

Beata Dubiel

Działania kompensacyjne podejmowane przez gminy województwa śląskiego w zakresie zarządzania ryzykiem katastroficznym : Wyniki badań empirycznych

Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Pragmata tes
Oikonomias 7, 73-86

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Beata DUBIEL

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Działania kompensacyjne podejmowane przez gminy województwa śląskiego w zakresie zarządzania ryzykiem katastroficznym. Wyniki badań empirycznych

Synopsis: Kompensacja szkód katastroficzných prowadzona przez gminy oparta jest na udzieleniu pomocy socjalnej poszkodowanym oraz wypłacie rekompensat za szkody powodziowe. Wypłacane odszkodowania ze środków publicznych nie zaspokajają potrzeb poszkodowanych, dlatego też niezwykle istotna jest potrzeba zbudowania systemowych rozwiązań w ochronie ubezpieczeniowej, zwłaszcza w zakresie ryzyka katastroficznego.

Celem podjętych badań była penetracja zaangażowania samorządów gminnych w pomoc bezpośrednią mieszkańcom poszkodowanym w następstwie klęsk żywiołowych oraz innych zdarzeń katastroficzných. Rozpoznano także poziom zapotrzebowania na ochronę ubezpieczeniową w badanych jednostkach oraz wśród mieszkańców województwa śląskiego. Materiał badawczy zapewnił przegląd instrumentów kompensacji wybranych rodzajów ryzyka katastroficznego wraz z określeniem stopnia oddziaływania na poszczególne czynniki ryzyka. W artykule zostały omówione działania kompensacyjne podejmowane przez gminy śląskie, w zakresie zarządzania ryzykiem katastroficznym.

Słowa kluczowe: kompensacja szkód katastroficzných, ryzyko katastroficzne, zarządzanie ryzykiem.

Wprowadzenie

Katastrofy naturalne, wywołane działaniem sił natury, to zdarzenia nieuchronne towarzyszące człowiekowi od wieków. Warto przytoczyć zdarzenia, które przyczyniły się do wysokich strat ekonomicznych na terenie województwa śląskiego: pożar lasu w nadleśnictwie Rudy Raciborskie (1992 r.); katastroficzne powodzie (1997 r. i 2010 r.); częste podtopienia; trąby powietrzne (2007 r. i 2008 r.); inne klęski żywiołowe. Wybrane zdarzenia przybliżają skalę problemów, jakie może generować dla władz samorządowych występujące ryzyko na

terenie województwa śląskiego, i nie tylko. Celem głębszego zbadania tego zagadnienia, podjęto rozpoznanie podejmowanych przez samorządy gminne działań rekompensujących poniesione straty przez osoby poszkodowane w wyniku działania żywiołów. Badania zostały przeprowadzone na przełomie 2011 i 2012 roku, w gminach województwa śląskiego, z wykorzystaniem dwóch głównych narzędzi, tj. kwestionariusza ankiety skierowanego do władz samorządowych szczebla gminnego, oraz wywiadu bezpośredniego prowadzonego osobiście z respondentami. Kwestionariusz skierowany do jednostek samorządu lokalnego zawierał 23 pytania w formie zamkniętej lub półotwartej oraz pytania wymagające określenia siły oddziaływania badanego zjawiska w sposób liczbowy. W rezultacie badań empirycznych materiał badawczy, który został wykorzystany do opracowania prezentowanych wyników, pochodził ze 109 ankiet (zwrotność badania na poziomie 60%) pozyskanych od władz samorządowych z:

- 16 miast na prawach powiatu (zwrotność 85%),
- 24 gmin miejskich (zwrotność 50%),
- 13 gmin miejsko-wiejskich (zwrotność 59%),
- 56 gmin wiejskich (zwrotność 59%).

Zebrany materiał źródłowy pozwolił na rozpoznanie, czy lokalne samorządy posiadają wypracowane podstawowe dokumenty planistyczne oraz strategiczne, mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom, w szczególności: bezpieczeństwa środowiskowego, przeciwpowodziowego i socjalnego. Zidentyfikowano także działania gmin podejmowane w zakresie poprawy bezpieczeństwa, zwłaszcza przeciwpowodziowego – na etapie planowania i działalności prewencyjnej.

Celem podjętych badań była także penetracja zaangażowania samorządów gminnych w pomoc bezpośrednią, udzielaną mieszkańcom poszkodowanym w następstwie klęsk żywiołowych oraz innych zdarzeń katastroficznych. Rozpoznano ponadto poziom zapotrzebowania na ochronę ubezpieczeniową w badanych jednostkach oraz wśród mieszkańców województwa śląskiego. Materiał badawczy zapewnił przegląd instrumentów kompensacji wybranych rodzajów ryzyka katastroficznego wraz z określeniem stopnia oddziaływania na poszczególne faktory ryzyka. W artykule zostaną omówione działania kompensacyjne podejmowane przez gminy śląskie w zakresie zarządzania ryzykiem katastroficznym.

