

Zbigniew Piepiora

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

**EKONOMICZNE ASPEKTY
LOKALNEJ POLITYKI PRZECIWDZIAŁANIA SKUTKOM
KATASTROF NATURALNYCH
(STUDIUM PRZYPADKU POWIATU BOLESŁAWIECKIEGO)**

1. Wstęp

Jeszcze w ubiegłym stuleciu katastrofy naturalne były zjawiskami, do których społeczeństwo polskie nie przywiązywało zbyt dużej wagi. Dopiero powódź stulecia w 1997 r. była zdarzeniem, które wywarło duży wpływ na świadomość społeczeństwa. Do tej pory Polacy obserwowali zdarzenia katastrofalne najczęściej na ekranie telewizora. Byli jak gdyby z dala od dziejących się wydarzeń, z dala od powodzi, trąb powietrznych, huraganów, susz i innych zjawisk tego typu.

Jedynym aspektem ekonomicznym katastrof przyrodniczych z punktu widzenia przeciętnego Polaka było udzielanie pomocy finansowej lub materialnej krajom dotkniętym ich skutkami. Najczęściej dokonywano tego poprzez wpłaty pieniędzy na podane w telewizji konto lub zbiórkę darów organizowaną przez organizacje świadczące pomoc dla ofiar kataklizmów, takie jak Caritas czy Czerwony Krzyż.

Powódź, która zdarzyła się w Polsce w 1997 r., spowodowała duże straty materialne i pochłonęła wiele ofiar, udowodniła, że kataklizmy mogą się przytrafić nie tylko gdzieś z dala od nas, lecz także na naszym podwórku. Podobnie sytuacja wygląda z trąbami powietrznymi, które praktycznie co roku powodują spustoszenie na niektórych obszarach Polski.

W obliczu coraz większej intensywności występowania katastrof naturalnych na obszarze naszego kraju, które w skali gmin i powiatów przybierają postać lokalnych kryzysów, coraz większego znaczenia nabiera prowadzenie lokalnej polityki przeciwdziałania skutkom katastrof naturalnych. Polega ona na świadomej działalności władz ponadkrajowych, państwowych, samorządowych oraz instytucji wyspecjalizowanych, prowadzonej w celu zapobiegania występowaniu skutków katastrof naturalnych oraz minimalizowania szkód powstałych w wyniku ich wystąpienia.

W polityce przeciwdziałania skutkom katastrof naturalnych działania na szczeblu lokalnym mogą odgrywać najistotniejszą rolę, oczywiście przy odpowiednim finansowaniu. W dalszej części artykułu przedstawiono przykład realizacji tej polityki w powiecie bolesławieckim.

2. Charakterystyka powiatu bolesławieckiego

Powiat bolesławiecki został utworzony w dniu 1 stycznia 1999 r. w wyniku wprowadzenia reformy administracyjnej państwa, z połączenia gmin należących przed reformą do województwa jeleniogórskiego (Bolesławiec, Nowogrodzic, Osiecznica) oraz do województwa legnickiego (Gromadka, Warta Bolesławiecka). Znajduje się w południowo-zachodniej części kraju w dorzeczu Bobru i Kwisy, w północno-zachodniej części województwa dolnośląskiego, w pobliżu granic z Niemcami i Czechami, na przecięciu szlaków komunikacyjnych łączących zachód Europy ze wschodem kontynentu oraz Skandynawię z południową Europą [Małachowski 2008]. Od południa graniczy z powiatami lubańskim i lwóweckim, od zachodu z powiatem zgorzeleckim, ze wschodu z powiatami: zlotoryjskim, legnickim i polkowickim, od północy z powiatem żagańskim i województwem lubuskim [*Powiatowy plan...* 2005, s. 5].



Rys. 1. Powiat bolesławiecki

Źródło: mapa firmy IMAGIS, <http://www.zpp.pl> (12.06.2008).

Powiat bolesławiecki jest drugim pod względem zajmowanego obszaru, powiatem na Dolnym Śląsku (rys. 1). Jego powierzchnia liczy 1303,3 km². Większa część powiatu (50,2%) pokryta jest lasami Borów Dolnośląskich, 30,3% zajmują użytki rolne, głównie na terenie gminy Warta Bolesławiecka i Nowogrodzic, 16,4% to grunty inne, a 3,1% obszaru powiatu zajmują tereny zabudowane. Powiat zamieszkuje ok. 90 tys. osób [*Powiatowy plan...* 2005, s. 7].

