

Mgr. Radek Šula
Správa státních hmotných rezerv
Odbor strategie a koordinace

Finanční management při řešení mimořádných událostí a krizových situací

Úvodní slovo

Mezi základní povinnosti státu patří zajištění bezpečnosti občanů žijících na jeho území, jako jedné z nejdůležitějších hodnot lidské společnosti. Území České republiky za posledních 25 let postihla řada živelních a dalších událostí, které napáchaly značné škody jak na majetku, ale i životech lidí a významně tak vstoupily do života naší společnosti. K tomu, aby se daly dopady těchto situací zdárně řešit a realizovat konkrétní jak preventivní, tak i reaktivní opatření vedoucí ke zmírnění či odvrácení jejích následků, nestačí jen obětavost a nasazení lidí, ale je důležité toto úsilí zabezpečit i materiálně a věcně. Finanční management v oblasti krizového řízení na jednotlivých stupních veřejné správy ČR je řešen pomocí základních nástrojů, jimiž jsou veřejné rozpočty (zejména státní rozpočet a rozpočty územních samosprávných celků). Jedná se zejména o povinnost podle ustanovení § 25 odst. a) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (dále jen „krizový zákon“) ministerstev a dalších ústředně správních úřadů vyčleňovat ve svých rozpočtových kapitolách prostřednictvím průřezového ukazatele objem finančních prostředků potřebný k zajištění přípravy na krizové situace a povinnost krajů a obcí vyčleňovat ve svých rozpočtech na příslušný rok objem finančních prostředků potřebný k zajištění přípravy, řešení a odstranění následků krizové situace.

Na centrální úrovni Ministerstvo financí na základě ustanovení § 25 odst. c) krizového zákona, po projednání s Ministerstvem vnitra navrhuje v rozpočtové kapitole Všeobecná pokladní správa účelovou rezervu finančních prostředků na řešení krizových situací, jejich předcházení a odstraňování jejich následků. Způsob jejího použití upravuje vláda ve svém usnesení ke státnímu rozpočtu na příslušný rok.

Na nadnárodní úrovni byl pro potřeby financování škod v důsledku přírodních katastrof zřízen v listopadu 2002 Evropskou komisí jako nový nástroj Fond solidarity Evropské unie (EUSF). Jde o jednu z forem solidarity mezi evropskými zeměmi a regiony. Zřízení fondu bylo odezvou na rozsáhlé povodně v zemích střední Evropy, k nimž došlo v létě roku 2002. Od té doby byl fond využit při 80 katastrofách, k nim patřily záplavy, lesní požáry, zemětřesení, bouře i období katastrofálního sucha. Doposud fond podpořil 24 různých evropských zemí částkou přesahující 5,5 miliard eur, přičemž pomoc České republiky dosáhla bez mála 161 mil. eur. V reakci na šíření nákazy COVID-19 se od dubna roku 2020 rozšířila působnost Fondu solidarity Evropské unie tak, aby se vztahoval i na situace závažného ohrožení veřejného zdraví.

Na likvidaci škod v ČR jsou vynakládány nezanedbatelné finanční prostředky, a proto je velice důležité, z pohledu veřejné správy, se tématem optimalizace financování dopadů krizových situací zabývat a hledat možnosti jak efektivně a hospodárně s těmito prostředky nakládat. Tento požadavek vychází především

z vládních strategických dokumentů jako je „Bezpečnostní strategie ČR“ a „Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2020 s výhledem do roku 2030“, respektive „Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2025 s výhledem do roku 2030“ schválena Vládou ČR dne 21. června 2021.

Text článku si klade za cíl poskytnout systematický a komplexní pohled do problematiky financování krizového řízení v České republice prostřednictvím veřejných financí. Veřejné finance představují specifické finanční vztahy, kterými stát prostřednictvím veřejných rozpočtů přerozděluje finanční prostředky ostatním subjektům v rámci ekonomického systému, a tedy i subjektům, které musejí čelit nepříznivým dopadům na jejich životy a majetek. Při zpracování článku využívá autor poznatků z oblasti řízení veřejných financí a prezentuje nejen základní teoretické přístupy, ale i jejich uplatnění a projevy v praxi. Článek dále upozorňuje na specifika realizace finančního managementu v ČR se zaměřením na oblast finančního zabezpečení bezpečnosti a krizového řízení a dále poukazuje na jeho možnosti vzhledem k zahraničí. Text článku vychází z výzkumu, který byl doktorandem realizován v rámci disertační práce s názvem „*Finanční management ve veřejné správě*“.

Financování v oblasti krizového řízení

Primární funkcí veřejné správy je zabezpečování veřejných statků a služeb pro své občany. To, jak je odpovědnost za finanční zabezpečení veřejných statků rozvržena mezi jednotlivé úrovně veřejné správy, se odráží ve struktuře výdajů rozpočtů jednotlivých stupňů. Předložený příspěvek má za cíl pohlédnout na veřejný rozpočet jako na základní finanční plán hospodaření v oblasti zajištění bezpečnosti a ukázat strukturu rozvržení poskytování veřejných prostředků mezi stát, region a obce. Úkolem krizového řízení (managementu) je hrozbám čelit, tj. zabránit jejich vzniku, resp. eliminovat jejich následky, pokud nastanou. Krizové řízení je specifickým segmentem veřejných politik, pro jejichž realizaci je přijata celá řada legislativních dokumentů, věcných opatření a finančních nástrojů a spadá pod veřejnou politiku bezpečnosti státu, která je realizována a zabezpečována veřejnými financemi.

Základním nástrojem pro financování krizového řízení v ČR jsou veřejné rozpočty, a to na všech úrovních státní správy. Správní úřady, kraje a obce si v návrzích svých rozpočtů vyčleňují objem finančních prostředků k zajištění přípravy na krizové situace, včetně účelových rezerv na řešení krizových situací a odstraňování jejich následků. Významnou oblastí financování krizového řízení jsou náhrady škod a státní podpora. Obecně lze rozdělit financování krizového řízení na financování z rozpočtových zdrojů a mimorozpočtových zdrojů.

Financování opatření při řešení mimořádných událostí a krizových situací

Finanční management v oblasti krizového řízení na jednotlivých stupních veřejné správy ČR je řešen pomocí základních nástrojů, jimiž jsou veřejné rozpočty (zejména státní rozpočet a rozpočty územních samosprávných celků). Finanční zabezpečení krizových opatření probíhá na třech úrovních systému krizového řízení, na úrovni

ústředních správních úřadů,¹ na úrovni územně samosprávních celků² a na úrovni centrálně vytvořených finančních rezerv.³ Financování systému krizového řízení je primárně realizováno prostřednictvím rozpočtových zdrojů v rámci jednotlivých rozpočtových kapitol státního rozpočtu a rozpočtů samospráv. Na základě ustanovení § 25 písm. a) krizového zákona mají ministerstva a další ústřední správní úřady povinnost vyčleňovat ve svých rozpočtových kapitolách prostřednictvím průřezového ukazatele objem finančních prostředků potřebný k zajištění přípravy (fáze připravenosti) na krizové situace a kraje a obce vyčleňovat ve svých rozpočtech na příslušný rok objem finančních prostředků potřebný k zajištění přípravy (fáze připravenosti), řešení (fáze odezvy) a na odstranění následků (fáze obnovy) krizové situace. V roce 2018 byla novelizována vyhláška Ministerstva financí o rozpočtové skladbě,⁴ v níž byla za tímto účelem pro větší přehlednost zřízena pro rozpočty krajů a obcí položka 5903 – Rezerva na krizová opatření a paragraf 5213 – Krizová opatření.⁵ Oba tyto ukazatele jsou určeny jak pro přípravu na krizové situace, tak i na likvidaci jejich následků.