1. Zarządzanie kryzysowe jako obowiązek samorządu terytorialnego

Zarządzanie kryzysowe (zgodnie z ustawą [10]) jest działalnością organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym i polega na:

- zapobieganiu sytuacjom kryzysowym,
 - przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań,
 - reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych,
 - usuwaniu ich skutków,
 - odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej [10].
- Zarządzanie kryzysowe realizowane jest w czterech głównych fazach:
- I faza – zapobieganie, czyli czynności przyjmujące za cel główne działania uprzedzające, eliminujące lub redukujące możliwości zaistnienia sytuacji kryzysowej;
 - II faza – przygotowanie: polega na podejmowaniu działań planistycznych na wszystkich szczeblach administracji. Przygotowanie to także zapewnienie zasobów specjalistycznych sił i środków reagowania, zarządzania, sprawnego systemu łączności kryzysowej, systemu alarmowania;
 - III faza – reagowanie: następuje po ujawnieniu się realnego zagrożenia lub zdarzenia. Głównym celem tej fazy jest uruchomienie działań zapobiegających lub minimalizujących możliwość zniszczeń, a po ich wystąpieniu – podjęcie akcji ratowniczej celem dostarczenia pomocy poszkodowanym i ograniczenia wtórnych szkód i strat;
 - IV faza – odbudowa: jest końcową fazą cyklu zarządzania kryzysowego. Odbudowę kontynuuje się aż wszystkie systemy wrócą do stanu poprzedniego albo lepszego niż poprzedni. Odbudowę dzieli się na krótkoterminową i długoterminową. Krótkoterminowa polega na przywróceniu minimalnych standardów operacyjnych dla systemów niezbędnych do życia. Odbudowa długoterminowa może trwać wiele lat, aż do kompletnej odbudowy całego obszaru dotkniętego katastrofą. Jednocześnie odbudowa ta powinna być realizowana w nowy sposób tak, aby rejon dotknięty katastrofą był po odbudowie mniej wrażliwy na kolejną katastrofę ([7], s. 13–14).

System zarządzania kryzysowego utworzony ustawą [10] dotyczy wypadków wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań ze strony administracji publicznej. W centrum działań kryzysowych objętych systemem znajdują się zdarzenia (określane pojęciem sytuacji kryzysowej) stwarzające zagrożenie dla integralności terytorialnej, życia, zdrowia, mienia, infrastruktury o znaczeniu strategicznym dla społeczeństwa, dziedzictwa kulturowego czy środowiska. Chodzi jednak o taki stopień zagrożenia, który nie wymaga wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych, takich jak stan wojenny, wyjątkowy czy stan klęski żywiołowej. Zarządzanie kryzysowe może więc być stosowane w przypadku różnego rodzaju zdarzeń naturalnych lub awarii technicznych (np. powodzie, susze, pożary, huragany) (por. [1], s. 223).

W ustawie o zarządzaniu kryzysowym określona została struktura i zadania zarządzania kryzysowego na wszystkich szczeblach władzy.

Zapewnienie bezpieczeństwa społeczności lokalnej jest jednym z podstawowych obowiązków administracji publicznej, w szczególności administracji samorządowej (por. [2], s. 758). Zarówno na szczeblu powiatu, jak i gminy działalność organów administracji publicznej określona jest w systemie zarządzania kryzysowego.

Na najniższym szczeblu w strukturze administracyjnej kraju jest gmina, do której zadań własnych należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w szczególności poprzez utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego (por. [10]). Są to tylko wybrane zadania, które skorelowane są z zadaniami zarządzania kryzysowego.

W sprawach zarządzania kryzysowego wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje zadania związane z kierowaniem, planowaniem, monitorowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy, a także zadania z zakresu planowania cywilnego. W realizacji zadań na poziomie gminy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wspiera organ pomocniczy, tj. gminny zespół zarządzania kryzysowego.

Obowiązek tworzenia i aktualizacji planów zarządzania kryzysowego nakłada ustawa o zarządzaniu kryzysowym. W skład planów zarządzania kryzysowego wchodzi: plan główny, zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych oraz załączniki funkcjonalne planu głównego. Plan główny powinien zawierać:

- charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, a także mapy ryzyka i mapy zagrożeń,
- zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego w formie siatki bezpieczeństwa,
- zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych [7], s. 13–14.

Kolejnym elementem planu zarządzania kryzysowego jest zespół przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych, w którym umieszcza się:

- zadania w zakresie monitorowania zagrożeń,
- tryb uruchamiania niezbędnych sił i środków, uczestniczących w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej,
- procedury reagowania kryzysowego, określające sposób postępowania w sytuacjach kryzysowych,
- współdziałanie między siłami uczestniczącymi w realizacji planowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowej.