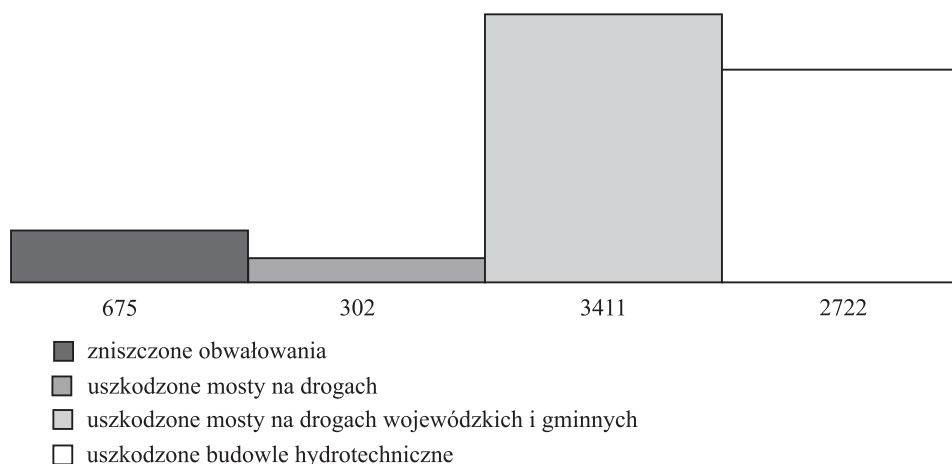
3. Zagrożenie katastrofami naturalnymi w powiecie bolesławieckim

Powiaty w Polsce ze względu na specyfikę zagrożenia katastrofami naturalnymi można sklasyfikować, dzieląc je na trzy grupy: górskie, nizinno-wyżynne i nadmorskie. Dla uproszczenia klasyfikacji autor połączył powiaty leżące na obszar nizinnych i wyżynnych w jedną grupę, do której zalicza powiat bolesławiecki. Powiaty takie znajdują się, w odróżnieniu od powiatów górskich i nadmorskich, na nisko położonych częściach łądów. Według wysokości mogą się one znajdować na nizinach i wyżynach (od 0 m n.p.m. do ok. 500 m n.p.m) i przynależć do takich krain geograficznych, jak Pojezierza Polskie, Niziny Środkowopolskie, Wyżyny Polskie i Kotliny Podkarpackie [*Atlas współczesnego...* 2006/2007, s. 41]. W związku z tym powiaty nizinno-wyżynne są bardziej podatne na występowanie powodzi, silnych wiatrów, śnieżyc i innych gwałtownych zjawisk atmosferycznych. Oprócz tych katastrof na terenie powiatu mogą wystąpić pożary i epidemie.

Powiat bolesławiecki, ze względu na swoje położenie geograficzne i związane z tym warunki atmosferyczne, należy do rejonu, gdzie występują huraganowe wiatry, których prędkość przekracza 120 km/h (powyżej 35m/s). Duże zróżnicowanie terenu i silne wiatry tworzą zaspę, które uniemożliwiają normalne funkcjonowanie komunikacji – dotyczy to szczególnie dróg kołowych i kolejowych przebiegających w wąwozach oraz mocno pofałdowanym terenie. Sytuację tę łagodzi silnie rozwinięta sieć dróg umożliwiająca wyznaczenie dróg objazdowych i zastępczych. Poważne zagrożenie dla komunikacji, sieci energetycznych i telekomunikacyjnych stanowią „wiatrołomy”. Walące się drzewa tarasują drogi, zrywają linie energetyczne i telekomunikacyjne, dezorganizując nie tylko ruch na drogach, ale również funkcjonowanie gospodarki narodowej [*Powiatowy plan...* 2005, s. 9].

Powodzie zalicza się do grupy katastrof naturalnych powodujących największe szkody w majątku indywidualnym i publicznym [Mitek 2006, s. 8], o czym świadczy np. wielka powódź z 1997 r. [Kaleta 2006, s. 13]. Skutki powodzi i katastrofalnych zatopień mogą być bezpośrednie (zniszczenia w otoczeniu) i wtórne (zagrożenie powstaniem epidemii chorób zakaźnych na zalanych terenach). Niosą ze sobą nie tylko zagrożenie dla ludzi i środowiska, lecz także zniszczenia i szkody materialne (rys. 2). W czasie ich trwania zostają wypłukane składowiska niebezpiecznych substancji chemicznych, cmentarze, wysypiska śmieci, szamba i oczyszczalnie ścieków. Po-

wstają warunki do rozwoju różnego rodzaju drobnoustrojów, a rejony popowodziowe stają się ogniskami chorób zakaźnych, które, nie zwalczane, mogą być przyczyną wybuchu epidemii na tych obszarach [*Powiatowy plan... 2005*, s. 12].