Všeobecná pokladní správa (dále jen „VPS“) je kapitolou státního rozpočtu, kterou spravuje Ministerstvo financí a která je upravena v zákoně o rozpočtových pravidlech. Kapitola VPS obsahuje příjmy a výdaje, které mají všeobecný charakter, a nepatří tak do okruhu působnosti určitého správce kapitoly. Dále obsahuje výdaje, jejichž výše pro jednotlivé kapitoly není v době schvalování zákona o státním rozpočtu na příslušný rozpočtový rok známa.

Příjmovou stránku kapitoly VPS tvoří především daňové příjmy (zejm. podíl státního rozpočtu na celostátním hrubém výnosu daně z přidané hodnoty, daně z příjmů fyzických a právnických osob aj., jak je určeno zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů, dále daně spotřební, daně z hazardu apod.). Dalšími příjmy jsou nedaňové příjmy a přijaté transfery.⁶

¹ Na základě § 25 písm. a) krizového zákona si ministerstva a jiné ústřední správní úřady v rozpočtu své kapitoly na příslušný rok vyčleňují objem finančních prostředků potřebný k zajištění přípravy na krizové situace.

² Na základě § 25 písm. a) krizového zákona si kraje a obce ve svých rozpočtech na příslušný rok vyčleňují objem finančních prostředků potřebný k zajištění přípravy na krizové situace; kraje a obce dále ve svém rozpočtu na příslušný rok vyčleňují účelovou rezervu finančních prostředků na řešení krizových situací a odstraňování jejich následků.

³ Na základě § 25 písm. c) krizového zákona Ministerstvo financí po projednání s Ministerstvem vnitra navrhuje v rozpočtové kapitole Všeobecná pokladní správa účelovou rezervu finančních prostředků na řešení krizových situací a odstraňování jejich následků.

⁴ Vyhláška č. 323/2002 Sb., vyhláška Ministerstva financí o rozpočtové skladbě.

⁵ Tento paragraf používají jen kraje a obce, které na něj zařazují výdaje potřebné k zajištění přípravy na krizové situace a na řešení krizových situací a odstraňování jejich následků podle § 25 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 430/2010 Sb., a to rozpočet těchto výdajů i skutečné výdaje. Rozpočet těchto výdajů (rezerva na krizová opatření) kraje a obce v druhovém třídění zařazují na položku 5903. Ústřední orgány státní správy tyto výdaje i jejich rozpočet zařazují v odvětvovém třídění na příslušné paragrafy oddílu 52 a jako celek na dílčí průřezový ukazatel 34.

⁶ Např. odvody pojišťoven z provozu zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání, příjmy ze splátek půjček z tuzemska a ze splátek půjček ze zahraničí (tj. z vládních úvěrů), přijaté transfery na kompenzaci deficitu důchodového systému.

Z kapitoly VPS jsou hrazeny například platby státu do systému veřejného zdravotního pojištění či povinné odvody ČR do rozpočtu EU. Součástí kapitoly VPS je i **Vládní rozpočtová rezerva**. Tato rezerva slouží ke krytí nezbytných, avšak v zákoně o státním rozpočtu neobsažených výdajů. Vládní rozpočtová rezerva se tvoří nejméně ve výši 0,3 % výdajů státního rozpočtu na příslušný rok.

V kapitole VPS se rovněž rozpočtuje **Rezerva na řešení krizových situací**, jejich předcházení a odstraňování jejich následků dle krizového zákona a také **Rezerva na mimořádné výdaje** podle zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o IZS“).

V neposlední řadě jsou z kapitoly VPS obcím, krajům a hl. m. Praze uvolňovány příspěvky na výkon státní správy, které jsou spolu s metodikou jejich výpočtu uvedeny v příloze zákona o státním rozpočtu, a další prostředky pro územní samosprávné celky, což jsou zejména výdaje stanovené zvláštními zákony nebo dalšími právními předpisy.

Na centrální úrovni navrhuje každoročně Ministerstvo financí na základě ustanovení § 25 písm. c) krizového zákona po projednání s Ministerstvem vnitra v rozpočtové kapitole VPS výši účelových rezerv určených pro krizové řízení. Zmocnění k jejich použití pro ministra financí upravuje vláda ve svém usnesení ke státnímu rozpočtu na příslušný rok. Způsob použití Rezervy na řešení krizových situací, jejich předcházení a odstraňování jejich následků dle krizového zákona je konkretizován v příloze tohoto usnesení vlády, která má název „Zásady postupu při použití finančních prostředků z účelové rezervy na řešení krizových situací, jejich předcházení a odstraňování jejich následků, vytvořené v kapitole VPS podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů“. Finanční zabezpečení krizových opatření na běžný kalendářní rok je prováděno podle zákona o rozpočtových pravidlech a podle zákona o krizovém řízení.

Příjmy a výdaje státního rozpočtu se člení na kapitoly, které vyjadřují okruh působnosti a odpovědnosti ústředních orgánů státní správy. **Rozpočtovou kapitolou významnou pro financování krizového řízení** je kapitola VPS, která obsahuje, jak již bylo uvedeno výše, příjmy a výdaje státního rozpočtu, které mají všeobecný charakter. Její součástí je i Vládní rozpočtová rezerva, která slouží ke krytí nezbytných a nepředvídaných výdajů a vytváří se ve výši 0,3 % výdajů státního rozpočtu na příslušný rozpočtový rok. Správcem kapitoly VPS je Ministerstvo financí a pro oblast financování krizového řízení v ní spravuje dvě rozpočtové rezervy – položky Rezerva na řešení krizových situací, jejich předcházení a odstraňování jejich následků dle krizového zákona a Rezerva na mimořádné výdaje podle zákona č. 239/2000 Sb., o IZS. První z nich, jak již bylo uvedeno, navrhuje podle krizového zákona a zákona o rozpočtových pravidlech Ministerstvo financí ve spolupráci s Ministerstvem vnitra. Tyto peněžní prostředky jsou určeny na řešení krizových situací, jejich předcházení a odstraňování jejich následků podle zákona o krizovém řízení. Druhou rozpočtovou rezervou je rezerva finančních prostředků využitelných pro integrovaný záchranný systém. Podle zákona o IZS je fungování tohoto systému primárně finančně zabezpečeno Ministerstvem vnitra z rozpočtu své kapitoly. Pokud ale dojde k mimořádným výdajům vzniklým v důsledku provádění záchranných a likvidačních prací, jsou tyto výdaje hrazené z rezervy vytvořené v kapitole VPS.

Výše uvedené rezervy lze využít k likvidaci následků mimořádných událostí na likvidaci prvotních nákladů (tzv. I. etapa financování). O poskytnutí dalších finančních prostředků následně rozhoduje vláda při financování obnovy území poškozeného krizovou situací (tzv. II. etapa financování). V klidovém období jsou rezervy využívány k zabezpečování akceschopnosti integrovaného záchranného systému. Každá z těchto rezerv má svá specifika a zákonem stanovené postupy k čerpání finančních prostředků. Jedná se o finanční prostředky, které jsou mimořádné a jejich uvolněním dochází reálně k navýšení rozpočtových prostředků, které byly resortům a krajům přiděleny při sestavování státního rozpočtu. Na poskytnutí finančních prostředků z těchto rezerv není právní nárok, každá konkrétní žádost o uvolnění finančních prostředků podléhá souhlasu ministra financí.

