

Paweł Galiński*

Finansowanie i organizacja zarządzania kryzysowego i usuwania skutków klęsk żywiołowych w gminie

Wstęp

Zarządzanie kryzysowe jest pojęciem, które może być rozpatrywane poprzez pryzmat funkcjonowania różnych obszarów działalności człowieka. W literaturze przedmiotu wyróżnia się co najmniej trzy dziedziny, w ramach których jest ono systematycznie analizowane, tj. gospodarka, stosunki międzynarodowe oraz administracja publiczna. W tym ostatnim przypadku badane jest przede wszystkim bezpieczeństwo działalności instytucji, które organizowane są w celu zapewnienia realizacji określonych zadań. Z kolei samo pojęcie kryzysu może dotyczyć płaszczyzny gospodarczej, politycznej, środowiskowej bądź przywództwa [Putra, 2009, s. 152], a w czasie jego występowania ludzie są zmuszeni do jego natychmiastowego przezwyciężenia [Choularton, 2001, s. 61]. Pomędzy tymi obszarami zachodzą jednocześnie pewne interakcje, a od samego zarządzania kryzysowego wymaga się ciągłego dokonywania analizy i oceny potencjalnych zagrożeń. Co więcej, zarządzanie kryzysowe prowadzone jest na różnych szczeblach działalności administracji publicznej, w tym administracji samorządowej. W szczególności sytuacje kryzysowe wywołuje wystąpienie klęski żywiołowej, gdyż destabilizowany jest dotychczasowy stan gospodarki. Wymaga to podjęcia określonych działań w celu zmniejszenia oddziaływania tego typu zagrożeń, bądź ograniczenia negatywnych ich skutków. To z kolei determinuje konieczność zabezpieczenia określonych środków w budżecie jednostki i możliwość ubiegania się o ewentualne wsparcie zewnętrzne. Stąd celem tego artykułu jest zbadanie organizacji i możliwości finansowania zarządzania kryzysowego oraz usuwania skutków klęsk żywiołowych w gminie.

1. Istota zarządzania kryzysowego i jego organizacja w gminie

Pojęcie zarządzania kryzysowego jest szeroko interpretowane w literaturze przedmiotu. Oznacza ono procedury i działania zmierzające do przejęcia kontroli nad sytuacją kryzysową przez menedżerów danego kryzysu. Umożliwiają im one kształtowanie przebiegu kryzysu w wyniku wcześniej przygotowanych działań [Mroczo, 2012, s. 212].

* Dr, Katedra Bankowości i Finansów, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Gdański, ul. Armii Krajowej 101, 81-824 Sopot, pawel.galinski@ug.edu.pl

W administracji publicznej zarządzanie kryzysowe jest integralną częścią procesu utrzymywania bezpieczeństwa narodowego. Można tu mówić o bezpieczeństwie jednostek bądź grupy, rzeczy, finansów lub informacji [Pietrek, 2013, s. 8]. Polega ono zatem na prowadzeniu szeregu działań w celu przeciwdziałaniu zagrożeniom, przygotowywaniu się na wypadek ich wystąpienia oraz utrzymaniu lub przywracaniu stabilizacji i bezpieczeństwa obywateli, jak również wielu innych podmiotów funkcjonujących w gospodarce [Cabaj, 2014, s. 102]. Jest ono także pojmowane jako działanie charakteryzujące się znaczącym tempem występujących zdarzeń i ich konsekwencji. Te zaś wymagają podejmowania decyzji w warunkach niepewności oraz ograniczeń czasowych [MacFarlane, 2010, s. 3].

W Polsce zarządzanie kryzysowe definiowane jest przez przepisy prawa. Określają one, iż zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej, w tym administracji samorządowej, które stanowi element kierowania bezpieczeństwem narodowym. Celem tego jest zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli poprzez zaplanowane działania, reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwanie ich skutków oraz odtwarzanie zasobów i infrastruktury krytycznej [ustawa, 2007, art. 2]. Chodzi tu zatem o zarządzanie sytuacją kryzysową. Rozumiana jest ona jako zdarzenie, które wpływa negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołuje znaczące ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej z uwagi na nieadekwatność posiadanych sił i środków [ustawa, 2007, art. 3].

