


Ekonomické zabezpečení krizové situace České republiky

Veronika Ždánková

Bakalářská práce
2014

 Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta logistiky a krizového řízení

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně

Fakulta logistiky a krizového řízení

Ústav krizového řízení

akademický rok: 2013/2014

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Veronika Ždánská**

Osobní číslo: **L11481**

Studijní program: **B3909 Procesní inženýrství**

Studijní obor: **Ovládání rizik**

Forma studia: **kombinovaná**

Téma práce: **Ekonomické zabezpečení krizové situace České republiky**

Zásady pro vypracování:

- 1. Zpracování na základě studia dostupných informačních zdrojů teoretická východiska zaměřených na ekonomické zabezpečení krizových situací v ČR**
- 2. Analýza vybrané krizové události z hlediska ekonomického zabezpečení**
- 3. Návrh doporučení ke zlepšení ekonomického zabezpečení krizových situací**

Rozsah bakalářské práce:

Rozsah příloh:

Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam odborné literatury:

[1] HARAZIN, Lukáš a Oldřich LUŽA. **Ekonomika při řešení krizových situací, Vybrané kapitoly**. Praha. Policejní akademie České republiky v Praze. 2010. 70 s. ISBN 978-80-7251-322-2

[2] NAVRÁTIL, Leoš a kol. **Aktuální otázky v problematice krizového řízení**. České Budějovice. Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Zdravotně sociální fakulta. 2005. 90 s. ISBN 80-7040-794-8

[3] PEKOVÁ, Jitka. **Finance územní samosprávy – územní aspekty veřejných financí**. Praha. Victoria Publishing. 1995. 268 s. ISBN 80-7187-024-2

Další odborná literatura dle doporučení vedoucího bakalářské práce.

Vedoucí bakalářské práce: **Mgr. Marek Tomašík, Ph.D.**
Ústav krizového řízení

Datum zadání bakalářské práce: **21. února 2014**

Termín odevzdání bakalářské práce: **9. května 2014**

V Uherském Hradišti dne 21. února 2014


prof. PhDr. Ivo Barteček, CSc.
děkan




doc. PhDr. Ferdinand Mazal, CSc.
ředitel ústavu

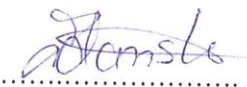
Prohlašuji, že

- beru na vědomí, že odevzdáním bakalářské práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby;
- beru na vědomí, že bakalářská práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k prezenčnímu nahlédnutí, že jeden výtisk bakalářské práce bude uložen v archivu Fakulty logistiky a krizového řízení Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně;
- byl/a jsem seznámen/a s tím, že na moji bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších předpisů, zejm. § 35 odst. 3;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 2 a 3 autorského zákona mohu užít své dílo – bakalářskou práci nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s předchozím písemným souhlasem Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše);
- beru na vědomí, že pokud bylo k vypracování bakalářské práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tedy pouze k nekomerčnímu využití), nelze výsledky bakalářské práce využít ke komerčním účelům;
- beru na vědomí, že pokud je výstupem bakalářské práce jakýkoliv softwarový produkt, považují se za součást práce rovněž i zdrojové kódy, popř. soubory, ze kterých se projekt skládá. Neodevzdání této součásti může být důvodem k neobhájení práce.

Prohlašuji,

- že jsem na bakalářské práci pracoval/a samostatně a použitou literaturu jsem citoval/a. V případě publikace výsledků budu uveden/a jako spoluautor/ka
- že odevzdaná verze bakalářské práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

V Uherském Hradišti dne 7.5.2014


.....
podpis studenta/ky

ABSTRAKT

Tato bakalářská práce se zabývá ekonomickým zabezpečením krizové situace. Je rozdělena na část teoretickou a praktickou. V teoretické části jsou zpracovány údaje, které je nutno znát pro řešení problematiky práce. Jedná se především o funkci státního rozpočtu, financování krizového řízení ve veřejné správě a hospodářská opatření při krizových situacích. V praktické části jsou zpracovány údaje o financování určité krizové situace České republiky a tím jsou povodně. Na závěr je seznam doporučení jak je možné financování krizové situace zlepšit.

Klíčová slova: státní rozpočet, financování krizového řízení, povodně

ABSTRACT

This thesis is concerned with economic security crisis. The thesis first illustrates the facts, which are needed for the evaluation of the result. For example this part contains information on the issue of a state's budget function, financing of crisis management in the public administration and implementation of economic measures for crisis situations. In the second (practical) stage is discussed in more detail crisis management in the public administration. Namely, it is financing of flood in the Czech Republic. In conclusion, a recommendation list how to improve financing crises is attached.

Keywords: State budget, financing crisis management, floods

Mé poděkování patří vedoucímu práce panu Mgr. Markovi Tomašíkovi, Ph. D. za věcné připomínky a také své rodině, která mě plně podporovala ve studiu celé 3 roky.

OBSAH

ÚVOD	9
I TEORETICKÁ ČÁST	10
1 ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA	11
1.1 SOUSTAVA VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ	11
1.2 MIMOROZPOČTOVÉ FONDY	12
1.3 ROZPOČTOVÝ PROCES A ROZPOČTOVÁ PRAVIDLA ČR	12
1.3.1 Soustava rozpočtově finančních orgánů.....	13
1.3.2 Všeobecná pokladní správa.....	14
1.4 INFORMAČNÍ SYSTÉMY VEŘEJNÝCH FINANČÍ.....	14
1.4.1 ISPROFIN	15
1.4.2 CEDR	15
1.5 ROZPOČTY ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ	16
1.6 FINANCOVÁNÍ KRIZOVÝCH SITUACÍ	16
2 FINANCOVÁNÍ KRIZOVÉHO ŘÍZENÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	18
2.1 LEGISLATIVA	18
2.2 FINANCOVÁNÍ KRIZOVÉHO MANAGEMENTU.....	19
3 HOSPODÁŘSKÁ OPATŘENÍ PŘI KRIZOVÝCH SITUACÍCH	21
3.1 SYSTÉM HOSPODÁŘSKÝCH OPATŘENÍ PRO KRIZOVÉ STAVY	22
II PRAKTICKÁ ČÁST	24
4 POVODNĚ OD ROKU 2002 AŽ DO ROKU 2010	25
4.1 PŘEHLED UDÁLOSTÍ.....	25
4.2 VYČÍSLENÍ ŠKOD V JEDNOTLIVÝCH KRAJÍCH	26
4.3 ZHODNOCENÍ VYUŽITÍ VÝDAJŮ NA ODSTRANĚNÍ ŠKOD	27
4.3.1 Výdaje na odstranění škod způsobených v roce 2002.....	27
4.3.2 Výdaje na odstranění škod způsobených v roce 2006.....	28
4.3.3 Výdaje na odstranění škod způsobených v roce 2009 a 2010	30
5 FOND SOLIDARITY EVROPSKÉ UNIE	31
5.1 PODMÍNKY POMOCI	31
5.2 CÍLE	32
5.3 ŽÁDOST O POMOC	32
5.4 PŘÍKLADY POMOCI ČESKÉ REPUBLICE	33
6 ANALÝZA FINANCOVÁNÍ KRIZOVÉ SITUACE V ČR	34

6.1	Z KAPITOL RESORTŮ	34
6.2	Z VLÁDNÍ ROZPOČTOVÉ REZERVY	34
6.3	Z PROVEDENÍ ROZPOČTOVÝCH OPATŘENÍ.....	34
6.4	FONDOVÉ MIMOROZPOČTOVÉ OPATŘENÍ	35
6.5	VYDÁNÍ STÁTNÍCH DLUHOPISŮ	35
6.6	Z PROSTŘEDKŮ FONDU SOLIDARITY EU	35
6.7	Z ÚVĚRU EVROPSKÉ INVESTIČNÍ BANKY.....	36
6.8	FINANCOVÁNÍ PREVENCE	36
7	NÁVRHY NA MOŽNÉ FINANCOVÁNÍ DO BUDOUCNOSTI.....	38
7.1	ZŘÍZENÍ MIMOROZPOČTOVÉHO FONDU	38
7.2	POJIŠTĚNÍ PROTI ŽIVELNÍM POHROMÁM	38
	ZÁVĚR	39
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	41
	SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK	43
	SEZNAM OBRÁZKŮ	44
	SEZNAM TABULEK.....	45

ÚVOD

Každý den existuje možnost vzniku celé řady mimořádné události malého či většího rozsahu. Tato mimořádná událost může přerůst dokonce v krizovou situaci, kterou je nutné řešit okamžitě a tím tak chránit zdraví a životy občanů, jejich majetek a životní prostředí. V současné době je nejčastější krizová situace v České republice v podobě živelní pohromy. Na malém prostoru žije mnoho lidí a akumuluje se velké množství majetku. Pokud je takové území zasaženo živelní pohromou, dochází nejen k významným škodám na majetku a omezení průmyslové výroby, ale i ke ztrátám na životech.

Pro řešení těchto situací je vytvořen orgán krizové řízení, které se snaží omezit působení negativních jevů a událostí. Důležitá je také finanční část v této oblasti, jelikož jsou na ni vyhrazeny peníze ze státního rozpočtu, z rozpočtu obcí a krajů. Krizové řízení v České republice je upraveno celou řadou krizových zákonů a právních norem od roku 2000, které jsou v práci uvedeny. Vzhledem k historickým zkušenostem České republiky se práce zaměřuje pouze na povodně.

