaniu się.

Badany okres: 11 marca – 11 kwietnia 2020 r.

Termin przeprowadzenia badań: 1–17 kwietnia 2020 r.

Źródła danych: portale urzędów miast, biuletyny informacji publicznych (BIP), strony (*fanpage*) miejskie na Facebooku.

GŁÓWNE WNIOSKI

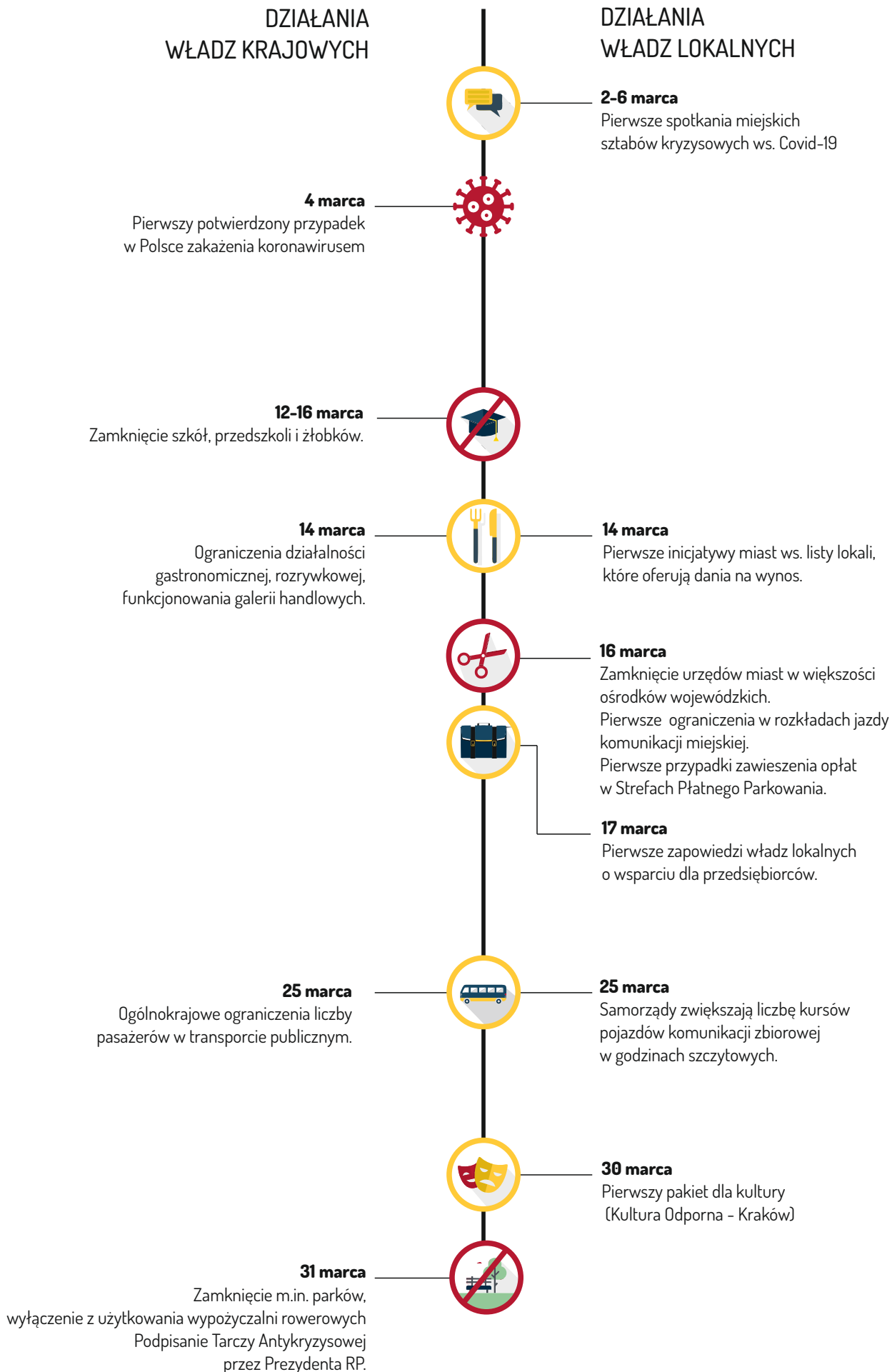
- Miasta bardzo **szybko zaczęły reagować na wzrost zachorowań**. Pierwsze posiedzenia miejskich sztabów zarządzania kryzysowego w związku z koronawirusem odbyły się już na początku marca (**Warszawa, Poznań, Gdańsk**), czyli zanim podano informacje o pierwszym zakażonym w Polsce.
- Tuż po ogłoszeniu przez rząd pierwszych ograniczeń związanych z funkcjonowaniem usług, miasta zaczęły reorganizować działanie komunikacji zbiorowej i wspierać przedsiębiorców. Poszczególne samorzady wprowadzały powyższe działania w zróżnicowanym tempie.
- Wszystkie z analizowanych miast zapowiedziały wsparcie dla lokalnych przedsiębiorców przed podpisaniem przez Prezydenta RP przepisów określających wsparcie dla biznesu na szczeblu krajowym (tzw. tarcza antykryzysowa). Propozycje wsparcia ze strony samorządów dotyczyły przede wszystkim podatków lokalnych i opłat, na które miasta mają wpływ. Stanowi to uzupełnienie zapowiedzianych działań rządowych.
- Większość miast w czasie kryzysu, w **pierwszej kolejności podjęta działania związane przede wszystkim: z transportem publicznym** (szukanie oszczędności), a w **dalszej kolejności wsparciem dla lokalnych przedsiębiorców** (pod wpływem silnej presji z ich strony). Stosunkowo niewiele miast zajęło się poprawą mobilności/poruszania się po mieście z uwzględnieniem innych środków transportu niż samochody (transport publiczny, ruch pieszo-rowerowy).
- Bez wątplenia można mówić o miastach, które zareagowały szybciej niż inne. Do tej grupy należy zaliczyć przede wszystkim **Kraków**, który w zakresie transportu publicznego jak i wsparcia dla sektora kultury działał jako jedno z pierwszych miast w Polsce.
- **Miasta wprowadziły podobne rozwiązania w zblizonym czasie**. Jest to po części wynik współpracy inicjowanej i koordynowanej zarówno przez Związek Miast Polskich (ZMP) jak i Unię Metropolii Polskich (UMP).
- Organizacje zrzeszające miasta dość szybko zaczęły reagować na zaistniałą sytuację. Już 12 marca ZMP zaczął publikować opisy dobrych praktyk polskich miast w reakcji na epidemię. Oprócz aktywności informacyjnej, organizacje miast stworzyły przestrzeń wymiany doświadczeń i dyskusji na temat rozwiązań koniecznych do wprowadzenia w wyniku działań rządu.
- Samorzady starają się prowadzić dialog z Rządem RP i zgłaszać istotne dla nich postulaty. Skuteczność tego lobbingu w pierwszych tygodniach epidemii ocenia się jako niską. Warto jednak wspomnieć o Tarczy Antykryzysowej dla Samorządów¹, której projekt opublikowano 14 kwietnia². O wprowadzenie działań w tym zakresie zaapelowali wspólnie 23 marca przedstawiciele ZMP i UMP.

