

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

Finanční management při řešení mimořádných událostí a krizových situací II

Úvodní slovo

Předkládaný článek navazuje a svým obsahem rozvíjí a konkretizuje přehledový článek „**Finanční management při řešení mimořádných událostí a krizových situací**“, který byl autorem uveřejněn v rámci předchozího vydání Bezpečnostní teorie a praxe. Cílem předloženého článku je analyzovat a komparovat plánování finančních prostředků na přípravu řešení krizových situací dle § 25 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení ve vybraných krajích a obcích s rozšířenou působností (dále také ORP), provedením analýzy současného stavu v návaznosti na platnou legislativu České republiky, porovnání výdajů schváleného rozpočtu jednotlivých krajů a vybraných ORP v návaznosti na tvorbu povinné finanční rezervy pro řešení krizových situací. Dále je posuzováno, zda je tato finanční rezerva dostatečná v porovnání s výší škod na majetku krajů. Pomocí analýzy statistických údajů Ministerstva financí (dále také MF) týkajících se financování krizových opatření v ČR zjistit a popsat trendy v této oblasti. Jako výsledek výzkumu jsou definovány problematické oblasti, které je třeba v rámci systému tvorby krizových rozpočtových rezerv řešit.

Analýza současné praxe

Celkové finanční hospodaření územních samosprávných celků, zejména jeho rozsah, je ovlivněno velikostí územně samosprávného celku (dále také ÚSC), počtem obyvatel, charakterem místní a regionální ekonomiky a dalšími faktory. Základním nástrojem finančního hospodaření ÚSC je jeho roční rozpočet a rozpočtový výhled. V rámci svého rozpočtu se ÚSC podílí na financování krizových opatření v souladu s rozhodnutím zastupitelstva ÚSC, které schvaluje výši jednotlivých kapitol obecního či krajského rozpočtu.

Krizový management jednotlivých ÚSC každoročně diskutuje otázku, jak velkou podporu ve svém rozpočtu má mít obec nebo kraj k zajištění opatření krizových situací detekovaných analýzou ohrožení na svém území. ÚSC v rámci svých řídicích systémů by měly eliminovat rizika plynoucí ze specifík a charakteristiky spravovaných územních obvodů. Jedním z rozhodujících nástrojů, kterými lze účinně ovlivňovat řešení krizových situací, tj. i vlastní ochranu obyvatelstva jsou právě jejich rozpočty. Pro ilustraci jsou níže uvedena některá krizová opatření, která jsou řešená v návaznosti na výši finančních prostředků, jde například o:

- evakuaci 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 nebo služeb k řešení krizových situací, skladování materiálních prostředků ve svých prostorách atp.

Finanční zabezpečení krizových opatření, potažmo ochrany obyvatelstva, je součástí výdajové části rozpočtu. Její struktura je detailně stanovena a všeobecně popsána ve vyhlášce Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě. V minulosti obecné vymezení deklarovaného postupu indikovalo situace, kdy ÚSC nesprávně vymezil příslušný paragraf nebo položku k čerpání zdrojů. Každý rozpočet je autonomní, svým způsobem originální a bez odborného upřesnění může generovat řadu nezávislých přístupů více či méně řešících naplňování povinností stanovených samosprávě zákonem v návaznosti na zabezpečování řešení krizových situací.

Od 1. 1. 20219 vstoupila účinnost novela vyhlášky MF o rozpočtové skladbě, která stanovila, ve snaze sjednotit vykazování rezerv na krizová opatření dle rozpočtové skladby, nově paragraf a položku sloužící k tvorbě rezervy na krizová opatření dle § 25 zákona o krizovém řízení:

- § 5213 použijí ÚSC k zařazení výdajů potřebných k zajištění přípravy na krizové situace a na řešení krizových situací a odstraňování jejich následků. Rozpočet těchto výdajů kraje a obce v druhovém třídění zařazují na položku 5903.
- Položku 5903 použijí ÚSC k zařazení skutečných výdajů na přípravu, řešení a odstraňování následků krizové situace. **Zákon o krizovém řízení nicméně nestanoví přímo ani návodem** (metodickým pokynem), v jaké výši je nutné rezervu na krizová opatření vytvořit. Je tedy pouze na úvaze jednotlivých ÚSC, v jaké výši si rezervu vytvoří.