Cílem práce je analyzovat právní úpravu vztahující se k oblasti živelních pohrom a systém financování této oblasti v České republice. Z dostupných zdrojů provést analýzu vzniklých povodňových škod za určité období a následné zhodnocení využití výdajů na jejich odstranění. Práce si vzhledem ke svému rozsahu neklade za cíl postihnout všechny problémy související s oblastí živelních pohrom a jejich financováním. Nejdůležitějším úkolem je provést analýzu jednotlivých zdrojů, z kterých je daná krizová situace financována. A v neposlední řadě návrh na zlepšení ekonomického zabezpečení krizové situace ČR.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA

Důležitým finančním nástrojem k zabezpečení úkolů a činností jednotlivých úrovní veřejné vlády a veřejné správy je příslušný veřejný rozpočet, v širších souvislostech jde o soustavu veřejných rozpočtů. Veřejné finance se zabývají jejich efektivní tvorbou, rozdělením a použitím.[17]

Pod pojmem rozpočtová soustava se rozumí:

- soustava peněžních fondů;
- soustava rozpočtových vztahů;
- soustava orgánů a institucí – hlavní roli zde hraje Ministerstvo financí, které je vrcholným orgánem rozpočtové soustavy.

Do rozpočtové soustavy patří:

- soustava veřejných rozpočtů – státní rozpočet na vládní úrovni (státní rozpočet, rozpočty okresních úřadů);
- soustava účelových fondů;
- rozpočty neziskových organizací.[17]

1.1 Soustava veřejných rozpočtů

Využívá se k zajištění funkcí jednotlivých úrovní a potřeb veřejné ekonomiky a tím je také důležitým nástrojem veřejné politiky státu.

Zahrnujeme zde:

- nadnárodní rozpočet;
- ústřední rozpočet;
- rozpočty územní samosprávy;
- rozpočty veřejných podniků a neziskových organizací.[17]

Veřejný rozpočet je současně peněžní fond, bilance, finanční plán a nástroj veřejné politiky. Kvalita rozpočtu, jeho splnění, závisí na kvalitě odhadu:

- a) příjmů – daňové výnosy, uživatelské poplatky, správní poplatky, dotace, nedaňové příjmy, nové příjmy atd.;
- b) výdajů (odhad budoucích potřeb) – nárokové mandatorní výdaje (sociální transfery, vzdělání atd.);
- c) výdajů na financování nových potřeb;
- d) nejistot – nenadále změny v rozpočtu během roku ovlivněných mimořádnými okolnostmi, například povodněmi, válečným konfliktem apod.

Každý rozpočet je toková veličina. Během celého rozpočtového období postupně přicházejí jednotlivé druhy příjmů (plánované i neplánované) na příjmový účet rozpočtu a z výdajového účtu se postupně uhrazují výdaje na jednotlivé potřeby. Plnění plánovaných příjmů a výdajů ovlivňuje řada faktorů, zejména výkonnost ekonomiky.[17]

1.2 Mimorozpočtové fondy

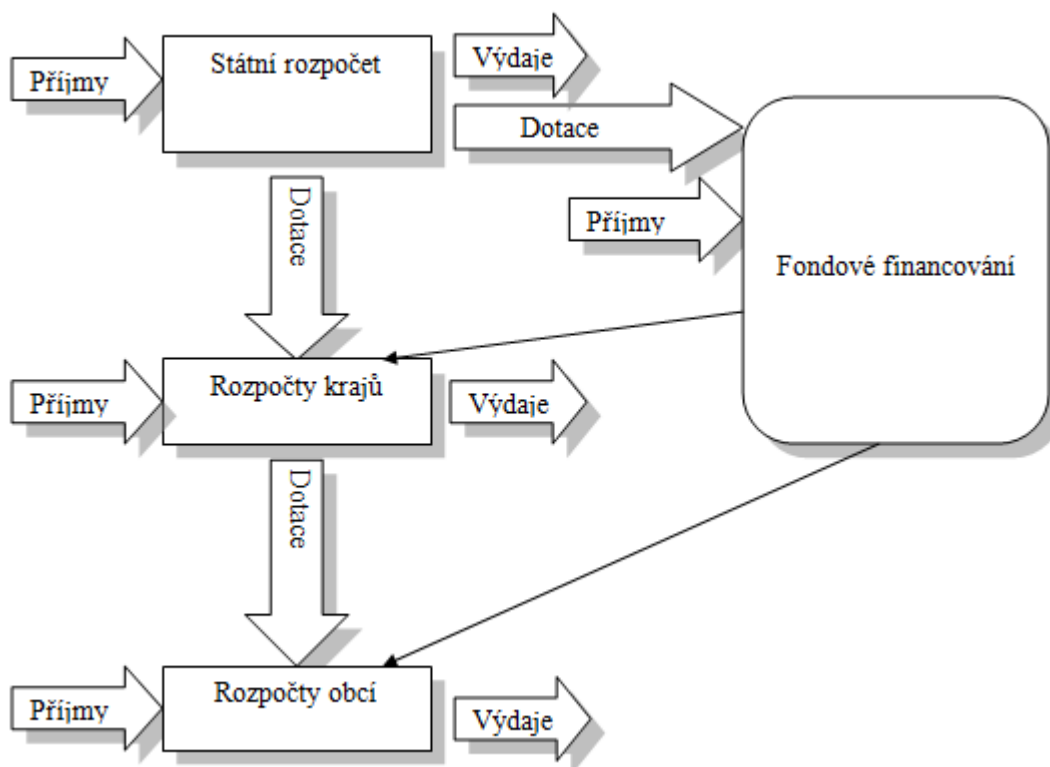
Zahrnuje se zde:

- státní mimorozpočtové fondy – které jsou většinou účelové;
- rozpočty zdravotních pojišťoven;
- fond sociálního zabezpečení;
- mimorozpočtové fondy obcí;
- svěřenecké fondy.

1.3 Rozpočtový proces a rozpočtová pravidla ČR

Základním nástrojem financování krizového řízení na jednotlivých stupních veřejné správy ČR jsou veřejné rozpočty. Tyto rozpočty se dělí na vertikální a horizontální členění. Dle vertikálního členění se rozpočty dělí na státní rozpočet a rozpočet samosprávných celků a dle horizontálního členění na autonomní rozpočty subjektů mimorozpočtového financování. Pro uvedené rozpočty v ČR mají základní význam rozpočtová pravidla. Tyto pravidla vymezují rozpočtový proces včetně reakce na vznik mimořádných událostí a krizových

stavů. Každý z těchto rozpočtů je autonomní, protože má k dispozici svoji vlastní příjmovou stránku. Mezi jednotlivými rozpočty však existují vazby v podobě přesunů finančních prostředků, které zpravidla probíhají z rozpočtu vyšší úrovně do rozpočtu nižšího.[11]



Obr. 1. Rozpočtová soustava.[11]

K veřejným financím se řadí i tzv. systém mimorozpočtového (fondového) financování či hospodaření. O fondech hovoříme u těch peněžních vztahů, kde se uplatňuje účelová vazba mezi určitým druhem příjmů a příslušnými výdaji, resp. Kde je možnost využití určitých peněžních prostředků omezena na financování předem stanovených potřeb. Jde o autonomní složku veřejných financí, která je zpravidla tvořena skupinou státních fondů, skupinou svěřeneckých fondů, skupinou privatizačních fondů a skupinou fondů a institucí státní podpory podnikání, které ovšem stojí na rozhraní veřejných financí.

1.3.1 Soustava rozpočtově finančních orgánů

Soustava je utvářena:

- ministerstvem financí;
- územně finančními orgány;

- celními orgány;
- finančními útvary orgánů státní správy a územní samosprávy.

Do rozpočtové soustavy jsou zahrnována i rozpočtová pravidla, která v legislativní podobě pro praxi veřejných financí dané země konkretizují či vycházejí z teorií formulovaných rozpočtových zásad. Upravují způsob nakládání s prostředky státního rozpočtu, s prostředky rozpočtů územních samosprávných celků, s prostředky rozpočtů organizací veřejného sektoru, upravují daňové určení, také obsahují sankční normy a kompetence a úkoly jednotlivých orgánů.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů má pro celkový rámec fiskálního systému státu největší význam. Tento zákon upravuje tvorbu, funkce a obsah střednědobého výhledu státního rozpočtu a závěrečného účtu, příjmy a výdaje státního rozpočtu, státní finanční aktiva a pasiva, finanční hospodaření organizačních složek státu a příspěvkových organizací zřízených organizačními složkami státu, finanční kontrolu, podmínky zřizování státních fondů, způsob řízení likvidity státní pokladny a likvidity státního dluhu a hospodaření s prostředky soustředěnými v Národním fondu.[4]

Příjmy a výdaje státního rozpočtu se člení na kapitoly státního rozpočtu. Prostředky správců kapitol zabezpečují také běžné a kapitálové výdaje krizového řízení.

1.3.2 Všeobecná pokladní správa

Ministerstvo financí rozepíše objem prostředků potřebných k zajištění přípravy na krizové situace jako dílčí specifický ukazatel rozpočtových kapitol správních úřadů. Podle krizového zákona a podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů ministerstvo financí po projednání s ministerstvem vnitra navrhuje v rozpočtové kapitole Všeobecná pokladní správa účelovou finanční rezervu na řešení krizových situací, jejich předcházení a odstraňování jejich následků.