Na szczeblu samorządu gminnego organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego jest wójt (burmistrz lub prezydent miasta). Do jego kompetencji należy kierowanie wszelkimi działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy, jak również planowanie cywilne, zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów dotyczących zarządzania kryzysowego. Ponadto wykonuje on różnorodne przedsięwzięcia wynikające z planu operacyjnego funkcjonowania jednostki oraz zapobiega, przeciwdziała i usuwa skutki zdarzeń o charakterze terrorystycznym i ochrony infrastruktury krytycznej. Jednocześnie realizacja powyższych działań odbywa się za pośrednictwem komórki organizacyjnej, właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Funkcję pomocniczą sprawuje tu, powoływany przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), gminny zespół zarządzania kryzysowego. W skład tego zespołu angażowane są osoby zatrudnione w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub pomocniczych, pracownicy zespoleń służb, inspekcji lub straży, którzy zostali skierowani przez swoich przełożonych do pracy

w tym zespole na wniosek wójta, jak również przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych i pozostałe zaproszone osoby. Zadaniem tego zespołu jest przede wszystkim prognozowanie oraz ocena występujących i potencjalnych zagrożeń, które mogą oddziaływać na bezpieczeństwo publiczne na określonym obszarze. Ponadto gminny zespół zarządzania kryzysowego przekazuje do wiadomości publicznej informacje związane z potencjalnymi zagrożeniami, jak również wspiera jednostki prowadzące akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne. Jest on zatem organem o charakterze opiniodawczo-doradczym [Wróblewski, 2014, s. 21].

Wójt winien również zapewnić realizację innych zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, tj. [Ziarko, Walas-Trębacz, 2010, s. 164]:

- sprawowanie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;
- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- nadzór nad funkcjonowaniem systemów wykrywania i alarmowania oraz wczesnego ostrzegania ludności;
- współpraca z jednostkami realizującymi monitoring środowiska;
- współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze bądź humanitarne;
- pełnienie ciągłego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

Poza tym na terenie gminy może zostać utworzone gminne lub miejskie centrum zarządzania kryzysowego. Celem jego działań jest całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego oraz dyżur w sytuacjach kryzysowych, który zapewniłby płynny przepływ informacji i dokumentowanie prowadzonych działań. Centrum to sprawuje dodatkowo nadzór nad funkcjonowaniem wspomnianego systemu wykrywania, alarmowania oraz wczesnego ostrzegania ludności i współpracuje z innymi podmiotami, które realizują zadania z zakresu zarządzania kryzysowego [Wróblewski, 2014, s. 223–224].

Na poziomie samorządu gminnego tworzony jest gminny plan zarządzania kryzysowego. Obejmuje on [Kuczyńska-Cesarz, 2015, s. 292]:

- plan główny, który zawiera charakterystykę zagrożeń, określenie sił i środków do wykorzystania w sytuacjach kryzysowych oraz zadania i obowiązki poszczególnych uczestników tego procesu;
- zespół podejmowanych przedsięwzięć na wypadek sytuacji kryzysowych;
- załączniki zawierające szczegółowe procedury realizacji zadań z tego zakresu.

W konsekwencji istotą zarządzania kryzysowego jest planowanie, organizowanie i prowadzenie operacji kryzysowych. Jednocześnie można tu wyróżnić kilka głównych faz tego zarządzania, tj. fazę zapobiegania, fazę przygotowania, fazę reagowania i fazę odbudowy [Sterczewska, 2011, s. 170–171]. Z kolei system zarządzania kryzysowego sprowadza się do działań wielu instytucji i podmiotów w celu zapewnienia bytu i rozwoju w sytuacjach pojawiających się zagrożeń [Szymonik, 2011, s. 57]. Zarządzanie kryzysowe obejmuje więc działania odpowiednie do rozwoju określonej sytuacji, będącej następstwem powstałego zagrożenia, mające zarówno charakter prewencyjny, jak i organizatorski lub porządkowy [wyrok WSA, 2012].

