

Wielka woda

Przełom maja i czerwca 2010 upłynął pod znakiem powodzi wzdłuż głównych polskich rzek. Co kilkanaście lat, albo i częściej bywamy zbulwersowani bezradnością wobec potęgi żywiołu wodnego i stawiamy pytanie, czy nie da się zapobiec szkodom w przyszłości.

Człowiek może żyć w bardzo trudnych warunkach – choćby na Księżycu lub pod wodą. Tyle, że koszt takiej egzystencji jest bardzo duży, a i czerpane z niej zadowolenie jest zapewne problematyczne. Problem więc sprowadza się do tego, by zapewnić społeczeństwu korzyści, choć nie za wszelką cenę, ale za cenę, którą to społeczeństwo jest gotowe zapłacić.

W latach 1930. rząd USA ponosił gigantyczne koszty na ochronę przeciwpowodziową i ze zdumieniem obserwował, jak z każdym rokiem rosły też i szkody powodziowe. Na wyjaśnienie paradoksu nie trzeba było długo czekać. Okazało się, że inwestycje na rzecz bezpieczeństwa zachęcają ludzi do lokowania się na terenach zalewowych i muszą powodować zwiększone szkody. Jest to swoisty "efekt zwrotny" (zob. *Aura* 5/2010). Zmniejszenie ryzyka zalania powoduje tak duży wzrost "szkodowości" zalania, że w sumie szkody spowodowane przez powodzie rosną.

Lokowanie zabudowy na terenach zalewowych obserwuje się i w Polsce. Można zrozumieć niewykształconego człowieka, że chce zainwestować na terenie narażonym na powódź. Ale od tego są przepisy, żeby mu w tym przeszkodzić. Tragedia zaczyna się wówczas, gdy jakiś skorumpowany urzędnik wydaje pozwolenie budowlane tam, gdzie nie powinien tego zrobić. Niestety jest to częsta praktyka. Albo zdjęty litością rekompensuje szkody, a poszkodowany otrzymane pieniądze przeznacza na odtworzenie zalanego majątku dokładnie tam, gdzie z pewnością zostanie on ponownie zniszczony w przyszłości. Wygląda na to, że i po obecnym kataklizmie – i to w majestacie prawa – poszkodowani otrzymają pieniądze na odtworzenie majątku, który pomnoży straty przy następnej powodzi. Przepisy ich do tego wręcz zachęcają, żeby odbudowywać tam, gdzie nie powinni tego robić.

Rzeki będą wylewać zawsze. Udawanie, że można ryzyko powodzi zredukować do zera jest szkodliwą fikcją (zob. *Aura* 2/2009) z dwóch powodów. Po pierwsze, dlatego że to nieprawda; powódź zawsze może się wydarzyć, niezależnie od tego, ile by nie wydać na ochronę (Niemcy inwestują w regulację Renu już od dawna, a i tak podtapia im Kolonię co jakiś czas). Po drugie, dlatego że można pójść za daleko. Doświadczenia krajów bogatych pokazują, że im więcej się wyda na ochronę przeciwpowodziową, tym więcej można stracić.

Należy zachować właściwe proporcje pomiędzy nakładami na ochronę przeciwpowodziową a korzyściami z tej ochrony. Oczywiście pewien zakres regulacji i budowy wałów jest konieczny. Ale nie można się łudzić, że wydając odpowiednio dużo pieniędzy wyeliminujemy szkody. One niestety pozostaną. Najlepsze, co można zrobić, to zadbać o to, by koszt z tytułu wzmocnienia ochrony przeciwpowodziowej nie przekroczył osiągniętej w ten sposób korzyści.

