

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

DOŚWIADCZENIA ROKU 2020 - WNIOSKI DO PLANOWANIA NA POZIOMIE REGIONALNYM I LOKALNYM. PRÓBA ANALIZY.

Jacek Adamczyk

Spoglądając na wydarzenia roku 2020 i pierwsze miesiące 2021 możemy stwierdzić, że nigdy dotąd, w żadnych okolicznościach, w żadnej, pozbawionej wojen, epoce historii cywilizacji, nie mieliśmy do czynienia z kryzysem tak głębokim, tak jednoznacznym i tak „demokratycznym”, jak dzieje się to obecnie. Pozostaje tylko pytanie czy potrafimy z tego doświadczenia wyciągnąć wnioski.

Objawy

Do podstawowych cech obecnej sytuacji gospodarczej można zaliczyć kilka, które pojawiły się już na samym początku roku 2020 i rozwijały się w miarę narastania danych o rozprzestrzenianiu się epidemii w skali światowej:

- zerwanie „łańcucha dostaw”, charakterystycznego dla nowoczesnej i globalnej gospodarki; powstałe w miarę stopniowego zamykania granic państwowych, wstrzymania transportu, zamykania przedsiębiorstw ze względu na ryzyko zakażenia, brak popytu lub brak możliwości kontynuowania produkcji;
- usługi bezpośrednio oraz handel tradycyjny i detaliczny stają się pierwszymi „ofiarami” zagrożenia, na największe straty narażeni są producenci uzależnieni od sieci handlowej lub usługowej, kryzys dotyka wszelkie branże nastawione na gromadzenie dużej ilości uczestników (rozrywka, instytucje kultury, widowiska i targi) oraz związane z okresowym przemieszaniem się, zwłaszcza w relacjach międzynarodowych (hotele, gastronomia, turystyka),
- utrzymanie trwałości działania sektora energetycznego, paliwowego i surowców, o ile są one w stanie przetrwać utrudnienia w relacjach z odbiorcami i wprowadzić wewnętrzne procedury bezpieczeństwa,
- brak spójnego i adekwatnego stanowiska instytucji finansowych zarówno wobec klientów instytucjonalnych jak i indywidualnych, słaba reakcja na oczekiwania klientów bezpośrednich, uzależnianie decyzji od rozwoju sytuacji i rozstrzygnięć administracyjnych,
- wzrost bezrobocia i fala upadłości firm, zwłaszcza w sektorze samozatrudnienia, mikro i małych przedsiębiorstw,
- silny wzrost zainteresowania systemami *e-commerce*, *home-office*, *on-line* jako alternatywą dla relacji bezpośrednich.

W sferze społecznej i administracyjnej konsekwencjami zagrożenia stają się:

- zerwanie dotychczasowych, tradycyjnych relacji społecznych, nakazy izolacji, unikania kontaktów, ograniczenia w mobilności i polegania na dotychczasowych środkach pomocy,
- nadmierne obciążenie nieprzygotowanego do wydarzeń systemu ochrony zdrowia, opieki społecznej, zapewniania bezpieczeństwa publicznego i dostępu do informacji,
- maksymalne ograniczenie dostępności do instytucji administracji publicznej, świadczeń społecznych, usług publicznych i korzystania z powszechnego dostępu do informacji prawnej, fiskalnej, regulującej aktywność społeczną i ekonomiczną w obrębie wszystkich poziomów zarządzania;
- ograniczenia w funkcjonowaniu systemu edukacji i opieki nad dziećmi, na każdym poziomie systemu – od żłobków po szkoły wyższe.

Zapewne każdy z nas jest w stanie wskazać dodatkowe cechy kryzysu, który podobno zaczął się w jednym chińskim mieście, a obecnie jest priorytetem w działaniu rządów, organizacji międzynarodowych, i którego zakończenia nikt rozsądny nie próbuje przewidzieć. W dodatku powyższe czynniki nie występują odrębnie, są ze sobą związane lub nakładają się na siebie.