2. Istota klęski żywiołowej

Pojęcie klęski często utożsamiane jest ze zjawiskiem katastrofy. Zazwyczaj kojarzone jest z brakiem możliwości kierowania nią oraz dezintegracją ekonomicznych, przyrodniczych i socjotechnicznych systemów, w ramach których funkcjonują różnorodne podmioty. Wyróżnia się tu katastrofy naturalne, wywołane działalnością człowieka, oraz hybrydowe, które są połączeniem dwóch pierwszych ich typów [Sienkiewicz-Małyjurek, 2015, s. 26]. Katastrofą są również zdarzenia, które przerastają lokalne możliwości sprawowania nad nimi kontroli. Zatem wymaga się tu wsparcia wyższych szczebli administracji państwa lub pomocy o charakterze międzynarodowym (według metodologii Centre for Research on Epidemiology of Disasters – CRED) [Wróbel, 2017, s. 135]. W tym przypadku za katastrofę uznaje się wydarzenie, w którym odnotowano 10 lub więcej przypadków śmiertelnych, co najmniej 100 osób zostało poszkodowanych, nastąpiło oświadczenie państwa o sytuacji zagrożenia i jego prośba o pomoc międzynarodową [Skowrońska, 2014, s. 18]. Katastrofy są więc uważane za kryzysy w makroskali, dotyczące kraje, regiony, sektory gospodarki czy całe sfery życia społeczno-ekonomicznego [Krzakiewicz, 2008, s. 23]. Stąd klęska żywiołowa rozumiana jest jako ekstremalne zjawisko naturalne, które powodując znaczące szkody na określonym obszarze, pozostawia tam trwałe, negatywne zmiany [Ciekanowski, Stachowiak, 2012, s. 383–384]. Niekiedy podkreślany jest tu jednocześnie wpływ takich zdarzeń na podatne im i bezbronne społeczeństwo [Mechler, 2004, s. 13] oraz wskazuje się warunek zaistnienia kwantyfikowalnych strat ludzkich czy finansowych [Sivakumar i inni, 2005, s. 15]. Stąd często posługuje się pojęciem dużych klęsk żywiołowych, w ramach których zaszło jedno z trzech zdarzeń, tj. liczba ofiar przewyższa 100 osób, straty gospodarcze przekraczają 1% Produktu Narodowego Brutto bądź dotyczą one więcej niż 1% populacji danego kraju [Mechler, 2004, s. 13].

Jeżeli zaś chodzi o prawodawstwo w Polsce to za klęskę żywiołową uważa się katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków. Ponadto może się to odbyć we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Jednocześnie za katastrofę naturalną uznaje się zdarzenie związane z działaniem sił natury, w tym głównie wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu. Zaś za awarię techniczną uważa się gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych, które powodują przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości [ustawa, 2002, art. 3].

Można zatem zauważyć, iż klęski żywiołowe są zdarzeniami, które obejmują szereg zaistniałych okoliczności czy oddziaływań, a ich klasyfikacje mogą być dokonywane ze względu na liczne kryteria [Galiński, 2017, s. 88–95]. Z ich pojęciem związane jest również zjawisko kataklizmu, rozumiane najczęściej jako ekstremalne zdarzenie naturalne, które powoduje znaczne szkody na obszarze swojego oddziaływania. Tym samym modyfikuje stan przyrody, gospodarki i, stanowiąc zagrożenie dla życia ludzkiego, zakłóca codzienne wzory życia [Ciekanowski, Stachowiak, 2012, s. 384].

W przypadku stanu klęski żywiołowej wprowadzonego tylko na obszarze gminy działaniami prowadzonymi w celu zapobiegania jej skutkom kieruje wójt (burmistrz bądź prezydent miasta) [ustawa, 2002, art. 8 pkt 1]. Może on wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze danego samorządu gminnego [Dziemianko, 2009, s. 103].

3. Źródła finansowania zarządzania kryzysowego i usuwania skutków klęsk żywiołowych w gminie

