POROVNANIE PRÍSTUPOV VYBRANÝCH KRAJÍN EURÓPSKEJ ÚNIE PRI KOMPENZÁCII POVODŇOVÝCH ŠKÔD

Ján Havko [1], Jozef Klučka [2]

ABSTRAKT
Globálnym trendom je častejší výskyt extrémov počasia v dôsledku globálneho otepľovania. Jedným z prejavov počasia je aj výskyt povodní, ktoré sú chápane ako negatívny jav ohrozujúci život, zdravie a majetok. Európske krajiny aplikujú rôzne prístupy pri riešení škôd spôsobených povodňami na majetku obyvateľstva. V článku sú jednotlivé prístupy porovnané z hľadiska zapojenia štátu do procesu odškodňovania poškodených obyvateľov. Zároveň je rozobraná miera penetrácie poistného trhu proti povodniam vo vybraných krajinách.

Kľúčové slová: povodne, povodňové škody, kompenzácie štátu, penetrácia poistného trhu

ABSTRACT
The global trend is the more frequent occurrence of extremes weather condition due to global warming. One of extremes weather condition is the occurrence of floods, which are viewed as a negative event threatening the life, health and property. European countries apply different approaches in dealing with floods damages on property of inhabitants. The paper compared the different approaches in terms of the state involvement in the damage compensation process. In paper is also explained penetration rate of insurance market against flooding in of chosen countries.

Key words: floods, floods damages, compensation of the state, insurance market penetration

[1] Ján Havko, Ing. Katedra krízového manažmentu, Fakulta bezpečnostného inžinierstva, Žilinská univerzita v Žiline, Ul. 1.mája 32, 010 26 Žilina, +421 41 513 6720, Jan.Havko@fbi.uniza.sk
[2] Jozef Klučka, doc. Ing. PhD., Katedra krízového manažmentu, Fakulta bezpečnostného inžinierstva, Žilinská univerzita v Žiline, Ul. 1.mája 32, 010 26 Žilina, +421 41 513 6706, Jozef.Klucka@fbi.uniza.sk

1 ÚVOD

Jedným zo základných rozporov v spoločnosti je vzťah človeka a prírody. Prírodné sily ohrozujú človeka od nepamäti. S rozvojom ľudskej spoločnosti sme si prírodu stále viac prispôsobovali a ničili. Ľudstvo svojou činnosťou ovplyvnilo vznik globálneho otepľovania, ktoré prispieva k zmene klímy a vzniku stále väčších extrémov počasia. Medzi tieto prejavy zaraďujeme rôzne „vlny“ tepla a sucha alebo naopak časté zrážky s vysokou intenzitou. Zvýšená miera zrážok spôsobuje častejšie povodne s ničivejšími dôsledkami.

Povodeň je prejavom ničivých prírodných síl, ktoré svojimi účinkami negatívne pôsobia na život, zdravie, majetok a životné prostredie. Povodňou je dočasné zaplavenie územia, ktoré zvyčajne nie je zaliate vodou. Povodne sú klasifikované ako živelné pohromy podľa zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane [1]. Škody ktoré vyvolajú povodne môžeme deliť na škody na živote, zdraví, životnom prostredí a majetku.

Škody na zdraví a životoch obyvateľov, sú zapríčinené hlavne zlyhaním technológií a ľudského faktora. V dobe moderných predpovedných a varovných systémov by sme im mali vedieť efektívnejšie zabrániť. Škody na životnom prostredí, nevyplývajú zo samotného priebehu povodne (sú súčasťou prírody od nepamäti), ale z lokalizácie ľudských stavieb v ohrozených oblastiach. Povodne svojimi deštrukčnými účinkami ničia infraštruktúru, stavby a poľnohospodárske plodiny. Tieto škody sú relatívne jednoducho kvantifikovateľné na rozdiel od škôd na zdraví, živote resp. životnom prostredí. V článku sa zaoberáme prístupom k odstraňovaniu škôd na majetku vo vybraných krajinách Európskej únie (EÚ).