Wśród załączników funkcjonalnych wymienia się dokumenty określające między innymi:

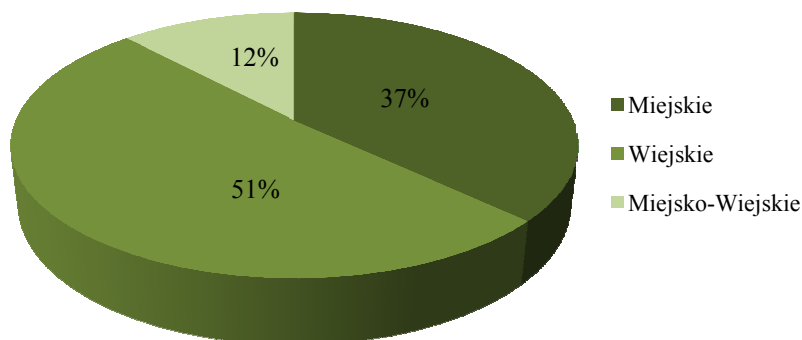
- organizację ewakuacji z obszarów zagrożonych,
- organizację łączności, monitoringu zagrożeń, ostrzegania i alarmowania,

— organizację ratownictwa, pomocy medycznej, społecznej oraz psychologicznej, itp. ([7], s. 13–14 i nn.).

Plan zarządzania kryzysowego gminy powinien być szczegółowo przygotowany pod względem zadań, które z mocy prawa gmina realizuje. Samorząd lokalny organizuje ewakuację ludzi oraz zwierząt z terenów zagrożonych, zapewnia ciągłość dostaw wody i odbiór ścieków, zapewnia schronienie osobom ewakuowanym oraz tym, którzy stracili możliwość zamieszkania w dotychczasowych budynkach, a także udziela pomocy medycznej, psychologicznej, rzeczowej i finansowej poszkodowanym. Wskazane zadania mogą być realizowane przez jednostki organizacyjne gminy, tj. urząd gminy, gminne/miejskie ośrodki pomocy społecznej, gminne/miejskie ośrodki zdrowia, gminne jednostki zajmujące się utrzymaniem infrastruktury technicznej oraz inne podmioty świadczące usługi na podstawie zawartych umów lub porozumień.

2. Kompensacja szkód katastroficznych w gminach województwa śląskiego

Administracja rządowa oraz samorządowa (różnych szczebli), niestety nie dysponuje polityką perspektywiczną, w której określone byłyby cele średnio i długookresowe mające na celu redukcję ryzyka i kompensację poniesionych strat. Działania takie podejmowane są najczęściej *ex post*, a straty katastroficzne pokrywane są z bieżących wpływów budżetowych lub źródeł zewnętrznych, tj. kredytów, pożyczek oraz innych form dofinansowania. Potwierdzeniem takiej postawy wobec zagrożeń i kompensacji strat, głównie ekonomicznej, są pozytywne wyniki badań samorządów szczebla lokalnego.

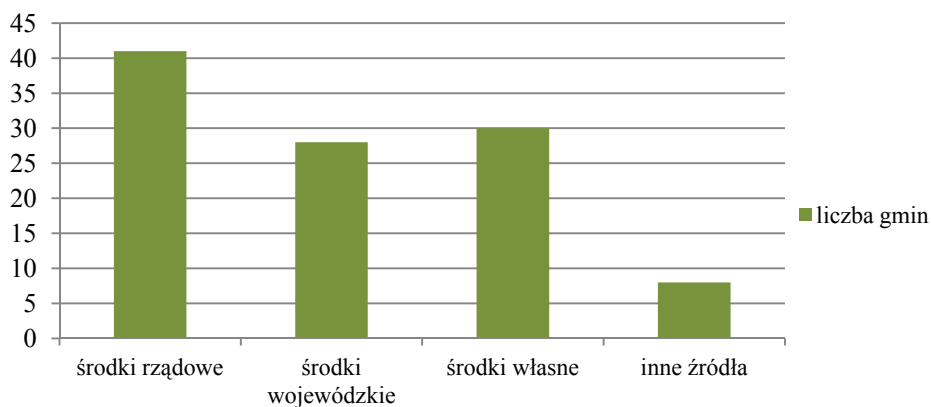


Wykres 1. Udział gmin, które udzieliły finansowego wsparcia poszkodowanym w wyniku klęsk żywiołowych (w%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych.

Przeprowadzone badania wskazują, iż 60% gmin (65 wskazań) wypłacało poszkodowanym zasiłki lub świadczenia pieniężne jako formę kompensacji szkód kłęskowych. W tej grupie gmin niemalże 100% stanowią samorzady, na terenie których wystąpiło choć raz lub choć jedno ryzyko katastroficzne w okresie ostatnich 10 lat. Szczegółowe zestawienie z podziałem na grupy gmin prezentuje wykres 1. Respondenci udzielili wsparcia finansowego w łącznej liczbie ponad 5 tys. świadczeń, na łączną kwotę ok. 35 mln zł. Można przypuszczać, iż są to dane szacunkowe, ponieważ część badanych samorządów wspominała w kwestionariuszach o wartościach przybliżonych.