Následující část článku se již zabývá praktickým zkoumáním řešené problematiky vzhledem k předchozímu definování stěžejních oblastí spojených s plánováním a tvorbou rozpočtové rezervy na řešení krizových situací a odstraňování jejich následků. Mezi významné ukazatele, které jsou důležité k provedení analýzy současného stavu, patří:

- základní geografické a demografické údaje,
- přehled o vyhlášených krizových stavech na území ČR,
- přehledy o celkových nákladech poskytnutých finančních prostředků vybrané krizové situace (povodně v roce 2013) v tzv. **první etapě** odstraňování bezprostředních následků krizové situace, ale i v **následné etapě** financování obnovy území,
- dalším významným indikátorem je podíl škod vybrané krizové situace na majetku v jednotlivých krajích podle vlastníka,
- objem finančních prostředků rozpočtové rezervy vybraných krajů a obcí s rozšířenou pravomocí na řešení krizových situací za sledované období.

Tab. 1 Základní geografické a demografické údaje – Kraje 2020 (zdroj ČSÚ, vlastní zpracování)

Název kraje	Počet obyvatel	Rozloha v km ²
Hlavní město Praha	1 335 084	496,1
Středočeský kraj	1 397 997	11 016,1
Jihočeský kraj	643 551	10 058
Plzeňský kraj	591 041	7 561
Karlovarský kraj	293 311	3 314,3
Ústecký kraj	817 004	5 334,6
Liberecký kraj	442 476	3 163,4
Královéhradecký kraj	550 803	4 759
Pardubický kraj	522 856	4 518,9
Kraj Vysočina	508 852	6 795,6
Jihomoravský kraj	1 195 327	7 195,1
Olomoucký kraj	630 522	5 266,9
Zlínský kraj	580 119	3 963
Moravskoslezský kraj	1 192 834	5 427,6

Pozn.: tučně zvýrazněné kraje byly osloveny v rámci výzkumného projektu.

Tab. 2 Přehled vyhlášených Krizových stavů na území ČR (zdroj web HZS ČR, vlastní zpracování)

Rok	Krizový stav	Důvod vyhlášení	Kraj, pro jehož území byl vyhlášen KS
2002	Stav nebezpečí	Povodně	JMK, VYS, USK
2002	Nouzový stav	Povodně	HMP, SCK, JCK, PLK, KVK, USK
2004	Stav nebezpečí	Sesuv skalního masivu	JMK
2004	Stav nebezpečí	Odstraňování následků živelní pohromy	OLK
2005	Stav nebezpečí	Porucha vodního díla	VYS
2006	Stav nebezpečí	Povodně	ZLK, JMK, USK, OLK, PCK, JCK, SCK, PLK,
2006	Nouzový stav	Povodně	JCK, SCK, ZLK, JMK, OLK, USK, PCK
2006	Stav nebezpečí	Sesuv skalního masivu	PCK
2006	Stav nebezpečí	Likvidace nebezpečných látek	KHK
2007	Nouzový stav	Orkán Kyrill	JCK, PLK, KVK, VYS, LBK, KHK, MSK, SCK
2009	Stav nebezpečí	Povodně	JCK, MSK, OLK, USK
2010	Stav nebezpečí	Povodně	OLK, ZLK, MSK, JMK, USK, LBK
2013	Stav nebezpečí	Povodně	HMP, JCK

2013	Nouzový stav	Povodně	JCK, PLK, SCK, LBK, KHK, USK, HMP
2014	Stav nebezpečí	Sesuv půdy	JMK
2016	Stav nebezpečí	Nelegální sklad nebezpečných látek	JMK
2017	Stav nebezpečí	Africký mor prasat	ZLK
2020	Nouzový stav	Koronavirus SARS-CoV-2	ČR

Z výše uvedené tabulky č. 2 vyplývá, že ve sledovaném období (2002-2020) bylo vyhlášeno třináct stavů nebezpečí a pět nouzových stavů. Nejčastějším důvodem pro jejich vyhlášení bylo z celkového počtu osmnácti krizových situací osm případů rozsáhlých povodní. Mezi nejpostiženější kraje patří s počtem osmi vyhlášených krizových stavů Jihočeský kraj, Ústecký kraj a kraj Jihomoravský. Šest krizových stavů bylo vyhlášeno ve Středočeském a Olomouckém kraji, pět v Plzeňském kraji. Naopak nejméně krizových stavů bylo vyhlášeno v Karlovarském kraji, ostatní kraje řešily následky vzniku krizových situací ve čtyřech případech vyhlášených krizových stavech. Faktor četnosti KS byl důležitým atributem výběru výzkumného vzorku.