Mechanismus a postupy uvolnění finančních prostředků z krizových rezerv

V účelové rezervě na řešení krizových situací, jejich předcházení a odstraňování jejich následků podle krizového zákona jsou každoročně k dispozici finanční prostředky ve výši 140 mil. Kč. Způsob použití těchto prostředků se řídí usnesením vlády k návrhu zákona o státním rozpočtu na daný rok a přílohou k tomuto usnesení. Finanční prostředky jsou určeny na pokrytí prvotních nákladů na likvidaci škod na území krajů, hl. m. Prahy a v působnosti ministerstev a dalších ústředních správních úřadů vzniklých v důsledku krizové situace a jsou poskytovány na základě vyhlášeného krizového stavu nebo na předcházení krizových situací. Poskytnuté finanční prostředky nejsou určeny k financování opatření týkajících se obnovy území podle zákona č.12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou a o změně zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

V případě, že je vyhlášen stav nebezpečí nebo nouzový stav v důsledku mimořádné události, může být zasaženému kraji Ministerstvem financí poskytnuta rychlá účelová dotace do výše 10 mil. Kč. Z důvodu urychlení řešení a poukázání těchto finančních prostředků musí neprodleně postižený kraj předložit Ministerstvu financí kopii písemné žádosti o poskytnutí účelové dotace, jejíž originál je adresován Ministerstvu vnitra. O uvolnění finančních peněžních prostředků z této rezervy může ústřední správní úřad nebo kraj žádat až po vyčerpání finančních prostředků rozpočtovaných na řešení krizových situací ve svém rozpočtu. Po vyčerpání výše uvedené dotace si kraj prostřednictvím hejtmana může zažádat o uvolnění dalších finančních prostředků. Z rozhodnutí ministra financí lze použít i Vládní rozpočtovou rezervu, a to do výše 50 mil. Kč, jak stanoví usnesení vlády ke státnímu rozpočtu pro daný rok. O uvolnění vyšší částky z Vládní rozpočtové rezervy rozhoduje vláda. Takto poskytnuté finanční prostředky jsou určeny výlučně na pokrytí prvotních nákladů a nezbytná opatření přijatá v rámci řešení krizové situace jako je např.:

- nouzové přežití: doprava, ubytování a stravování evakuovaných osob, dodávky a nákup pitné vody, možné řešení náhradní dodávky energií apod.,
- nákup materiálu a služeb - např. nákup nezbytných vysoušečů zdiva, odvlhčovačů, ventilátorů, čerpadel, elektrocentrál a jejich opravy při poškození při krizové situaci, vyprošťovacího zařízení, zdravotnického materiálu, léků a případně i nákup očkovacích látek, dezinfekčních a uklidových prostředků apod.,

- nezbytné opravy základní infrastruktury území, které nejsou investičního charakteru,
- náklady zasahujících jednotek sboru dobrovolných hasičů obcí, vzniklé při řešení krizové situace, např. náklady na péči o zasahující členy JSDHO a technické náklady, spojené se zásahem.¹

Finanční zabezpečení integrovaného záchranného systému je zajištěno na základě § 31 odst. 2) zákona o IZS, který uvádí že: „K úhradě mimořádných výdajů vzniklých v důsledku prováděných záchranných a likvidačních prací může být použita rezerva finančních prostředků vyčleněná v rozpočtové kapitole Všeobecná pokladní správa.“ Takto poskytnuté finanční prostředky slouží zejména k zajištění akceschopnosti hasičských záchranných sborů, především na opravu poškozené zásahové techniky a na nákup techniky nové. V účelové rezervě kapitoly VPS na finanční zabezpečení IZS jsou každoročně vyčleněny finanční prostředky v celkové výši 60 mil. Kč. V případě vzniku nároku jsou jednotlivé žádosti HZS krajů zpracovány v součinnosti s GŘ HZS, které má za úkol tyto žádosti prvotně posoudit. Následně je GŘ HZS postoupí ekonomickému útvaru Ministerstva vnitra a dopisem ministra vnitra s jeho doporučením jsou zaslány k rozhodnutí o poskytnutí peněžních prostředků z této účelové rezervy ministru financí. Žádost o takto požadované finanční prostředky musí obsahovat náležitou prováděcí dokumentaci jako je např. vyčíslení nákladů, zprávu o zásahu (u dopravní nehody, požáru apod.), hlášení o dopravní nehodě, znalecký posudek v případě totální škody, kdy už oprava není rentabilní, minimálně dvě cenové nabídky na opravu nebo pořízení techniky a podklad MV pro provedení rozpočtového opatření k navýšení limitů v oblasti financování programů investičních výdajů pro konkrétní HZS.

Tab. 1 Uvolněné finanční prostředky z kapitoly VPS 2015-2020 (zdroj MF)

Rok	Čerpání z účelové rezervy podle zákona č. 240/2000 Sb.	Čerpání z účelové rezervy podle zákona č. 239/2000 Sb.
2015	23 028 472	46 430 265
2016	55 047 758	30 342 388
2017	101 254 895	51 327 420
2018	75 628 900	33 216 788
2019	113 505 205	55 234 421
2020	140 000 000 ²	60 000 000
celkem	508 465 230	276 551 282

¹ Taxativní vymezení použití finančních prostředků z této účelové rezervy podle zákona č. 240/2000 Sb., je určeno přílohou k usnesení vlády k návrhu zákona o státním rozpočtu ČR na příslušný rok. Příloha UV zároveň schvaluje postup použití finančních prostředků z této rezervy. V příloze k UV jsou definovány tyto oddíly: použití finančních prostředků, podmínky a způsob uvolňování finančních prostředků, náležitosti žádosti, posouzení žádosti a kontrola.

² Finanční prostředky této rezervy ve výši 140 mil. Kč byly zcela vyčerpány již ke dni 15. 5. 2020.

Dalším a významným způsobem financování krizového řízení pomocí státního rozpočtu je využití prostředků z Vládní rozpočtové rezervy. **Vládní rozpočtová rezerva** se vytváří pro zajištění rozpočtového hospodaření ke krytí nezbytných a nepředvídaných výdajů. Jak již bylo výše uvedeno, vytváří se nejméně ve výši 0,3 % výdajů státního rozpočtu na příslušný rok a o jejím použití rozhoduje podle výše částky ministr financí nebo vláda. Vládní rozpočtovou rezervu lze použít například na krytí výdajů vzniklých při mimořádných nebo krizových situacích v případě, kdy finanční prostředky ve výše uvedených účelových rezervách v kapitole Všeobecná pokladní správa nejsou dostačující na pokrytí prvotních výdajů při odstraňování škod.

Finanční zabezpečení krizových opatření územně samosprávných celků

Nedílnou a v podstatě nejdůležitější částí samotné krizové připravenosti a krizových opatření je bezesporu její finanční zabezpečení. Financování krizového řízení na úrovni územně samosprávných celků je realizováno prostřednictvím jejich rozpočtů. V České republice jsou územní rozpočty důležitou součástí rozpočtové soustavy. Rozpočty územních samosprávných celků jsou označovány jako decentralizované peněžní fondy. Územní rozpočet je vytvářen, rozdělován a používán na základě využití nenávratného, neekvivalentního a nedobrovolného způsobu financování, jež je znakem u všech veřejných rozpočtů. Lze jej chápat jako nástroj, který dává do souladu plánované příjmy a výdaje územních samosprávných celků.

Vzhledem k tématu článku je důležité připomenout obsah zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, který formuluje důležitá ustanovení o tvorbě, postavení, obsahu, funkcích rozpočtů územních samosprávných celků (dále také „ÚSC“) a pravidel pro hospodaření s finančními prostředky. Zákon o rozpočtových pravidlech ÚSC udává vymezení realizace výkonu v rámci samostatné působnosti i v přenesené působnosti. Vzhledem k tomu, že přenesená působnost vyjadřuje rozsah výkonů státní správy delegované na územní samosprávu, musí daným požadavkům odpovídat správní kapacity úřadu a samozřejmě také odpovídající množství finančních prostředků. Z rozpočtu ÚSC jsou hrazeny výdaje jak na vlastní činnost v samostatné působnosti, tak výdaje spjaté s výkonem státní správy. Plán finančního hospodaření kraje je zachycen v rozpočtu ÚSC, případně ve víceletém rozpočtovém výhledu. Díky těmto rozpočtům se mohou jednotlivé ÚSC podílet na řešení financování následků krizových situací, protože jakoukoliv mimořádnou událost či krizovou situaci musíme vždy spojit s konkrétním územím.