Ze środków rządowych, gminy wypłacały głównie zasiłki celowe dla powoźdian, które stanowią największy udział w ogólnej kwocie świadczeń kompensacyjnych. Samorzady lokalne ze środków własnych wspomagały finansowo osoby poszkodowane, przekazując na te cele często znaczną część swojego rocznego budżetu, zwłaszcza w 2010 r. Z budżetu wojewody lub marszałka województwa śląskiego, z puli dotacji przekazywano lokalnym jednostkom fundusze, które również służyły działaniom rekompensacyjnym na obszarach dotkniętych przez kłęski żywiołowe. Inne źródła pochodzenia środków pieniężnych, które wskazywały badane gminy, to m.in.: pomoc finansowa innych, często sąsiednich gmin, pomoc instytucji charytatywnych, np. Caritas, wsparcie izb rolniczych, darowizny uzyskane od podmiotów gospodarczych, osób prywatnych, kościoła i innych. Odpowiednie dane dla badanych jednostek prezentuje wykres 2. Warto wspomnieć, że część gmin udzielało odpowiedzi wielokrotnych tj. wskazując kilka źródeł finansowego wsparcia.



Wykres 2. Źródła środków pieniężnych w poszkodowanych gminach

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych.

Zaprezentowane dane pozwalają wysnuć wniosek, że znaczną część rekompensat za szkody ponosi państwo, przeznaczając na ten cel dochody budżetowe pozyskiwane ze źródeł publicznych. Województwo śląskie otrzymało ponad 73

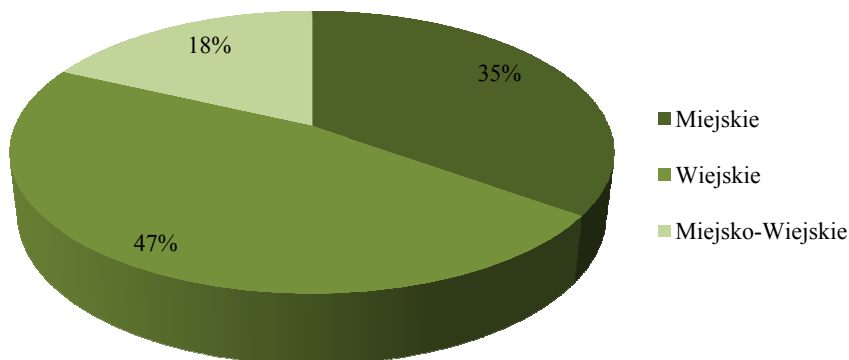
mln zł dotacji z rezerwy celowej budżetu państwa w 2011 r. na odbudowę infrastruktury komunalnej jednostek samorządu terytorialnego (por. [13]). Ponadto najbardziej poszkodowane gminy otrzymały wsparcie finansowe w ramach tzw. programu „3×200”, w szczególności:

- gmina Bieruń otrzymała promesę na łączną kwotę 17,6 mln zł, która zostanie przeznaczona na zrealizowanie 7 projektów,
- gmina Czechowice-Dziedzice otrzymała promesę na łączną kwotę 12,2 mln zł, która zostanie przeznaczona na zrealizowanie 5 projektów,
- miasto Bielsko-Biała otrzymało promesę w wysokości 5 mln zł z przeznaczeniem na odbudowę infrastruktury zniszczonej przez powódź w 2010 i 2011.

Samorządy pozyskane środki przeznaczają, w szczególności, na odbudowę infrastruktury drogowo-mostowej, obiektów użyteczności publicznej, np. stadionów, bibliotek, domów kultury. Finansowana jest także naprawa wałów przeciwpowodziowych oraz odbudowa infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej.

Na realizację projektu „3×200” przewidziano ogółem ok. 600 mln zł w skali kraju. Pieniądze pochodzą z trzech źródeł: 200 mln zł z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, 200 mln zł z rezerwy celowej budżetu państwa, którą dysponuje MSWiA, oraz 200 mln zł ze środków unijnych (por. [13]).

Gminy, które zostały dotknięte klęską żywiołową, zwłaszcza powodzią w 2010 r., otrzymały również pomoc rzeczową ze źródeł zewnętrznych, tj. od innych samorządów, instytucji charytatywnych, fundacji, PCK, podmiotów gospodarczych oraz osób prywatnych i innych. Spośród badanych gmin, 37% wskazało, że otrzymana pomoc rzeczowa była niezbędna dla poszkodowanych mieszkańców, zwłaszcza w początkowej fazie odbudowy i powrotów do zalanych domostw. Rozkład pomocy rzeczowej udzielonej gminom z podziałem na grupy prezentuje wykres 3.