1.4 Informační systémy veřejných financí

Informační systémy hrají významnou roli v mechanismu a procedurách rozpočtové politiky z hlediska evidence, kontroly a analýz efektivnosti vynakládaných zdrojů. Z pohledu krizo-

vého řízení patří mezi nejdůležitější ISPROFIN (Informační systém programového financování) a CEDR (Centrální evidence dotací z rozpočtu).

1.4.1 ISPROFIN

Vychází ze zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech o změně některých souvisejících zákonů a prováděcí vyhlášky ministerstva financí č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

Členění se na:

- evidenční dotační systém;
- správu majetku ve vlastnictví státu.

Má následující funkce:

- pro každou akci, investiční nebo neinvestiční, plánovat finanční potřeby a zdroje podle podmínek stanovených vyhláškou MF;
- akce je evidována, a v průběhu realizace sledována, podle hodnotových, termínových a technologických kritérií stanovených vyhláškou;
- systém umožňuje průběžné operativní sledování průběhu realizace akce a zpracování požadované dokladové dokumentace;
- zpracovává dokumentaci nutnou k uvolňování finančních prostředků v souladu se stanovenými postupy;
- umožňuje export a import dat, jak v samotném systému, tak i mezi cizími vnějšími informačními systémy;
- základní údaje o jednotlivých akcích zpřístupňuje na Internetu.[5]

1.4.2 CEDR

Tento informační systém představuje podpůrný nástroj pro sledování, evidenci, vyhodnocení a kontrolu dotací poskytovaných ze státního rozpočtu. CEDR má vazby na další veřejné správy – na Centrální evidenci obyvatel a Automatizovaný registr ekonomických subjektů a je koncipován na jednotném Územně identifikačním registru.

1.5 Rozpočty územních samosprávných celků

Klíčová práva i povinnosti obcí a krajů, které se dotýkají rovněž financování, jsou vymezena Ústavou ČR. Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu.[4]

Dle zákonů se rozlišuje dvojí působnost územních samosprávných celků. Samostatná působnost vymezuje prostor, v němž obec nebo kraj uskutečňují Ústavou podložené právo na samosprávu. Do přenesené působnosti pak náleží úkoly, které obec a kraj plní pro stát. Stát je svěřil územním samosprávným celkům a zejména obcím z toho důvodu, že jsou nejbližší občanům a mohou se tak podílet na některých úkolech státní správy ve svém správním obvodu. V přenesené působnosti obce a kraje vykonávají státní správu v rozsahu stanoveném zákony.[4]

Podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon) náklady vynaložené na provedení krizových opatření stanovených obcí hradí obec z obecního rozpočtu. Fyzickým osobám a obcím, které se při krizové situaci z důvodu havárie nebo živelní pohromy přechodně ocitly v mimořádně obtížných poměrech, lze poskytnout státní podporu. Státní podpora může být poskytována ze státního rozpočtu ve formě jednorázových peněžitých dávek fyzickým osobám nebo obcím. Jednorázové peněžité dávky fyzickým osobám vyplácejí místně příslušné pověřené obecní úřady podle zvláštních právních předpisů z neinvestiční účelové dotace na sociální dávky, kterou obdrží v rámci souhrnného finančního vztahu státního rozpočtu k rozpočtům obcí na příslušný rozpočtový rok.[4]

1.6 Financování krizových situací

Zákon č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území, stanoví zásady pro poskytování státní finanční pomoci při obnově postiženého území živelní nebo jinou pohromou. Při porušení základních funkcí území v důsledku mimořádné události, na základě níž byl vyhlášen stav nebezpečí nebo nouzový stav, může stát poskytnout krajům, obcím, dalším právnickým osobám, s výjimkou právnických osob hospodařících s majetkem státu, a fyzickým osobám státní pomoc na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území.

Na poskytnutí státní pomoci není právní nárok. Při poskytování státní pomoci se postupuje dle zákona č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře. Státní pomoc může být poskytnuta, pokud

dotčená osoba doloží, že není schopna vlastními prostředky obnovit majetek sloužící k zabezpečení základních funkcí v území.[8]

Majetkem sloužícím k zabezpečení základních funkcí v území se rozumí majetek ve vlastnictví dotčených osob, který bezprostředně slouží zejména k zabezpečení dopravy, veřejných telekomunikačních a poštovních služeb, zdravotnických, sociálních a školských služeb, bydlení, zásobování pitnou vodou, elektrickou energií, plynem, energetickými surovinami, potravinami, léky, odvádění odpadních vod a likvidace komunálního odpadu.

Kraj vypracuje přehled o předběžném odhadu nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území. Kraj si může vyžádat spolupráci pověřeného obecního úřadu, v jehož správním obvodu došlo k narušení základních funkcí pohromou. Tento přehled předloží MF do 7 dnů od uplynutí doby, na kterou byl stav nebezpečí nebo nouzový stav vyhlášen, nebo od zrušení těchto stavů před uplynutím doby, na kterou byly tyto stavy vyhlášeny.[8]

Kraje a obce na základě vyžádání Ministerstva pro místní rozvoj předloží stanovisko, v němž uvedou, v jaké míře jsou schopny z vlastních rozpočtů pomoci jiným dotčeným osobám, informaci o opatření v jimi zpracovaných krizových plánech, z nichž je třeba dále vycházet při obnově území.

MMR ve spolupráci s MF zpracuje na základě předaných podkladů návrh strategie obnovy území. Tento návrh obsahuje zejména vymezení území, na jehož obnovu může být státní pomoc poskytnuta, cíle, na jejichž zabezpečení může být státní pomoc poskytnuta, včetně stanovení pořadí jejich důležitosti, určení ministerstev, která budou o poskytnutí státní pomoci rozhodovat, objem finančních prostředků a formy státní pomoci.

Návrh strategie obnovy území předloží ministr pro místní rozvoj vládě ke schválení 20 dnů po uplynutí doby, na kterou byl stav nebezpečí nebo nouzový stav vyhlášen, nebo po zrušení těchto stavů před uplynutím doby, na kterou byly tyto stavy vyhlášeny.[8]

2 FINANCOVÁNÍ KRIZOVÉHO ŘÍZENÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Veřejný program pro krizové stavy lze vymezit z hlediska legislativního, obsahově věcného a finančního. Jde o široce koncipovaný program pokrývající vertikálně i horizontálně strukturu veřejné správy, promítající se v několika kapitolách státního rozpočtu, v rozpočtech krajů a obcí, případně rozpočtů státních fondů a vládních agentur. Zahrnuje běžné i kapitálové výdaje veřejných rozpočtů.[19]

2.1 Legislativa

Filosofie veřejného programu pro krizové stavy a jeho financování vychází z Ústavy České republiky a z Ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR.

Klíčové jsou zejména:

- zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení;
- zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy;
- zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR;
- zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému;
- zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru;
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích;
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích;
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze;
- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů;
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů;
- zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích;
- zákon č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře;
- zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje;
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.[4]

Tab. 1. Přehled základní legislativy o finančních zdrojích použitelných pro mimořádné a krizové situace v ČR.[4]

Finanční zdroje	Zákony
Obec	128/2000, 250/2000, 12/2002, 239/2000, 240/2000, 241/2000
Kraj	129/2000, 250/2000, 12/2002, 239/2000, 240/2000, 241/2000
Správní kapitol	218/2000, 12/2002, 239/2000, 240/2000, 241/2000
Státní rozpočet VPS (účelová rezerva)	218/2000, 239/2000, 240/2000
Státní rozpočet (vládní rozpočtová rezerva)	218/2000, 12/2002
Státní fondy	218/2000
ČMZRB, a. s.	21/1992
Pojištění	363/1999
Dary ČR	218/2000
Zahraničí	218/2000
Jiné	218/2000, 250/2000

2.2 Financování krizového managementu

Krizový management je hlavní nástroj pro zabezpečení krizové situace státu. Jeho úkol je především strategické plánování a řízení krizí. Důležitou rolí je také monitorování potenciálního rizika.

Zákon. Č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech je základní normou po financování výdajů krizového managementu. Tento zákon stanovuje pravidla, která zajišťují posílení účelovosti a hospodárnosti, zvýšení transparentnosti a zpřísnění kontroly vynakládaných prostředků, které jsou prostředky daňových poplatníků. Je v něm také vymezena funkce Ministerstva financí ČR při vyhlášení vojenských krizových situací, jež jsou ohrožení státu

nebo válečný stav. Ministerstvo financí je povinno vypracovat po vyhlášení stavu ohrožení státu návrh na mimořádný státní závěrečný účet a návrh na nouzový státní rozpočet na zbytek roku. Pokud je vyhlášen válečný stav tak po jeho vyhlášení vypracovává MF návrh na mimořádný státní závěrečný účet a návrh na válečný státní rozpočet na zbytek roku. Návrhy vypracuje MF ve spolupráci se správci kapitol a do 15 dnů ode dne vyhlášení KS jej předloží vládě. MF spravuje kapitolu Všeobecná pokladní správa.[8]

Finanční zabezpečení krizových opatření na běžný rozpočtový rok řeší krizový zákon č. 240/2000. Tento zákon řeší zároveň použití rezerv finančních prostředků na předcházení a řešení krizových situací z vládní rozpočtové rezervy vyčleněné v kapitole Všeobecná pokladní správa.[8]

Zákon č. 241/2000 Sb. o hospodářských opatřeních pro krizové stavy, řeší ve svých ustanoveních především regulační opatření, doplnění daňových zákonů, zákonů o správních a soudních poplatcích.