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, byla pro potřeby předkládaného článku využita data z povodní v roce 2013,¹ které zasáhly velkou část území ČR (viz tab. 3 až 5). 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. 3 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.

Tab. 4 Celkový souhrn škod způsobených povodněmi v červnu 2013 (zdroj MŽP, vlastní zpracování)

Název kraje	Škody na majetku
Jihočeský	2 012 647 000
Královéhradecký	871 745 000
Liberecký	568 409 000
Plzeňský	279 370 000
Středočeský	4 091 519 000
Ústecký	3 523 108 000
Hl. m. Praha	3 841 484 000
celkem	14 908 912 000

Tab. 5 Podíl škod na majetku v jednotlivých krajích podle vlastníka, způsobných povodněmi 2013 (zdroj MŽP – Vyhodnocení povodní v červnu 2013 – závěrečná souhrnná zpráva, vlastní zpracování)

Název kraje		vlastník					
		stát	kraj	obec	podnikatel. subjekty	fyzické osoby	právnícké osoby nepodnikající
Jihočeský	tis. Kč.	165 251	142 628	1 088 704	531 579	76 727	7 758
	%	8,2	7,1	54,1	26,4	3,8	0,4
Královéhradecký	tis. Kč.	381 194	106 717	248 295	22 339	112 270	930
	%	43,7	12,2	28,5	2,6	12,9	0,1
Liberecký	tis. Kč.	174 925	244 430	145 417	1 460	1 845	332
	%	30,8	43,0	25,6	0,3	0,3	0,1
Plzeňský	tis. Kč.	23 018	91 708	124 496	25 462	9 355	5 331
	%	8,2	32,8	44,6	9,1	3,3	1,9
Středočeský	tis. Kč.	355 429	1 142 528	1 415 814	389 157	731 467	57 125
	%	8,7	27,9	34,6	9,5	17,9	1,4
Ústecký	tis. Kč.	1 027 314	111 267	1 155 786	512 781	707 490	8 470
	%	29,2	3,2	32,8	14,6	20,1	0,2
Hl. m. Praha	tis. Kč.	226 629	0	2 318 393	989 560	213 941	92 961
	%	5,9	0,0	60,4	25,8	5,6	2,4
celkem	tis. Kč.	2 353 760	1 839 278	6 496 905	2 472 338	1 853 095	172 907
	%	15,5	12,1	42,8	16,3	12,2	1,1

Z tabulky 5 lze vyvodit, že téměř polovina škod byla zaznamenána na majetku obcí (42,8 %), a to především na majetku hlavního města Prahy, kde škody na majetku města dosáhly 60 % a na majetku obcí Jihočeského kraje, kde škody dosáhly 54,1 % souhrnu všech škod na jeho správním území. Podle hodnotící zprávy povodní 2013 zpracované ČHMÚ¹ pro MŽP bylo nejvíce postiženou obcí město Terezín (Ústecký

¹ Vyhodnocení povodní v červnu 2013 – závěrečná souhrnná zpráva.

kraj), kde odhad škod přesáhl 921,5 mil. Kč. Analýzou dat z informačního systému Monitor¹ vyplynulo, že město Terezín, které bývá vzhledem ke své geografické poloze ohrožováno povodněmi z řeky Ohře a z řeky Labe, mělo ve svém rozpočtu vyčleněno v rezervě na řešení následků krizových situací pro léta 2019 a 2020 částku 5tis. Kč a pro rok 2021 částku ve výši 10tis. Kč. I když jde o finanční prostředky určené na neodkladné řešení neinvestičních nákladů spojených s krizovou situací, tak lze na tomto příkladu a dalším sběrem a analýzou dat potvrdit trend současné praxe, že i významná část dalších obcí ve svých tzv. krizových rezervách na pokrytí prvotních nákladů převážně alokují částky od 1tis. Kč. do 50tis.Kč, aby tak splnily povinnost, kterou jim ukládá § 25 zákona č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení.

O analýze dat objemu vyčleněných finančních prostředků k zajištění přípravy a na řešení krizových situací v rozpočtech vybraných krajů a ORP bude pojednáno dále v textu článku.