W gminach finansowanie wykonywania zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego jest planowane w ramach ich budżetów. Wszelkie zaplanowane wydatki muszą być przedstawione w uchwale budżetowej oraz winny uwzględniać podział na planowane kwoty wydatków bieżących i wydatków majątkowych w układzie klasyfikacji budżetowej (dział 754 – Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdział 75421 – Zarządzanie kryzysowe). Wyodrębnia się tu także wydatki na realizację konkretnych zadań [RIO Łódź, 2018]. Na dofinansowanie tych zadań gminy mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa. Przepisy prawa wskazują, iż kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji określonego zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej [ustawa, 2009, art. 128 ust. 2]. Budżet gminy może być również zasilony środkami z dotacji celowej z budżetu państwa na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. W tym przypadku wysokość tych środków powinna zapewnić realizację określonych działań. Ponadto w budżecie gminy tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków jej budżetu, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę swojego zadłużenia [ustawa, 2007, art. 26 ust. 1–5]. Jednocześnie wartość tej i innych rezerw celowych nie może przekroczyć 5% wydatków danej gminy [ustawa, 2009, art. 222 ust. 3]. Wydatkowanie tych środków powinno być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, przy zachowaniu uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, jak również w sposób umożliwiający terminową realizację zadań [ustawa, 2009, art. 44 ust. 3]. Jednocześnie nie można dokonywać zmiany przeznaczenia zaplanowanej w budżecie gminy rezerwy na zarządzanie kryzysowe, poprzez jej rozdysponowanie na inne zadania [Nagórek, 2017]. Jej istota związana jest bowiem z wydatkami o charakterze nieprzewidywalnym, które mogą powstać w następstwie określonych zagrożeń. W konsekwencji środki zaplanowane w ramach takiej rezerwy powinny zabezpieczyć finansowanie nagłych wydatków [RIO Zielona Góra, 2016]. Wójt, burmistrz bądź prezydent miasta w drodze zarządzenia rozdysponowuje rezerwę na zarządzanie kryzysowe w momencie, kiedy uzna to za celowe, np. w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej. Nie zwalnia to jednak z obowiązku dalszej realizacji zadań w tym zakresie, które, jak wspomniano, wiążą się z występowaniem sytuacji nagłych [RIO Olsztyn, 2013]. Mogą one bowiem w sposób ciągły

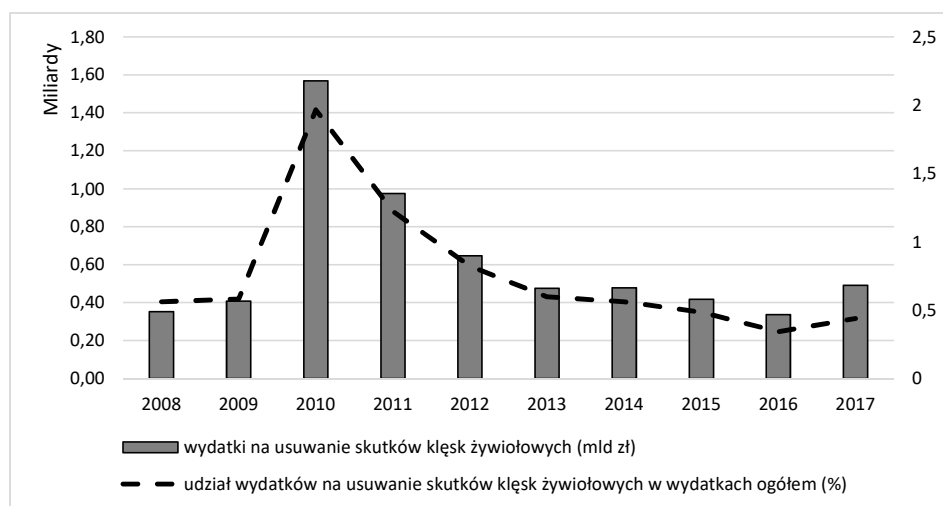
zagrozić funkcjonowaniu danej jednostki. Środki z tej rezerwy wydatkowane są w konsekwencji na sfinansowanie działań interwencyjnych i wcześniej niezaplanowanych, które obiektywnie są niezbędne do zażegnania negatywnego oddziaływania na środowisko [RIO Łódź, 2018].