1 POVODNE NA ÚZEMÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Pre stredoeurópsky región sú typickým javom, ich sila a ničivé účinky, ktoré sa vplyvom rôznych okolností menia. Povodne na území Slovenskej republiky nie sú novým javom. V minulosti mohli byť chápané pozitívne pri zavlažovaní poľnohospodárskych plodín, v súčasnosti majú hlavne negatívny význam. Každoročne postihujú mnoho obcí a miest. Slovensko je hornatá krajina, kde hlavne vplyvom prívalových dažďov v letnom období dochádza k akumulácii veľkého množstva vody v dolinách. Vstrebávanie prebytočnej vody lesným porastov vplyvom ľudskej činnosti nie je dostatočné. Povodne postihujú Slovensko aj pri topení snehov, kde kapacita vodných nádrží a riečnych korýt nemusí stačiť, hlavne pri rýchlom oteplení. Povodne spôsobujú na našom území škody značného významu. Najvýraznejšie škody spôsobili povodne v roku 2010. Kde bolo zaplavené územie o rozlohe 103 006 hektárov [2], čo predstavuje približne 2,1 % územia Slovenskej republiky. V tabuľke č. 1 vidíme výšku škôd po povodniach v rokoch 1996 – 2014. Pričom rok 2012 a 2013 sú špecifické v tom, že za rok 2012 bola vydaná iba súhrnná správa za obdobie január až august. Obdobie september až december 2012 bolo zahrnuté do správy za rok 2013.

Tabuľka 1 Výška škôd a povodňových prác v rokoch 1996-2014.

Rok	Povodňové zabezpečovacie práce	Povodňové záchranné práce	Zabezpečovacie a záchranné práce spolu	Povodňové škody	Práce a škody spolu
1996	139 780	669 886	809 666	56 482 274	57 291 941
1997	1 400 783	3 561 707	4 962 491	77 414 858	82 377 348
1998	1 286 596	3 942 475	5 229 071	33 208 923	38 437 994
1999	2 160 725	2 327 259	4 487 984	152 427 737	156 915 721
2000	1 843 590	295 293	2 138 883	40 967 636	43 106 519
2001	1 065 857	1 895 107	2 960 964	65 081 126	68 042 090
2002	1 664 177	1 927 073	3 591 250	50 644 394	54 235 644
2003	139 315	188 774	328 089	1 457 412	1 785 501
2004	3 416 916	1 235 843	4 652 758	34 913 497	39 566 255
2005	2 674 135	2 236 241	4 910 376	24 045 974	28 956 350
2006	6 424 816	6 053 509	12 478 324	79 602 237	92 080 562
2007	212 375	319 359	531 733	3 638 950	4 170 683
2008	2 514 937	3 586 769	6 101 706	39 754 597	45 856 303
2009	1 591 301	1 301 334	2 892 635	8 436 354	11 328 989
2010	28 041 651	25 751 091	53 792 742	480 851 663	534 644 405
2011	12 573 473	2 001 204	14 574 678	20 017 257	34 591 934
VIII 2012	460 624	369 427	830 051	2 435 268	3 265 319
IX 2012-2013	4 750 477	2 729 905	7 480 382	13 460 597	20 940 979
2014	3 456 855	2 148 817	5 605 672	21 831 349	27 437 021
Spolu	75 818 383	62 541 073	138 359 455	1 206 672 103	1 345 031 559

Podľa [2]

Z tabuľky vyplývajú dva závery. Po prvé povodne sú bežným opakujúcim sa javom so značnými škodami na majetku. Z vybranej vzorky, iba v troch sledovaných rokoch, boli práce a škody spolu nižšie ako 10 miliónov eur. Po druhé pri katastrofických povodniach v roku 2010 sú škody na úrovni viac ako 4% z príjmov štátneho rozpočtu v roku 2010 [3] a preto je potrebné mať efektívny systém odstraňovania škôd po povodniach.

Okrem výšky škôd je dôležité poznať štruktúru škôd podľa zasiahnutého objektu, t.j. či sa jedná o fyzickú osobu, právnickú osobu, samosprávu alebo štátnu správu. Škody na súkromnom majetku v Slovenskej republike predstavujú menej ako 50% celkových škôd na majetku spôsobených povodňou [3]. Zo zákona č. 7/2010 Z. z. o povodniach a k nemu prislúchajúcich vyhlášok vyplýva povinnosť vyčíslovať a verifikovať škody v hierarchii právnická osoba, obec, OkÚ, OkÚ v sídle kraja, ministerstvá. V Slovenskej republike neexistuje právna norma na kompenzáciu škôd spôsobených povodňami u obyvateľstva a teda ani priamy vzťah medzi zisťovaním škôd a odškodňovaním. Vláda pri vysokých škodách využíva rezervu predsedu vládu, resp. transfery medzi rozpočtovými kapitolami a poskytuje nenávratný príspevok poškodeným obyvateľom. Pri škodách na majetku fyzických a právnických osôb môžeme porovnávať mieru zapojenia štátu na kompenzácii povodňových škôd.

3 SYSTÉMY ODŠKODŇOVANIA PO POVODNIACH VO VYBRANÝCH KRAJINÁCH

Úlohou štátu je vo fáze prevencie minimalizovať pravdepodobnosť vzniku a veľkosť dôsledkov povodní. Táto úloha spočíva v aktívnej a pasívnej ochrane. Aktívna ochrana sú opatrenia stavebno-technického charakteru, ktorými znižujeme hrozbu vzniku povodní. Pasívna ochrana spočíva v zákaze stavieb v inundačnom území a racionálnemu prístupu k územnému plánovaniu. Úloha krízového manažmentu vo fáze obnovy nespočíva v plnej miere na orgánoch štátu, ale do veľkej miery je na súkromnej sfére. Po vzniku povodne je úlohou štátnych orgánov vykonať povodňové záchranné a zabezpečovacie práce, aby sa minimalizovali negatívne dôsledky. Škody vzniknuté na majetku obyvateľstva a podnikateľov by mali hradiť hlavne ich súkromné zdroje. V kapitole je vysvetlená rôznorodosť prístupov vybraných štátov Európy pri riešení škôd na majetku obyvateľstva.

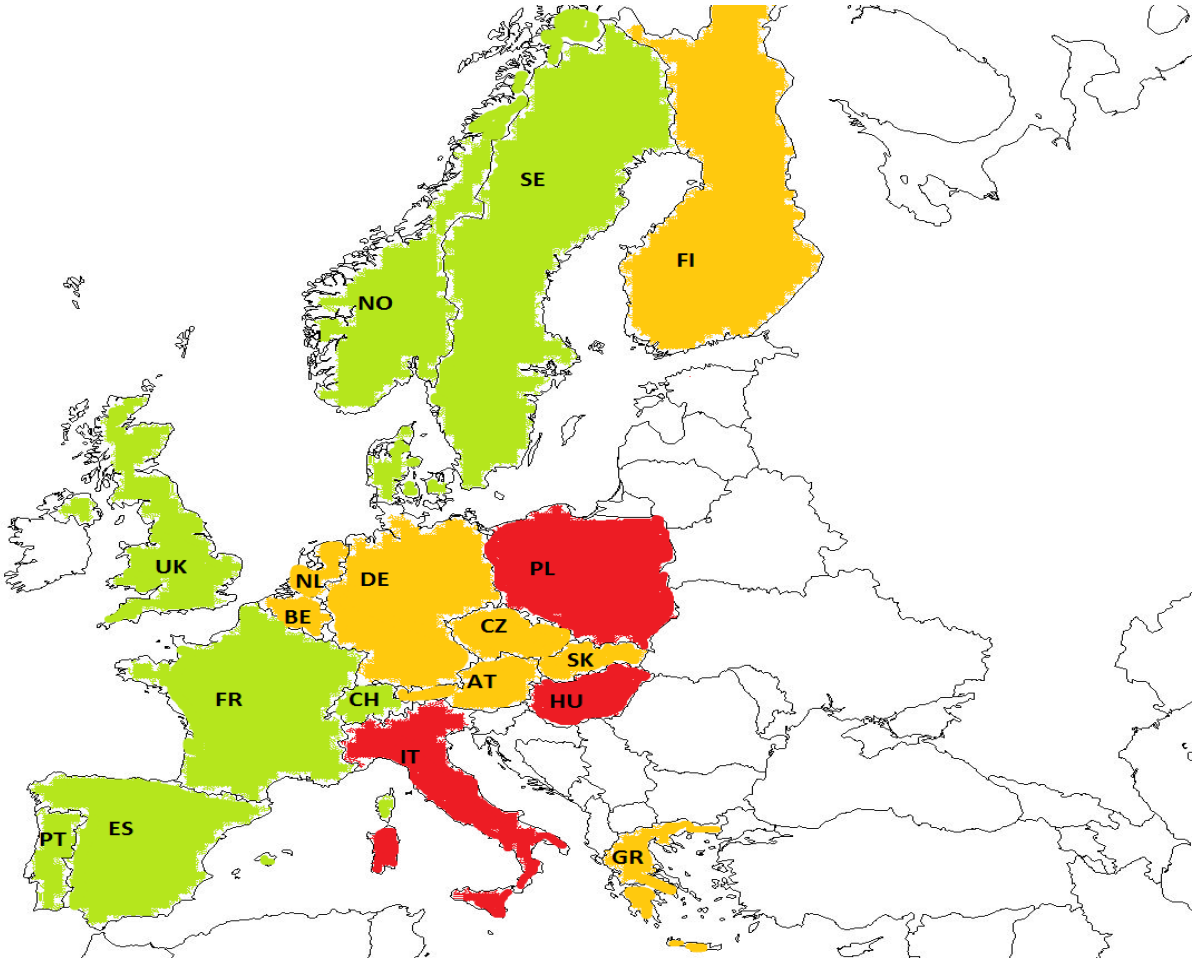
V Európe nie sú rovnaké prírodné a klimatické podmienky, tým aj hrozba vzniku a negatívnych dôsledkov povodní je rôzna. Každá krajina pri rešpektovaní svojich ekonomických a prírodných podmienok má navrhnutý systém odstraňovania škôd. Systémy úhrady škôd po povodniach môžeme deliť do troch skupín [4]:

- Tradičné poistenie poskytované súkromnými poisťovňami, kde je krytie zabezpečené z plateného poistného (ex ante). V tomto systéme štát vystupuje iba ako garant resp. zaisťovateľ poisťovní.
- Poistenie spojené so spoluúčasťou štátu, kde sú spojené poistenia a kompenzácie štátu do jedného systému.
- Systém odškodňovania spravovaný vládou, pozostáva z ex post kompenzácií povodňových strát. Plnenie pochádza z rezerv v štátnom rozpočte, resp. výberu daní. V jednej krajine sa môžu súčasne uplatniť rôzne prístupy.

Z daných prístupov je vidieť úlohu súkromného sektora v obnove, ktorá spočíva v zapojení poisťovní do procesu financovania škôd. V prevažnej miere je motivovaná poistiť sa iba tá časť obyvateľstva, ktorá je žije na území vystavenom ohrozenom povodňou. Pre poisťovne nie je rentabilné poisťovať obyvateľov u ktorých je vysoká pravdepodobnosť vzniku povodňových škôd. Súkromným poistením sa môže prispieť k udržateľnosti verejných financií. Ušetrené prostriedky štátu by mali smerovať do zlepšenia preventívnych opatrení, aby sa predišlo opätovnému vzniku povodní.

Podľa zelenej knihy EÚ o poistení proti prírodným katastrofám a katastrofám spôsobeným ľudskou činnosťou, je poistenie chápané ako: „jeden z nástrojov na riadenie rizík v prípade katastrof spolu s predchádzaním rizík, opatreniami pripravenosti a reakcie. Fungovanie poistného systému proti rizikám, v prípade katastrof môže byť nad rámec rozdelenia rizika funkčné na všetkých úrovniach cyklu riadenia rizík, od určenia rizika a modelovania rizika po presun rizika a odškodnenie. Poistenie plní špecifickú úlohu: Nezabraňuje stratám na životoch alebo majetku, ale pomáha znížiť hospodársky vplyv a uľahčuje obnovu po katastrofách“[5]. Poistenie ako nástroj na odstraňovanie škôd, by mal podľa zelenej knihy vyvolať diskusiu v celom spektre krajín, na prechod k systému odstraňovania škôd po katastrofách prostredníctvom poistenia.