Vyhodnocení získaných statistických dat

Z důvodu, že počátkem roku 2019 vstoupila v účinnost novela vyhlášky MF o rozpočtové skladbě, která dala krajům a obcím povinnost vytvářet finanční rezervu na § 5213 – Krizová opatření, která pokrývá část řešení krizových situací a odstraňování následků krizových situací a položku 5903 – Rezerva na krizová opatření, využívané v rámci § 25 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, tak k ověření současného stavu a trendu vývoje, byla provedena analýza alokace výše diskutovaných výdajů na zabezpečení krizových situací v rámci období 2019 - 2021. Analýze bylo podrobena 13 rozpočtů krajů a 15 rozpočtů ORP v rámci povinné tvorby rozpočtové rezervy na přípravu a řešení krizových situací. Ke zjištění relevantních dat, které jsou předmětem výzkumu a získání přehledu o alokaci finančních prostředků na jednotlivých rozpočtových položkách byl využit **specializovaný informační portál Ministerstva financí Monitor**, pomocí kterého budou konfrontovány podobnosti nebo odlišnosti rozpočtů komparativní metodou. Z těchto dat bude provedena analýza vývoje a současného stavu, podle kterých lze objektivně posoudit finanční zabezpečení krizových opatření vybraných ÚSC.

¹ MONITOR je specializovaný informační portál Ministerstva financí, který umožňuje veřejnosti volný přístup k rozpočtovým a účetním informacím ze všech úrovní státní správy a samosprávy. Prezentované informace pocházejí ze systému Státní pokladny (IISSP – Integrovaný informační systém státní pokladny) a Centrálního systému účetních informací (CSÚIS) a jsou čtvrtletně aktualizovány.

Analýza vyčleněných finančních prostředků k zajištění přípravy a na řešení krizových situací v rozpočtech vybraných krajů a ORP

Tab. 6 Rozpočtová rezerva krajů na řešení krizových situací na rok 2019 (zdroj vlastní výzkum z <https://monitor.statnipokladna.cz/analiza/#>)

Rozpočtová rezerva krajů na řešení krizových situací na rok 2019 (ve vazbě na položku 5903 a paragraf 5213)		
Název kraje/počet obyvatel	Schválený rozpočet/na jednoho obyvatele v Kč	Rozpočet po změnách/na jednoho obyvatele v Kč
Středočeský 1 326 876 obyvatel	500 000 / 0,37	2 000 000 / 1,50
Jihočeský 637 834 obyvatel	0	5 000 000 / 7,8
Plzeňský 576 616 obyvatel	1 000 000 / 1,7	0
Ústecký 822 826 obyvatel	0	10 000 000 / 12,1
Liberecký 439 639 obyvatel	500 000 / 1,1	500 000 / 1,1
Karlovarský 279 828 obyvatel	2 500 000 / 8,9	2 500 000 / 8,9
Královéhradecký 551 421 obyvatel	500 000 / 0,9	500 000 / 0,9
Pardubický 516 149 obyvatel	5 000 000 / 9,6	1 000 000 / 1,9
Kraj Vysočina 509 475 obyvatel	1 000 000 / 1,9	1 000 000 / 1,9
Jihomoravský 1 175 025 obyvatel	0	7 940 000 / 6,7
Olomoucký 634 718 obyvatel	0	196 100 / 0,3
Zlínský 584 676 obyvatel	0	200 000 / 0,34
Moravskoslezský 1 213 311 obyvatel	500 000 / 0,41	500 000 0,41

V tabulce 6 vykazují některé kraje ve sloupci schválený rozpočet nulovou položku, a to z důvodu, že tyto kraje měly již schválené finanční opatření na krizová opatření pro rok 2019 na položce 5901 – nespecifikované rezervy a paragrafu 5212 –

ochrana obyvatelstva. Z tohoto důvodu bylo potřeba, po schválení příslušným orgánem kraje, provést rozpočtové opatření na nově určený paragraf a položku a tímto stanovit vyšší finančních prostředků až v průběhu roku.

Tab. 7 Rozpočtová rezerva krajů na řešení krizových situací na rok 2020 (zdroj vlastní výzkum z <https://monitor.statnipokladna.cz/analyza/#>)