Działanie

Jak to gdzieś powiedziano, nie jest niczyją winą jakakolwiek naturalna katastrofa – wybuch wulkanu, trzęsienie ziemi, katastrofalna powódź lub susza; winę ponosimy wtedy, kiedy z tych zdarzeń nie wyciągamy wniosków i nie podejmujemy działań, by ograniczyć skutki tego, co nadejdzie, nawet tego czego przewidzieć nie potrafimy. Należy zrobić wszystko by skandalowi powtarzania błędów nie towarzyszył skandal zapominania. Jeśli nie wyciągniemy wniosków z dramatycznych wydarzeń, które obecnie przeżywa cały świat, będziemy sami sobie winni, gdy coś takiego powtórzy się w innej skali i w innych okolicznościach. Rola administracji samorządowej, lokalnej lub regionalnej może mieć tutaj istotne znaczenie, zarówno w podejmowaniu działań doraźnych jak i opracowania wieloletnich planów rozwoju.

Poniższe propozycje są wynikiem analizy podejmowanych działań – niewiele z nich znalazło już odzwierciedlenie w konkretnych rozwiązaniach prawnych czy strukturalnych, jednak pozostają jako wyzwanie do zmian, które można klasycznie określić jako zarządzanie ryzykiem. Elementy te należy wziąć pod uwagę przede wszystkim ze względu na najbliższą perspektywę planowania nowego budżetu UE oraz dostęp do środków wygenerowanych w ramach Europejskiego Funduszu Odbudowy.

Najistotniejsze wnioski to:

- wprowadzenie zasady **„strategicznej autonomii”**, czyli zagwarantowanie działania niektórych sektorów, branż gospodarki, także regionalnej, w warunkach izolacji, ograniczeń czy konieczności korzystania z rezerw np. zapewnienie dostaw żywności z własnych zasobów,
- opracowanie zasad i wariantów **zmian strukturalnych** w systemie funkcjonowania przedsiębiorstw, dokonywania fuzji i taktycznych połączeń, stosowania narzędzi formalno-prawnych dla ratowania miejsc pracy i ochrony rynku,
- przyjęcie modelu **partnerstwa publiczno-prywatnego** przy realizacji programów naprawczych, obronnych i wspomagających powrót do stabilizacji; szczególnie istotny w relacjach pomiędzy prywatnymi instytucjami finansowymi i budżetem państwa czy regionu,

- ponadnarodowe i/lub makroregionalne **programy pobudzania inwestowania** w nowoczesną infrastrukturę, cyfryzację i *odmłodzenie* wartości dodanej przemysłu (np. pomoc na rozpoczęcie prywatnych i publicznych inwestycji),
- **bezwzględne zwiększenie nakładów na badania naukowe**, profilaktykę i ochronę zdrowia, opiekę nad grupami ryzyka wykluczenia ekonomicznego, dostępu do świadczeń społecznych i do działań ochronnych,
- **ochrona środowiska, klimatu, zasobów naturalnych** w warunkach normalnych i w tych, w jakich funkcjonuje społeczność lokalna dotknięta zagrożeniem i izolacją,
- **wykorzystanie zmian jakim podlegała struktura instytucji** dla stworzenia *odpornej* (na ile to możliwe) organizacji: modelu zarządzania pracownikami (płynne umożliwianie pracy z wykorzystaniem sieci, rozwój kompetencji, pozwalających na zastępowanie nieobecnych, wzrost odpowiedzialności kierujących zespołami), jak również tworzenia *rezew* technicznych, materiałowych, zasobów ludzkich,
- **opracowanie i wdrożenie skutecznych i trwałych zasad zabezpieczania miejsca pracy** (produkcji, świadczenia usług, kontaktów handlowych itp.) przed ryzykiem biologicznym, chemicznym, środowiskowym, epidemiologicznym itp.
- **rozszerzenie zakresu wymagań dotyczących analizy zagrożeń** w działalności administracyjnej, społecznej i gospodarczej, np. w ramach procedur finansowania inwestycji, świadczeń, ubezpieczeń,
- **tworzenie i wspieranie alternatywnych powiązań gospodarczych**, mających na celu wzmocnienie poprzez działanie w grupie jak i zapewnienie ciągłości dostaw towarów, usług czy produktów,
- **nowa definicja (zmiana paradygmatu) w zakresie działań pomocowych**, świadczeń społecznych, ochrony i utrzymania miejsc pracy z zapewnieniem nowych standardów w zakresie jakości, bezpieczeństwa i partycypacji,
- **nowa definicja bezpośrednich inwestycji zewnętrznych** (zagranicznych) według nowych standardów czasu i miejsca realizacji (zasada im bliżej tym lepiej), stworzenie racjonalnego systemu wsparcia dla kluczowych (z punktu widzenia lokalnego i/lub regionalnego) inwestycji,
- **poszukiwanie rozwiązań dających najwięcej możliwości działania**, ograniczenie działań doraźnych na rzecz trwałych i skutecznych,
- **zwiększony nadzór nad finansowaniem zewnętrznym** i gwarancja ograniczania zobowiązań, nowe zasady konstruowania budżetu (instytucji, przedsiębiorstwa, opieki zdrowotnej itp.).