Rys. 2. Wybrane skutki materialne powodzi 1997 r. na obszarze subregionu bolesławieckiego

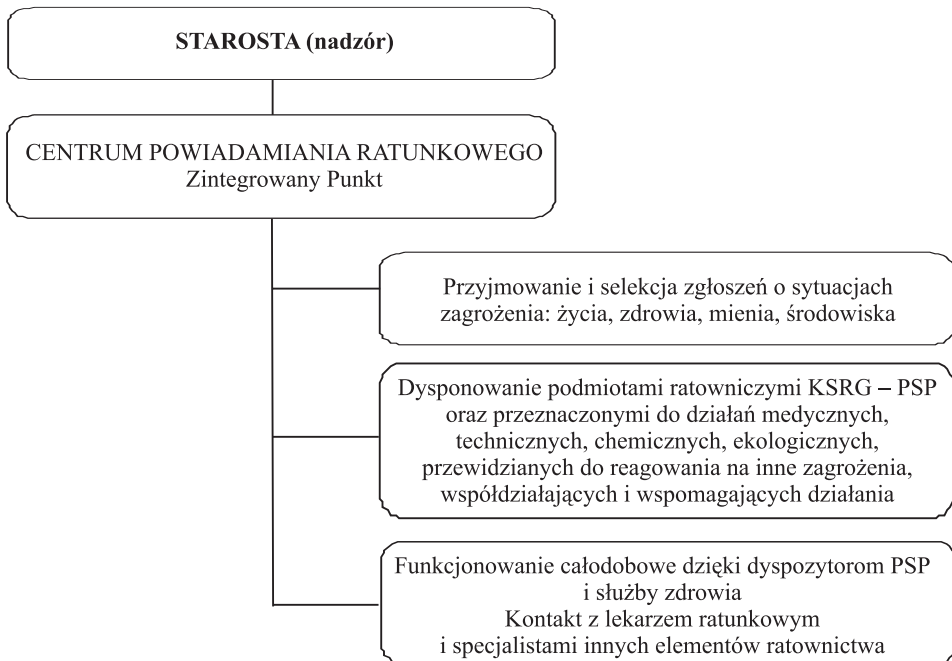
Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Powiatowy plan... 2005*, s. 12].

Epidemie mogą być wynikiem m.in. zdarzeń katastrofalnych (powodzie, susze), jak i rozpowszechniania się chorób w określonych przedziałach czasowych (grypa) lub wynikających z niezachowania ostrożności czy wymogów higienicznych [Lewandowski 2006, s. 25]. Skutki, które powodują, są bardzo groźne. Przemieszczając się wraz z ruchem mas powietrza atmosferycznego, rozprzestrzeniają się poza źródło, powodując szczególne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi. Migrując w głąb ziemi, skażają, zatrują wody podziemne i powierzchniowe, i przemieszczają się wraz z nimi, poszerzając obszar zagrożenia [*Powiatowy plan... 2005*, s. 28].

Pożary mogą powstawać z przyczyn naturalnych (w czasie burz lasy zapalają się od piorunów), jak i w wyniku podpaień [Grocki 2003, s. 40]. Na terenie powiatu bolesławieckiego znajdują się lasy administrowane przez dziesięć nadleśnictw. Lasy nadleśnictwa Lwówek Śląski zakwalifikowane są do II kategorii zagrożenia pożarowego. Pozostałe lasy dziewięciu nadleśnictw w całości są zaliczone do I kategorii zagrożenia pożarowego [*Powiatowy plan... 2005*, s. 17]. W związku z tym, że Puszcę Bolesławiecko-Zgorzelecką stanowią duże, zwarte kompleksy leśne, których znaczna część to drzewostany iglaste zaliczane do I klasy wieku, gdyż zostały posadzone na terenach po pożarach i wyrębach, stanowią one największe zagrożenie w przypadku powstania pożaru, gdyż następuje wówczas jego bardzo szybkie rozprzestrzenianie się [*Powiatowy plan... 2005*, s. 19].