Náhrady škod a finanční zabezpečení IZS řeší zákon č. 239/2000 Sb. o integrovaném záchranném systému. Do zákona je souhrnně zapracována problematika ochrany obyvatelstva včetně civilní ochrany.[8]

Zdroje financování krizového managementu

1. Zdroj – přidělené prostředky stanovené v jednotlivých kapitolách resortů
2. Zdroj – Všeobecná pokladní správa – prostředky určené na řešení krizových situací jejich předcházení nebo finanční zabezpečení IZS
3. Zdroj – vládní rozpočtová rezerva
4. Zdroj – restrikce výdajů ve státním rozpočtu.
5. Zdroj – vydání státních dluhopisů podle zákonů č. 19/2004 Sb., o dluhopisech
6. Zdroj - schválení změny salda státního rozpočtu.[19]

Čerpání jednotlivých zdrojů je vždy po vyčerpání všech předchozích. Např. nemá – li prostředky resort v kapitole, žádá se z kapitoly Všeobecné pokladní rezervy atd.[8]

3 HOSPODÁŘSKÁ OPATŘENÍ PŘI KRIZOVÝCH SITUACÍ

Rizika vzniku krizové situace nevojenského charakteru v České republice jsou velmi aktuální díky geografické poloze a povětrnostním podmínkám. I v době hospodářské krize je třeba tato rizika řešit a neustále vyvíjet nové nástroje řešení, které by alespoň zmírnily dopady na společnost, především životy a majetek občanů České republiky.

Vzniklé krizové situace podle svého rozsahu vyžadují nasazení pracovní síly a technického vybavení (stavební materiál, stroje, čerpadla a další materiální potřeby). Jiným důležitým faktorem je využití různých služeb, které mohou pomoci zmírnit dopady krizové situace, je potřeba užití náhradních zdrojů elektrické energie a tepla. Pro zasažené území je třeba zajistit zásobování pitnou vodou, v krajním případě nutnost evakuace obyvatelstva z postižených oblastí. K tomu je důležité získat dostupné zdroje v oblasti ubytování pro postižené osoby. Jednoduše řečeno, jde o zabezpečení základních potřeb obyvatel v době mimořádné události a následně krizové situaci.[1]

Z praktických zkušeností, a to zejména z povodní v roce 1997, byl přijat balíček krizových zákonů, jejichž součástí je i zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákon č. 320/2002 Sb. Problematika hospodářských opatření je nedílnou součástí bezpečnostního systému České republiky.[1]

Hospodářská opatření při krizových stavech představují soubor organizačních, materiálních nebo finančních opatření přijímaných ministerstvem vnitra i ostatními orgány veřejné správy v souvislosti se zabezpečením nezbytných a mobilizačních dodávek výrobků, prací a služeb, bez nichž nelze zajistit překonání krizových stavů. V rámci ministerstva vnitra ČR se tato opatření přijímají především v souvislosti se zajištěním výkonu státní správy a podporu činnosti Policie ČR a Hasičského záchranného sboru ČR.

Ministerstvo vnitra ČR v oblasti HOPKS rovněž zabezpečuje plnění úkolů v okruhu své působnosti, které mu ukládají právní předpisy jako ústřednímu správnímu úřadu. Gesce za realizaci, koordinaci a rozpracování HOPKS v podmínkách resortu MV je svěřena Odboru bezpečnostní politiky MV.[1]

Obecným cílem hospodářských opatření pro krizové stavy je optimální plánování, organizování, rozšiřování a získávání nových zdrojů a dodavatelů a v případě krizové situace jejich operativní použití ve formě nezbytné dodávky či mobilizační dodávky.[1]

3.1 Systém hospodářských opatření pro krizové stavy

Systém hospodářských opatření pro krizové stavy zahrnuje:

1. Systém nouzového hospodářství

- Součástí hospodářských opatření pro krizové stavy zabezpečující nezbytné dodávky pro uspokojení základních životních potřeb obyvatelstva, pro podporu činnosti hasičských záchranných sborů a havarijních služeb a pro podporu výkonu státní správy a to tak, aby tyto dodávky probíhaly způsobem obvyklým pro období mimo krizové stavy.[2]
- Zajištění těchto dodávek se primárně provádí z dostupných zdrojů podnikatelských subjektů způsobem běžným pro mimokrizový stav.[1]

2. Systém hospodářské mobilizace

- Organizační, materiální, personální a jiná opatření, kterými ústřední správní úřad, kterému zvláštní právní předpis svěřuje pravomoc k řízení ozbrojených sil a ozbrojených bezpečnostních sborů, zabezpečuje mobilizační dodávku pro potřeby ozbrojených sil a ozbrojených bezpečnostních sborů za stavu ohrožení státu a válečného stavu.
- Zajišťují se výhradně smluvně.[1]

3. Systém použití státních hmotných rezerv

- Státní hmotné rezervy jsou státem vytvořené zásoby důležitých surovin, materiálů, polotovarů a výrobků určených pro zajištění obranyschopnosti a obrany státu, ochranu životně důležitých hospodářských zájmů státu, zajišťování nezbytných dodávek v systému nouzového hospodářství a hospodářské mobilizace, humanitární pomoc a pro odstraňování následků krizových situací. Člení se na hmotné rezervy, mobilizační rezervy, pohotovostní zásoby a zásoby pro humanitární pomoc.[3]

4. Systém regulačních opatření

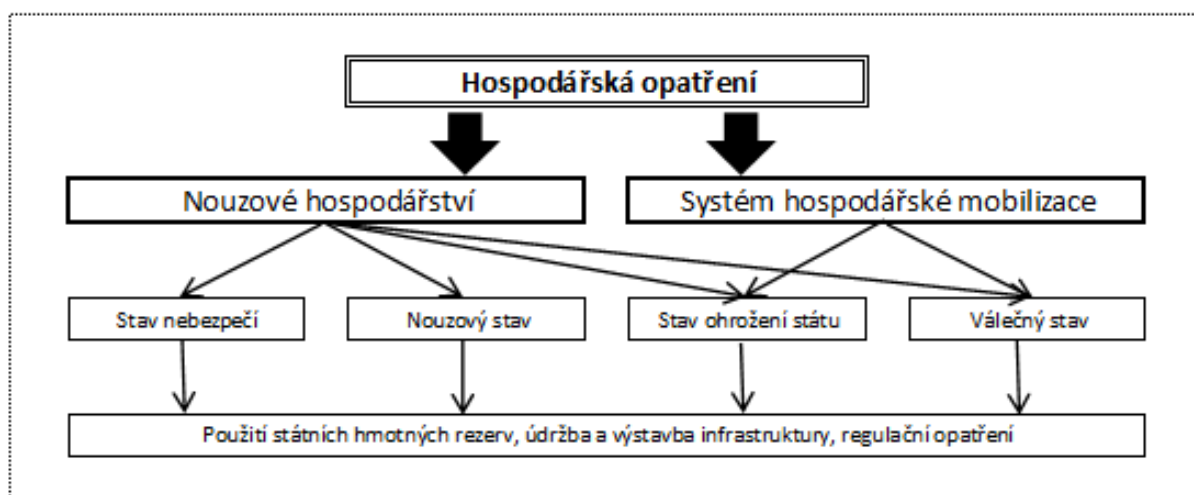
- Opatření, která slouží ke snížení spotřeby nedostatkových surovin, výrobků a energií nebo usměrnění spotřeby těchto komodit v souladu s krizovými

plány v případech, kdy krizová situace nabývá rozsahu, že běžné ekonomické nástroje nejsou při zajišťování nezbytných dodávek dostatečně účinné. [2]

- Vyhláší se jen na dobu nezbytně nutnou.

5. Systém výstavby a údržby infrastruktury

- Stavby určené pro účely hospodářských opatření pro krizové stavy ve vlastnictví státu nebo stavby ve vlastnictví podnikatelských subjektů se zřízeným věcným břemenem, včetně jejich technického zabezpečení, vnitřními rozvozy inženýrských a telekomunikačních sítí a také informační systémy zajišťující přehled o materiálních zdrojích a jejich optimální využití.



Obr. 2. Vzájemné závislosti hospodářských opatření.[1]

Jak je patrné z grafického znázornění, hospodářská opatření zahrnují dva systémy, a to konkrétně systém nouzového hospodářství a systém hospodářské mobilizace. Tyto dva směrodatné systémy, jež tvoří základ hospodářských opatření, doplňují užití státních hmotných rezerv, regulační opatření a údržba infrastruktury.[1]

II. PRAKTICKÁ ČÁST

4 POVODNĚ OD ROKU 2002 AŽ DO ROKU 2010

Problém živelných pohrom se týká i ČR. Vzhledem k charakteru krajiny a geografické poloze Česka, se území vyhýbají přírodní katastrofy jako tsunami, hurikány, sopečné erupce, tropické cyklony nebo písečné bouře. Velmi zřídka se objevují lesní požáry. Jejich význam je pouze lokální a škody nejsou významné. Největší nebezpečí ale pro naše území představují povodně. Jejich následky vyvolávají potřebu vytvoření právního a ekonomického systému pro účinné řešení škod a pro tvorbu preventivních opatření, především v podobě protipovodňových staveb.

4.1 Přehled událostí

- Povodně 2002
 - 7. srpna začaly mohutné záplavy, které během deseti dnů postihly více než třetinu ČR (nejvíce utrpěly jižní, střední a severní Čechy). O život přišlo 17 lidí, škody byly vyčísleny na 72 miliard korun. Značné škody vykazala zejména Praha a kraje Středočeský, Jihočeský, Plzeňský, Karlovarský a Ústecký. Celkem se záplavy projevíly v deseti regionech.
- Povodně 2006
 - Velké množství tajícího sněhu způsobilo koncem března ve středních a nižších polohách spolu s intenzivními dešti rozsáhlé záplavy. Nejvíce stoupla hladina na Dyji, Moravě, Labi a Ohři. V sedmi nejpostiženějších krajích (Jihočeském, Ústeckém, Středočeském, Pardubickém, Jihomoravském, Olomouckém a Zlínském) platil stav nouze do 19. dubna. Celkové škody byly vyčísleny na 6,2 miliardy korun. Záplavy si vyžádaly devět obětí.
- Povodně 2009
 - Vytrvalé a vydatné deště způsobily povodně koncem června nejprve v Olomouckém, Moravskoslezském a Jihočeském kraji. Velká voda ale až do začátku července postupně postihly i Vysočinu, Zlínský, Ústecký a Liberecký kraj. Povodně způsobily škody za více než 8,4 miliardy korun, zemřelo 15 lidí, devět z nich na Novojičínsku.

- Povodně 2010
 - Českou republiku postihly ve dvou vlnách záplavy, první přišla vlivem silných dešťů v polovině května. Nejvíce byla postižena Morava a severní Čechy. Záplavy si vyžádaly šest lidských životů, škody překročily zhruba pět miliard korun. Druhá vlna přišla v srpnu. Škody přesáhly deset miliard korun. V nejhůře postiženém Libereckém kraji voda zaplavila 79 obcí, což je více než třetina kraje.

4.2 Vyčíslení škod v jednotlivých krajích

Tato tabulka poukazuje na škody vzniklé povodněmi v jednotlivých krajích a jednotlivých letech. V tabulce vidíme přehledně celkovou částku vzniklé povodňové škody v jednotlivých krajích za určitá období.

Tab. 2. Přehled škod způsobených povodněmi od roku 2002 do roku

2010 (v mil. Kč).[16]

Kraj	2002	2006	2009	2010	Celkem
Praha	26 914,4	65,4	-	-	26 979,8
Jihočeský	15 152,5	752,4	787,8	-	16 692,7
Jihomoravský	475,7	1 077,6	15,7	317,0	1 886,0
Karlovarský	77,0	-	-	-	77,0
Kraj Vysočina	187,0	125,7	41,6	-	354,3
Královéhradecký	-	0,2	31,5	-	31,7
Liberecký	5,0	-	9,4	8 212,5	8 226,9
Moravskoslezský	-	-	3 125,3	4 145,0	7 270,3
Olomoucký	-	861,6	3 670,0	1,0	4 532,6
Pardubický	-	0,4	1,2	-	1,6
Plzeňský	3 851,3	-	6,1	-	3 857,4
Středočeský	14 283,0	1 200,0	28,8	-	15 511,8
Ústecký	11 295,2	904,8	574,2	1 925,7	14 699,9
Zlínský	-	1 212,0	115,5	411,8	1 739,3
Celkem	72 241,1	6 200,1	8 407,1	15 013,0	101 861,3

Nejvíce bylo zasaženo naše hlavní město Praha a to v toce 2002, kdy škoda vystoupala skoro na 27 mld. Kč. V tomto roce byly napáchané škody za celých 8 let nejvyšší. Celková škoda ve všech krajích byla vyčíslena na 61 mld. Kč. Vážně byl zasažen také kraj Jihočeský a Ústecký. Celkové škody způsobené povodněmi od roku 2002 do roku 2010 vystoupaly na necelých 102 mld. Kč.[16]

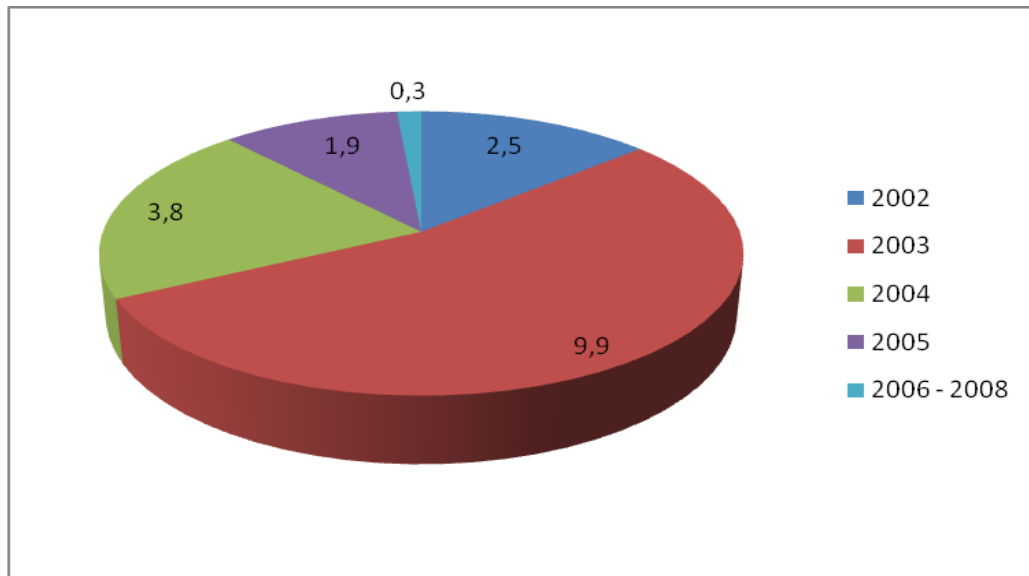
4.3 Zhodnocení využití výdajů na odstranění škod

Záplavy, které v srpnu roku 2002 postihly rozsáhlá území v České republice, způsobily obrovské škody na majetku státu, municipalit, podnikatelských subjektů i občanů. Nezbytnost řešení následků povodňových škod se tak stala prvořadým úkolem, kterým se musela vláda zabývat bezprostředně po vzniku krizové situace a který se promítá i do dalších let.

4.3.1 Výdaje na odstranění škod způsobených v roce 2002

Největší objem finančních prostředků byl vynaložen v letech 2002 až 2004. Celkem bylo v těchto třech letech vynaloženo na řešení následků povodňových škod z rozpočtů jednotlivých kapitol státního rozpočtu 16,2 mld. Kč, z toho 2,5 mld. Kč v roce 2002, více než 9,9 mld. Kč v roce 2003 (z toho 5,4 mld. Kč od EIB a 4,1 mld. Kč z Fondu solidarity EU) a 3,8 mld. Kč v roce 2004 (z toho 2,7 mld. Kč od EIB). V roce 2005 již objem prostředků na tento účel klesl na 1,9 mld. Kč (z toho 1,7 mld. Kč od EIB) a tento trend pokračoval i v dalších letech.[16]

V roce 2006 bylo v rámci závazných ukazatelů čerpáno již pouze 227 mil. Kč, v roce 2007 to bylo necelých 24 mil. Kč, v roce 2008 pak necelých 14 mil. Kč a v roce 2009 a 2010 nebyla na daný účel vyčleněna ve schváleném rozpočtu formou závazného ukazatele „Výdaje na odstraňování škod způsobených povodněmi v roce 2002“ žádná částka.[9]



Graf 1. Srovnání výdajů na odtranění povodňových škod v roce 2002.[16]

4.3.2 Výdaje na odstranění škod způsobených v roce 2006

V dubnu 2006 byl schválen zákon č. 170/2006 Sb., kterým se změnil zákon o státním rozpočtu na rok 2006. V souvislosti s jarními povodněmi v roce 2006 došlo tímto zákonem k navýšení příjmů i výdajů rozpočtu kapitoly VPS o 5 mld. Kč. Na výdajové straně byl v rozpočtu doplněn nový specifický ukazatel „Prostředky na odstranění povodňových škod vzniklých v roce 2006 a na nová protipovodňová opatření“ s částkou 5,0 mld. Kč. Během roku 2006 bylo z těchto prostředků kapitolami vyčerpáno 3,1 mld. Kč, zbývajících 1,9 mld. Kč bylo převedeno do kapitoly OSFA k použití v dalších letech na stejný účel.