Kompetencje i możliwości jednostek samorządu terytorialnego.

Skala działania w przypadku jednostek samorządu terytorialnego wydaje się być ograniczona i uzależniona od decyzji na szczeblu narodowym lub nawet międzynarodowym. Do szeregu konsekwencji, jakie obecny kryzys wywołał dla nas wszystkich, trzeba jednak dodać zjawiska o charakterze lokalnym czy regionalnym:

- **regionalizację ograniczeń** (zakaz przemieszczania się, zamknięcie gospodarki, kwarantannę, priorytetyzację świadczeń itp.) w odniesieniu do wskazanego regionu, sub-regionu, gminy czy miasta,
- **skutki ekonomiczne dla obszarów o silnej monokulturze przedsiębiorczości** (np. obszary turystyczne, rolnicze czy uzależnione od dużych zakładów pracy), powodujące wysokie bezrobocie, utratę źródeł dochodów, trwałą zapaść sektora gospodarki lokalnej,
- **podporządkowanie zasobów lokalnych decyzjom centralnym**, np. w zakresie wykorzystania zasobów (szpitale, jednostki opiekuńcze, zasoby ludzkie) w ramach delokalizacji działań zapobiegawczych, transportu czy zastosowania/wprowadzenia środków pomocowych,
- **wzrost różnic w tempie rozwoju**, zjawisko marginalizacji i odsunięcia obszarów najsilniej dotkniętych zjawiskami kryzysowymi, z ryzykiem wieloletnich opóźnień w powrocie do stanu stabilizacji,
- **utrata zaufania do instytucji publicznych**, zerwanie procesów integracji społecznej, spadek wiarygodności dotychczasowych form działania kolektywnego.

Nie można jednak odebrać samorządowi prawa i możliwości podejmowania działań, które są bezpośrednią konsekwencją zjawisk z jakimi mamy obecnie do czynienia. Przeglądając się powyższym – pozytywnym – wnioskiem z obserwacji wydarzeń roku 2020 i pierwszej połowy roku 2021 można zdefiniować kilka, które powinny stać się motywacją do działań w obszarze aktualnych lub postulowanych kompetencji JST:

1. **Uwzględnienie w dokumentach planistycznych**, strategiach (ogólnych i sektorowych), programach możliwości realizacji inwestycji dających możliwość zapewnienia podstawowych cech „**autonomii strategicznej**” na wypadek zagrożenia. Plan powinien uwzględniać działania zaradcze dotyczące utrzymania podstawowych funkcji administracyjnych, ochrony zdrowia i życia, ochrony struktury ekonomicznej oraz wieloletnie projekty związane z infrastrukturą lokalną (zaopatrzenie w energię, komunikację, zaopatrzenie w żywność, ochronę środowiska, nowe zasady planowania i zagospodarowania przestrzeni) ograniczającą skutki zagrożeń o charakterze ponadlokalnym.

2. **Opracowanie systemu reagowania na zjawiska kryzysowe** we współpracy z gminami sąsiednimi, opracowanie i aktualizacja zasad współpracy, wymiany świadczeń, koordynacji działań lub wprowadzania doraźnych rozwiązań instytucjonalnych (centralizacja lub delokalizacja usług dla ludności), podział zasobów i ochrona mieszkańców, szkolenia personelu, symulacja zagrożeń, inwestycja w wyposażenie techniczne.