4. Przeciwdziałanie skutkom katastrof naturalnych w powiecie bolesławieckim

Dla zapewnienia bezpieczeństwa zagrożonego przez katastrofy naturalne ważne jest szybkie podejmowanie przeciwdziałania, albowiem zdarzenia tego rodzaju mogą obejmować swoim zasięgiem znaczną liczbę osób i naruszać stosunki funkcjonowania społeczeństwa, czyli powodować kryzys. W celu zapobiegania owym skutkom na obszarach im podległych systemem przeciwdziałania kieruje starosta i wójt (burmistrz, prezydent miasta) [*Powiatowy plan...* 2005, s. 62]. Zadania swoje wykonują przy pomocy zespołów (Powiatowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Bolesławcu i Gminnych Zespołów Zarządzania Kryzysowego). Podstawowe siły reagowania na zagrożenie są oparte na podmiotach ratowniczych i porządkowo-ochronnych funkcjonujących w trybie działania interwencyjnego, co oznacza, że w razie uzyskania informacji o zagrożeniu będą wprowadzone do działania najszybciej, jak to możliwe. Do takich podmiotów zaliczane są Policja, Pogotowie Ratunkowe, Straż Miejska oraz Państwowa Straż Pożarna wraz z podmiotami włączonymi do Krajowego Systemu Ratowniczego [Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym...].

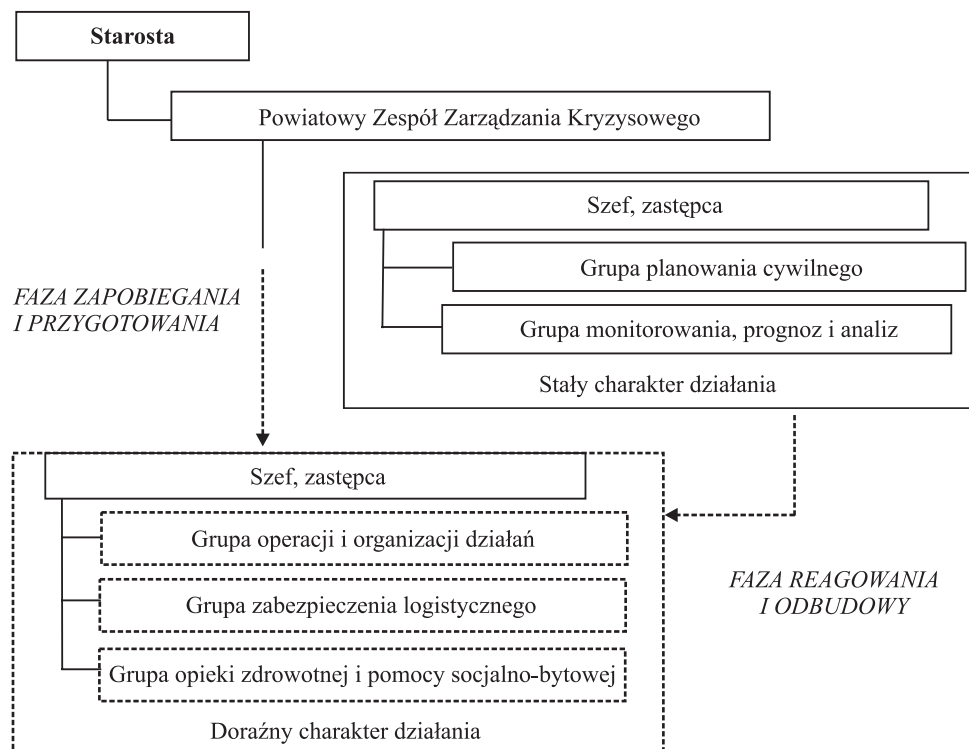


Rys. 3. Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Bolesławcu

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Powiatowy plan...* 2005, s. 63].

Na uwagę zasługuje fakt, że podstawowym szczeblem wykonawczym w systemie przeciwdziałania skutkom katastrof naturalnych jest poziom lokalny, poziomy województwa i centralny zaś mają za zadanie udzielanie wsparcia w razie potrzeby. Jednym z celów systemu jest zapewnienie jak najlepszej i najszybszej pomocy poszkodowanym, dlatego też w powiecie bolesławieckim stworzono zintegrowane centrum kierowania służbami ratowniczymi zwane centrum powiadamiania ratunkowego – CPR [*Powiatowy plan...* 2005, s. 62]. Zlokalizowano je w Komendzie Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Bolesławcu, integrując ją ze stanowiskiem dyspozytorskim Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w Bolesławcu (rys. 3).

Równocześnie na powiaty został nałożony obowiązek tworzenia powiatowych i gminnych zespołów zarządzania kryzysowego. W powiecie bolesławieckim Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego funkcjonuje przy Referacie Zarządzania Kryzysowego w Starostwie Powiatowym (rys. 4), natomiast gminne zespoły zarządzania kryzysowego tworzone są przy urzędach poszczególnych gmin [*Powiatowy plan...* 2005, s. 63]. Warto wspomnieć, że Referat Zarządzania Kryzysowego realizu-



Rys. 4. Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego w Bolesławcu

Źródło: [*Powiatowy plan...* 2005, s. 64].