Rozpočtová rezerva krajů na řešení krizových situací na rok 2020 (ve vazbě na položku 5903 a paragraf 5213)		
Název kraje	Schválený rozpočet/na jednoho obyvatele Kč	Rozpočet po změnách/na jednoho obyvatele Kč
Středočeský 1 326 876 obyvatel	500 000 / 0,37	2 500 000 / 1,88
Jihočeský 637 834 obyvatel	5 000 000 / 7,8	57 781 101 / 90,5
Plzeňský 576 616 obyvatel	1 000 000 / 1,7	0
Ústecký 822 826 obyvatel	1 850 000 / 2,2	13 402 275 / 16,2
Liberecký 439 639 obyvatel	500 000 / 1,1	8 000 000 / 18,1
Karlovarský 279 828 obyvatel	2 500 000 / 8,9	0
Královéhradecký 551 421 obyvatel	500 000 / 0,9	105 000 / 0,19
Pardubický 516 149 obyvatel	2 000 000 / 3,87	1 000 000 / 1,9
Kraj Vysočina 509 475 obyvatel	1 000 000 / 1,9	0
Jihomoravský 1 175 025 obyvatel	10 000 000 / 8,5	0
Olomoucký 634 718 obyvatel	4 500 000 / 7,1	0
Zlínský 584 676 obyvatel	200 000 / 0,34	130 816 / 0,22
Moravskoslezský 1 213 311 obyvatel	500 000 / 0,41	0

Tab. 8 Rozpočtová rezerva krajů na řešení krizových situací na rok 2021 (zdroj vlastní výzkum z <https://monitor.statnipokladna.cz/analyza/#>)

Rozpočtová rezerva krajů na řešení krizových situací na rok 2021 (ve vazbě na položku 5903 a paragraf 5213 k 31. 5. 2021)		
Název kraje	Schválený rozpočet/na jednoho obyvatele Kč	Rozpočet po změnách/na jednoho obyvatele Kč
Středočeský	500 000 / 0,37	3 400 000 / 2,56
1 326 876 obyvatel		
Jihočeský	25 000 000 / 39,1	63 908 000 / 100,2
637 834 obyvatel		
Plzeňský	1 000 000 / 1,7	0
576 616 obyvatel		
Ústecký	0	15 500 000 / 18,8
822 826 obyvatel		
Liberecký	500 000 / 1,1	500 000 / 1,1
439 639 obyvatel		
Karlovarský	2 500 000 / 8,9	2 500 000 / 8,9
279 828 obyvatel		
Královéhradecký	500 000 / 0,9	500 000 / 0,9
551 421 obyvatel		
Pardubický	2 000 000 / 3,87	2 000 000 / 3,87
516 149 obyvatel		
Kraj Vysočina	10 000 000 / 8,5	4 526 613 / 8,9
509 475 obyvatel		
Jihomoravský	10 000 000 / 8,5	0
1 175 025 obyvatel		
Olomoucký	6 000 000 / 9,4	3 650 400 / 5,75
634 718 obyvatel		
Zlínský	200 000 / 0,34	0
584 676 obyvatel		
Moravskoslezský	500 000 / 0,41	0
1 213 311 obyvatel		

Z výše uvedených statistických dat je zřejmé, že každý ze sledovaných územních samosprávných celků přistupuje k dané problematice jinak. Mezi jednotlivými alokovanými částkami jsou markantní rozdíly (v rozpětí od 0,34 Kč. do 100 Kč. v přepočtu na jednoho obyvatele kraje). Ze zjištěných hodnot vyplývá, že nejnižší alokovanou částku v rámci sledovaného období ve svém schváleném rozpočtu alokuje Zlínský kraj (200tis. Kč.), naproti tomu nejvyšší přidělenou částku ve schváleném

rozpočtu měl kraj Jihočeský (25 mil. Kč.). Na počet obyvatelstva nejmenší částku **na rok 2020** rozpočtoval Zlínský kraj (0,34 Kč. na jednoho obyvatele), a naopak nejvíce finančních prostředků rozpočtoval Karlovarský kraj (9 Kč. na jednoho obyvatele).

Rozdíly mezi jednotlivými alokovanými částkami jsou velmi výrazné a během běžného rozpočtového období se také značně mění. Jedná se o prováděný přesun finančních prostředků mezi jednotlivými rezervami v rámci celkového rozpočtu kraje. Tento prvek je sjednocující pro všechny zkoumané kraje. Důvodem k těmto rozpočtovým opatřením je především reakce krajů na vznik krizové situace¹ a s tím spojené zvýšené výdaje po vyhlášení krizového stavu, jako důsledek **neochoty jednotlivých krajů držet dlouhodobě ve větším objemu své finanční prostředky na účelově vázané položce (5903)**. S tím úzce souvisí druhý důvod přesunu prostředků z rozpočtové rezervy na řešení krizových situací. Tím je rozhodnutí odpovědných orgánů ÚSC takto alokované a nevyužité finanční prostředky ke konci rozpočtového období formou rozpočtového opatření přesunout k posílení jiné kapitoly v rámci celkového rozpočtu ÚSC.