3. **Opracowanie systemu informacji na obszarze gminy**, biorąc pod uwagę możliwości zastosowania systemów cyfrowych, uwzględnienie grup społecznych o ograniczonym dostępie do źródeł informacji, inwestycje w nowoczesne systemy opracowania i dystrybucji informacji; zdolność szybkiego dostosowania systemu do zagrożeń – utrata tradycyjnych źródeł energii (autonomia energetyczna), zamknięcie gospodarki, klęski żywiołowe itp.

4. **System pomocy, opieki i bezpieczeństwa skierowany do obszarów (grup społecznych)** najbardziej zagrożonych zarówno ze względu na status ekonomiczny, społeczny lecz również ze względu na dostęp do komunikacji, informacji, środków pomocowych itp. System aktualizowany i opracowany z udziałem wszystkich partnerów lokalnych – odpowiedzialnych za funkcjonowanie różnych obszarów na terenie gminy.

5. Uwzględnienie czynnika ryzyka globalnego przy planowaniu i realizacji inwestycji własnych lub zewnętrznych; np. w zakresie zamówień publicznych, wytycznych architektonicznych dla obiektów użyteczności publicznej, ocenie trwałości i uwzględnienia czynnika ryzyka przy lokalizacji inwestycji zewnętrznych, wprowadzenie wymogów uwzględnienia zagrożenia do decyzji administracyjnych i ekonomicznych.

Jak to wygląda w praktyce?

Listę działań (zadań, projektów), będących wynikiem doświadczeń roku 2020 i 2021 można podzielić na kilka obszarów. Każdy z nich zawiera przykłady możliwych i praktycznych rozwiązań. Dla uproszczenia podstawowe działania ograniczono do 4 punktów w każdym obszarze.

Obszar organizacyjny.

W dokumentach strategicznych opracowanych dla potrzeb jednej z gmin znajdujemy zapis dotyczący nowych zadań administracji lokalnej:

Aktualizacja procedur wewnętrznych na wypadek wystąpienia różnorodnych sytuacji kryzysowych, w tym epidemiologicznych (m.in.: wybór miejsc kwarantanny i ich wyposażenie, wyposażenie magazynów w środki dezynfekcyjne i ochronne, zasady pracy Urzędu Gminy i jednostek gminnych, zasady pomocy osobom potrzebującym z wykorzystaniem jednostek gminnych i organizacji pozarządowych, optymalizacja kanałów komunikacji z mieszkańcami, zasady zdalnej edukacji w gminie, zasady i procedury zamykania przestrzeni publicznych, dezynfekcje, wsparcie dla przedsiębiorców itp.).

Ten postulat można uszczegółowić na szereg działań organizacyjnych:

1. Opracowanie zasad świadczenia usług publicznych oraz pracy jednostki samorządu w sytuacji zagrożenia – konieczności wprowadzenia ograniczeń w kontaktach bezpośrednich, wprowadzenia systemu pracy hybrydowej, znaczącego ograniczenia personelu urzędu i/lub zawieszenia niektórych czynności służbowych,
2. Opracowanie systemu współpracy i komunikacji pomiędzy jednostką samorządową a innymi instytucjami odpowiedzialnymi za utrzymanie bezpieczeństwa (policja, OSP, PSP), ochronę zdrowia, utrzymanie dostaw energii, transport; w wypadku mniejszych gmin – współpraca międzygminna i udostępnianie zasobów lub przejmowanie zobowiązań,
3. Opracowanie i weryfikacja systemu utrzymania obiegu informacji, zarówno pomiędzy urzędem gminy a administracją powiatową, regionalną i centralną, jak i pomiędzy urzędem gminy a instytucjami lokalnymi i w końcu informacja skierowana do mieszkańców, utrzymanie systemu wymaga zarówno planowania wyposażenia urzędu w środki techniczne i teleinformatyczne, jak i analizy dostępności informacji wśród mieszkańców oraz identyfikacji alternatywnych metod komunikowania na terenie gminy,
4. Monitoring potrzeb w zakresie wyposażenia (urząd, placówki medyczne, jednostki ochrony bezpieczeństwa), aplikowanie do zarządzających funduszami zewnętrznymi w celu poprawy stanu wyposażenia i infrastruktury informatycznej;