Základním prvkem a zároveň zákonnou povinností¹ jednotlivých ÚSC je vytvářet ve svých rozpočtech dvě hlavní finanční rezervy² související s krizovou připraveností. Za prvé: finanční rezervu pro zajištění přípravy na krizové situace a za druhé účelovou rezervu finančních prostředků, která slouží k pokrytí nákladů spojených s řešením krizových situací a likvidací jejich následků. Pro příklad se nabízí uvést některá krizová opatření, která jsou řešena v návaznosti na výši finančních prostředků, kterými jsou:

¹ Zabezpečení finančními prostředky pro krizové opatření provádějí obce dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů a v souladu s § 25 krizového zákona č. 240/2000 Sb.

² § 25 písm. a) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení.

- evakuace osob a majetku z vymezeného území,
- provádění staveb a stavebních prací za účelem zmírnění nebo odvrácení veřejného ohrožení vyplývajícího z krizové situace,
- přednostní zásobování dětských, zdravotnických nebo sociálních zařízení,
- nouzové zásobování vodou a potravinami,
- dodávání výrobků, prací a služeb k řešení krizových situací,
- skladování materiálních prostředků ve svých prostorách,
- opatření k ochraně státních hranic, opatření k pobytu cizinců nebo osob bez státní příslušnosti atd.

Pro názornou představu, v jaké výši se mohou pohybovat náklady na řešení následků vzniklé krizové situace v tzv. **první etapě** financování a v **následné etapě** financování obnovy území, byly pro potřeby přehledového článku využity data z povodní v roce 2013¹, které zasáhly velkou část území ČR. Tyto údaje, spolu s dalšími daty o finančních nákladech z jiných krizových událostí nebo mimořádných situací, se kterými mají ÚSC zkušenosti (např. sesuvy půdy, vichřice, zhoršená epidemiologická situace apod.) mají sloužit odpovědným pracovníkům jako jeden z podkladů k určení výše rozpočtu krizové rezervy k zajištění přípravy na krizová opatření a rezervy na řešení krizových situací.

Tab. 2 Prvotní náklady na likvidaci škod po povodních 2013 poskytnuté z VVR (zdroj MF)

Název kraje	Výše požadované dotace krajem	Vrácená dotace během roku 2013	Skutečná výše dotace
Hlavní město Praha	100 000 000		100 000 000
Středočeský	220 000 000	16 230 423	203 769 577
Jihočeský	70 000 000	19 780 644	50 219 356
Plzeňský	10 000 000		10 000 000
Ústecký	325 827 000	90 000 000	235 827 000
Liberecký	3 399 629	128 644	3 270 985
Královéhradecký	30 000 000		30 000 000
Celkem	759 226 629	126 139 711	633 086 918

Povodněmi v červnu 2013 byla postižena velká část území České republiky. V šesti krajích a v hlavním městě Praze byl vyhlášen nouzový stav. Ve třech méně postižených krajích (Vysočina, Pardubický, Karlovarský) nebyl Krizový stav vyhlášen. Celkové škody (náklady na obnovu území) byly vyčísleny na 15,4 mld. Kč.

¹ Pozn. autora: tato krizová situace byla zvolena z důvodu, že svou velikostí postihla značnou část území ČR. Pozdější krizové situace (do roku 2020) nebyly co do rozsahu velikosti škod, tak významné.

Hlavním problémem při plánování výše objemu alokovaných prostředků je velice obecná formulace paragrafového znění a zároveň absence prováděcího předpisu v rámci krizového zákona, který by konkretizoval a explicitně určil, jak velký objem finančních prostředků musí být v jednotlivých rezervách obcí, nebo krajů určených k zabezpečení financování krizových opatření alokován. Podkladem pro plánování finančního zabezpečení územního samosprávného celku je přehled možných zdrojů rizik a analýzy ohrožení zpracované příslušným hasičským záchranným sborem kraje zapracovaných do krizových plánů jednotlivých ÚSC.

Vedle již zmíněných možností financování krizových opatření na úrovni ÚSC existují další eventuality k získání finančních prostředků:

- Pomocí fondů zřizovaných Evropskou unií, tzv. operačních programů, ve kterých prostředky z těchto programů slouží k zajištění prevence a přípravy jednotlivých krizových situací. Koordinační úlohu v této záležitosti zaujímá Ministerstvo pro místní rozvoj.
- Na základě zákona č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách a o změně některých zákonů (zákon o veřejných sbírkách), ve znění pozdějších předpisů, může ÚSC jako právnická osoba zřídit **veřejnou sbírku**, která je účelová pro předem stanovený veřejně prospěšný úkol. Veřejná sbírka představuje získávání a shromažďování dobrovolných peněžitých prostředků od předem neurčeného okruhu přispěvatelů. Sbírkou je možné použít k odstraňování následků krizové situace, k financování humanitární pomoci, charitativní a sociální pomoci, ochrany životního prostředí, kulturních památek apod.
- Další z možností zabezpečení financování krizových opatření jsou dary a příspěvky poskytnuté ÚSC. Dary a příspěvky, které představují peněžní příjmy pro ÚSC, mohou být poskytnuty soukromými společnostmi, podniky, pojišťovnami, fyzickými osobami, nadačními fondy apod. Formy darů mohou být peněžité, tak i věcné dary.
- ÚSC může pro svůj majetek který vlastní a se kterým hospodář využít institut komerčního pojištění. Základním účelem pojištění je zmírnit či odstranit nepříznivé důsledky způsobené náhlými, nahodilými událostmi, např. v důsledku mimořádné události nebo krizové situace. Pojištění pomáhá stabilizovat ekonomickou situaci subjektů. V případě výskytu těchto situací poskytne pojišťovna pojistníkovi finanční náhradu vzniklých škod a ztrát na majetku.

Financování obnovy území postiženého živelní nebo jinou pohromou

Obnova postiženého území je konečnou fází zvládnutí krizové situace a dala by se charakterizovat jako soubor opatření (technická, právní, organizační) nutných k zajištění stability území a zahájení jeho dalšího rozvoje. Jedná se o dlouhý časový úsek, kdy se zasažená společnost přizpůsobuje a postupně vrací k běžnému způsobu života. Cílem je obnovení postiženého území a způsobu života společnosti minimálně na takovou úroveň, která existovala před vznikem krizové situace. Aby mohla být obnova postiženého území efektivní, hraje včasné a dostatečné poskytnutí finančních prostředků pro zabezpečení životních podmínek obyvatel zásadní roli. Na základě zákona č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou a o změně zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví a o změně některých souvisejících zákonů **může** stát poskytnout **finanční** pomoc obcím, krajům, dalším právnickým osobám (s výjimkou právnických osob hospodařících s majetkem

státu) a fyzickým osobám. Jedná se o státní pomoc účelně vynaloženou na obnovu majetku, který slouží v území k zabezpečení základních funkcí. Na poskytnutí této státní pomoci, jak vyplývá ze slova „může“ v textu výše, není právní nárok, může být poskytnuta jednorázově, a to až do výše nákladů:

- na obnovu majetku poškozeného pohromou nebo
- na pořízení nového majetku, který bude plnit tutéž základní funkci jako majetek zničený pohromou.

Pro poskytnutí státní pomoci platí následující:

- při řešení následků živelní pohromy byl vyhlášen krizový stav,
- dotčená osoba doloží zákonem stanoveným způsobem, že není schopna vlastními prostředky obnovit majetek sloužící k zabezpečení základních funkcí.