Wykres 3. Udział gmin, które otrzymały pomoc rzeczową (w%) w 2010 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych.

Koordinatorami organizującymi pomoc finansową oraz rzeczową dla powo-
dzian podczas powodzi w 2010 r. na terenie województwa śląskiego byli m.in.:

- Polski Czerwony Krzyż,
- Caritas Polska,
- Fundacja Rozwoju Miasta Bielska-Białej,
- Zarząd Krajowej Fundacji dla Ofiar Powodzi i Klęsk Żywiolowych w Kato-
wicach,
- gmina Chełm Śląski,
- Urząd Miejski w Czechowicach-Dziedzicach,
- Bieruńska Fundacja Inicjatyw Gospodarczych,
- Ośrodek Pomocy Społecznej w Skoczowie,
- Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Bielsku-Białej,
- Polska Akcja Humanitarna,
- inni.

Pomoc rzeczowa obejmowała przede wszystkim artykuły spożywcze, arty-
kuły odzieżowe, artykuły higieniczne, artykuły chemii gospodarczej, materiały
budowlane, meble, sprzęt AGD i inne.

Respondenci wskazywali także na bardzo duże bezpośrednie wsparcie osób,
które zrzeszały się w grupy i służyły pomocą powoźnikom przy usuwaniu
szkód powodziowych, porządkowaniu domów oraz gospodarstw rolnych, na-
prawach oraz remontach.

Ankietowane samorządy w ramach pomocy rzeczowej, materialnej, zostały
często wyposażone w dodatkowy sprzęt ratunkowy, który został wykorzystany
w celu ochrony przeciwpowodziowej, a także częściowo uzupełnił stan magazy-
nów przeciwpowodziowych prowadzonych przez gminy. Sprzęt przeciwpow-
odziowy, który najczęściej otrzymywały poszkodowane gminy, to m.in.: worki do
układania wałów, system przenośnych zapór przeciwpowodziowych, łodzie wio-
słowe, przenośne agregaty prądotwórcze, pompy spalinowe i elektryczne, masz-
ty oświetleniowe z lampami, folia do uszczelniania wałów, łopaty, taczki, siekie-
ry, piły.

Prowadzone badania empiryczne pozwoliły także dokonać oceny instrumen-
tów kompensacji szkód spowodowanych przez ryzyka katastroficzne, stosowa-
nych w samorządach. Przeanalizowano narzędzia służące rewitalizacji środowi-
ska, organizacji pomocy poszkodowanym oraz ogólne działania organizacyjno-
-prawne podejmowane przez gminy po ustąpieniu zagrożeń.

Respondenci ocenili wykorzystywane w gminie instrumenty, w następującej
skali:

- 1 – brak oddziaływania,
- 2 – oddziaływanie słabe,
- 3 – oddziaływanie średnie,
- 4 – oddziaływanie na dobrym poziomie,
- 5 – oddziaływanie na wysokim poziomie.

Samorządy mają możliwość skorzystania z narzędzi kompensacji szkód poniesionych bezpośrednio przez mieszkańców, udzielając pomocy finansowej oraz materialnej poszkodowanym. Działania kompensacyjne mogą obejmować: zapewnienie pomocy ludności dotkniętej katastrofą, np. tymczasowe zakwaterowanie, pomoc materialną, finansową, opiekę medyczną i rehabilitacyjną, pomoc psychologiczną, organizację wypoczynku poza miejscem zamieszkania dzieci z rodzin poszkodowanych, skuteczną pomoc społeczną realizowaną przez GOPS/MOPS, rozpoznanie potrzeb, itp.

Analizując narzędzia służące kompensacji szkód powodziowych w badanych gminach, należy stwierdzić, iż 45% jednostek postrzega przygotowanie na dobrym poziomie, a 9% w stopniu wysokim. Z kompensacją szkód mogłoby sobie nie poradzić ok. 15% samorządów, natomiast 13% słabo oceniło poziom oddziaływania rekompensat.

Inną tendencję prezentują wyniki uzyskanych odpowiedzi w aspekcie ryzyka huraganu. Badane samorządy aż w 43% uznały, że nie są przygotowane do prowadzenia działań kompensacyjnych wobec poszkodowanych w następstwie huraganów. Kolejne 22% respondentów oceniło stopień reagowania jako dobry, 19% wskazało na średnie przygotowanie, a 11% określiło je jako słabe.

Rozkład uzyskanych odpowiedzi w zakresie kompensacji szkód powstałych podczas pożarów przedstawia się następująco: 46% respondentów wskazało na dobry poziom przygotowania, 27% uznało oddziaływanie jako średnie, 17% gmin oceniło wysoko możliwość kompensacji strat, a 6% niestety nie jest przygotowane do omawianych działań.