Obszar zaopatrzenia

Jakkolwiek należy uznać, że system zaopatrzenia w energię i paliwa w roku 2020 działał całkownie sprawnie i bez większych ograniczeń, należy uznać, że jest to obszar szczególnie podatny na zagrożenia o dużych rozmiarach, w skali międzynarodowej, o zróżnicowanym natężeniu – np. w odniesieniu do warunków klimatycznych. Podstawowym zadaniem jednostki samorządu jest uzyskanie wiarygodnej oceny stanu zaopatrzenia w energię, paliwa, wodę, środki spożywcze itp., identyfikacja słabych punktów i podejmowanie działań zapobiegawczych.

Zagadnienie dotyczy szeroko pojętego zabezpieczenia zaopatrzenia w podstawowe środki utrzymujące ciągłość funkcjonowania społeczności lokalnej:

1. Zaopatrzenie w energię (elektryczną, gazową, paliwa płynne i stałe), wodę, system kanalizacji i oczyszczania ścieków, przy ewentualnej priorytetyzacji dostaw w wypadku wprowadzenia ograniczeń w zaopatrzeniu,
2. Wydolność systemu zaopatrzenia placówek handlowych (w tym aptek) w produkty spożywcze, ochrony zdrowia, alternatywne źródła energii, artykuły higieny osobistej, również w wypadku stosowania ograniczeń w zaopatrzeniu,
3. Identyfikacja grup społecznych narażonych na szczególne skutki ograniczeń w zaopatrzeniu (placówki medyczne i opiekuńcze, szkoły, żłobki, przedszkola, ośrodki opieki społecznej, osoby niepełnosprawne i samotne),
4. Monitoring potrzeb w zakresie zapewnienia zaopatrzenia we współpracy z dostawcami energii, przedsiębiorstwami handlowymi i transportowymi, aplikowanie do zarządzających funduszami zewnętrznymi w celu poprawy stanu wyposażenia i infrastruktury technicznej zaopatrzenia.

Obszar ochrony zdrowia i bezpieczeństwa

Każda klęska żywiołowa, zjawiska zagrożeń epidemicznych, katastrofy na dużą skalę zawsze pociągają za sobą dodatkowe wyzwania wobec służb odpowiedzialnych za ochronę (ratowanie) zdrowia oraz zapewnienie bezpieczeństwa na danym obszarze. W ramach działania struktur samorządowych konieczna jest uporządkowana i przygotowana koncepcja współpracy: policji (jednostki lokalne), drużyn OSP i jednostek PSP, w uzasadnionych wypadkach zwrócić się do jednostek wojskowych. W odniesieniu do ochrony zdrowia niezbędny jest system organizacji funkcjonowania wszystkich placówek (bez względu na zależność służbową) świadczących usługi medyczne, opiekuńcze, profilaktyczne i szpitalne oraz placówek aptecznych.

W odniesieniu do obszaru bezpieczeństwa i ochrony zdrowia do podstawowych czynności należy:

1. Monitoring i inwentaryzacja zasobów w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa, w tym działania doraźne (ratownictwo), oraz zapewnienia świadczeń opieki zdrowotnej i zaopatrzenia w leki,
2. Opracowanie systemu wzajemnej informacji i koordynacji działań w sytuacji zagrożenia (krótko i długoterminowego),
3. Współpraca w dziedzinie dofinansowania i finansowania wyposażenia jednostek odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i ochronę zdrowia, realizacja wspólnych projektów finansowanych z funduszy własnych i zewnętrznych,

4. Szkolenia i promocja wiedzy o reagowaniu w sytuacji zagrożeń (strukturalnych, globalnych, naturalnych i cywilizacyjnych).

Obszar gospodarczy.