¹ Uwagi ZMP o Tarczy Antykryzysowej dla Samorządowców: <http://www.miasta.pl/aktualnosci/opinia-zarzadu-zwiazku-o-tarczy-antykryzysowej> [22.02.2020].

² Główne założenia Tarczy Antykryzysowej dla samorządów: <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/publikujemy-szczegoly-tarczy-antykryzysowej-dla-samorzadow> [22.02.2020].

DZIAŁANIA WŁADZ KRAJOWYCH

DZIAŁANIA WŁADZ LOKALNYCH



Rys. 1. Kalendarium wybranych działań władz krajowych (po lewej) oraz władz lokalnych (po prawej) w związku z epidemią.
Źródło: opracowanie własne.

MIASTA W TRAKCIE EPIDEMII

Na potrzeby raportu wybraliśmy kilka obszarów interwencji miejskich. Uwzględniliśmy działania, które są nie tylko kluczowe dla funkcjonowania ośrodków, ale również na które samorządy zwróciły szczególną uwagę w trakcie pierwszego miesiąca epidemii.

Przedstawione przez nas aktywności dotyczą:

- **funkcjonowania miasta** (w zakresie przykładowo decyzji dotyczących sposobu działania komunikacji zbiorowej czy stref płatnego parkowania oraz nowych zasad poruszania się po mieście);
- **wsparcia dla różnych grup** (przedsiębiorców, w tym z sektora gastronomii, organizacji kulturalnych i instytucji kultury, szpitali itp.);
- **organizacji pracy i zarządzania** (np. organizacja pracy urzędników, organizacji sesji rad miasta, współpracy z innymi samorządami).

W dalszej części przedstawiamy działania podjęte w ramach każdej z powyższych kategorii.

FUNKCJONOWANIE MIASTA

KOMUNIKACJA ZBIOROWA

Pierwszymi działaniami podejmowanymi przez władze miejskie w czasie pandemii były zmiany rozkładów jazdy transportu publicznego związane z zamknięciem w całym kraju szkół i uczelni (od 12 marca) oraz postępującym ograniczeniem aktywności gospodarczej³.

Mniej więcej połowa miast wojewódzkich, w dniach 14-16 marca, zmniejszyła częstotliwość kursowania komunikacji miejskiej lub zawiesiła linie szkolne. Kolejne zmiany zostały wymuszone decyzją rządu, który od 25 marca ograniczył liczbę pasażerów w autobusach i tramwajach⁴.

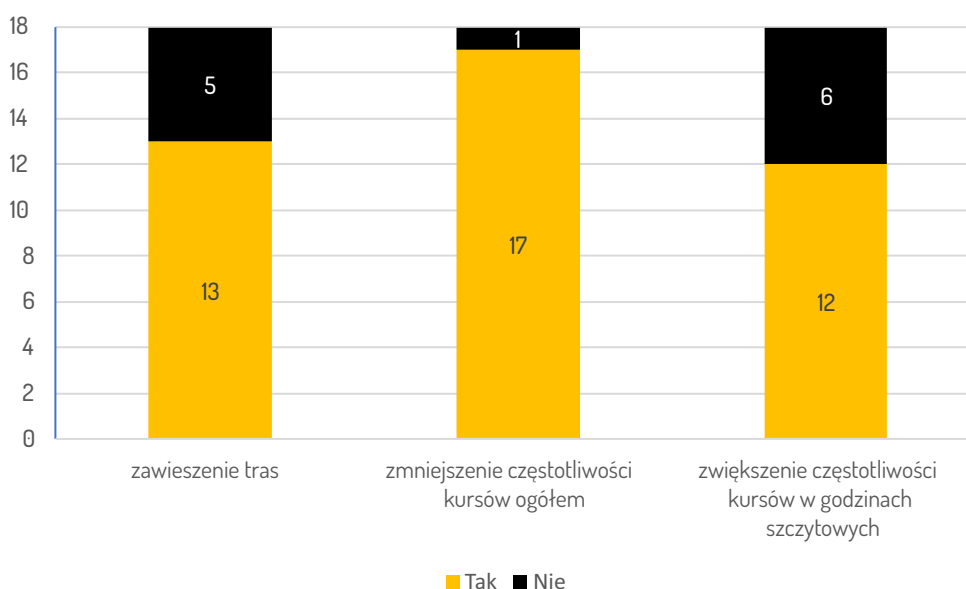
W związku z tym, większość samorządów była zmuszona zwiększyć liczbę kursów w godzinach szczytowych, by nie doprowadzać do nadmiernego tłoku. Niezależnie od tego, prawie połowa miast w tym czasie wprowadziła kolejne cięcia na liniach, na których ruch pasażerski był znikomy. Do 26 marca praktycznie wszystkie analizowane ośrodki wprowadziły zmiany w rozkładach jazdy. Wyjątek stanowi Olsztyn, który zmiany wprowadził dopiero od 1 kwietnia.

³ Wiele firm jeszcze przed wprowadzeniem oficjalnych ograniczeń przez rząd zmieniała sposób funkcjonowania ograniczając np. godziny otwarcia, wprowadzając ograniczenia liczby klientów czy prosząc pracowników o pracę z domu.

⁴ Liczba pasażerów w pojeździe nie może być większa niż wynosi połowa miejsc siedzących.

Niektóre miasta zdecydowały się zorganizować specjalne **linie autobusowe, przeznaczone dla lekarzy**. Przykładowo, w Gorzowie Wielkopolskim od 30 marca w prowadzono dedykowane linie autobusowe dla pracowników szpitala, natomiast w Krakowie 6 kwietnia uruchomiono dziesięć autobusów na ośmiu liniach oznaczonych symbolem MED⁵.

Opłaty za bilety jednorazowe pozostały niezmienione. Część ośrodków wprowadziła zmiany w odniesieniu do ważności biletów okresowych. **Osiem miast, całkowicie zawiesiło bilety okresowe**, kolejne sześć umożliwiło pasażerom zwrot zakupionych biletów. Tylko cztery miasta nie poinformowały o podjęciu jakichkolwiek działań w tym zakresie.



Rys. 2. Działania miast wojewódzkich w zakresie transportu publicznego w związku z epidemią.

Źródło: opracowanie własne.

STREFY PŁATNEGO PARKOWANIA

W związku z epidemią, niektóre miasta zniosły opłaty w strefach płatnego parkowania. Pierwszym ośrodkiem, który zdecydował się na ten krok był **Kraków** (16 marca). Postanowienie to motywowano chęcią wprowadzenia ułatwień dla osób, które muszą nadal poruszać się po mieście i ze względów bezpieczeństwa wybierają samochód osobowy.

Wkrótce podobną decyzję podjęły jeszcze trzy inne miasta: **Rzeszów** i **Zielona Góra** (17 marca) oraz **Opole** (18 marca). W innych ośrodkach wprowadzono tylko drobniejsze, punktowe zmiany. Przykładowo, z opłat został zwolniony personel medyczny w **Lublinie** (17 marca) i **Warszawie** (27 marca).

31 marca o zniesienie opłat za parkowanie zaapelował do samorządowców Premier RP Mateusz Morawiecki. W wielu miastach pomysł był dyskutowany i rozważany. W badanym okresie, żadne kolejne duże miasto nie zniosło całkowicie opłat za parkowanie, m.in. z obawy o mniejsze wpływy do budżetu miasta. Decyzje o zawieszeniu opłat za parkowanie chętniej podejmowały miasta średnie.

⁵ Zob. <https://bit.ly/3eJt2Qd> [22.02.2020].

ZASADY PORUSZANIA SIĘ PO MIEŚCIE

W zakresie mobilności, duże miasta w Polsce zareagowały na pandemię przede wszystkim ograniczając funkcjonowanie komunikacji miejskiej oraz wprowadzając ułatwienia dla samochodów, które postrzega się jako bezpieczniejszy środek transportu, w stosunku do komunikacji miejskiej.

Wykorzystanie w większym stopniu potencjału roweru zostało ograniczone ogólnym nakazem zamknięcia systemów rowerów publicznych oraz zamknięciem części infrastruktury wykorzystywanej do przemieszczania się pieszo lub rowerem (ścieżki rowerowe, parki, bulwary).

Odmienne podejście w tym zakresie wyróżnia części miast amerykańskich i europejskich, które dbając o pieszych i rowerzystów wprowadziły tymczasowe rozwiązania ułatwiające poruszanie się przy zachowaniu bezpiecznych odległości⁶.

Na poziomie kraju, do działań w zakresie mobilności zaliczyć należy:

- zamknięcie parków, bulwarów od 1 kwietnia⁷, ograniczając tym samym możliwość poruszania się po mieście rowerem;
- zakaz korzystania z rowerów miejskich od 1 kwietnia⁸ przy jednoczesnym dopuszczeniu do użytkowania e-hulajnóg;
- wyłączeniu przycisków na przejściach dla pieszych.

W pierwszych tygodniach epidemii trudno mówić o imponujących działaniach poprawiających sytuację pieszych i rowerzystów. **Nie podjęto realnych działań ułatwiających poruszanie się po mieście w inny sposób niż samochodem.** Część działań władz krajowych i lokalnych należy ocenić wręcz jako utrudniające i zniechęcające do podróży innym niż samochód środkiem transportu.

Analizując przypadek Krakowa zauważyć można wzmożoną aktywność miasta i pewnego rodzaju pionierstwo (co nie musi oznaczać, że są to decyzje trafne). Jako pierwsze miasto w Polsce zawiesiło opłaty w strefie płatnego parkowania (SPP) oraz kilkakrotnie zmodyfikowało rozkłady jazdy.

Najważniejsza jednak decyzja to częściowe wyłączenie komunikacji miejskiej od 12 kwietnia, które było wynikiem dużych strat finansowych miasta. Przyczyn podjętych kroków należy upatrywać m.in w: zmniejszaniu wpływów z biletów (z 2 mln do około 100 tys. zł dziennie) oraz straty wynikające z zawieszenia SPP. W związku z tym, krakowski samorząd zdecydował się na tak zdecydowane kroki. Żadne inne miasto nie podjęło aż tak drastycznych działań.

⁶ Przykłady miast, które zmieniają ulice na bardziej przyjazne pieszym i rowerzystom.

<https://www.theguardian.com/world/2020/apr/11/world-cities-turn-their-streets-over-to-walkers-and-cyclists> [22.02.2020].

⁷ Rozporządzenie Rządu RP z 31 marca.

⁸ jw.



Rys. 3. Działania podjęte przez władze Krakowa w obszarze poruszania się w związku epidemią.

Źródło: opracowanie własne.

PRZEDSIĘBIORCY

Większość miast ogłosiła propozycje działań wspierających lokalnych przedsiębiorców, jeszcze przed wejściem w życie propozycji Rządu RP dotyczących całego kraju. W praktyce, oba rodzaje pakietów wzajemnie się uzupełniają. Samorządy w głównej mierze skupiły się na opłatach lokalnych. W tym zakresie ustawowe kompetencje samorządu są zdecydowanie większe.

Pierwsze informacje władz miejskich w kwestii wsparcia lokalnych przedsiębiorców pojawiły się już **17 marca**. Połowa analizowanych miast ogłosiła swoje wstępne programy w tygodniu **17–20 marca**. Ostatnie miasta przekazały mediom informacje do **27 marca**.

Zaproponowane przez miasta programy są do siebie zbliżone. Wynika to z przepisów dotyczących finansów publicznych, które nie dają zbyt dużego pola manewru samorządom. Różnice stanowi jedynie skala wsparcia, np. odroczenie terminów opłat a czasami zwolnienie z ich realizacji.

Pierwsze zapowiedzi wsparcia dla przedsiębiorców dotyczyły **zawieszenia lub odroczenia opłat** wynajmu miejskich lokali oraz **wprowadzenia ulg w podatkach lokalnych** (od nieruchomości, od środków transportu, opłat targowych). Po doprecyzowaniu programów, wiele miast zdecydowało się na odważniejsze działania, np. zwolnienie z opłat i czynszów.

Dodatkowo, niektóre miasta w swoich programach wspomniały o pożyczkach dla przedsiębiorców, np. Szczecin przeznaczył na dokapitalizowanie funduszu pożyczkowego 10 mln zł¹⁰.

Rodzaj opłaty	Rodzaj wsparcia (różne warianty)	Popularność wsparcia
Podatek od nieruchomości lub środków transportu	odroczenie terminu; rozłożenie na raty; zwolnienie	w 15 z 18 miast
Czynsz w miejskich lokalach	rozłożenie na raty; zawieszenie; odroczenie terminu; umorzenie	w 17 z 18 miast

Tab. 1. Typy wsparcia dla przedsiębiorców w miastach wojewódzkich w związku epidemią.

Źródło: opracowanie własne.

Szczególną uwagę miasta poświęciły funkcjonowaniu sektora gastronomii, który 14 marca utracił możliwość obsługi klientów w swoich lokalach. Już w dniu wprowadzenia ograniczeń, pierwsze miasta (m.in. Gdańsk, Poznań czy Wrocław), zaczęły tworzyć listy punktów, które oferują jedzenie na wynos lub z dowozem. Do końca marca, takie listy stworzyło **12 z 18 miast** wojewódzkich. Trzeba jednak mieć na uwadze, że niektóre z tych list stworzone zostały przez lokalnych przedsiębiorców, a miasta tylko przyłączyły się do ich promocji.

¹⁰ Zob. <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/szczecin-miasto-proponuje-wsparcie-dla-lokalnych-przedsiębiorcow,163264.html> [22.02.2020].

Dodatkowo, pięć miast wprowadziło **ulgi w opłatach za ogródki letnie**, tj. zawieszono opłaty, zmniejszono do symbolicznej kwoty lub całkowicie z nich zwolniono (**Warszawa, Kraków, Katowice, Wrocław, Lublin**). Najważniejszym jednak wsparciem dla lokalnej gastronomii były **ulgi w zakresie lokalnych podatków** i innych opłat, które w realny sposób ograniczyły koszty funkcjonowania w okresie zminimalizowanej działalności tych miejsc. Ocena tych działań będzie możliwa po doprecyzowaniu programów wsparcia oraz sprawdzeniu ich efektów w przyszłości.

Lokalne wsparcie skierowane do przedsiębiorców pokazuje, że grupa ta jest traktowana przez samorządy priorytetowo. Informacje na ten temat miały służyć dwóm celom. Po pierwsze, stanowiły zapowiedź realnego wsparcia dla firm walczących o przetrwanie. Co najmniej część tej pomocy nie była jednak udzielana od razu. Niektóre z zapowiadanych obietnic wymagały doprecyzowania oraz formalnego przyjęcia w trybie zarządzeń prezydenta lub uchwał rad miasta. Szybkie wprowadzenie zmian utrudniały problemy związane z organizacją sesji rad miasta. Dlatego też, na ogłoszenia lokalnych programów wsparcia trzeba patrzeć również jako na formę komunikacji z lokalnymi przedsiębiorcami. W ten sposób władze mówiły: *nie jesteście sami, możecie na nas liczyć*.

MIESZKAŃCY

Praktycznie wszystkie miasta informują na swoich portalach o różnorodnych rodzajach wsparcia psychologicznego dla mieszkańców, do których zaliczyć należy:

- Mobilne Punkty Rozdawnictwa - rozszerzenie pomocy dla bezdomnych (np. Warszawa);
- Chatbot - wirtualny doradca (Wrocław);
- specjalne telefony dla seniorów, osób w potrzebie (większość miast).

SZPITALA

Jedną z szeroko komentowanych kwestii dotyczy wsparcia szpitali przez samorządy. Przykładowo, Warszawa, już 16 marca przeznaczyła 20 mln (z rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe) na wsparcie miejskich placówek.

W **Warszawie**, gdzie jest dziesięć szpitali miejskich, władze zdecydowały się na zakup sprzętu medycznego za 8,5 mln złotych oraz przeznaczenie 12 milionów złotych z budżetu miasta na środki higieniczne.

Podobne wsparcie, w wysokości 1 mln zł, udzielił swoim dwóm miejskim szpitalom Kraków (20 marca). Nieco później pomoc dla miejskich szpitali ogłosił **Poznań** (3 mln), **Lublin** (1 mln), **Rzeszów** (0,5 mln).

¹¹ Stan na 7 kwietnia 2020 r.

Wsparcie dla szpitali nie ograniczało się jedynie do podmiotów, które są własnością miasta. Przykładowo, Wrocław wsparł kwotą 4 mln zł placówki działające w mieście, choć samorząd nie jest właścicielem żadnego z nich. Dodatkowo, wiele miast zdecydowało się na zakup testów na obecność koronawirusa dla pracowników ochrony zdrowia (np. **Szczecin, Gdańsk, Kraków**).

EDUKACJA

Działania miast w zakresie wsparcia edukacji:

- zaraz po zamknięciu 12 marca szkół i uczelni większość samorządów ograniczyło transportu publicznego (zawieszenie autobusów szkolnych albo wprowadzenie rozkładu jazdy wakacyjnego);
- zawieszenie opłat za publiczne przedszkola i żłobki (np. Szczecin czy Opole, Łódź, Lublin);
- zakup laptopów dla uczniów szkół (np. Katowice).

KULTURA

W ramach lokalnego uzupełniania ogólnopolskiej Tarczy Antykryzysowej, niektórzy samorządowcy podjęli działania wspierające również i kulturę. Najczęstszym wsparciem, które ogłaszano już w połowie marca, było **przeniesienie możliwe wielu wydarzeń kulturalnych do sieci**. Niektóre miasta poszły o krok dalej i w ostatnich dniach marca zaproponowały swoje własne pakiety wsparcia dla kultury.

Liderem w tym zakresie ponownie jest Kraków, w którym kulturę postrzega się nie tylko w kategoriach wartości samej w sobie, ale również jako istotną część lokalnej gospodarki. Kraków jako pierwsze miasto zaproponował pakiet pod nazwą „**Kultura odporna**” Ogłoszono go 30 marca, a pierwsze działania opiewające na kwotę 12 mln rozpoczęły się już 3 kwietnia.

W ramach pakietu zaplanowano wsparcie, m.in w formie: Nagród Miasta Krakowa, dodatkowych stypendiów, otwarcia konkursu oferta w ramach „kultura w sieci”, zamówienie dzieł przez instytucje kultury i wiele innych. Pakiet Kultura odporna był pierwszym, tak kompleksowo opracowanym wsparciem dla kultury w Polsce.

W związku z ograniczonymi możliwościami działań samorządów w Polsce, Prezydent Krakowa, Jacek Majchrowski, zwrócił się do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego Piotra Glińskiego z apelem o stworzenie narzędzi umożliwiających samorządom udzielanie realnego wsparcia dla sektora kultury (31 marca).

Nawiązał do rządowego „Programu Wsparcia doraźnego dla organizacji pozarządowych w zakresie przeciwdziałania skutkom Covid-19”, tworzonego przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, uważając iż jest on niewystarczający.

Warto także wspomnieć o działaniach innych miast, które też jako jedne z pierwszych poinformowały o wsparciu dla lokalnej kultury np. poprzez:

- program „**Mikrogranty dla Szczecińskich Artystów**” – specjalne stypendia dla artystów (przewidziano w sumie 250 tys. zł na ten cel) oraz pakiet antykryzysowy dla NGO – „NGO dla Szczecina, Szczecin dla NGO”¹²;
- uproszczenie zasad przyznawania stypendiów kulturalnych w Gdańsku¹³;
- program pomocowy „**Kultura w sieci**” w Lublinie, na który przewidziano 15 mln zł¹⁴.

Oprócz tego, większość miast wspierała także miejskie instytucje kultury wprowadzając różnego rodzaju ulgi w płatnościach czynszowych (patrz. „Wsparcie dla przedsiębiorców”).

¹² Zob. <https://wiadomosci.szczecin.eu/artukul/koronawirus/koronawirus-39-zdobadz-stypendium-tworcze> [22.02.2020]

¹³ Zob. <https://www.gdansk.pl/wiadomosci/700-tys-zl-na-stypendia-dla-artystow-miasta-wdraza-plan-ratunkowy-dla-kultury,a167655> [22.02.2020].

¹⁴ Zob. <https://bit.ly/2VCEnKp> [22.02.2020].

FUNKCJONOWANIE URZĘDÓW MIAST

Większość miast ograniczyła dostęp petentów do jednostek UM, w tym samym czasie czyli 16 marca (aż 15 z 18 miast). W późniejszym terminie odbyło się to w Poznaniu oraz Warszawie.

Większość miast informowała urzędników, że mają możliwość pracy zdalnej. Jednak praktyka pokazała, że urzędy miejskie nie były gotowe na tak dynamiczną zmianę i **dopiero w trakcie kryzysu tworzyły mechanizmy funkcjonowania różnych wydziałów w formie zdalnej**. Sprawność wprowadzania możliwości pracy zdalnej w dużej mierze zależała od decyzji podejmowanych w ramach poszczególnych wydziałów.

Nie udało się jednak znaleźć dokładnych informacji na stronach miast, ilu realnie urzędników przeszło na pracę zdalną. Według danych, zebranych przez Fundację Wolność, w pierwszych tygodniach epidemii najwięcej urzędników pracowało zdalnie w Krakowie (około 60%) a średnia dla miast wojewódzkich to 21%¹⁵. Trzeba jednak pamiętać, że sporo urzędów wprowadziło system rotacyjny pracy (jeden dzień w biurze, jeden z domu), a pewna część pracuje w trybie awaryjnym (wzięta opiekę nad dziećmi), dlatego przytoczone liczby mogą być zawyżone.

MIEJSKIE STRONY WWW NA TEMAT EPIDEMII

Pojawienie się wirusa na terenie Polski rozpoczęło lawinę zmian, jakie sukcesywnie były wprowadzane przez władze krajowe i lokalne. Dynamika zdarzeń przyczyniła się do zwiększenia zainteresowania informacjami publikowanymi na stronach samorządów, przede wszystkim w kontekście epidemii. Wiele miast postanowiło wyjść naprzeciw tym oczekiwaniom i w krótkim czasie stworzyło strony lub podstrony dedykowane informacjom związanych z koronawirusem. Wśród miast wojewódzkich takie rozwiązanie **wdrożyło 13 ośrodków**. Władze Gorzowa Wielkopolskiego, Krakowa, Lublina, Olsztyna i Rzeszowa do końca marca 2020 roku nie wprowadziły podobnych stron u siebie.

Większość miast wojewódzkich umożliwiło mieszkańcom zapoznanie się z aktualnościami związanymi wyłącznie z tematem koronawirusa w jednym miejscu. W ramach nich podawano informacje dotyczące przede wszystkim działań władz lokalnych, np. w zakresie pomocy dla przedsiębiorców, transportu i funkcjonowania urzędu. Standardem było również publikowanie kolejnych obostrzeń ustanowionych przez władze krajowe w związku z epidemią. Niekiedy miasta poszerzały katalog dostępnych aktualności, m.in. o działania organizacji pozarządowych (np. pomoc psychologiczna) i niezrzeszonych mieszkańców (np. akcje szycia maseczek). Pod względem liczby aktualności, jakości informacji i użyteczności stron pozytywnie wyróżniły się witryny przygotowane przez **Kielce, Łódź, Poznań** oraz **Wrocław**.

¹⁵ Zob. <https://fundacja wolnosci.org/praca-zdalna-w-urzedzie-sprawdzamy/> [22.02.2020].

W Łodzi, informacje o koronawirusie podawane są na osobnej podstronie przypominającej wyglądem inne zakładki na witrynie miasta. Oprócz wiadomości, można tam znaleźć również najważniejsze informacje dla mieszkańców pogrupowane według wybranych tematów (np. funkcjonowanie urzędu, kultura on-line), bądź grup mieszkańców (np. informacje dla seniorów).

Z kolei Warszawa w ogóle zrezygnowała z umieszczania zbioru aktualności na podstronie poświęconej epidemii. Zamiast tego na stronie znalazły się najważniejsze informacje zebrane w różnych kategoriach (np. opieka zdrowotna, transport). Materiały tam zebrane są wciąż aktualizowane. Dzięki temu użytkownicy strony mogą łatwo znaleźć potrzebne informacje w jednym miejscu.

SPOSOBY KOMUNIKACJI Z MIESZKAŃCAMI

W dobie kryzysu, istotny jest sposób komunikowania się prezydentów miast z mieszkańcami, tak aby w przystępny sposób wyjaśnić co dzieje się w mieście i gdzie można uzyskać potrzebne informacje. Przy okazji, włodarze miast kreują swój wizerunek dobrego i troskliwego gospodarza starającego się wesprzeć w tym trudnym czasie swoich mieszkańców.

W Polsce, coraz więcej liderów miejskich zaczyna bardziej aktywnie korzystać z mediów społecznościowych. W obecnej sytuacji aż **7 z 18 Prezydentów miast wojewódzkich, w analizowanym czasie, organizowało spotkania na żywo na Facebooku**, a dodatkowo trzech z nich nagrywało swoje wypowiedzi co kilka dni z najważniejszymi radami i informacjami dla mieszkańców.

Dodatkowo, ze wszystkich 18 analizowanych miast, w pięciu z nich znaleźliśmy informację o zebraniu się Miejskich Zespołów Zarządzania Kryzysowego (**Kraków, Warszawa, Poznań, Gdańsk i Białystok**). Powodem powołania tych zespołów była potrzeba lepszej koordynacji działań oraz stworzenie bardziej przejrzystej informacji o działaniach miasta dla rzecz mieszkańców. W większości przypadków podsumowanie spotkań zespołów zwieńczone zostało konferencją prasową.

Nie naszą rolą jest ocena słuszności powstawania tych sztabów. Warto jednak zaznaczyć, że miasta, które takie sztaby mają, po każdym spotkaniu informują mieszkańców o swoich działaniach. Zazwyczaj wiąże się to z większą czytelnością/transparentnością działań danego miasta. W ośrodkach w których nie powołano do działania powyższego sztabu, władze miejskie brały aktywny udział w Wojewódzkich Sztabach Antykryzysowych.

SESJE RAD MIEJSKICH

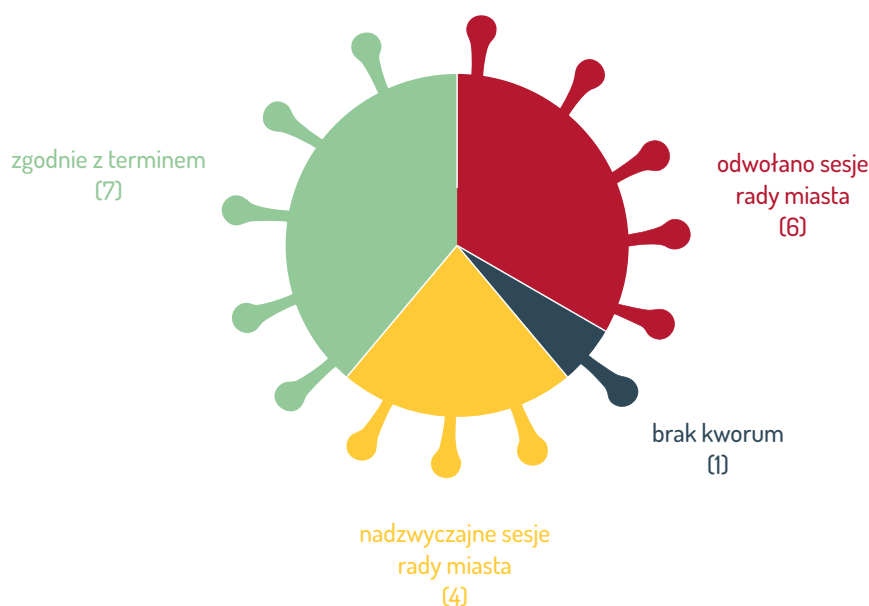
Wprowadzenie ograniczeń związanych z poruszaniem się oraz liczbą osób przebywających w jednym miejscu okazały się także wyzwaniem dla funkcjonowania miejskich rad. Wszystkie z 18 miast miały zaplanowane sesje w drugiej połowie marca. Praktycznie w każdym mieście trwała dyskusja na temat tego, w jaki sposób należy zorganizować zaplanowane sesje.

Kilka miast rozważyło przeprowadzenie online sesji rady miasta, jednakże nie wiedząc czy z punktu widzenia prawnego jest to legalne. Szczecin i Wrocław zwróciły się do wojewody z prośbą o wyrażenie zgody na przeprowadzenie rady miejskiej w formie online. Wniosek ten został pozytywnie rozpatrzony (21-22 marca).

W marcu **odwołano sesje rad w sześciu miastach (Wrocław, Szczecin, Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra, Toruń, Rzeszów)**. Jedna sesja się nie odbyła z powodu braku kworum, cztery rady miasta zostały zorganizowane w nadzwyczajny sposób, lecz w późniejszym terminie, natomiast pozostałe siedem odbyły się w planowanym czasie.