Poskytování státní pomoci je vázáno na strategii obnovy území. Tato musí být schválena vládou. Návrh strategie obnovy území zpracuje Ministerstvo pro místní rozvoj ve spolupráci s Ministerstvem financí a ministr pro místní rozvoj jej do 20 dnů po uplynutí doby, na kterou byl vyhlášen krizový stav, předkládá vládě.¹ Při zpracování návrhu se vychází z přehledu o předběžném odhadu nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území, který předkládá kraj Ministerstvu financí do 7 dnů od uplynutí doby, na kterou byl krizový stav vyhlášen.² Návrh je doložen stanovisky dotčených subjektů o možnostech krytí nákladů z vlastních rozpočtů. V této záležitosti je třeba, aby zasažené obce provedly odhad o výši prvotních nákladů. Kraj již v průběhu řešení krizové situace vyžaduje od starostů obcí postižených např. povodněmi, zaslání přehledů o prvotních nákladech obcí a o jejich výši, která bývá nejčastěji provedena odhadem. Podklady pro odhadování výše nákladů jsou faktury, smlouvy, objednávky a pokyny, pokud jsou k dispozici. Získávání přehledů a jeho náležitosti,³ jsou upraveny vyhláškou Ministerstva financí.⁴ Tuto činnost provádí obvykle osoby pověřené krajským úřadem. Základní podmínka poskytnutí státní pomoci spočívá v doložení, že žadatel není schopen vlastními prostředky obnovit majetek sloužící k zabezpečení základních funkcí v území, další podmínky mohou být obsaženy v konkrétních formách státní pomoci připravených určenými ministerstvy. Výše pomoci je obecně omezena výší nákladů nezbytných na obnovu poškozeného majetku nebo na pořízení nového majetku, který bude plnit tutéž funkci jako majetek zničený pohromou.

¹ § 4 odst. 3 zákona č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území.

² § 3 odst. 1 zákona č. 12/2002 Sb., o státní pomoci při obnově území.

³ Přehled o předběžném odhadu nákladů tvoří tabulka, jejíž vzor je stanoven přílohou č. 1 k vyhlášce Ministerstva financí č. 186/2002 Sb., ve znění vyhlášky č. 93/2006 Sb., a písemný komentář. Základem přehledu je tabulka s údaji za každou postiženou obec zvláště, v členění podle jednotlivých resortů. Živelní či jinou pohromou může být dotčena (z pohledu třídění předběžného odhadu nákladů na obnovu a poskytování státní pomoci) věcná působnost teoreticky všech 14 současných ministerstev (za každou postiženou obec tedy bude třeba zpracovat maximálně cca 14 formulářů).

⁴ Vyhláška Ministerstva financí č. 186/2002 Sb., kterou se stanoví náležitosti přehledu o předběžném odhadu nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území postiženém živelní nebo jinou pohromou a vzor pověření osoby pověřené krajem zjišťováním údajů nutných pro zpracování tohoto přehledu.

Další možnosti financování následků krizových situací

Dodatečné finanční prostředky na řešení krizové situace je možné uvolnit prováděním rozpočtových opatření, které umožňují rozpočtová pravidla. Podle těchto pravidel je možné dělat změny v rozpočtu v průběhu plnění státního rozpočtu, a to v případě, že nastane potřeba uhradit rozpočtově nezajištěné výdaje v průběhu roku. Obvykle se rozpočtové opatření provádí před provedením rozpočtově nezajištěného výdaje. Rozpočtové opatření lze provést po provedení rozpočtově nezajištěného výdaje pouze při živelní pohromě nebo havárii ohrožující životy a majetek. Pokud v průběhu roku nastane potřeba uhradit rozpočtově nezajištěné výdaje, lze realizovat v souladu s rozpočtovými pravidly změny v rozpočtu. Tímto lze získat dodatečné finanční prostředky. K těmto rozpočtovým změnám může patřit např.:

- přesun prostředků státního rozpočtu v rámci závazných ukazatelů a mezi závaznými ukazateli státního rozpočtu nebo správců kapitol,
- povolené překročení rozpočtu výdajů, kterým nedochází ke změně závazného ukazatele,
- vázání prostředků státního rozpočtu v rámci rozpočtu, kterým nedochází ke změně závazného ukazatele.

Podle § 24 zákona o rozpočtových pravidlech může vláda nebo na základě jejího pověření ministr financí povolit realizaci nezbytných výdajů nezabezpečených ve státním rozpočtu, pokud zajistí úhradu úsporami na jiných výdajích. Toto opatření je limitováno zákonem tak, že výše výdajů v daném roce nepřesahují 5 % celkového objemu schváleného rozpočtu výdajů kapitoly, u které se úprava provádí, a nepřesahují 10 % celkového objemu závazného ukazatele v kapitole. Dále může povolit snížení některého příjmu z činnosti, a to bez omezení, za předpokladu, že saldo rozpočtu příjmů a výdajů kapitoly zůstane nezměněno. Pravomoc povolit přesun mezi závaznými ukazateli státního rozpočtu v rámci kapitoly nad 10 % každého ukazatele má Rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny.

Použití rozpočtových opatření jako finančního nástroje využitelného k pokrytí nákladů spojených s řešením krizových opatření lze i na úrovni krajů a obcí. Podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, se za rozpočtové opatření považuje:

- přesun rozpočtových prostředků tak, aby se nezměnil celkový objem nebo schválený rozdíl celkových příjmů a výdajů,
- použití nových, rozpočtem nepředvídaných příjmů k úhradě nepředvídaných výdajů,
- vázání rozpočtových výdajů.

V neposlední řadě lze k financování následků krizové situace využít fondové (mimorozpočtové) financování, které řadíme k systému veřejných financí a 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 následně obnově území jako tomu bylo u rozsáhlých povodní v roce 2002. Tento specifický zdroj mimorozpočtového financování sloužícího zejména k odstraňování škod a obnovy území je realizován prostřednictvím návratnými úvěrovými příjmy – jako jsou např.

obligace, úvěry, návratné půjčky a finanční výpomoci. Nesmíme také opomenout i formy státní pomoci všem nestátním subjektům, v těchto případech může jít např. o poskytnutí účelově určené dotace na financování konkrétní akce (dotace může být ve formě přímé dotace nebo dotace na plné nebo částečné krytí úroků z komerčních úvěrů), návratné finanční výpomoci poskytnuté na financování konkrétních akcí nebo vymezeného okruhu finančních potřeb (návratná finanční výpomoc může být např. ve formě bezúročné půjčky, popř. s odkladem počátku splácení).

Výše uvedené finanční operace zásadním způsobem zatěžují státní rozpočet a mají za následek vznik rozpočtového deficitu. Způsob, jakým lze financovat vládní deficit, vzniklý mimořádnými výdaji, vynaloženými v souvislosti se vznikem krizové situace může být vydání státních dluhopisů.¹ Tyto dluhopisy jsou vydávány na základě zvláštního zákona o státním dluhopisovém programu² 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 řešení následků mimořádných/krizových událostí. Nejméně populárním způsobem financování chybějících zdrojů ve státním rozpočtu ČR, který má také za cíl poskytnout dodatečné finance, krizovou situaci, zatíženému rozpočtu jsou různá daňová opatření, jako například upravené daňové sazby některých daní nebo zavedené nové speciální daně, jako zvláštního příjmu do státního rozpočtu.

Možnosti financování krizových opatření v ČR z evropských zdrojů

Použití finančních prostředků z Fondu solidarity EU

Fond solidarity Evropské unie (EUSF)³ byl zřízen za účelem, aby bylo možné v případě přírodních katastrof pomoci postiženým regionům. Jde o jednu z forem solidarity mezi evropskými zeměmi a regiony. Zřízení fondu bylo odezvou na rozsáhlé povodně v zemích střední Evropy, k nimž došlo v létě roku 2002 a které zasáhly především území Rakouska, Německa, Francie a České republiky. Od té doby byl fond využit při 80 katastrofách, k nim patřily záplavy, lesní požáry, zemětřesení, bouře i období katastrofálního sucha. Doposud fond podpořil 24 různých evropských zemí částkou přesahující 5 miliardy eur. Cílem tohoto fondu je napomoci postiženým státům v takových případech, kdy jsou účinky katastrofy nebo krizové situace tak závažné,⁴

¹ 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.

² Např. zákon č. 295/2013 Sb. o státním dluhopisovém programu na úhradu části schodku státního rozpočtu České republiky za rok 2011 převyšujícího rozpočtovaný schodek a o státním dluhopisovém programu na úhradu dalších závazků státu splatných v roce 2013.

³ Právní rámec: Čl. 175 odst. 3 a čl. 212 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), nařízení Rady (ES) č. 2012/2002 ze dne 11. listopadu 2002, kterým se zřizuje Fond solidarity Evropské unie, a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 661/2014 ze dne 15. května 2014, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 2012/2002 o zřízení Fondu solidarity Evropské unie.

⁴ Přírodní katastrofa je považována za závažnou, pokud má za následek přímé škody (v členském státě nebo zemi jednající o přistoupení) ve výši přesahující 3 miliardy EUR (v cenách roku 2011) nebo škody vyšší než 0,6 % hrubého národního důchodu přijímajícího státu. „Regionální přírodní katastrofou“ se rozumí událost, jež má v daném regionu za následek přímé škody přesahující 1,5 % hrubého národního důchodu daného regionu.

že jim nelze čelit pouhým použitím vlastních prostředků. V reakci na šíření nákazy COVID-19 se od dubna roku 2020 rozšířila působnost Fondu solidarity Evropské unie tak, aby se vztahoval i na situace závažného ohrožení veřejného zdraví. Fond by svým účelem měl být především využíván pro:

- obnovu provozuschopnosti infrastruktury a objektů v oblasti energetiky, vodohospodářství, zpracování odpadních vod, telekomunikací, dopravy, zdravotnictví a vzdělávání,
- zajištění okamžité lékařské pomoci a opatření na ochranu obyvatelstva při výskytu závažné krizové situace v oblasti veřejného zdraví,¹
- zajištění dočasného ubytování a financování záchranných služeb tak, aby byly uspokojeny nejnaléhavější potřeby postiženého obyvatelstva,
- realizace opatření k okamžitému zdolání přírodních katastrof, popř. jejich okamžitých dopadů a zajištění ochranných zařízení, zabezpečení opatření k ochraně kulturního a přírodního dědictví,
- vyčištění oblastí postižených katastrofou včetně přírodních zón.²

Podrobnosti o konkrétních podmínkách čerpání peněz z Fondu solidarity jsou zakotveny v Dohodě o implementaci Rozhodnutí Komise³, kterou uzavírá daný postižený 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. Určitou nevýhodou využití finančních prostředků z tohoto zdroje je její „časovost“. Dotace se totiž přiděluje na základě žádosti vlády postiženého státu, která je posuzována nejdříve Evropskou komisí a po jejím kladném verdiktu ji musí odsouhlasit Evropský parlament a Rada EU, což pochopitelně znamená nemalou časovou prodlevu, a to v řádech měsíců. Vedle toho je třeba zdůraznit, že Fond solidarity EU má jistá omezení. Jeho prostředky nejsou určeny na dlouhodobé rekonstrukce, ani nehradí škody vzniklé soukromým osobám a v zásadě se soustřeďuje na nepojistitelné škody.

Diskuse – zhodnocení aktuálního stavu

Jednoznačně nejdůležitějším a stěžejním prvkem v celém systému řešení krizových situací je včasné poskytnutí finančních prostředků na úhradu škod, jak ze strany ÚSC, ÚSÚ, tak i Vlády ČR, vzájemná provázanost a funkčnost tohoto systému včetně efektivně nastaveného systému komunikace mezi jednotlivými orgány státní správy a samosprávy při řešení krizových situací plynoucího z rychlosti rozhodovacích

V případě nejvzdálenějších regionů je tato hranice stanovena na 1 % HDP ve smyslu článku 349 Smlouvy o fungování Evropské Unie

¹ V reakci na šíření nákazy COVID-19 se od 1. dubna 2020 rozšířila působnost Fondu solidarity Evropské unie tak, aby se vztahoval i na situace závažného ohrožení veřejného zdraví.

² *Fakta a čísla o Evropské unii* [online]. [cit. 2021-4-27]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/97/the-solidarity-fund>

³ Sdělení č. 44/2003 Sb. m. s. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Dohody o implementaci Rozhodnutí Komise ze dne 11. prosince 2002, jímž se z Fondu solidarity Evropské unie poskytuje grant k financování nouzových opatření.

procesů orgánů krizového řízení na všech úrovních státní správy a územní samosprávy. Dále lze také konstatovat, že silnou stránkou při plánování rozpočtových krizových rezerv je vlastní zkušenost s řešením krizových situací pracovníků krizového řízení jednotlivých ÚSC.

Za další ze silných stránek můžeme považovat současnou právní úpravu týkající se přípravy a řešení mimořádných událostí nebo krizových situací. Při řešení mimořádných událostí i při řešení krizových situací byly v praxi prověřena téměř všechna ustanovení tzv. krizových zákonů s výjimkou těch, které řeší vznik krizových situací vojenského charakteru. Vyhlašování stavů nebezpečí i nouzových stavů potvrdilo, že celý tento model nastavený platnými právními předpisy je funkční a zajišťuje to podstatné, a to ochranu životů, zdraví, majetku a životního prostředí při vzniku krizových situací. Respondenti dále konstatovali, že jako velké pozitivum hodnotí vzájemnou spolupráci a předávání informací v rámci přípravy a provádění zvláštních rozpočtových rezerv mezi jednotlivými odbornými pracovišti vyšších ÚSC.

Oproti kladům musíme také formulovat slabé stránky zkoumaného systému, kterými jsou především neucelenost a nejednotnost systému tvorby rozpočtových rezerv, roztržitost financování krizového řízení a krizových opatření u jednotlivých územních samosprávných celků. Blokování finančních prostředků, které by mohly být využity např. pro rozvoj územního samosprávného celku. Slabou stránkou může být i netransparentnost při využití finančních prostředků, a to především z důvodu špatného finančního odhadu následků vniklé krizové situace, ale zde je třeba konstatovat, že se tak děje jen v ojedinělých případech.

Jako jednu ze zásadních slabin zkoumaného systému lze označit nejednotnost postupů při přípravě rozpočtu zajišťujícího financování krizových opatření jednotlivých ÚSC, a to z důvodu velice obecné formulace § 25 krizového zákona a chybějící podzákoné právní normy nebo metodické pomůcky, které by tuto oblast konkretizovaly. Provedením analýzy dat z monitoru státní pokladny a komparací rozpočtové položky určené na přípravu řešení krizových situací jednotlivých územních samosprávných celků, jak na úrovni krajů, tak i na úrovni obcí s rozšířenou působností a obcí, je patrné, že některé územní samosprávné celky při vyčleňování jednotlivých částek v předmětné rozpočtové kapitole nepoužívají sice nedostatečná, ale jednotná pravidla a u některých lze dokonce konstatovat, že k této problematice přistupují zcela nezodpovědně.

Z provedených expertních rozhovorů, v rámci výzkumného šetření, vyplynul také jako podstatný negativní jev v nedostatečné metodické podpoře z ústřední správní úrovně, konkrétně nízké metodické pomoci Ministerstva financí, které se roztržitost systému postupu při tvorbě krizových rozpočtových rezerv nesnaží dostatečně odborně řídit. Identifikovanou hrozbou tohoto systému financování se může stát jeho nejednotnost, v případě, že si každý územní samosprávný celek určuje svým uvážením, kolik finančních prostředků vyčlenit na krizové řízení a krizová opatření dle § 25 krizového zákona, má v důsledku vznik nerovných podmínek mezi jednotlivými samosprávnými celky. Na jedné straně územní samosprávný celek, který vyčleňuje malý objem finančních prostředků a primárně spoléhá na finanční pomoc při krizové situaci od státu, a na straně druhé územní samosprávný celek vyčleňující nemalé finanční prostředky na řešení krizových situací, následky krizové situace si financuje ze svého rozpočtu. V tomto spočívá výše uvedená nerovnost.

Hrozbou v systému může být i vznik větších škod v důsledku nedostatku vyčleněných finančních prostředků v počáteční fázi řešení krizových situací a také zvyšování chaosu vyplývající ze špatných rozhodnutí odpovědných pracovníků krizového řízení v důsledku nedostatku finančních prostředků. Další hrozbou je následná nejistota v rozhodování orgánů krizového řízení v rámci zabezpečení v oblasti ochrany obyvatelstva a jeho majetku. Naopak jako příležitost, která vede k větší efektivitě využití finančních prostředků územních rozpočtů, by v první řadě měla přispět aktualizace právních norem (novela krizového zákona, novela vyhlášky o rozpočtové skladbě, případně vznik metodiky), která by určila zavedení nového/aktualizovaného systému financování v oblasti krizového řízení a krizových opatření a určila by tak jasná pravidla pro krizové pracovníky, kteří mají plánování rozpočtových prostředků ve svých pracovních náplních a zajistila by tak rovná pravidla pro všechny územní samosprávné celky v oblasti krizových opatření a krizového řízení. Další příležitostí k optimalizaci zkoumané problematiky by mělo být zlepšení v metodické podpory oblasti finanční přípravy na řešení mimořádných událostí nebo krizových situací.

Závěr

V kontextu zjištění učiněných ve výzkumu disertační práce „*Finanční management ve veřejné správě*“, lze akcentovat fakt, že finanční management v oblasti krizového řízení je v současné době, kdy se neustále setkáváme s nárůstem různých druhů mimořádných a krizových situací, jako jsou např. povodně, větrné smrště, sesuvy půdy, zemětřesení, ale i nově přichozí hrozby v podobě celosvětových epidemií vysoce nakažlivých nemocí, je stále více aktuálním tématem. Tyto nepříznivé situace je nutné řešit a připravit se na ně a k jejich řešení je stále větší společenský požadavek na efektivní využití všech dostupných sil a prostředků. Z pohledu veřejných financí je tvorba i realizace rozpočtových rezerv pro krizové řízení podmíněna aktuální bezpečnostní situací a mírou rizika z působení různých faktorů jakými jsou např. demografické jevy, klimatické jevy aj. Jejich uvědomění si a finanční ohodnocení se promítá do konkrétních nástrojů, aktivit i disponibilních finančních prostředků. Tyto skutečnosti však znesnadňují analýzu účelnosti a hospodárnosti rozpočtových rezerv pro krizové řízení.

Dalším faktorem, který znesnadňuje analýzu, je samotný charakter této veřejné služby, jenž má ochranný užitek, který se realizuje až v momentě dopadu krizového situace. Prizmatem těchto skutečností lze pochopit, proč odpovědné orgány obcí, obcí s rozšířenou působností nebo krajů, které s určitou pravidelností musí čelit následkům krizové situace, přistupují k vytváření povinné rozpočtové rezervy odpovědněji než orgány těch ÚSC, na jejichž správním území je řešení následků nepříznivých situací z dlouhodobého hlediska minimální. Předložený odborný text svými zjištěními zdůrazňuje skutečnost, že pro dlouhodobé, komplexní řešení bezpečnosti, by bylo žádoucí zavedení a vypracování formalizovaného (standardizovaného) přístupu k alokaci finančních zdrojů v návaznosti na analýzu rizik daného teritoria s jejich následným uplatněním v procesu tvorby finančního rozpočtu ÚSC. Tento přístup může přispět ke zvýšení úrovně ochrany obyvatelstva v případě závažných mimořádných událostí a krizových situací.

Seznam použitých zkratk

ČR – Česká republika

ČNB – Česká národní banka

EUSF – Fond solidarity EU

HOPKS – Hospodářská opatření pro krizové stavy

HZS – Hasičský záchranný sbor

JSDHO – Jednotka sboru dobrovolných hasičů obce

IZS – Integrovaný záchranný systém

KS – Krizový stav

KÚ – Krajský úřad

MF – Ministerstvo financí

MV – GR HZS – Ministerstvo vnitra – Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru

MŽP – Ministerstvo životního prostředí

ND – Nezbytná dodávka

NV – Nařízení vlády

SR – Státní rozpočet

ÚSC – Územně samosprávný celek

ÚSÚ – Ústřední správní úřad

VPS – Všeobecná pokladní správa

VRR – Vládní rozpočtová rezerva

Literatura

ANTUŠÁK, Emil a Josef VILÁŠEK. *Základy teorie krizového managementu*. Vydání první. Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, 2016. 130 s. ISBN 978-80-246-3443-2.

ANTUŠÁK, Emil. *Krizový management: hrozby - krize - příležitosti*. Vydání 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009. 395 s. ISBN 978-80-7357-488-8.

ANTUŠÁK, Emil a Zdeněk KOPECKÝ. *Krizový management, Krizová komunikace*. Vydání 2. Praha: Nakladatelství Oeconomica, 2005. ISBN 80-245-0945-8.

BALABÁN, Miloš a Libor STEJSKAL. *Kapitoly o bezpečnosti. 2. změněné a doplněné vydání*. Praha: Karolinum, 2010. 483 s. ISBN 978-80-246-1863-0.

BALABÁN, Miloš; DUCHEK, Jan a Libor STEJSKAL. *Kapitoly o bezpečnosti*. Praha: Karolinum, 2007. 428 s. ISBN 978-80-246-1440-3.

BALABÁN, Miloš a Bohuslav PERNICA. *Bezpečnostní systém ČR: problémy a výzvy*. Vydání první. Praha: nakladatelství Karolinum, 2015. 310 s. ISBN 978-80-246-3150-9.

BAJURA, Jan a kol. *Soukromoprávní a veřejnoprávní aspekty zkoumání bezpečnosti* = Private and Public Law Aspects of Security Research. Aut. Jan Bajura a kol. [= kromě jiných i Zbyněk Flekal, Václav Mastný, Vladimír Plecítý, Josef Salač, Michal Skřejpek, Jan Tryzna, Jiří Víšek]. Praha: Policejní akademie ČR v Praze, 2017. 217 s. Kapitola 195–209. ISBN 978-80-7251-478-6.

- BOGNER, Alexander; LITTIG, Beate and Wolfgang MENZ. *Interviewing experts*. Palgrave Macmillan UK, 2009. ISBN 978-0-230-22019-5.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole a Jaap de WILDE. *Bezpečnost – Nový rámec pro analýzu*. Brno: Centrum strategických studií, 2005. 267 s. ISBN 80-903333-6-2.
- ČASTORÁL, Zdeněk. *Management kvality a výkonnosti*. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2015. 140 s. ISBN 978-80-7452-101-0.
- ČASTORÁL, Zdeněk. *Základy moderního managementu. Druhé, aktualizované vydání*. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2016. 216 s. ISBN 978-80-7452-129-4.
- ČASTORÁL, Zdeněk. *Management rizik v současných podmínkách. Vydání I*. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2017. 268 s. ISBN 978-80-7452-132-4.
- DISMAN, Miroslav. *Jak se vyrábí sociologická znalost: příručka pro uživatele. 3. vydání*. Praha: Karolinum, 2000. 374 s. ISBN 80-246-0139-7.
- EICHLER, Jan. *Mezinárodní bezpečnost na počátku 21. století. 1. vydání*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky – AVIS, 2006. ISBN 80-7278-326-2.
- FAJKUS, Břetislav. *Filosofie a metodologie vědy: vývoj, současnost a perspektivy*. Praha: Academia, 2005. 336 s. ISBN 80-200-1304-0.
- FOTR, Jiří; ŠVECOVÁ, Lenka; DĚDINA, Jiří; HRŮZOVÁ, Helena a Jiří RICHTER. *Manažerské rozhodování: postupy, metody a nástroje*. Praha: Ekopress, 2006. 409 s. ISBN 80-86929-15-9.
- HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. *Veřejné finance. 2., aktualizované vydání*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, c2010. 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0.
- HÁLEK, Vítězslav. *Krizový management: teorie a praxe. 1. vydání*. Bratislava: DonauMedia, 2008. ISBN 978-808-9364-008.
- HORÁK, Rudolf; KRČ, Miroslav; ONDRUŠ, Radek a Lenka DANIELOVÁ. *Průvodce krizovým řízením pro veřejnou správu*. Praha: Linde. 2004. 407 s. ISBN 80-7201-471-4.
- KERLINOVÁ, Alena a Eva TOMÁŠKOVÁ. *Management veřejné správy. 1. dotisk 1. vydání*. Brno: Masarykova univerzita, 2015. 132 s. Učebnice Právnické fakulty MU, sv. 511. ISBN 978-80-210-6918-3.
- LUKÁŠ, Luděk; HRŮZA, Petr a Milan KNÝ. *Informační management v bezpečnostních složkách. 1. vydání*. Praha: Ministerstvo obrany-agentura vojenských informačních služeb, 2008. 214 s. ISBN 978-80-7278-460-8.
- MASTNÝ, Václav; SVOBODA, Cyril; VÍŠEK, Jiří a kol. *Aktuální výzvy ve světle globálního bezpečnostního prostředí*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2018, s. 170. ISBN 978-80-7251-479-3.
- MLÁDKOVÁ, Ludmila; JEDINÁK, Petr a kol. *Management*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2009. 273 s. ISBN 978-80-7380-230-1.
- MLÁDKOVÁ, Ludmila; JEDINÁK, Petr a kol. *Vybrané aspekty systému řízení státních organizací*. Zlín: VeRBuM 2011. 124 s. ISBN 978-80-87500-10-1.
- NAHODIL, František a kol. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň: 2009. ISBN 978-80-7380-162-5.

- PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-614-1.
- PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance – Teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 644 s. ISBN 978-80-7357-698-1.
- PEKOVÁ, Jitka a kol. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru. 2. vydání*. Praha: ASPI, a.s., 2005. 556 s. ISBN 80-7357-052-1.
- PEKOVÁ, Jitka; PILNÝ, Jaroslav a Marek JETMAR. *Veřejný sektor – řízení a financování. 1. vydání*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-936-4.
- PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe. 3. aktualizované a rozšířené vydání*. 2015. ISBN 978-80-247-5922-7.
- PROCHÁZKOVÁ, Dana. *Analýza a řízení rizik*. Praha: České vysoké učení technické, 2011. 405 s. ISBN 978-80-01-04841-2.
- PROCHÁZKOVÁ, Dana a Bedřich ŠESTÁK. *Řízení bezpečnosti a krizové řízení*. Praha: ČR, 2005. ISBN 80-7251-212-9.
- PROCHÁZKOVÁ, Dana; ŠESTÁK, Bedřich a Lubomír POLÍVKA. *Odezva a obnova*. Praha: PA ČR, 2008. ISBN 978-80-7251-279-9.
- PRŮCHA, Petr. *Veřejná správa a správní právo*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, s. r. o., 2014. 303 s. ISBN 978-80-8677-529-6.
- PAVLÁSEK, Vlastimil; HEJDUKOVÁ, Pavlína a Hana KUNEŠOVÁ. *Veřejné finance a daně*. Plzeň: NAVA, 2008. ISBN 978-80-7211-303-3.
- REKTOŘÍK, Jaroslav a kol. *Krizový management ve veřejné správě, teorie a praxe. 1. vydání*. Praha: Ekopress, s. r. o., 2004. 250 s. ISBN 80-86119-83-1.
- SOUKOPOVÁ, Jana. Příležitosti financování prevence povodní z evropských fondů. In: *Veřejná a soukromá řešení dopadů živelních pohrom v ČR*. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4395-4.
- ŠELEŠOVSKÝ, Jan a Eduard BAKOŠ. *Financování následků přívalových povodní. Finanční a ekologické aspekty krizových situací*. Brno: MU, 2009. ISBN 978-80-210-4997-0.
- URBAN, Lukáš. *Sociologie: klíčová témata a pojmy*. Praha: Grada, 2017. 228 s. ISBN 978-80-247-5774-2.
- URBAN, Rudolf a Eduard BAKOŠ. *Veřejná správa a její fungování v krizových situacích*. Brno: Univerzita obrany, Fakulta ekonomiky a managementu, 2009. 110 s. ISBN 978-80-7231-592-5.
- URBAN, Rudolf; BAKOŠ, Eduard a Aleš KUDLÁK. *Ekonomika a logistika krizových situací v ochraně obyvatelstva II*. Brno: Univerzita obrany, Fakulta ekonomiky a managementu, 2012. ISBN 978-80-7231-912-1.
- VESELÝ, Arnošt a Martin NEKOLA. (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik: Přístupy, metody a praxe. 1. vydání*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2007. ISBN 978-80-86429-75-5.
- VILÁŠEK, Josef; FIALA, Miloš a David VONDRÁŠEK. *Integrovaný záchranný systém ČR na počátku 21. století*. Praha: Karolinum, 2014. ISBN 978-80-246-2477-8.
- VÍŠEK, Jiří a kol. *Ochrana civilního obyvatelstva v globálním měřítku*. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2013. 244 s. ISBN 978-80-7452-030-3.

ZUZÁK, Roman a Martina KÖNIGOVÁ. *Krizové řízení podniku. 2. aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: Grada Publishing a.s., 2009. 256 s. ISBN 978-80-247-3156-8.

ZUZÁK, Roman. *Krizové řízení podniku: (dokud ještě není v krizi). 1. vydání*. Praha: Professional Publishing, 2004. 179 s. ISBN 80-86419-74-6.

RESUMÉ

Předmětem analýzy předloženého článku nebylo pouze řešení problematiky financování velmi důležité oblasti krizového řízení a krizových opatření v souvislosti s § 25 krizového zákona na úrovni státní správy a územní samosprávy, která patří vzhledem ke svému účelu rychlé finanční pomoci k nejzákladnějším, ale také podat komplexní pohled na možnosti řízení financí ve všech fázích řešení následků daných vzniklou krizovou situací. Všechny uvedené fáze mají společný cíl, minimalizaci negativních dopadů možných mimořádných událostí, snadnější a rychlejší řešení krizových situací. K jeho realizaci je přijata celá řada legislativních dokumentů, věcných opatření a finančních nástrojů, které spadají pod veřejnou politiku bezpečnosti státu a jsou realizovány a zabezpečovány pomocí veřejných programů.

Klíčová slova: Veřejné finance, veřejné rozpočty, veřejná správa, územně samosprávné celky, krize, krizové řízení, krizová situace.

SUMMARY

ŠULA, Radek: *THE FINANCIAL MANAGEMENT IN SOLVING EMERGENCIES AND CRISIS SITUATIONS*

The subject of the analysis of the presented article was not only to address the issue of financing a very important area of crisis management and crisis measures in connection with § 25 of the Crisis Act at the level of the state administration and local self-government, which is one of the most basic issues due to its purpose of possibilities of financial management in all phases of solving the consequences stemming from the crisis situation. All these phases have a common goal, minimizing the negative impacts of possible emergencies, easier and faster solution of crisis situations. A number of legislative documents, matter-of-fact measures and financial instruments have been adopted for its implementation. They fall under the public policy of state security and are implemented and provided through public programs.

Keywords: Public finance, public budgets, public administration, territorial self-governing units, crisis, crisis management, crisis situation.