Zagrożenia naturalne i cywilizacyjne (w tym zjawisko pandemii i jej konsekwencje) oddziałuje bezpośrednio na sektor gospodarczy: przedsiębiorstwa produkcyjne, usługowe, handel, a zwłaszcza na sektor samozatrudnienia, mikro i małe przedsiębiorstwa silnie uzależnione od sytuacji dotyczącej zaopatrzenia, zbytu i powiązań kooperacyjnych, które najczęściej nie dysponują niezbędnymi rezerwami dla kontynuowania działalności. Ewentualne wsparcie dla przedsiębiorców powinno być związane z podejmowaniem decyzji o charakterze prawno-formalnym:

1. Opracowanie wytycznych dotyczących realizacji nowych inwestycji, zarówno w trakcie podejmowania decyzji na szczeblu administracyjnym, jak i na etapie projektowania, budowy i użytkowania tych obiektów, z uwzględnieniem doświadczeń zagrożeń globalnych: normy architektoniczne, bezpieczeństwa i higieny pracy, logistyki i kontaktów zewnętrznych; wzorem wymagań dotyczących ochrony środowiska i stosowania zasady dostępności dla osób z niepełnosprawnościami,
2. Opracowanie systemu świadczeń wzajemnych pomiędzy przedsiębiorstwami lokalnym np. w zakresie transportu, magazynowania czy optymalizacji zakupów,
3. Identyfikacja obszarów gospodarczych (sektory, branże...) na terenie gminy najbardziej narażonych na skutki zagrożeń, wstępny program zapobiegania skutkom zagrożeń (inwestycje publiczne, świadczenia finansowe, ograniczenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej),
4. Współpraca z lokalną organizacją gospodarczą (zrzeszenia, izba, instytucja otoczenia biznesu) w celu pozyskania informacji oraz podjęcia działań informacyjnych dotyczących metod zapobiegania kryzysom i środków wsparcia.

Obszar społeczny.

Efekty zagrożeń na skalę globalną, dotykające wszystkich obszarów życia społecznego, należy uważać za najtrudniejsze do zdiagnozowania, oceny skutków i czasu w jakim będą się objawiać. Dodatkowo dotyczą one wszystkich grup społecznych, wiekowych i kulturowych. W sposób szczególny skutki zagrożeń odczuwane są przez środowiska o niskim statusie ekonomicznym, zagrożone marginalizacją, pozbawione dostępu do nowoczesnych (kosztownych) świadczeń i usług. Zadaniem jednostki samorządu terytorialnego w tym obszarze jest:

1. Identyfikacja i monitoring zjawisk społecznych w kontekście dostępu do pomocy i świadczeń we warunkach zagrożenia,
2. Wskazanie instytucji (organizacji) będących w stanie świadczyć pomoc dla zidentyfikowanych grup o najmniejszym potencjale reagowania na zagrożenia, określenie wymagań dotyczących wyposażenia i zasobów organizacji świadczących pomoc dla grup zagrożonych,
3. Inicjowanie i realizacja projektów wzmocnienia systemu pomocy społecznej na terenie gminy przy uwzględnieniu zjawisk powszechnego zagrożenia zdrowia i życia,
4. Promocja wiedzy na temat postępowania w sytuacji zagrożenia naturalnego i/lub cywilizacyjnego.

Opracowanie firmy doradczej Deloitte wskazuje trzy realne fazy, jakie przechodzą dzisiaj organizacje rynkowe: reakcja, rekonwalescencja i rozwój. Podobnie jak w każdym procesie leczenia należy jak najszybciej skupić się na etapie drugim i trzecim, czyli dostosowaniu się do nowej sytuacji i wyciągnięciu z niej wniosków na przyszłość. W przeciwnym razie znowu damy się zaskoczyć.

To tylko kilka wstępnych wniosków, zaledwie kilka wśród setek czy nawet tysięcy ekspertyz, analiz, debat, rozważań i badań. W miarę upływu czasu i dokonywania się zmian pojawiać się będą następne – wiele z nich dotyczyć będzie sytuacji, które przekraczają nasze wyobrażenie – bo taka jest specyfika zjawiska, z którym mamy do czynienia. Ale to jedyna szansa, by z dotkliwej lekcji powstało coś sensownego i dającego choćby niewielką nadzieję na przyszłość. Innej opcji chyba nie ma?

O Autorze:

Jacek Adamczyk - ekspert Departamentu Wsparcia Przedsiębiorczości, Małopolska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

.....

Warszawa, lipiec 2021

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa