

Slovo ekonomů

Krizové řízení ve veřejné správě

JAN ŠELEŠOVSKÝ

Specifickým segmentem řízení ve veřejné správě, který nabyl na aktuálnosti v posledních letech v kontextu s povodněmi v ČR a s nutností čelit potenciálnímu ohrožení ze strany mezinárodního terorismu, je oblast **krizového řízení**. Zahrnuje celou strukturu orgánů státní správy a také územní samosprávy, tj. orgány krajů a obcí. Dotýká se však i podnikatelské sféry, neziskových organizací i všech občanů. Za krizových situací je hlavní důraz kladen na činnost výkonných složek státu. Jejich akceschopnost je rozhodujícím faktorem pro zvládnutí krizového období.

Krizové řízení ve veřejné správě lze pojímat jako proces, ale také jako množinu souvisejících programů. Veřejný program pro krizové řízení, přes svou komplexnost a rozsáhlost, vychází z **veřejné politiky bezpečnosti státu**, ve které představuje jeden z jejích klíčových prvků, nástrojů či směrů její realizace. Jeho cílem je předcházet a čelit krizovým stavům včetně odstraňování a zmírňování jejich následků. Veřejný program pro krizové řízení, jako konkretizace dílčí veřejné politiky průřezového typu, zahrnuje zvláštní soubor definovaných a strukturovaných cílů, postupných kroků a metod, souvisejících manažerských procedur, disponibilních prostředků a schémat financování.

Krizové řízení ve veřejné správě lze vymezit z různých hledisek. Tento příspěvek se soustřeďuje na finanční souvislosti krizového řízení a příslušnou legislativní bázi. Z aspektu veřejných financí definujeme veřejný program pro krizové řízení jako široce koncipovaný program pokrývající vertikálně i horizontálně strukturu veřejné správy, promítající se v několika kapitolách státního rozpočtu, v rozpočtech krajů a obcí, případně rozpočtů státních fondů a vládních agentur. Zahrnuje běžné i kapitálové výdaje veřejných rozpočtů včetně programů reprodukce majetku zařazených v Informačním systému programového financování (ISPROFIN).

Identifikace veřejných programů pro krizové řízení je dána nejen jejich složitou strukturou, ale také překrýváním s jinými segmenty veřejných programů. Mnohé prvky programů nebo i celé podprogramy mají víceúčelový charakter a nelze je vždy jednoznačně přiřadit k tomu či onomu programu. Např. mnohým jiným programům či podprogramům v oblasti, zdravotnictví, školství, veřejné správy apod. je imanentní i potenciální význam pro segment krizových stavů.

Dalším faktorem vstupujícím do tvorby i realizace programu pro krizové řízení je aktuální bezpečnostní situace a **míra rizik**, resp. jejich uvědomění či „ocenení“ promítající se v konkrétních nástrojích, aktivitách i dis-

ponibilní fiskální kapacitě. Jde o determinanty mezinárodně politické povahy, o vnitřní bezpečnostní situaci, demografické i klimatické jevy, tvar a strukturu národního hospodářství, zejména zaměření výrobních odvětví, hospodářské i politické cykly a další faktory.

Všechny výše uvedené skutečnosti znesnadňují analýzu účelnosti a hospodárnosti programu pro krizové řízení. Složitost analýzy je také dána samou podstatou programu, který je cílově zaměřen na **potenciální veřejné služby** a tím se výrazně odlišuje od většiny veřejných programů s konkrétními produkčními nebo redistribučními záměry. Jde o veřejnou službu s „ochrannými“ užítky, realizovatelnými teprve v momentu dopadu krizového stavu, který má víceméně nahodilý charakter a nahodilou četnost. Uvedené konstatování má samozřejmě relativní platnost, neboť lze vycházet ze statistických zákonitostí. Nicméně jedná se o dlouhodobé časové horizonty.

Adekvátnost daného veřejného programu je tedy prověřována až vlastními akcí, která však nemusí nastat. Do jisté míry lze efektivnost veřejných programů pro krizové řízení testovat simulací prostřednictvím výpočetní techniky a cestou příslušných cvičení, které však mají omezený charakter. Kromě toho lze sledovat parciální podprogramy, z nichž některé mají konkrétní materiální výstupy (např. eliminace lokální havárie, dílčí nasazení techniky a technologie, úroveň zpracovaných plánů apod.). V tomto smyslu je možné sledovat jak účinnost, tak i hospodárnost parciálních podprogramů a využít různé metody a kritéria pro jejich analýzu.

Idea a základní funkce krizového řízení ve veřejné správě vycházejí z Ústavy České republiky a z Ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR. Obecné ústavní preambule jsou dále konkretizovány soustavou zákonů, vyhlášek a nařízení. Klíčové je zejména zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon), zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy, zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, zákon č. 239/2000 Sb. o integrovaném záchranném systému, zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru, dále pak kompetenční zákon (2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR), zákon o krajích, zákon o obcích, o hlavním městě Praze, rozpočtová pravidla i rozpočtová pravidla pro územní samosprávu.

Důležité pro pochopení krizového řízení ve veřejné správě je vymezení relevantních pojmů, ze kterých je nezbytné při analýze připravených a realizovaných veřejných programů vycházet. **Krizovým stavem** (situací) se podle § 2 odst. c) krizového zákon, rozumí mimořádná událost, při níž je vyhlášen stav nebezpečí nebo nouzový stav nebo stav ohrožení státu. Znění § 1 z.č. 241/2000 Sb. o hospodářských opatřeních pro krizové stavy dále doplňuje krizový stav ještě o kategorii válečného stavu. Ne každá mimořádná událost vyvolá potřeby vyhlášení krizového stavu. Rozlišování je významné nejen z hlediska věcných činností, opatření, rozhodování

vacích procedur a algoritmů, ale také z hlediska financování a použití příslušného daňového a sociálního instrumentaria v době, kdy **není vyhlášen** krizový stav, a v době **po vyhlášení** krizových stavů. Mají-li být uplatněny některé mimořádné nástroje, je nezbytné využívat možnosti dané krizovými zákony a **vyhlásit příslušné stupně krizových stavů**. Proto také vláda při povodních v Čechách v roce 2002 vyhlásila nouzový stav pro pět krajů postižených povodněmi.

Základní normu pro financování výdajů krizového řízení představuje zákon č. 218/2000 Sb. o **rozpočtových pravidlech**. Je v něm vymezena funkce MF ČR při vyhlášení některých krizových stavů. Ministerstvo financí spravuje také kapitolu Všeobecná pokladní správa, ve které jsou obsaženy potenciální zdroje pro řešení krizových situací.

Krizový zákon (240/2000 Sb.) řeší finanční zabezpečení krizových opatření na běžný rozpočtový rok a zároveň použití rezerv finančních prostředků na řešení krizových situací z vládní rozpočtové rezervy vyčleněné v kapitole Všeobecná pokladní správa. V souladu se zákonem lze za nouzového stavu a stavu ohrožení státu přiměřeně použít ustanovení o osvobození od dovozního cla. **Zákon o hospodářských opatřeních pro krizové stavy** (241/2000 Sb.) řeší ve svých ustanoveních zejména regulační opatření, doplnění daňových zákonů, zákonů o správních a soudních poplatcích. **Zákon o integrovaném záchranném systému** (239/2000 Sb.) řeší jak náhrady škod, tak finanční zabezpečení integrovaného záchranného systému. Do zákona je komplexně zapracována problematika ochrany obyvatelstva včetně civilní ochrany.

Významný je také **zákon o státní pomoci při obnově území** (12/2002). V zákoně se stanoví zásady pro poskytování státní finanční pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou. Pokud došlo k narušení základních funkcí území v důsledku živelní nebo jiné pohromy, která je mimořádnou událostí, na základě níž byl vyhlášen stav nebezpečí nebo nouzový stav, může stát poskytnout krajům, obcím, dalším právnickým osobám, s výjimkou právnických osob hospodařících s majetkem státu, a fyzickým osobám státní pomoc na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území.

Státní pomoc může být poskytnuta, pokud dotčená osoba doloží způsobem stanoveným nařízením vlády, že není schopna vlastními prostředky obnovit majetek sloužící k zabezpečení základních funkcí v území. Státní pomoc lze poskytnout až do výše nákladů, jež je nezbytné vynaložit na obnovu majetku poškozeného pohromou nebo na pořízení nového majetku, který bude plnit tutéž základní funkci jako majetek zničený pohromou. Na poskytnutí státní pomoci není právní nárok. Při poskytování státní pomoci se postupuje podle **zákona o veřejné podpoře** (zákon č. 59/2000 Sb.). Státní pomoc na obnovu nebo pořízení téhož majetku poškozeného nebo zničeného určitou pohromou lze poskytnout pouze jednorázově na základě rozhodnutí jednoho z ministerstev určených ve strategii obnovy území.

Majetkem sloužícím k zabezpečení základních funkcí v území je majetek ve vlastnictví dotčených osob, který bezprostředně slouží zejména k zabezpečení dopravní obslužnosti, veřejných telekomunikačních a poštovních služeb, zdravotnických, sociálních a školských služeb, bydlení, zásobování vodou, elektrickou energií, plynem, energetickými surovinami, potravinami, léky a krmivy pro živočišnou výrobu, odvádění odpadních vod, likvidace komunálního odpadu.

Kraj, v jehož územním obvodu došlo k narušení základních funkcí v důsledku pohromy, v přenesené působnosti vypracuje přehled o předběžném odhadu nákladů na obnovu majetku sloužícího k zabezpečení základních funkcí v území a předloží jej Ministerstvu financí do 7 dnů od uplynutí doby, na kterou byl stav nebezpečí nebo nouzový stav vyhlášen, nebo od zrušení těchto stavů před uplynutím doby, na kterou byly tyto stavy vyhlášeny. Při přípravě přehledu si kraj může vyžádat spolupráci pověřeného obecního úřadu, v jehož správním obvodu došlo k narušení základních funkcí pohromou.

Na základě vyžádání **Ministerstva pro místní rozvoj** a ve lhůtě jím stanovené předloží kraje a obce, v jejichž územních obvodech došlo k narušení základních funkcí v důsledku pohromy, stanovisko, v němž uvedou, v jaké míře jsou schopny z vlastních rozpočtů pomoci jiným dotčeným osobám, informaci o opatřeních obsažených v jimi zpracovaných krizových plánech a uplatněných v období stavu nebezpečí nebo nouzového stavu, z nichž je třeba dále vycházet při obnově území.

Ministerstvo pro místní rozvoj¹ ve spolupráci s **Ministerstvem financí** zpracuje na základě předaných podkladů návrh strategie obnovy území, který obsahuje zejména vymezení území, na jehož obnovu může být státní pomoc poskytnuta, cíle, na jejichž zabezpečení může být státní pomoc poskytnuta, včetně stanovení pořadí jejich důležitosti, určení ministerstev, která budou o poskytnutí státní pomoci rozhodovat, objem finančních prostředků pro určená ministerstva, formy státní pomoci. V případě, že státní pomoc bude poskytována na základě programů, též vymezení těchto programů a určení správců, určení ministerstva nebo kraje odpovídajícího za koordinaci činností.

Návrh strategie obnovy území předloží ministr pro místní rozvoj vládě ke schválení do 20 dnů po uplynutí doby, na kterou byl stav nebezpečí nebo nouzový stav vyhlášen, nebo po zrušení těchto stavů před uplynutím doby, na kterou byly tyto stavy vyhlášeny. Určená ministerstva poskytují státní pomoc na základě nařízení vlády.

Obecně lze využít tyto způsoby **financování krizových situací v ČR** včetně řešení následků škod a obnovy území:

1 Blíže viz zákon 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.

- v rozsahu přidělených prostředků stanovených v jednotlivých kapitolách resortů
- z rozpočtové kapitoly VPS – na řešení krizových situací nebo na finanční zabezpečení integrovaného záchranného systému
- z vládní rozpočtové rezervy
- provedení výdajových restrikcí ve státním rozpočtu
- vydání státních povodňových dluhopisů podle zákona č. 530/1990 Sb., o dluhopisech (bylo např. použito při povodních na Moravě v roce 1997)
- schválení změny salda státního rozpočtu
- daňovými opatřeními (úpravou daňových sazeb některých druhů daní nebo zavedením speciální povodňové daně)
- využití mimorozpočtových zdrojů (ze státních fondů, z privatizačních výnosů apod.)
- pomalejší umořování dluhu (ztráty) v transformačních institucích (Česká konsolidační agentura)
- dary od domácích fyzických a právnických osob
- dary ze zahraničí
- využití předvstupních fondů (PHARE, ISPA, SAPARD)
- využití zvláštního Fondu solidarity EU (na škody z povodní 2002 je např. určeno 4 mld. Kč pro ČR)
- půjčkou ze zahraničí (např. úvěr od Evropské investiční banky byl použit na povodně 2002)
- pojištění (v roce 1997 ze škod cca 63 mld. uhradily pojišťovny asi 10 mld., v roce 2002 ze škod 72 mld. Kč je v řešení v pojišťovnách asi 32 mld. Kč)

Systém krizového řízení ve veřejné správě a připravené veřejné programy pro krizové řízení byly prověřeny povodněmi v ČR v roce 2002. Přestože celkové škody nejsou ještě definitivně dořešeny a příslušné analýzy procesů krizového managementu stále ještě probíhají, je možné poukázat na využití některých programů a zejména relevantních finančních nástrojů. Použité kategorie a jim adekvátní programy lze v zásadě rozčlenit dle cílových skupin na obce, občany a podnikatelské subjekty.

Stát pro obce vyhlásil **tři programy** pod správou Ministerstva pro místní rozvoj ČR. Jednalo se o „Program obnovy venkova“ (pro obce do 3000 obyvatel) s dotacemi na občanskou vybavenost a místní infrastrukturu až do 100 procent celkových nákladů. Dále o program „Obnova a rozvoj vesnic a venkovské infrastruktury“ (pro obce od 3001 obyvatel do 10 tisíc obyvatel) s dotačními tituly na opravu komunikací a místní infrastruktury až do 85 procent celkových nákladů. A konečně „Regionální program rozvoje strukturálně postižených regionů“, který byl určen větším městům včetně Prahy na opravu infrastruktury, a to do 80 procent ná-

kladů. Dále **stát poskytl obcím zdroje** potřebné pro řešení bezprostřední sociální a zejména bytové situace jejich občanů.

Hospodářská komora ČR odhadla škody **na majetku podnikatelů** a ušlém zisku ve výši 20 mld. Kč. Z toho téměř polovina celkových povodňových ztrát se vztahuje na malé a střední firmy, neboť velké společnosti se zpravidla proti vodě lépe technicky chránily a také více využívaly pojištné produkty. Podle odhadu Sdružení podnikatelů ČR bylo záplavami postiženo okolo 30 tisíc malých provozoven a živností. Proto významnou formou pomoci podnikatelům byly opatření přijatá v oblasti **daňové a celní politiky** (různé úlevy a osvobození postižených firem).

Vedle těchto nepřímých nástrojů, které se nejvíce uplatnily v podpoře podnikatelů, byly neméně důležité **programy na přímou podporu**. Např. podpory pro malé a střední podniky postižené povodněmi ze specifického programu Rekonstrukce ČMZR, a. s., zvýhodněné půjčky PGRLF, a. s., postiženým zemědělcům v programech Investice a Provoz, odpuštění ročních splátek úvěrů PF za nájem půdy a další privatizovaný státní majetek a zvýhodnění postižených podnikatelů v programech předvstupních fondů EU (PHARE, ISPA, SAPARD), např. program Obnova pro drobné podnikatele. Výše uvedené příklady nevyčerpávají možnosti financování a použití daňových nástrojů při řešení následků povodní. Další možnosti byly v rukou **obcí a krajů**, které používaly svoje rozpočtové zdroje jak k podpoře občanů, tak i podnikatelských subjektů.

Krizové řízení ve veřejné správě je specifickým segmentem veřejné politiky, který nabyl na aktuálnosti v posledních letech. Povodně v roce 2002 prověřily jeho reálné fungování. Nyní jde nejen o eliminaci škod, ale také o analýzu všech procesů, aby celý systém mohl být zdokonalen a jeho financování se stalo efektivnějším. K tomu slouží také výzkumný úkol řešení Ekonomicko-správní fakultou MU v Brně a zaměřený na financování krizového řízení a analýzu zkušeností z povodní. Kurz krizového řízení ve veřejné správě byl také nově zařazen do denního a kombinovaného studia pro některé obory fakulty. Současně pro zkvalitnění přípravy úředníků územních samosprávných celků byl na škole podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, akreditován příslušný vzdělávací program v rámci založeného Institutu veřejné správy ESF MU².

2 Blíže viz webová stránka ESF MU.