Jest tu wielka rola do odegrania przez analizę ekonomiczną. Jeśli zainwestowanie terenu zalewowego jest bardzo duże, to rzeczywiście trudno znaleźć alternatywę dla wałów. Ale wysokie koszty utrzymania tych wałów nie mogą stanowić uzasadnienia dla tolerowania wysokiego, a może nawet rosnącego zainwestowania na terenie zalewowym. Jest tu zatem wielka rola do odegrania także przez gospodarkę przestrzenną. Poza ewidentnymi przypadkami łamania prawa, trudno byłoby uzasadnić fizyczną eliminację budynków i

urządzeń ulokowanych tam, gdzie ich nie powinno być. Jednak z czasem coraz odważniej trzeba stawiać sprawę przeznaczenia terenu, którego ochrona za pomocą wałów jest kosztowna. Prawdopodobnie w wielu przypadkach analiza wykaże, iż najlepszy użytek, jaki społeczeństwo może zrobić ze swoich zasobów wymaga ustanowienia polderu. Polega to na takim zagospodarowaniu terenu, które nie zagraża zbyt wielkimi szkodami, jeśli ów teren zostanie raz na jakiś czas na parę tygodni podtopiony. Może to być na przykład pastwisko, pole, albo żwirownia, ale nie osiedle czy fabryka.

Gdyby cały kraj miał zostać przeznaczony na poldery, to byłby powód do zmartwienia. Ale tak na szczęście nie jest. Tereny zalewowe, które mogą i powinny pełnić taką rolę stanowią w Polsce niewielki procent powierzchni, więc – w ramach społecznego podziału pracy – przejmą te zadania, których nie wykonują tereny mieszkaniowe, przemysłowe i usługowe. Nie wymaga to żadnych wyrzeczeń, tylko pewnej dyscypliny w planowaniu przestrzennym.

Jednak pewne tereny – ze względów historycznych – muszą być chronione wałami. Warto sobie przy tym uświadomić dwie rzeczy. Po pierwsze, wały chronią sąsiadującą powierzchnię, ale i kosztują. Czy to, co się chroni jest rzeczywiście tak cenne, że uzasadnia ponoszone wydatki? Ponadto, od kilkudziesięciu lat wiadomo, że zapewnienie ochrony motywuje do podejmowania działań, których by nie było, gdyby nie ochrona, co w perspektywie naraża społeczeństwo na wydatki większe niż konieczne. Po drugie – jak to ponownie unaoczniała powódź w maju 2010 r. – wał chroni swoje sąsiedztwo, ale szkodzi innym położonym wzdłuż tej samej rzeki. Od czasu do czasu w komunikacie powodziowym donoszono o zmniejszeniu ryzyka zalania na skutek przerwania wału gdzie indziej.

Po każdej powodzi powracają populistyczne nastroje, by nie szczędzić wydatków na budowę wałów i regulację rzek. Pewien zakres wydatków jest rzeczywiście niezbędny, ale łatwo się w tym zgubić i przeznaczyć więcej, niż to jest społecznie uzasadnione. Entuzjaści hojnych nakładów na infrastrukturę wodną posługują się demagogicznymi argumentami, iż infrastruktura ta jest opłacalna ze względu na dostarczanie wielorakich korzyści, nie tylko ochronnych, ale również związanych z energetyką i transportem. To racja, choć trzeba wszystko trzeźwo i drobiazgowo policzyć. Gdyby wszystkie polskie rzeki przystosować do energetyki, to i tak ich wkład do krajowego bilansu byłby rzędu paru procent. Również argument transportowy jest problematyczny. Entuzjaści żeglugi na Wiśle i Odrze powołują się na przykład Renu. Niestety, nie można tego robić. Z wielu względów Ren jest unikalny. Szczegółowe badania wykazują, że dodatkowa regulacja Odry i Wisły pozwoliłaby na pewien wzrost pracy przewozowej, ale nie na tyle, aby uzasadnić w ten sposób niebagatelne wydatki inwestycyjne. Warto też pamiętać, że łączna realizacja celów ochronnych, żeglugowych i energetycznych przez duże zbiorniki retencyjne jest niemożliwa i trzeba pomiędzy nimi wybierać. To wszystko sprawia, że nakłady na ochronę przeciwpowodziową powinny być liczone bardzo starannie i wnikliwie.

Ekonomiści muszą jednak przyznać, że jest dziedzina, w której przeinwestowanie praktycznie nie zagraża. To tak zwana mała retencja. Małoskalowe przedsięwzięcia zatrzymujące wodę w lasach, na polach, a nawet (to ostatnio modny temat) na terenach zabudowanych są tanie i dostarczają wielorakich korzyści. Nie są one spektakularne, ani w pełni skuteczne w ochronie przed powodzią, ale ze wszech miar pożądane.