Większość zorganizowanych sesji rad miasta odbyła się w sposób wyjątkowy:

- w większych pomieszczeniach umożliwiających zachowanie odpowiednich odległości pomiędzy radnymi;
- z zachowaniem specjalnych środków ostrożności (maseczki i rękawiczki jednorazowe, mierzenie temperatury przy wejściu na sesje);
- sesje zazwyczaj były bardzo krótkie (do 1 h), a w programie pozostały jedynie najważniejsze punkty.



Rys. 4. Organizacja sesji rad miejskich w miastach wojewódzkich (w drugiej połowie marca).

Źródło: opracowanie własne.

Na początku kwietnia (8-9.04), trzem miastom udało się zorganizować zdalne rady miejskie (**Katowice, Wrocław i Szczecin**). Pozostałe miasta planowały organizację sesji w podobnej formie lecz w późniejszych terminach.

W grupie analizowanych miast są jednak ośrodki, gdzie ze względów technicznych (kilku radnych zgłosiło ograniczenia w dostępie do szybkiego internetu oraz braku możliwości obsługi programów wideokonferencyjnych) nie udało się zorganizować zdalnych sesji rad miasta. W takich przypadkach sesje przewidziano w budynku magistratu, z zachowaniem specjalnych środków ostrożności.

WSPÓŁPRACA MIĘDZY MIASTAMI

Warto podkreślić wyjątkowo prężnie działającą współpracę pomiędzy miastami. W czasie epidemii na wyróżnienie zasługuje znaczna **aktywność Związku Miast Polskich** (ZMP), który zrzesza 331 miast w Polsce (1/3 wszystkich ośrodków w tym zdecydowaną większość miast wojewódzkich) oraz **Unii Metropolii Polskich** (organizacja największych 12 metropolii). Obydwie organizacje, od początku marca 2020 r., bardzo intensywnie pracowały przygotowując zmiany legislacyjne (m.in. Tarcz Antykryzysowych), ale również tworząc platformę wymiany najlepszych praktyk dla miast w tym trudnym czasie¹⁶.

Istotna jest też aktywność lobbingowa. ZMP od początku trwania pandemii prowadził rozmowy z rządem w kwestiach szczególnie ważnych dla miast członkowskich. 27 marca Zarząd ZMP zwrócił się o uwzględnienie licznych postulatów¹⁷ przedstawionych do procedowanej ustawy, tj.:

- podatków i opłat lokalnych;
- możliwość zawieszenia realizacji budżetu obywatelskiego 2020 a także przygotowań do budżetu obywatelskiego na rok 2021;
- uelastycznienia zasad dotyczących lokalnej równowagi budżetowej w najbliższych latach.

Prośba o Tarcze antykryzysową dla samorządów (czyli większość postulatów związku) spotkała się po kilku tygodniach z pozytywną reakcją i została zaproponowana przez Radę Ministrów. W dn. 16 kwietnia, trwały prace nad ostatecznym kształtem tych rozwiązań.

18 marca	Postulaty dotyczące: wsparcia samorządów poprzez wzrost subwencji ogólnej w celu zrekompensowania spadków dochodów związanych z pandemią; zawieszenia wpłaty „janosika” przez samorzady do końca roku 2021.	BEZSKUTECZNE
26 marca	Propozycja spotkania w celu omówienia najważniejszych problemów związanych ze zwalczaniem epidemii COVID-19, m.in. w temacie służby zdrowia, edukacji, komunikacji miejskiej.	SKUTECZNE (Odbyło się 30 marca 2020 r.)
31 marca	Apel o złagodzenie reguł wynikających z art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych.	BEZSKUTECZNE (Niektóre postulaty znalazły się w Tarczy Samorządowej z 14 kwietnia)
2 kwietnia	Apelu w sprawie wykreślenia zakazu korzystania z miejskich, dostępnych publicznie rowerów z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r.	BEZSKUTECZNE

Tab. 2. Wybrane działania lobbingowe UMP.

Źródło: opracowanie własne.

¹⁶ Przykładowo, Związek Miast Polskich stworzył stronę internetową, gdzie opisuje dobre praktyki polskich miast dotyczące radzenia sobie w dobie epidemii (od 12 marca); www.miasta.pl/kategorie-aktualnosci/miasta-wobec-epidemii [22.02.2020].

¹⁷ Zob. <https://bit.ly/3bzfW65> [22.02.2020].

Redakcja: Marek Grochowicz, Piotr Salata-Kochanowski

Współpraca: Borys Martela, Karol Janas, Katarzyna Kudłacz

Skład i graficzne opracowanie: Piotr Salata-Kochanowski

ISBN 978-83-65105-46-2



Licencja Creative Commons – Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska

OBSERWATORIUM POLITYKI MIEJSKIEJ IRMiR

Naszym celem jest rozwijanie platformy będącej miejscem wymiany wiedzy, doświadczeń oraz pomysłów, dla wszystkich osób, którym bliski jest los polskich miast.

Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR dostarczają informacji jakie zmiany dokonują się w polskich miastach i jak realizacja określonych polityk miejskich wpływa na kształt i rozwój miast.

Instytut Rozwoju Miast i Regionów

03-728 Warszawa, ul. Targowa 45

www.irmir.pl

Więcej o polskich miastach na:

www.obserwatorium.miasta.pl