Tab. 9 Rozpočtová rezerva vybraných ORP na řešení krizových situací na rok 2019 (zdroj vlastní výzkum z <https://monitor.statnipokladna.cz/analyza/#> a ČSÚ)

Rozpočtová rezerva vybraných ORP na řešení krizových situací na rok 2019 (ve vazbě na položku 5903 a paragraf 5213)			
Název kraje	Název ORP/počet obyvatel	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách
Středočeský	Kolín / 31 500	0	150 000
	Mladá Boleslav / 44 327	1 000	1 000
	Kladno / 68 971	100 000	32 000
Jihočeský	Jindřichův Hradec / 21 472	450 000	450 000
	Písek / 30 279	800 000	800 000
	Tábor / 34 453	150 000	91 000
Plzeňský	Klatovy / 22 308	0	224 000
	Nýřany / 6 997	0	100 000
	Rokycany / 14 116	0	67 930
Ústecký	Litoměřice / 23 980	50 000	50 000
	Most / 66 401	0	100 000
	Teplice / 49 514	0	20 000
Olomoucký	Jeseník / 11 204	0	100 000
	Prostějov / 43 725	200 000	200 000
	Šumperk / 26 043	0	20 000

Zdroj: vlastní výzkum

¹ Především je to patrné na přesunech v rozpočtových rezervách v roce 2020 a 2021 z důvodu krizové situace pandemie Onemocnění COVID-19, při které byl vládou ČR vyhlášen Nouzový stav na celé území ČR.

Tab. 10 Rozpočtová rezerva vybraných ORP na řešení krizových situací na rok 2020 (zdroj vlastní výzkum z <https://monitor.statnipokladna.cz/analyza/#>)

Rozpočtová rezerva vybraných ORP na řešení krizových situací na rok 2020 (ve vazbě na položku 5903 a paragraf 5213)			
Název kraje	Název ORP/počet obyvatel	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách
Středočeský	Kolín / 31 500	150 000	583 653
	Mladá Boleslav / 44 327	1 000	0
	Kladno / 68 971	100 000	0
Jihočeský	Jindřichův Hradec / 21 472	450 000	150 000
	Písek / 30 279	850 000	406 000
	Tábor / 34 453	150 000	0
Plzeňský	Klatovy / 22 308	300 000	0
	Nýřany / 6 997	100 000	0
	Rokycany / 14 116	75 000	25 000
Ústecký	Litoměřice / 23 980	50 000	0
	Most / 66 401	100 000	1 890 000
	Teplice / 49 514	20 000	802 728
Olomoucký	Jeseník / 11 204	300 000	0
	Prostějov / 43 725	200 000	0
	Šumperk / 26 043	20 000	317 764

Zdroj vlastní výzkum

Tab. 11 Rozpočtová rezerva vybraných ORP na řešení krizových situací na rok 2021 (zdroj vlastní výzkum z <https://monitor.statnipokladna.cz/analyza/#>)

Rozpočtová rezerva vybraných ORP na řešení krizových situací na rok 2021 (ve vazbě na položku 5903 a paragraf 5213 k 31.5. 2021)			
Název kraje	Název ORP/počet obyvatel	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách
Středočeský	Kolín / 31 500	447 546	447 546
	Mladá Boleslav / 44 327	1 000	1 000
	Kladno / 68 971	100 000	32 000
Jihočeský	Jindřichův Hradec / 21 472	750 000	550 000
	Písek / 30 279	900 000	600 000
	Tábor / 34 453	150 000	90 000
Plzeňský	Klatovy / 22 308	500 000	0
	Nýřany / 6 997	100 000	100 000
	Rokycany / 14 116	75 000	75 000
Ústecký	Litoměřice / 23 980	150 000	0
	Most / 66 401	1 100 000	2 050 000
	Teplice / 49 514	500 000	373 337
Olomoucký	Jeseník / 11 204	300 000	100 000
	Prostějov / 43 725	200 000	200 000
	Šumperk / 26 043	20 000	0

Cílem výše uvedených tabulek je poukázat na nejednotnost, neucelenost a značný rozptyl v rozpočtových rezervách jednotlivých vybraných ÚSC pramenící z nejednoznačného ustanovení § 25 krizového zákona. Na jednotlivých komparovaných případech je patrné, že územní samosprávné celky při vyčleňování jednotlivých částek nepoužívají jednotná pravidla, u některých lze dokonce konstatovat, že k této problematice přistupují zcela nezodpovědně. Z těchto důvodů je **nutné stanovit prostřednictvím úpravy stávajících právních předpisů jednotný a povinný postup.**