Ponieważ na szczeblu samorządu gminnego zdolność do finansowania usuwania skutków klęsk żywiołowych może być ograniczona, a nawet może być to niemożliwe do zrealizowania w ramach ich budżetu, to jednostki te mogą ubiegać się o wspomniane dotacje celowe z budżetu państwa. W rezultacie tych możliwości Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał wytyczne w sprawie zasad i trybu udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych związanych z remontem i odbudową obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęski żywiołowej, w tym na przeciwdziałanie skutkom takich zdarzeń w przyszłości [<http://www.mswia.gov.pl>, b.d.]. Zatem gmina może otrzymać dotację na dofinansowanie takich zadań własnych, jeżeli straty wywołane wystąpieniem klęski żywiołowej są nie mniejsze niż 5% wykonanych dochodów własnych jednostki za rok bezpośrednio poprzedzający rok wystąpienia klęski żywiołowej (z pewnymi zastrzeżeniami). Jeżeli zaś na obszarze gminy, w trakcie jednego roku budżetowego, wystąpiła więcej niż jedna klęska żywiołowa, straty spowodowane tymi zdarzeniami mogą zostać zsumowane w celu spełnienia tego warunku. Wysokość takiej dotacji nie może przekroczyć 80% kosztów realizacji zadania (chyba że ustawa stanowi inaczej), a wartość zadania podlegającego dofinansowaniu powinna przewyższać 50 tys. złotych. Wynika to z faktu, iż wartość dotacji nie może być niższa niż 40 tys. złotych. Należy również podkreślić, iż w celu obejścia tego postanowienia zadania nie mogą być łączone. Nie dotyczy to jednak ich funkcjonalnego powiązania. W takich okolicznościach mogą one w szczególności dotyczyć wykonania obiektu drogowego wraz z innym obiektem liniowym w ciągu występowania danej drogi (np. siecią wodociągową) lub wykonania obiektu drogowego wraz z obiektem mostowym w takim ciągu. Wytyczne te wskazują także rodzaje kosztów możliwych do sfinansowania z tego typu dotacji, a warunkiem koniecznym do jej uzyskania jest zgłoszenie potrzeb przez gminę do właściwego terytorialnie wojewody, który zatwierdza rozliczenie dotacji i wykonuje kontrole realizacji umów. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał również podobne wytyczne dotyczące osuwisk, w których występują m.in. inne ograniczenia w zakresie finansowania takich typów klęsk żywiołowych z budżetu państwa.

Finansowanie usuwania skutków klęsk żywiołowych może wystąpić w ramach funkcjonowania określonych działów klasyfikacji budżetowej.

Powoduje to, iż w działach tych występują rozdziały związane z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych z dwoma cyframi końcowymi „78”, np. usuwanie skutków klęsk żywiołowych w dziale 852 – pomoc społeczna przyjmuje symbol „85278”. Jednocześnie nie ujmuje się tego typu środków w rozdziałach: 500 – handel, 720 – informatyka, 730 – nauka, 753 – obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, 756 – dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych nieposiadających osobowości prawnej, 757 – obsługa długu publicznego oraz 758 – różne rozliczenia [Lachiewicz, 2015, s. 13].

W latach 2008–2017 w Polsce zaobserwowano zmienność wielkości finansowania przez samorząd gminny skutków usuwania klęsk żywiołowych. Znacząca wysokość tych wydatków wystąpiła w 2010 r. W konsekwencji w tym roku udział tych wydatków w wydatkach ogółem gmin wyniósł 1,97% (rys. 1). Na wysokość tych wydatków w 2010 r. miała wpływ powódź, która wystąpiła w pierwszej połowie tego roku. Uważa się, iż była ona, obok powodzi z 1997 r., jedną z największych klęsk żywiołowych w Polsce. Powódź ta spowodowała straty w majątku gospodarstw domowych oraz w obiektach infrastruktury technicznej (drogi, oczyszczalnie ścieków, składowiska śmieci itp.) oraz uaktywniła wiele osuwisk [Rybak, 2011, s. 149–156]. W 2010 r. tej klęsce towarzyszyły również inne działania, typowe dla poszczególnych regionów, np. akcje lodołamania na przełomie lutego i marca [Hatka, 2011, s. 327]. W konsekwencji w 2010 r. wymagało to od samorządu gminnego istotnego zabezpieczenia środków w ramach pomocy społecznej (tab. 1). Niemniej jednak głównym kierunkiem ich wydatkowana na usuwanie skutków klęsk żywiołowych przez gminy jest transport i łączność. Wydatki na ten cel charakteryzują się również istotną zmiennością, co zwiększa ryzyko braku wystarczających środków własnych w budżecie jednostki. To z kolei determinuje konieczność funkcjonowania finansowego systemu wsparcia gmin na wypadek wystąpienia klęsk żywiołowych w Polsce.

Rysunek 1. Wydatki na usuwanie skutków klęsk żywiołowych i ich udział w wydatkach ogółem w gminach w latach 2010–2015

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS.