Poistenie proti povodniam, nie je rovnako rozšírené vo všetkých krajinách Európy. V niektorých krajinách je poistenie povinné ako napríklad vo Veľkej Británii, kde existuje „gentlemanská dohoda“. Táto dohoda hovorí o povinnosti poistiť sa na území ohrozenom povodňami. Úloha štátu je v zabezpečení rovnakej ceny poistenia pre všetkých, tým že bude stále prispievať k prevencii vzniku povodní. Opačný problém majú obyvatelia Holandska, ktorého väčšina územia leží pod úrovňou mora a pri prívalových dažďoch je nevyhnutné rátať so škodami na majetku[6]. Vzťah občan – poisťovne nemá adekvátnu motiváciu na poistenie z oboch strán. Pre porovnanie poistných trhov jednotlivých krajín slúži ukazovateľ penetrácia trhu. Penetrácia poistného trhu proti povodniam predstavuje pomer poistených škôd voči celkovým škodám spôsobených povodňami [7]. Na obrázku č. 1 vidíme penetráciu trhu vo vybraných krajinách. Pričom oranžová farba značí penetráciu do 25%, červená do 75% a zelená nad 75%.



Obrázok 1 Penetrácia poistného trhu voči povodniam vo vybraných krajinách
Podľa: [6]

Z obrázku vyplýva rozdiel medzi západom a východom. Čím sa posunieme východnejšie tým menej povodňových škôd je hradených z poistenia. Naopak v západných krajinách je poistená väčšina obyvateľstva v ohrozenom území a teda aj všetky škody na súkromnom majetku sú hradené z poistného. Rozdiel môže plynúť, z rozdielnych klimatických vplyvov (oceánsky a kontinentálny vplyv), kde v krajinách na pobreží Atlantického oceánu je väčšie percento zrážok a tým aj vyššia pravdepodobnosť vzniku povodní. Druhý dôležitý rozdiel môže vyplývať z právneho

prostredia krajín, kde je resp. nie je definovaná povinnosť poistiť sa. Ako bolo uvedené v úvode druhej kapitoly, existujú tri prístupy k odstraňovaniu povodňových škôd. Jednotlivé prístupy vybraných krajín môžeme vidieť v tabuľke č.2.

Tabuľka 2 Systémy úhrady škôd po povodniach vo vybraných krajinách

Krajina	Skratka	Poistenie		Odškodnenie štátom	Neživotné poistenie - poistné na osobu/rok (€)
		samostatné	s kompenzáciami štátu		
Rakúsko	AT	*			1 967
Belgicko	BE	-	*		2 490
Česko	CZ	*			530
Dánsko	DK		*		4 217
Fínsko	FI	*			4 014
Francúzsko	FR	*			2 870
Nemecko	DE	*		-	2 284
Grécko	GR	*			342
Maďarsko	HU	*		-	276
Taliansko	IT	*			1 990
Nórsko	NO	*			3 388
Poľsko	PL	*			354
Portugalsko	PT	*			1 249
Slovensko	SK	*			401
Španielsko	ES	*		-	1 182
Švédsko	SE	*			3 052
Švajčiarsko	CH	-	*		5 951
Holandsko	NL	-		*	4 497
Veľká Británia	UK	*			3 653
* hlavný systém			- doplnkový systém		

Podľa: [6,9]

Z tabuľky č. 2 vyplýva, že v krajinách EÚ sú škody odstraňované prevažne z poistného plnenia. Najvýraznejšie je to v krajinách, kde je vysoká penetrácia poistného trhu proti povodniam. Do skupiny krajín, kde sú škody hradené s kompenzáciou štátu sú zaradené iba krajiny, ktoré majú takúto formu úhrad uznanú zákonom. Ako príklad môžeme uviesť Holandsko, kde existuje zákon o kompenzácii kalamít (Wet tegemoetkoming schade bij rampen), ktorý poskytuje rámec pre odškodnenie všetkých nepoistených strát, za splnenia spúšťacích podmienok, ako je množstvo zrážok za určité obdobie a pod.[6].