Závěr

Na základě výzkumného šetření lze konstatovat, že proces tvorby finančních rezerv na přípravu a řešení krizových situací je oblast složitá a roztráštěná. Z tohoto důvodu je nezbytné nastavit systém přístupu a tvorby finančních rezerv tak, aby byla vytvořena jasná a srozumitelná pravidla. Současné právní předpisy a prováděcí vyhlášky však neřeší konkrétní záležitosti finančního zabezpečení krizových opatření na úrovni územních samospráv. Někteří autoři ve svých publikacích jako řešení dané problematiky navrhuje stanovení určité hodnotové indexace, či hledají východisko pomocí výpočetních postupů (vzorců) složených z koeficientů zohledňující např. míry rizika stanovených krizovými plány k jednotlivým typovým krizovým situacím, počet obyvatelstva, velikost území. Na základě výsledků analýz z provedených řízených rozhovorů s experty na zkoumanou problematiku (v rámci zpracované disertační práce), by bylo dle názoru autora tohoto článku nastavení míry disponibilních finančních prostředků zvláštní rozpočtové rezervy pomocí příslušného matematického vzorce nekonceptní z důvodu alokování většího obnosu finančních prostředků jen na jeden nepředvídatelný účel (vznik krizové situace) a tím by nebyla uplatněna rozpočtová pravidla pro efektivní, hospodárné a účelné využití veřejných finančních prostředků.¹

Na základě výzkumného šetření lze jako doporučení uvažovat novelu vyhlášky Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, která by ve svém důsledku vedla ke změně účtování, resp. rozpočtování zrušením v současnosti jednotlivými ÚSC více či méně používané položky 5903 - Rezerva na krizová opatření. Naopak opětovně, tak jako před novelizací předmětné vyhlášky (2019) by se zavedla povinnost plánovat a vyčleňovat finanční prostředky na řešení krizových opatření na § 6409 – Ostatní činnosti jinde nezařazené a na položku 5901 - Nespecifikované rezervy² s tím, že by tato položka v sobě zahrnovala **konkrétní procentní vyjádření výše alokovaných finančních prostředků**, které by ve svém důsledku bylo možné využít jen v případech, u nichž je znám účel, je pravděpodobné, že nastanou, ale nelze predikovat, kdy v budoucnosti nastanou. Do takovéto kategorizace výdaje, na řešení opatření vzniklé následkem závažné mimořádné situace nebo krizové situace, zcela jistě patří. Zůstatek nevyčerpaných rezerv z této rozpočtové položky, by bylo možné převést do následujícího rozpočtového období. Paragraf 5213 – Krizová opatření by se naplnil prostřednictvím rozpočtového opatření nebo rozpočtové úpravy z položky 5901 až v momentě vzniku mimořádné události nebo krizové situace po schválení

¹ Využití principu 3E – economy, efficiency, effectiveness. Tyto principy jsou definovány např. v § 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.

² Odvětvové rezervy pro řešení nečekaných a nepředvídaných situací.

příslušným orgánem ÚSC (radou nebo zastupitelstvem). Položka 5903 – Rezerva na krizová opatření by byla z vyhlášky vypuštěna.

Návrh na novelizaci položky 5901 vyhlášky Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě:

➤ *položka 5901 Nespecifikované rezervy*

*Použije se jen pro rozpočtování obecných rezerv, které nelze zařadit na specifitější položku. Ve skutečnosti se výdaj zatřídí v souladu se svojí druhovou povahou. **Nespecifikované rezervy se tvoří nejméně ve výši 0,3 % celkových výdajů rozpočtů územních samosprávných celků.***

Návrh faktického procentního vyjádření minimální výše přidělených finančních prostředků vychází z povahy funkce Vládní rozpočtové rezervy.¹ Pro možné uvažování o novelizaci vyhlášky, která by nově zavedla specifikaci minimální výše procentuálního určení (v desetínách procent nebo v celých procentech) na položce 5901, by se v první řadě musel najít politický konsensus mezi zastupiteli Vlády ČR a zastupiteli vyšších i nižších územních samosprávných celků a dále mohl by být předmětem navazujícího výzkumného projektu.