Tablica 1. Główne kierunki (według działów klasyfikacji budżetowej) wydatkowania środków na usuwanie skutków klęsk żywiołowych przez gminy w latach 2008–2017 (mln zł) i ich zmienność (V)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	V
Rolnictwo i łowiectwo	4,87	3,20	23,69	14,18	9,92	6,17	2,94	5,88	5,46	7,67	75,2
Transport i łączność	272,69	340,61	590,29	651,10	537,20	400,20	417,51	346,65	285,62	295,43	32,5
Gosp. mieszkaniowa	5,88	3,94	23,03	37,75	5,48	1,64	4,34	4,22	0,72	5,49	127,4
Adm. publiczna	1,12	0,41	1,64	1,33	1,09	0,43	0,07	0,24	0,37	1,04	68,6
Bezp. publ. i ochrona przeciwpoż.	1,66	4,19	156,56	6,14	3,23	5,26	6,58	1,70	0,25	8,14	249,2
Oświata i wychowanie	4,61	8,85	28,65	10,90	5,26	6,89	8,88	11,77	13,48	17,01	60,8
Pomoc społeczna	50,60	23,74	674,11	200,39	35,06	20,94	9,03	13,01	4,42	134,37	176,7
Gosp. kom. i ochrona śr.	10,43	18,41	50,86	38,99	41,88	22,76	21,47	20,13	16,49	17,11	51,1
Kultura fizyczna	0,18	0,72	3,16	7,93	3,75	6,28	3,81	1,23	3,20	3,19	71,5

Źródło: [Bank Danych Lokalnych, GUS].

Zakończenie

Na szczeblu samorządu gminnego zarządzanie kryzysowe i usuwanie skutków klęsk żywiołowych związane są z występowaniem sytuacji nagłych i często nieprzewidywalnych, które mogą powodować znaczące straty w społeczeństwie i infrastrukturze. Wpływa to na konieczność

zabezpieczenia określonych środków w budżetach tych jednostek, co przewidują również przepisy prawa. Pomimo tego w Polsce występują przypadki niewłaściwego tworzenia rezerwy na zarządzanie kryzysowe i jej wadliwego rozporządzania. Większość środków wydatkuje się na transport i łączność, a więc na podstawie funkcjonowania lokalnych struktur społeczno-ekonomicznych. Takie zdarzenia ograniczają zatem potencjał rozwojowy jednostki i wymagają podejmowania szybkich decyzji o charakterze finansowym. Cechą charakterystyczną tych wydatków jest także ich duża zmienność. W takich okolicznościach funkcjonuje w Polsce system zewnętrznego wsparcia gmin w procesie usuwania skutków klęsk żywiołowych. Poza infrastrukturą transportową i pomocą społeczną stałej i istotnej pomocy wymaga gospodarka komunalna i ochrona środowiska, jak również oświata i wychowanie. Finansowanie zarządzania kryzysowego i usuwania skutków klęsk żywiołowych przez samorząd gminny dotyczy zatem podstawowych obszarów działalności człowieka i rozwoju lokalnego.

Literatura

- Bank Danych Lokalnych, Główny Urząd Statystyczny (GUS), <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat>, dostęp: 10.10.2018.
- Cabaj M. (2014), *Zarządzanie kryzysowe – integralna część bezpieczeństwa narodowego*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW”, t. 6.
- Choullarton R. (2001), *Complex learning: organizational learning from disasters*, „Safety Science”, Vol. 39, No. 1–2.
- Ciekanowski Z., Stachowiak Z. (2012), *Klęski żywiołowe jako przesłanki sytuacji nadzwyczajnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie”, nr 95.
- Dziemianko Z. (2009), *Podstawy prawne zarządzania kryzysowego*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa”, nr 1.
- Galiński P. (2017), *Finansowanie usuwania skutków klęsk żywiołowych przez gminy jako element zarządzania kryzysowego*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2.
- Hatka H. (2011), *Współdziałanie struktur zarządzania kryzysowego w czasie akcji przeciwpowodziowej w województwie lubuskim w maju i czerwcu 2010 r.*, w: G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.), *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.
- <http://www.mswia.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/usuwanie-skutkow-klask/14346>, *Usuwanie-skutkow-klask-zywiolowych-obowiazujace-dokumenty.html*, dostęp: 10.10.2018.
- Krzakiewicz K. (2008), *Zarządzanie antykryzysowe w organizacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Kuczyńska-Cesarz A. (2015), *Źródła finansowania i kierunki wydatków na zarządzanie kryzysowe w gminie*, „Nowoczesne Systemy Zarządzania”, nr 10.
- Lachiewicz W. (2015), *Zmiany w klasyfikacji budżetowej 2016*, Warszawa.