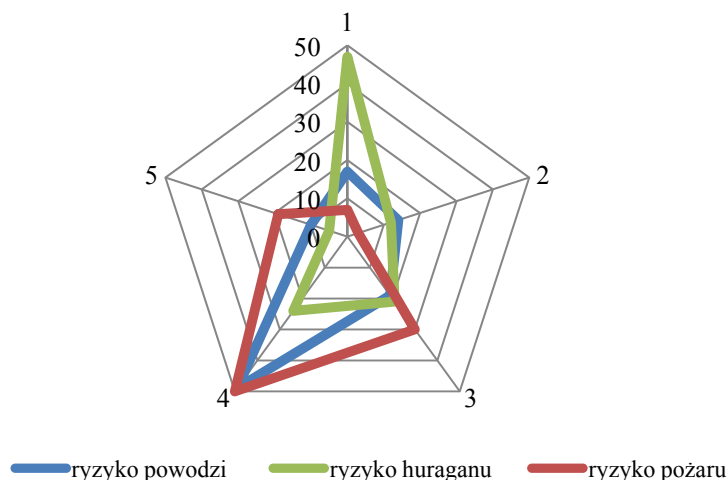
Zestawienie wszystkich uzyskanych odpowiedzi prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Oddziaływanie instrumentów kompensacji w realizacji pomocy poszkodowanym (% gmin)

Skala oceny	Ryzyko powodzi	Ryzyko huraganu	Ryzyko pożaru
1	15%	43%	7%
2	13%	11%	3%
3	17%	19%	27%
4	45%	22%	46%
5	10%	5%	17%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych.

Wyniki badań zobrazowane na wykresie 4 jednoznacznie wskazują na dobre wykorzystanie narzędzi kompensacji w zakresie naprawczym przy szkodach powodziowych oraz ogniowych. Niestety, w przypadku kompensacji szkód powstałych w następstwie huraganów samorządy nie wypracowały dotychczas odpowiednich instrumentów.



Wykres 4. Ocena oddziaływania instrumentów kompensacji w realizacji pomocy poszkodowanym (liczba gmin)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych.

Ankietowane samorządy, realizując kompensację strat katastroficznych, korzystają z określonych, wypracowanych standardów organizacyjnych. Główne działania, jakie podejmują gminy po ustąpieniu zdarzeń klęskowych, to przede wszystkim: przywrócenie warunków życia na poziomie gwarantującym wyższe bezpieczeństwo społeczeństwa, odtwarzanie i uzupełnianie zapasów w magazynach przeciwpowodziowych oraz pozostałych magazynach gminnych, przywrócenie gotowości służb ratowniczych, organizacja wypłaty świadczeń dla poszkodowanych, prace dokumentacyjne, sprawozdania, raporty, rozliczenia kosztów akcji, reagowania, zapewnienie środków na ewakuację i zabezpieczenie mienia, itp.

Dane zebrane w tabeli 2 wskazują, że podejmowana aktywność oraz współpraca podczas kompensacji szkód powodziowych została przez 40% samorządów oceniona jako dobra. Dalszą, średnią ocenę wskazało 25% gmin, a słabą 18% respondentów. Brak przygotowania organizacyjnego potwierdziło 9% jednostek.

Rozkład uzyskanych odpowiedzi w zakresie kompensaty strat huraganowych wskazuje na niezadowolające oceny wskazane przez gminy. Prawie połowa samorządów uznała, że brakuje jej odpowiedniego przygotowania, 13% oceniło działania organizacyjne jako słabe, a 22% uznało je za średnie i 19% jako dobre.

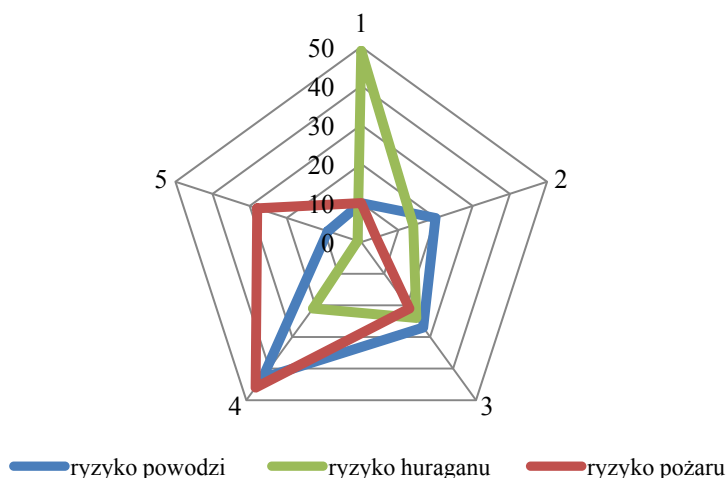
Z ustaleń empirycznych wynika, że samorządy lokalne w 42% są dobrze zorganizowane do prowadzenia kompensacji szkód pożarowych. Co czwarta gmina uznała poziom współpracy jako wysoki, a 19% jako średni. Podobnie jak w przypadku ryzyka powodzi również 9% jednostek wskazało na brak przygotowania organizacyjnego w zakresie kompensacji strat ogniowych.