Tab. 12 Příklad Rozpočtových rezerv vybraných krajů před a po navrhovaných změnách

Název kraje	Plánované celkové výdaje v rozpočtu na rok 2021	Rozpočtová rezerva vybraných Krajů na řešení krizových situací na rok 2021 k 31. 5. 2021	Rozpočtová rezerva vybraných Krajů na nespecifikované výdaje podle navrhovaných změn
Jihočeský	21 315 000 000	63 908 000	63 945 000
Ústecký	21 581 021 000	15 500 000	64 743 063
Středočeský	33 145 395 200	3 400 000	99 436 185
Olomoucký	5 956 051 000	3 650 400	17 868 153

Zdroj vlastní výzkum

Lze konstatovat, že územní samosprávy již v současnosti, na základě výzkumných zjištění, větší objem finančních prostředků velice často schvalují ve svém rozpočtu na položce 5901 – Nespecifikovaná rezerva. Tyto finanční prostředky se snaží ÚSC využívat dle principu 3E a v případě aktuálních potřeb jsou prováděny rozpočtové úpravy nebo rozpočtová opatření z této nespecifikované rezervy, mimo jiné také např. na řešení mimořádných událostí nebo krizových situací, čímž dochází k posílení příslušných paragrafů v rozpočtové skladbě, které se těchto situací týkají.

Navrhovaná změna by se pozitivně projevila především v odstranění odlišného přístupu, kdy některé územní samosprávné celky zcela podceňují důležitost rezervy řešící finanční zdroje na krizová opatření a zároveň by také odstranila problém s účelově vázanou alokací finančních prostředků na nepředvídatelné nepříznivé situace.

Jestliže nedojde ke změně současných pravidel, mohlo by dojít k situaci, a podle provedeného výzkumu již i dochází, že by i ostatní územní samosprávné celky

¹ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) § 27.

zaujaly stejný přístup, jako mají ty méně zodpovědné. V této situaci by byla odpovědnost financování krizových opatření zcela přenesena na stát a stala by se tak pouze zátěží státního rozpočtu. Princip přenesené působnosti by v tomto případě přestal zcela postrádat smysl.

Seznam použitých zkratk

ČR – Česká republika
HZS – Hasičský záchranný sbor
IZS – Integrovaný záchranný systém
KS – Krizový stav
KÚ – Krajský úřad
MF – Ministerstvo financí
MŽP – Ministerstvo životního prostředí
NV – Nařízení vlády
ORP – Obec s rozšířenou působností
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.* Vyd. 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; MENZ, Wolfgang. *Interviewing experts.* Palgrave Macmillan UK, 2009. ISBN 978-0-230-22019-5.

- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; de WILDE, Jaap. *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. vyd.* 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, J., HRŮZOVÁ, Helena a J. 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 KNY. *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 světě 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.
- REKTORČÍK, 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 Brno, 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

Cílem předloženého článku bylo analyzovat a komparovat plánování finančních prostředků na přípravu řešení krizových situací dle § 25 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení ve vybraných krajích a obcích s rozšířenou působností, provedením analýzy současného stavu v návaznosti na platnou legislativu České republiky, porovnání výdajů schváleného rozpočtu jednotlivých krajů a vybraných ORP v návaznosti na tvorbu povinné finanční rezervy pro řešení krizových situací. Dále posoudit, zda je tato finanční rezerva dostatečná v porovnání s výší škod na majetku krajů. Pomocí analýzy statistických údajů Ministerstva financí týkajících se financování krizových opatření v ČR zjistit a popsat trendy v této oblasti a definovat problematické oblasti, které je třeba v rámci systému tvorby krizových rozpočtových rezerv řešit.

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

SUMMARY

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

The aim of the presented article was to analyse and compare the planning of financial resources for the preparation of dealing with crisis situations according to Section 25 of Act No. 240/2000 Coll., on crisis management, in selected regions and municipalities with extended powers, analysing the current situation in connection with the applicable legislation of the Czech Republic, comparing expenditures of the approved budget of individual regions and selected MEPs in connection with the creation of a mandatory financial reserve for resolving crisis situations, further to assess whether this financial reserve is sufficient in comparison with the amount of damage to regional property, and using the analysis of statistical data of the Ministry of Finance concerning the financing of crisis measures in the Czech Republic, to identify and describe trends in this area and define problematic areas that need to be addressed within the system of creating crisis budget reserves.

Keywords: public finances, public budgets, financial reserves, public administration, territorial self-governing units, crisis, crisis management, crisis situation.