Tabela. 1. Dofinansowanie na usuwanie skutków klęsk żywiołowych w infrastrukturze gmin i powiatów w latach 1997-2006 w powiecie bolesławieckim

Gmina	Środki finansowe na usuwanie skutków powodzi w latach								
	1997/1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bolesławiec GM	298 250								
Bolesławiec GW									
Bolesławiec SP						49 316			
Nowogrodziec GMW	1 007 293	397 716	224 739	68 702					
Osiecznica GW									
Gromadka GW									
Warta Bolesławiecka GW									
Suma (dla całego powiatu)	1 305 543	397 716	224 739	68 702	0	49 316	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu – Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego.

je lokalną politykę przeciwdziałania skutkom katastrof naturalnych poprzez współpracę z urzędami gmin w powiecie w celu szacowania szkód spowodowanych przez katastrofy naturalne i pozyskiwania promes na usuwanie ich skutków (tab. 1) [Dziadek 2007].

5. Zakończenie

Na obszarze powiatu bolesławieckiego lokalna polityka przeciwdziałania katastrofom naturalnym jest realizowana przez Starostwo Powiatowe, a przede wszystkim Referat Zarządzania Kryzysowego. Instytucjami odpowiedzialnymi za nią są także poszczególne urzędy gmin wraz z jednostkami wyspecjalizowanymi, takimi jak Policja, Pogotowie Ratunkowe, Straż Miejska oraz Państwowa Straż Pożarna.

Poza koordynacją zarządzania kryzysowego starostwo wraz z gminami powiatu zajmuje się szacowaniem szkód spowodowanych wystąpieniem katastrof naturalnych, takich jak ekstremalne zjawiska pogodowe, powodzie czy pożary. Dzięki temu możliwe staje się pozyskiwanie promes z Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego na odbudowę infrastruktury.

Zdaniem autora powiat bolesławiecki może więc posłużyć jako przykład odpowiedniego prowadzenia lokalnej polityki przeciwdziałania skutkom katastrof naturalnych. Jednakże konieczne są dalsze usprawnienia funkcjonowania systemu, m.in. poprzez integrację Centrum Powiadamiania Ratunkowego z Powiatowym Zespołem Zarządzania Kryzysowego i wspólne planowanie działań wraz z Gminnymi Zespołami Zarządzania Kryzysowego. Przemawiają za tym głównie względy ekonomiczne (efekt synergii), istnienie solidnej bazy w postaci funkcjonującego stanowiska kierownika oraz ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 2007 r.

Literatura

- Atlas współczesnego świata*, red. H. Mroczkiewicz, Wydawnictwo Demart, Warszawa 2006/2007.
- Dziadek G., *Usuwanie skutków klęsk żywiołowych. Powiat bolesławiecki 2006-2007. Ocena oraz podsumowanie realizacji rządowego programu*, prezentacja multimedialna, Starostwo Powiatowe w Bolesławcu, Referat Zarządzania Kryzysowego, Bolesławiec 2007.
- Grocki R., *Vademecum zagrożeń*, Wydawnictwo Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2003.
- Kaleta W., *Szła wielka woda*, „Przegląd Obrony Cywilnej” nr 4, Wydawnictwo Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2006.
- Lewandowski L., *Kuszenie demonów*, „Przegląd Obrony Cywilnej” nr 3, Wydawnictwo Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2006.
- Małachowski J., *Powiat Bolesławiecki. Prezentacja*, <http://www.boleslawiec.pl> (12.06.2008).
- Mitek T., *Czekanie na wiosenne wody*, „Przegląd Obrony Cywilnej” nr 1, Wydawnictwo Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2006.
- Powiatowy plan reagowania kryzysowego*, Starostwo Powiatowe w Bolesławcu, Referat Zarządzania Kryzysowego, Bolesławiec 2005.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU 2007 nr 89, poz. 589 i 590).

ECONOMIC ASPECTS OF THE LOCAL POLICY OF COUNTERACTING THE RESULTS OF NATURAL CATASTROPHES (CASE STUDY OF BOLESŁAWIEC POWIAT)

Summary

The aim of this article is to present some aspects of the problems of natural catastrophes at the local level. The paper presents the case study of Bolesławiec powiat (NUTS 4) as an example of executing the local policy of counteracting the results of natural catastrophes including particularly their economic aspects.