Tabela 2. Ocena przedsięwzięć organizacyjnych podczas kompensacji szkód katastroficznych (% gmin)

Skala oceny	Ryzyko powodzi	Ryzyko huraganu	Ryzyko pożaru
1	9%	45%	9%
2	18%	13%	4%
3	25%	22%	19%
4	40%	19%	42%
5	8%	1%	26%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych.

Wyniki badań zobrazowane na wykresie 5 są analogiczne jak zaprezentowane na wykresie 4 i jednoznacznie wskazują na pewne prawidłowości. Samorządy dobrze wykorzystują narzędzia kompensacji w zakresie naprawczym oraz organizacyjnym przy szkodach powodziowych oraz ogniowych. Niestety, w przypadku kompensacji szkód powstałych w następstwie huraganów samorządy nie wypracowały dotychczas odpowiednich instrumentów.

**Wykres 5.** Ocena przedsięwzięć organizacyjnych podczas kompensacji szkód katastroficznych (liczba gmin)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych.

Kompensacja szkód wyrządzonych przez kataklizmy w środowisku może być prowadzona przez samorządy w zakresie, m.in.: zagospodarowania odpadów powstałych podczas np. powodzi, uzdatniania wody pitnej, oczyszczania ścieków komunalnych, usuwania powalonych drzew, itp. Samorządom szczególnie zależy na przywróceniu równowagi i bezpieczeństwa ekologicznego w gminie po ustąpieniu zagrożenia.

Analizując narzędzia służące kompensacji szkód powodziowych w badanych gminach, należy stwierdzić, iż 28% jednostek postrzega przygotowanie na średnim poziomie, a 22% w stopniu dobrym. Z kompensacją szkód mogłoby sobie nie poradzić ok. 25% samorządów, natomiast 23% słabo oceniło poziom oddziaływania rekompensat. Tylko 2 gminy uznały poziom oddziaływania jako wysoki.

Zebrane dane wskazują, że prawie połowa badanych samorządów lokalnych nie jest odpowiednio przygotowana do kompensacji strat wyrządzonych przez huragany w środowisku. Kolejne 19% respondentów oceniło stopień reagowania jako średni, 18% wskazało na słabe przygotowanie, a 14% określiło je jako dobre.

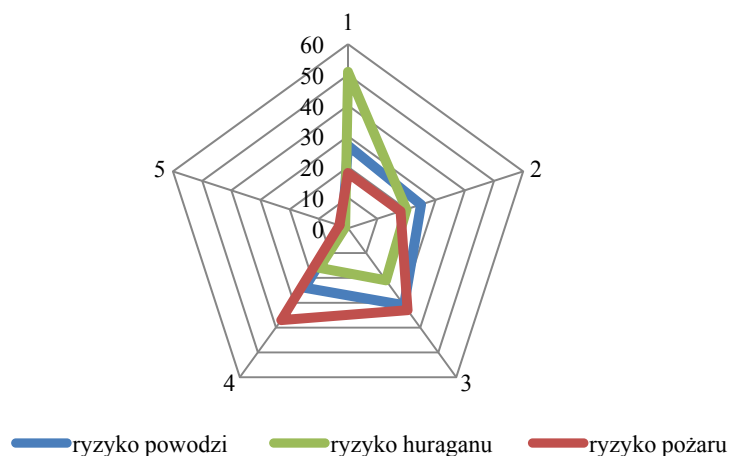
Rozkład uzyskanych odpowiedzi w zakresie kompensacji szkód spowodowanych przez pożary przedstawia się dość proporcjonalnie, tj. po 16% gmin wskazało na słabe oraz brak przygotowania, a 34% oceniło dobrze oddziaływanie naprawcze i 30% respondentów określiło je jako średnie. Tylko 3 jednostki uznały jako wysoki poziom reagowania kompensacyjnego wobec szkód katastroficznych.

Uzyskane dane zostały zebrane w tabeli 3.

Tabela 3. Ocena przedsięwzięć kompensacyjnych szkód środowiskowych (% gmin)

Skala oceny	Ryzyko powodzi	Ryzyko huraganu	Ryzyko pożaru
1	25%	47%	16%
2	23%	18%	16%
3	28%	19%	30%
4	22%	15%	34%
5	2%	1%	4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych.



Wykres 6. Ocena przedsięwzięć kompensacyjnych szkód środowiskowych (liczba gmin)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań empirycznych.

Na wykresie 6 zostały zobrazowane dane uzyskane podczas badań empirycznych. Ocena najniższa, dla przedsięwzięć kompensacyjnych szkody w środowisku, dominuje w przypadku huraganów, a ocena dobra przeważa przy ryzyku pożarów. Najwyższa ocena była odnotowana tylko w pojedynczych przypadkach gmin, tj. najliczniej (3 wskazania) w aspekcie kompensacji szkód ogniowych.