- MacFarlane R. (2010), *Thinking About Thinking About Crisis*, „Business Leadership Review”, Vol. 7.
- Mechler R. (2004), *Natural disaster risk management and financial disaster losses in developing countries*, Verlag Versicherungswirtschaft, Karlsruhe.
- Mroczo F. (2012), *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych. Zarys problemów regionu dolnośląskiego*, Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych.
- Nagórek M. (2017), *Środki z rezerwy celowej na zarządzanie kryzysowe*, „Rzeczpospolita”, nr 177.
- Pietrek G. (2013), *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Pomorska w Słupsku, Słupsk.
- Putra P. (2009), *Crisis management in public administration*, „Planning Forum. Journal of Community and Regional Planning”, Vol. 13/14.
- RIO Łódź (2018), Stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 22 stycznia 2018 r., WA 4120-2/2018-w.
- RIO Olsztyn (2013), Informacja dla jednostek samorządu terytorialnego z województwa warmińsko-mazurskiego w sprawie dysponowania rezerwą celową na zarządzanie kryzysowe, Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie, RIO. III.072-77/13.
- RIO Zielona Góra (2016), Uchwała nr 58/2016 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze z dnia 10 lutego 2016 r., Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze.
- Rybak T. (2011), *Informacja o kłęsce powodzi w 2010 r.*, w: *Raport o stanie środowiska w województwie Podkarpackim w 2010 r.*, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Rzeszowie, Rzeszów.
- Sienkiewicz-Małyjurek K. (2015), *Skuteczne zarządzanie kryzysowe*, Difin, Warszawa.
- Sivakumar M.V.K., Motha R.P., Das H.P. (2005), *Natural Disasters and Extreme Events in Agriculture. Impacts and Mitigation*, Springer, Berlin Heidelberg.
- Skowrońska A. (2014), *Pomoc społeczna w obliczu katastrof i kryzysów złożonych*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa.
- Sterczewska I. (2011), *Wybrane elementy zarządzania kryzysowego*, Zeszyt Naukowy „Apeiron”, nr 5, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego w Krakowie.
- Szymonik A. (2011), *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1897.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1401 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.
- Wróbel I. (2017), *Perspektywy współdziałania wojsk obrony terytorialnej z administracją publiczną w zwalczaniu kłesk żywiolowych*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka”, nr 3.

Wróblewski D. (red.) (2014), *Zagadnienia ogólne z zakresu zarządzania ryzykiem i zarządzania kryzysowego. Analiza wybranych przepisów*, Wydawnictwo Centrum Naukowo-Badawczego Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego Państwowego Instytutu Badawczego, Józefów.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 28.11.2012, I SA/Gd 1171/12.

Ziarko J., Walas-Trębacz J. (2010), *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków.

Streszczenie

W artykule scharakteryzowano finansowanie i organizację systemu zarządzania kryzysowego i usuwania skutków klęsk żywiołowych w gminie. Przedstawiono podstawowe pojęcia z tego zakresu i uwarunkowania instytucjonalne. Opisano źródła finansowania zarządzania kryzysowego, w tym specyfikę funkcjonowania jej rezerwy celowej w kontekście występujących tu nieprawidłowości. Omówiono również dotacje na usuwanie skutków klęsk żywiołowych. W tym przypadku przedstawiono te wydatki według działów klasyfikacji budżetowej i ich zmienność. Wskazano również na ich znaczenie dla budżetów gmin w Polsce.

Słowa kluczowe

zarządzanie kryzysowe, klęska żywiołowa, wydatki, gmina

Financing and organization of crisis management and natural disaster relief in the commune (Summary)

The article characterizes the financing and organization of the crisis management and disaster relief system in the commune. Principle definitions in this field and institutional conditions were characterized. The sources of financing of crisis management were described, including the specificity of its specific provision in the context of possible failures. Grants for natural disaster relief were also discussed. In this case, these expenditures were presented according to the sections of the budget classification and their volatility. The significance of this issue for the budgets of communes in Poland was also indicated.

Keywords

crisis management, natural disaster, expenditures, commune