V roce 2007 došlo k transferu dalších 329 mil. Kč do jiných kapitol, v roce 2008 to bylo 444 mil. Kč, v roce 2009 pak necelých 498 mil. Kč a v roce 2010 došlo z kapitoly OSFA k transferu 68 mil. Kč do kapitoly Ministerstvo zemědělství.[9]

Tab. 3. Čerpání prostředků v roce 2006.[14]

Usnesení vlády č.	Resort	Specifikace výdajů nebo název programu	Rozděleno vládou (5 mld Kč)	Uvolněno z kapitoly VPS do kapitol	Převedeno do kapitoly OSFA z VPS
	MPSV	Celkem za kapitolu	200 000	48 627	151 373
495/2006		aktivní politika zaměstnanosti v r. 2006	200 000	48 627	151 373
	MMR	Celkem za kapitolu	1 763 800	1 763 800	-
604/2006		obnova obecního a kraj. majetku postiž. živelnou pohromou	1 688 800	1 688 800	-
		provozní výdaje na řešení ochrany majetku obcí před povodní	40 000	40 000	-
		návratné finanční pomoci (nař. vl. č. 395/2002 Sb.)	20 000	20 000	-
		návratné finanční pomoci (nař. vl. č. 553 - změna nař.vl. č. 395/2002 Sb.)	15 000	15 000	-
	MD	Celkem za kapitolu	559 189	511 801	47 388
604/2006		dotace SFDI	511 801	511 801	-
		odstranění škod na majetku subjektů provozujících veřejné přístavy a vnitrozemskou vodní dopravu	47 388	-	-
	MK	Celkem za kapitolu	39 655	39 655	-
604/2006		obnova území postižených povodní	39 655	39 655	-
	MŽP	Celkem za kapitolu	399 834	297 834	102 000
604/2006		Program Státní podpora MŽP při obnově území postiženého povodní r. 2006	143 846	143 846	-
		Program Státní podpora MŽP na dekontaminaci znečištěné zeminy a likvidaci nevhodně zabezpečených sond	102 000	-	102 000
		prog. 215127 - Digitální povodňový plán	10 000	10 000	-
		prog. 215130 - Modernizace předpovědní a vástražné povod. služby	95 800	95 800	-
1167/2006		zmírnění škod po povodních - KRNP	48 188	48 188	-
	MŠMT	Celkem za kapitolu	123 700	123 700	-
604/2006		prog. Státní podpora MŠMT při obnově území postiž. povodní r. 2006	23 700	23 700	-
88/2006		prog. VII - údržba a provoz sport. a tělových. zařízení	100 000	100 000	-
	Mze	Celkem za kapitolu	1 900 000	335 270	1 564 730
670/2006		odstraň. Povodňových škod vzn. v r. 2006	1 900 000	335 270	1 564 730
		Celkem	4 986 188	3 120 697	1 865 491
		Nerozděleno vládou v roce 2006	13 812		13 812

4.3.3 Výdaje na odstranění škod způsobených v roce 2009 a 2010

V červnu a červenci 2009 došlo na území ČR k záplavám. Pro pomoc k financování jejích následků byl v říjnu schválen zákon č. 382/2009 Sb., o státním dluhopisovém programu na částečnou úhradu nákladů spojených s odstraněním následků škod způsobených záplavami a povodněmi v červnu a červenci 2009. Maximální rozsah tohoto programu byl stanoven na 7,0 mld. Kč. V průběhu roku 2009 bylo vyčerpáno z takto vyčleněných prostředků celkem 1 661 mil. Kč.[14]

Na čerpání v roce 2010 tak zbylo 5 339 mil. Kč, z nichž 5 000 mil. Kč se na rok 2010 stalo součástí rozpočtu kapitoly VPS. Z nich bylo do příslušných kapitol během roku převedeno rozpočtovým opatřením celkem 4 182 mil. Kč, určených na odstraňování škod způsobených povodněmi 2009.[14]

5 FOND SOLIDARITY EVROPSKÉ UNIE

Fond solidarity Evropské unie (EUSF) byl založen v listopadu 2002 Nařízením Rady č. 012/2002, jako nový nástroj určený k pokrytí části veřejných výdajů států postižených velkými katastrofami, zejména přírodního charakteru.[15]

5.1 Podmínky pomoci

Fond solidarity pomáhá hlavně v případě závažné přírodní katastrofy, která má vážné důsledky na životní podmínky, přírodní prostředí nebo hospodářství jednoho nebo více regionů členského státu nebo země, která vede jednání o přistoupení k Evropské unii (EU).

„Závažnou katastrofou“ ve smyslu tohoto nařízení se rozumí jakákoli katastrofa, jež má alespoň v jednom z uvedených států za následek škody v odhadované výši přesahující 3 miliardy EUR v cenách roku 2002 nebo škody vyšší než 0,6 % hrubého národního důchodu (použije se nižší prahová hodnota).

Za výjimečných okolností může rovněž získat pomoc z fondu region, pokud byl postižen mimořádnou katastrofou, zejména přírodní, která zasáhla podstatnou část obyvatelstva, se závažnými a trvalými následky pro životní podmínky a hospodářskou stabilitu regionu. Pomoc z fondu mohou získat také regiony, i když nebylo dosaženo požadované národní prahové hodnoty. Celková roční částka pomoci pro tyto zvláštní případy se stanoví v maximální výši 7,5 % roční částky, kterou má fond k dispozici (tedy 75 milionů EUR). Zvláštní důraz se klade na vzdálené nebo izolované regiony, jako jsou například ostrovní a nejvzdálenější regiony. [15]

Ve výjimečných případech může získat pomoc z EUSF členský stát, který sousedí se státem, jenž byl zasažen závažnou katastrofou, i když nebylo dosaženo běžné prahové hodnoty pro pomoc.

5.2 Cíle

Cílem fondu je doplnit úsilí členského státu, který je příjemcem pomoci. Platby z fondu jsou určeny na financování zmírnění nepojistitelných škod při provádění těchto záchranných opatření:

- okamžitá obnova zničené infrastruktury a provozů v odvětví energetiky, vod a odpadních vod, telekomunikací, dopravy, zdravotnictví a vzdělávání;
- poskytnutí dočasného ubytování a financování záchranných prací k zajištění okamžitých potřeb postiženého obyvatelstva;
- okamžité zajištění ochranných zařízení a opatření na okamžitou ochranu kulturního dědictví;
- okamžité vyčištění oblastí zasažených katastrofou včetně přírodních oblastí. [6]

5.3 Žádost o pomoc

Žádost musí Komise obdržet během deseti týdnů ode dne, kdy jste v důsledku dané přírodní katastrofy utrpěli první škody.

Orgán odpovědný za vypracování žádosti by se měl rozhodně spojit s příslušným útvarům GR pro regionální politiku, kde může získat různé informace a rady, díky nimž se zpracování žádosti co nejvíce urychlí. [6]

Komise žádost posoudí, a pokud se vyjádří kladně, předloží návrh výše pomoci Evropskému parlamentu a Radě, jejichž souhlas je k výplatě pomoci nezbytný. Jakmile jsou prostředky k dispozici, jsou vyplaceny najednou, a tudíž je možné je čerpat v okamžiku, kdy příslušný stát podepíše s Komisí dohodu o této pomoci. Jakmile jsou prostředky z fondu vyplaceny, nese odpovědnost za jejich využití, včetně výběru typu zásahu a následné kontroly hospodaření s penězi, přijímající stát. Krizová opatření lze financovat zpětně od prvního dne přírodní katastrofy.

Zde je nutné poznamenat, že EUSF je nástrojem rychlé reakce na krizi vzniklou v důsledku přírodní katastrofy. Finanční pomoc může být danému státu poskytnuta až po předložení žádosti a poté, co proběhlo jednání o rozpočtu, což může trvat i několik měsíců.[6]

5.4 Příklady pomoci České republice

První rozhodnutí o udělení dotace byla vydána koncem května roku 2003 po podání souhrnných žádostí zaslaných kraji a ústředními orgány. Česká republika dostala dotaci ve výši 129 mil. Eur. V roce 2010 pak za květnové záplavy byl příspěvek ve výši 5 mil. Eur a v srpnu necelých 11 mil. Eur. Podrobnosti o konkrétních podmínkách čerpání peněz z Fondu solidarity jsou zakotveny v Dohodě o implementaci Rozhodnutí Komise, kterou uzavírá daný stát a Komise v souladu s ostatními předpisy Společenství i dotčeného státu. V tomto dokumentu je také stanoveno, že odpovědnost za realizaci grantu nese přijímající stát. V České republice je odpovědným orgánem pro tuto oblast Ministerstvo financí. Na základě této Dohody byly vládou schváleny „Závazné podmínky udělení dotace z Fondu solidarity EU“, které konkrétně upravují způsob podávání žádostí o dotace.[6]

6 ANALÝZA FINANCOVÁNÍ KRIZOVÉ SITUACE V ČR

Vzhledem k tomu, že u nás jsou nejčastějšími mimořádnými situacemi povodně, tak se nejlépe používají jako demonstrativní příklad financování i problémů s tím spojených. Povodně představují přírodní katastrofu, kterou nelze předvídat a tak jí nelze ani zabránit, ale lze alespoň omezit škody jimi způsobené efektivním systémem protipovodňových opatření. Největší objem finančních prostředků na financování škod způsobených povodněmi jde ze státního rozpočtu, úvěru od EIB a z Fondu solidarity.

6.1 Z kapitol resortů

Podle krizového zákona si jednotlivé kapitoly resortů pro finanční zabezpečení krizových opatření vyčleňují v návrhu rozpočtu své kapitoly objem finančních prostředků potřebný k zajištění přípravy na krizové situace. Prostředky správců kapitol se týkají jak běžných, tak i kapitálových výdajů. Dané finanční prostředky se rozdělují podle účelu, na který jsou vynakládány. K financování záchranných a likvidačních prací slouží účelová rezerva kraje na finanční zabezpečení krizových situací, kterou si kraj tvoří ze zákona ve svém rozpočtu. Ve fázi obnovy území již kraj nebo obec využívá dotační programy ze státního rozpočtu nebo finanční prostředky z Evropské unie.[14]

6.2 Z vládní rozpočtové rezervy

Dalším možným způsobem financování krizové situace je využití prostředků z vládní rozpočtové rezervy. Vládní rozpočtová rezerva se vytváří pro zajištění rozpočtového hospodaření ke krytí nezbytných a nepředvídaných výdajů. Tvoří se nejméně ve výši 0,3 % výdajů státního rozpočtu na příslušný rok a o jejím použití rozhoduje vláda. Vládní rozpočtovou rezervu lze využít na krytí výdajů vzniklých při mimořádných situacích.[14]

6.3 Z provedení rozpočtových opatření

Dalším způsobem uvolnění peněžních prostředků na krizové situace je provádění rozpočtových opatření, které umožňují rozpočtová pravidla. Jednak lze provést přesun prostředků státního rozpočtů v rámci závazných ukazatelů a mezi závaznými ukazateli státního rozpočtu nebo správců kapitol. Dále možnost překročení rozpočtů výdajů nebo vázání prostředků. Podle těchto pravidel je možné dělat změny v rozpočtu v průběhu plnění stát-

ního rozpočtu a to v případě, pokud nastane potřeba uhradit rozpočtově nezajištěné výdaje v průběhu roku. Tímto způsobem tak můžeme získat dodatečné finanční prostředky.[14]

6.4 Fondové mimorozpočtové opatření

Řadíme k systému veřejných financí, pro které je charakteristická účelová vazba mezi určitým druhem příjmů a příslušnými výdaji. Jde o autonomní složku veřejných financí, do které můžeme zařadit státní fondy, svěřenecké fondy, privatizační fondy a fondy pro podporu podnikání. Peněžní prostředky z fondů je možno využít i při krizových situacích a následné obnově jako tomu bylo u rozsáhlých povodní v roce 2002. Je možno využít následující fondy:

- státní fond dopravní infrastruktury;
- státní fond rozvoje bydlení;
- státní fond životního prostředí;
- pozemkový fond.[14]

6.5 Vydání státních dluhopisů

Vydávání státních dluhopisů je upraveno zákonem č.190/2004 Sb., o dluhopisech, který upravuje vydávání dluhopisů v ČR a mimo jiné stanovuje základní podmínky pro vydávání státních dluhopisů. Tyto dluhopisy jsou vydávané na základě zvláštního zákona o státním dluhopisovém programu nebo na základě zvláštního zákona, který pověřuje MF ČR jejich vydání, který dále stanoví účel, maximální rozsah a dobu jejich splatnosti. Emise státních dluhopisů může být dalším z možných způsobů financování mimořádných událostí. [14]

6.6 Z prostředků Fondu solidarity EU

Pro roky 2007 – 2013 došlo ke změnám ve využívání Fondu solidarity a to tak, že byla snížena mezní hranice pro čerpání finančních prostředků na přímé škody ve výši alespoň 1 miliardy eur nebo škody vyšší než na 0,5 % hrubého národního důchodu dotčeného státu. Ovšem i v případě nesplnění těchto kvantitativních kritérií, může Komise za výjimečných a řádně odůvodnitelných událostí uznat, že došlo k závažné krizové situaci a umožnit tak čerpání prostředků tohoto fondu.[6]

6.7 Z úvěru Evropské investiční banky

Evropskou investiční banku vlastní všech 28 členských států EU. Banka si půjčuje peníze na kapitálových trzích a poskytuje nízko úročené úvěry na projekty, jejichž cílem je zvýšit kvalitu infrastruktury, energetických dodávek nebo životního prostředí nejen v EU, ale i v sousedních a rozvojových zemích.[20]

Příkladem použití prostředků z tohoto zdroje je např. přijatý zákon č. 574/2002 Sb., o o přijetí rámcového úvěru Českou republikou od Evropské investiční banky na financování odstraňování povodňových škod z roku 2002. Česká republika dostala rámcový úvěr od Evropské investiční banky na financování odstraňování povodňových škod z roku 2002 ve výši 400 mil. Eur.[21]

6.8 Financování prevence

Účinná prevence může velmi významně snížit škody na majetku a krajině způsobené živelnými pohromami. Zároveň tak dochází ke snížení potřebných finančních prostředků na následnou obnovu. V případě povodní jde především o protipovodňové opatření. Obecné zásady před povodněmi jsou vymezeny ve Strategii ochrany před povodněmi z roku 2000. Plnění zásad je zajišťováno v rámci programového financování. Struktura programů a věcná náplň náleží do působnosti několika ministerstev – Ministerstva životního prostředí, Ministerstva zemědělství, Ministerstva vnitra a ministerstva dopravy.[12]

Ministerstvo zemědělství vypsal první významný program v roce 2002. Byl to program 229 060 Prevence před povodněmi. Zaměřoval se na území zasažené povodněmi od roku 2000. Investiční akce se zaměřily na stavbu technických prvků s ekonomickou účinností na snížení dopadu povodní na krajinu a majetek. Hlavním zdrojem financování byl úvěr od EIB, výnosy z privatizací a státní rozpočet. Státní podniky Povodí a Lesy České republiky program financovaly vlastními zdroji. Malou mírou přispěly i obce. Celková bilance tohoto programu byla více než překvapivá. Bylo ochráněno více jak 200 000 obyvatel a majetek v hodnotě 245,5 mld. Kč.[13]

Na období od roku 2007 až do roku 2013 byl sestaven navazující program 129 120 Podpora prevence před povodněmi II. Program je zaměřen na realizaci takových opatření, která řeší povodňové ohrožení v nejrizikovějších lokalitách podél našich významných vodních toků. Metodika hodnocení priorit ve II. etapě programu objektivně upřednostňuje takové

projekty, u kterých protipovodňová opatření dosahují největší efekt účinku ochrany životů obyvatel a majetku ve vztahu k vynaloženým finančním prostředkům na realizaci konkrétního protipovodňového opatření. Akce zahrnuté do programu zahrnují cíle a opatření uvedené v Plánu hlavních povodí České republiky schváleném usnesením vlády ze dne 23. května 2007 č. 562 a závazné části Plánu hlavních povodí České republiky vyhlášené nařízením vlády č. 262/2007 Sb.[18]

Tab. 4. Program 129 120 – přehled čerpání v letech 2007–2010 (v mil. Kč).[18]

Zdroj	2007	2008	2009	2010	Celkem
Úvěr EIB	-	308,0	1 316,6	634,6	2 259,2
FNM	-	140,0	450,0	650,0	1 240,0
Státní rozpočet	193,8	341,4	29,5	99,5	664,2
Celkem dotace	193,8	789,4	1 796,1	1 384,1	4 163,4
Vlastní zdroje, zdroje územních rozpočtů a fondů EU	104,0	94,1	189,8	293,7	681,6
Celkem	297,8	883,5	1 985,9	1 677,8	4 845,0

Příprava III. etapy realizace protipovodňových opatření je jedním z bodů Programového prohlášení Vlády České republiky ze 4. srpna 2010. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky svým usnesením č. 752 z 23. schůze 22. září 2011 mj. požádala vládu, aby předložila Poslanecké sněmovně informaci o přípravě III. etapy realizace protipovodňových opatření do konce června 2012 jako pokračování I. a II. etapy realizace technických protipovodňových opatření. Cílem III. etapy v letech 2014–2020 bude realizace technických protipovodňových opatření podle pravidel účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku. Jde o pokračování realizace efektivních preventivních protipovodňových opatření v záplavových územích. Bude upřednostňována podpora retence – opatření k řízeným rozlivům povodní, poldry, vodní nádrže s retenčními prostory a budou podporována zejména chybějící opatření v oblastech s potenciálně významným povodňovým rizikem vymezených podle tzv. povodňové směrnice 2007/60/ES. Přibližné vyčíslení finančních potřeb představuje cca 1,7 mld. Kč ročně k diskusi o zajištění národních finančních zdrojů i zdrojů připravovaných EU pro období 2014–2020. Pro financování přípravy projektů a pokračování protipovodňových opatření v letech 2014 a 2015 se využijí prostředky schválených výdajových rámců pro kapitolu Ministerstva zemědělství v částce 400 mil. Kč ročně, což představuje minimální částky pro rozběh III. etapy programu.[18]

7 NÁVRHY NA MOŽNÉ FINANCOVÁNÍ DO BUDOUCNOSTI

7.1 Zřízení mimorozpočtového fondu

Řešením budoucího financování následků živelních pohrom by mohlo být zřízení mimorozpočtové fondu jako např. v Rakousku. O zřízení takového typu fondu již vláda jednou jednala, ale nakonec byl návrh zamítnut pro jeho nadbytečnost a neefektivnost. Tento typ fondu, by měl mít zřízen vedle účelové rezervy na finanční zabezpečení krizových situací každý kraj. Takové uspořádání by zamezilo nízké efektivitě rozdělování finančních prostředků ze státního rozpočtu a preferování plošných řešení na úkor lokálních požadavků.

Fond by nesloužil primárně na krytí povodňových škod, ale byl by zaměřen na všechny druhy pohrom resp. všechny typy mimořádných událostí, které mohou zasáhnout území kraje. Příjmy fondu by mohla tvořit např. již jednou zavedená a zrušená povodňová daň nebo jiné rozpočtové určení daní. Dalším příjmem by mohlo být zavedení místního povodňového poplatku, tzn. pokud by se nějaký subjekt (firma nebo domácnost) rozhodl stavět v záplavové oblasti kraje, musel by do fondu odvést stanovené procento z plánovaných výdajů na výstavbu. Zavedení těchto poplatků by mohlo omezit výstavbu právě v záplavových oblastech a tím snížit potenciální škody na majetku.

Výdaje fondu by se orientovaly na budování protipovodňových opatření formou účelové dotace, návratné pomoci, nízko úročené půjčky a garance. Fond by také měl fungovat na principu spolufinancování. Žádat o finanční prostředky z fondu by mohly jak právnické osoby (např. obce) tak i soukromé fyzické osoby.

7.2 Pojištění proti živelním pohromám

Pojištění proti živelním pohromám není v současné době v ČR povinné. Je na jedinci, zda si takové pojištění zřídí. I ta nejmenší obec si může zjistit riziko povodní, které jí hrozí a připravit se. Po povodni se pro ni prostředky z pojištění mohou stát významným finančním zdrojem pro obnovu, zároveň nemusí dojít k vysokým škodám, když budou povodňové orgány obce schopny rychle a adekvátně reagovat. Rozlišují se čtyři rizikové zóny. Se zvyšující se rizikovou zónou se navyšuje pojistné o rizikový příplatek. Lokality v nejvyšší rizikové zóně, s vysokým nebezpečím vzniku záplav, jsou velmi často z hlediska neúnosného rizika výskytu povodní nepojišitelné. V takovém případě je pak nutné zvýšit jejich odpo-

vědnost za svůj majetek. Nevýhodou současného systému pojištění proti živelním pohromám je právě jeho dobrovolnost. Tím v době obnovy po živelní pohromě vypadávají určité finanční obnosy, které pak vyvolávají tlak na veřejné finance.

Na úrovni obcí lze uvažovat také o zřízení fondů pro řešení oblasti živelních pohrom. Tím by se zvýšila jejich samostatnost v krizových situacích a následně snížil tlak na zdroje ze státního rozpočtu.

ZÁVĚR

Živelní pohromy, a to především povodně, se staly velkou hrozbou pro život a majetek lidí v České republice. Hrozba opakujících se povodní vyvolala potřebu tvorby protipovodňové politiky zahrnující nejen potřebnou legislativu, ale i vhodný systém financování živelních pohrom. Ten by měl vytvářet dostatek prostředků pro řešení následků takových katastrof a pro přípravu na ně. Do systému by měly být v různé míře zapojeny všechny úrovně veřejné správy a ostatní fyzické a právnické osoby.

Cílem práce bylo zhodnotit právní úpravu vztahující se k oblasti živelních pohrom a systém financování této oblasti v České republice. Cíl práce začal být naplňován už ve druhé kapitole, kde byl charakterizován systém financování živelních pohrom. Ten je odvozen od jednotlivých fází krizového řízení.

Na základě provedených analýz a zhodnocení zdrojů finančních prostředků pro řešení krizových situací ČR, se dospělo k závěru, že v současné době jde největší objem finančních prostředků na financování škod způsobených povodněmi ze státního rozpočtu, úvěru od EIB a z Fondu solidarity.

Práce ukázala, že navzdory poměrně bohatým zkušenostem České republiky s katastrofickými povodněmi je stále mnoho oblastí nevyřešeno. Týká se to jak právní úpravy, tak také systému financování, když hlavní roli hraje státní rozpočet. To může při dnešních problémech veřejných financí, zapříčiněných globálními ekonomickými problémy, znamenat velké riziko pro státní finance v případě příchodu velké živelní katastrofy. Uvedená řešení by toto riziko mohla snížit. K návrhům patří např. zavedení povinného pojištění nemovitostí proti živelním pohromám, vytvoření speciálního fondu na krytí škod po živelní pohromě a pro hrazení výdajů určených na prevenci. Zdrojem fondu by se stala část výnosu z daní, popř. by se zavedla nová tzv. povodňová daň. Na úrovni obcí lze finanční zdroje pro řešení živelních pohrom posílit např. zavedením tzv. povodňového koeficientu k dani z nemovitosti nebo zavedením speciálního místního „povodňového“ poplatku.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] HARAZIN, Lukáš a Oldřich LUŽA. *Ekonomika při řešení krizových situací*, Vybrané kapitoly. Praha. Policejní akademie České republiky v Praze. 2010. 70s. ISBN 978-80-7251-322-2
- [2] Zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů
- [3] Zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv
- [4] REKTOŘÍK, Jaroslav. *Krizový management ve veřejné správě, Teorie a praxe*. Praha. Ekopress s.r.o. 2004. 249 s. ISBN 80-86119-83-1
- [5] *Ministerstvo financí České republiky* [online]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/zakladni-informace/informacni-systemy>
- [6] *Evropská komise* [online]. Dostupný z WWW: http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/index_cs.cfm
- [7] *Statistická ročenka 2013 Ministerstva vnitra – generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky* [online]. [cit. 4. 4. 2014] Dostupný z WWW: file:///C:/Users/Acer/Downloads/rocenka_2013.pdf
- [8] REKTOŘÍK, Jaroslav a kolektiv. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. Praha. Ekopress s.r.o. 2007. 309 s. ISBN 978-80-86929-29-3
- [9] *Ministerstvo financí České republiky* [online]. Dostupný z WWW: file:///C:/Users/Acer/Downloads/Statni-zaverecny-ucet_2010_C-IV-Zhodnoceni-vyuziti-prostredku-vynalozenych-k-odstraneni-povodnovych-skod-a-k-uhrade-restitucnich-vydaju-.pdf
- [10] ČAMROVÁ, Lenka a Jiřina JÍLKOVÁ. *Povodňové škody a nástroje k jejich snížení: institucionální a ekonomické souvislosti*. Praha. Vysoká škola ekonomická v Praze. 2006. 418 s. ISBN 80-866-8435-0.
- [11] Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému

- [12] Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky [online]. Dostupný z WWW: <http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Bytova-politika/Programy-Dotace/Statni-pomoc-po-zivelni-nebo-jine-pohrome/Program-Podpora-bydleni-pri-zivelni-pohrome>
- [13] Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky [online]. Dostupný z WWW: <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Programy-a-dotace>
- [14] *Ministerstvo financí České republiky – Státní závěrečný účet 2010* Dostupný z WWW: file:///C:/Users/Acer/Downloads/Statni-zaverecny-ucet_2010_C-IV-Zhodnoceni-vyuziti-prostredku-vynalozenych-k-odstraneni-povodnovych-skod-a-k-uhrade-restitucnich-vydaju-.pdf
- [15] MAREK, Dan. Česká republika a Evropská unie. Brno. Barrister & Principal. 2010. 227 s. ISBN 978-80-87029-89-3
- [16] *Ministerstvo financí České republiky – Státní závěrečný účet 2010* Dostupný z WWW: file:///C:/Users/Acer/Downloads/Statni-zaverecny-ucet_2010_C-IV-Zhodnoceni-vyuziti-prostredku-vynalozenych-k-odstraneni-povodnovych-skod-a-k-uhrade-restitucnich-vydaju-.pdf
- [17] PEKOVÁ, Jitka. Veřejné finance. Praha. CODEX Bohemia, s.r.o. 1999. 496 s. ISBN 80-8593-88-4
- [18] *Informace o realizaci protipovodňových opatření v České republice za rok 2012 v gesci Ministerstva zemědělství* Dostupný z WWW: http://eagri.cz/public/web/file/256091/_3_material_MZe_za_rok_2012.pdf
- [19] ANTUŠÁK, E., KOPECKÝ, Z., Úvod do teorie krizového managementu I. Praha. Oeconomica. 2003. 97 s. ISBN 80-245-0548-7.
- [20] *Evropská investiční banka* Dostupný z WWW: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eib/index_cs.htm
- [21] Zákon č. 574/2002 Sb., o přijetí rámcového úvěru Českou republikou od Evropské investiční banky na financování odstraňování povodňových škod z roku 2002
- [22] ŠELEŠOVSKÝ, Jan a Eduard BAKOŠ. Fondy živelních pohrom. In: Veřejná a soukromá řešení dopadů živelních pohrom v ČR. Brno. Masarykova univerzita. 2007. 183 s. ISBN 978-80-210-4395-4.

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

CEDR	Centrální evidence dotací z rozpočtu
ČR	Česká republika
EIB	Evropská investiční banka
EU	Evropská unie
HOPKS	Hospodářská opatření při krizových stavech
HZS	Hasičský záchranný sbor
ISPROFIN	Informační systém programového financování
IZS	Integrovaný záchranný systém
MD	Ministerstvo dopravy
MF	Ministerstvo financí
MK	Ministerstvo kultury
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MV	Ministerstvo vnitra
MZe	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
OPIS	Operační a informační středisko
ORP	Obce s rozšířenou působností
OSFA	Operace státních finančních aktiv
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SSHR ČR	Správa státních hmotných rezerv
VPS	Všeobecná pokladní správa

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obr. 1. Rozpočtová soustava.....	13
Obr. 2. Vzájemné závislosti hospodářských opatření.....	23
Graf 1 Srovnání výdajů na odstranění povodňových škod v roce 2002.....	28

SEZNAM TABULEK

Tab. 1. Přehled základní legislativy o finančních zdrojích použitelných pro mimořádné a krizové situace v ČR.....	19
Tab. 2. Přehled škod způsobených povodněmi od roku 2002 do roku 2010 (v mil. Kč).....	26
Tab. 3. Čerpání prostředků v roce 2006.....	29
Tab. 4. Program 129 120 – přehled čerpání v letech 2007–2010 (v mil. Kč).....	37