Reasumując, działania kompensacyjne podejmowane przez samorządy lokalne wiążą się z wydatkowaniem środków publicznych. Usuwanie szkód oraz pomoc dla poszkodowanych stanowi wysoki udział w wydatkach publicznych kierowanych na finansowanie strat katastroficznych.

Podsumowanie

Społeczeństwo polskie dość powszechnie uważa państwo za podmiot odpowiedzialny za pokrycie strat katastroficznych, implikuje to wzrost oczekiwań natury ekonomicznej wobec rządu i samorządów. Pomoc socjalna udzielana poszkodowanym oraz wypłata rekompensat za szkody powodziowe nie ma charakteru systemowego i wywołuje zarzuty o niesprawiedliwy podział środków publicznych czy też ich defraudację. Pomoc *ad hoc* jest działaniem doraźnym, opartym o udzielanie bezzwrotnej pomocy gospodarstwom domowym oraz rolnym podczas odbudowy, udzielanie preferencyjnych pożyczek i kredytów, a także dotacji celowych dla gmin. Przytoczone przesłanki wskazują na konieczność opracowania narodowego programu kompensacyjnego, mającego na celu wyrównywanie niekorzystnych skutków zdarzeń katastroficznych w środowisku naturalnym, ekonomicznym oraz społecznym.

Badane samorządy gminne województwa śląskiego są dobrze przygotowane organizacyjnie do świadczenia pomocy poszkodowanym, zarówno w wymiarze finansowym, jak i rzeczowym. Skutecznie i na bieżąco starają się rozpoznać potrzeby wśród osób poszkodowanych oraz logistycznie sprawnie docierać do pokrzywdzonych przez żywioły. Samorządy lokalne, w obliczu klęsk żywiołowych, otrzymują finansowe wsparcie ze strony państwa oraz innych instytucji i organizacji. Środki pieniężne oraz pomoc materialna są redystrybuowane wśród osób poszkodowanych. Gminy wskazały na wysoki udział środków pieniężnych pochodzących ze źródeł publicznych przeznaczanych na działania kompensacyjne. W konkluzji przeprowadzonych badań zasadnym wydaje się wzmocnienie działań profilaktycznych w stosunku do działań kompensacyjnych szkody katastroficzne. Oczywiście kwestią jest potrzeba zbudowania systemowych rozwiązań w ochronie ubezpieczeniowej, zwłaszcza w zakresie ryzyka katastroficznego. Stworzenie ekonomicznie efektywnego i powszechnego systemu ubezpieczeń od skutków katastrof naturalnych powinno zostać wsparte udziałem władz różnych szczebli administracji państwowej i samorządowej oraz sektora ubezpieczeń. Kompleksowy system ubezpieczeń katastroficznych powinien być skutecznym narzędziem pokrywania szkód powstałych na skutek zajścia takich zdarzeń.

Literatura

- [1] Bac M., *Zarządzanie ryzykiem katastroficznym w nieruchomościach. Rozwiązania ubezpieczeniowe w Polsce i na świecie*, TNOiK, Toruń 2009.
- [2] Bubiło J., *Rola administracji publicznej w systemie zarządzania kryzysowego w polskim porządku prawnym*, [w:] J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- [3] Kułakowska-Bicz A., *System finansowania strat ludności po zdarzeniach katastroficznych w świetle badań empirycznych*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2010, nr 4.
- [4] Kurkiewicz A., *Podstawy prawne zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego – przegląd najważniejszych przepisów. Obowiązki administracji samorządowej*, [w:] A. Kurkiewicz (red.), *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Podstawy organizacyjno-prawne*, Municipium, Warszawa 2008.
- [5] Lizak K., *Ryzyko katastrof*, „Rynek Terminowy” 2000, nr 1.
- [6] *Natural catastrophes 2007. Analyses, assessments, positions*, Topics Geo, Munich Re, Monachium, 2008.
- [7] Owczarek L., Paszcza M., *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie. Planowanie, organizacja, procedury*, Municipium, Warszawa 2011.
- [8] Parszowski S., Serafin T., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa 2011.
- [9] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) – art. 7, ust. 1, pkt 14.
- [10] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590 z późn. zm.).
- [11] Wojciechowski E., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2012.
- [12] Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2012.
- [13] www.mswia.gov.pl [stan z 15.05.2012].

Compensating Measures Taken by Municipalities of Silesian Province in the Catastrophic Risk Management. The Results of Empirical Research

Summary: Compensation of catastrophic damages taken by municipalities is based on the granting of social assistance to victims and on paying compensations for flood damages. Compensations paid from public funds don't meet the needs of victims and therefore the need to build system solutions for insurance coverage, especially for catastrophic risks, is extremely important.

Keywords: compensation for catastrophic losses, catastrophe risk, risk management.