Úplné odškodnenie štátom neexistuje v žiadnej Európskej krajine, vždy dochádza aspoň k minimálne miere participácie poisťovní. Európsky trh s poistením je relatívne rozvinutý, čo dokazuje aj výška plateného poistného vo vybraných krajinách. Krajiny Vyšehradskej skupiny spolu s Gréckom sú najslabšie spomedzi vybraných, čo vyplýva z ekonomických možností obyvateľov krajín. V krajinách bývalého „východného bloku“ sú štáty ochotné kompenzovať časť škôd, formou priamych nenávratných dotácií, jedná sa hlavne o politický nástroj, pomocou ktorého ovplyvňujú

verejnú mienku. Druhý dôvod vyplýva z výšky, na ktorú je majetok poistený. Vo vyspelých krajinách je trh silný, a tým je schopný pokryť škody v plnej miere, čo nemusí platiť v krajinách so slabším trhom, ako je Slovensko. Na základe toho, tieto krajiny poskytujú istú formu kompenzácií, pri výskyte katastrofických povodní. Ako príklad na riešenie problému s poistným trhom, môže slúžiť Maďarsko. Pre potreby financovania škôd je od roku 2003 vytvorený Wesselényiho Fond, pre kompenzáciu škôd spôsobených vodou. Fond garantovaný štátom je určený pre majiteľov domov, ktorí nie sú schopní získať komerčné poistenie, pretože ich majetok sa nachádza v nechránených záplavových oblastiach. Fond poskytuje obyvateľom krytie maximálne vo výške 15 miliárd forintov (87.057 dolárov) [8].

4 ZÁVER

Povodne predstavujú hrozbu, pre trvalo udržateľný rozvoj krajín. Svojimi negatívnymi účinkami spôsobujú vysoké škody. Každá krajina má svoje osobitosti, čo sa týka prírodných, klimatických a ekonomických podmienok. Dané podmienky čiastočne determinujú, prístup krajiny k odstraňovaniu škôd na majetku obyvateľstva. Čím bohatšia krajina, tým rozvinutejší poistný trh a teda menšia miera zapojenia štátu pri kompenzácii škôd. Výnimku tvoria Holandsko, Belgicko a Dánsko, ktoré majú územie veľmi nízko položené a z tohto dôvodu poskytujú najvýraznejšie kompenzácie občanom. Ekonomicky slabšie krajiny, kde zaraďujeme aj Slovenskú republiku, nemajú dostatočne silný trh, s poistením a pri katastrofických povodniach (rok 2010) poskytujú, kompenzácie zo štátneho rozpočtu. Tento prístup, ale nie je právne upravený a preto je podľa našej mienky, využitý hlavne ako politický nástroj vlády, pre udržanie verejnej mienky. S dôrazom na tvrdenia uvedené v zelenej knihe, o poistení proti prírodným katastrofám a katastrofám spôsobeným ľudskou činnosťou, môžeme tvrdiť, že poistenie bude v budúcnosti hlavný zdroj krytia škôd v rámci celej Európy. Týmto prístupom krajina ušetrí finančné prostriedky, ktoré bude môcť použiť na zlepšenie prevencie. Úlohou Slovenskej republiky je hľadať spôsoby, ako zabezpečiť ekonomicky prístupné poistenie pre všetkých obyvateľov ohrozených povodňami. Zároveň je potrebné prijať právny predpis, kde sa stanovia podmienky, za akých bude štát poskytovať kompenzácie škôd po povodniach u obyvateľstva.

LITERATÚRA

[1]*Zákon č. 42/1994 Z.z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.*

[2]*Informácie o priebehu a následkoch povodní na území SR*. 2015. [on-line] [cit. 30.3.2015]. Dostupné na: http://www.minzp.sk/sekcie/temy-oblasti/voda/ochrana-pred-povodnami/sprava-priebehu-nasledkoch-povodni-uzemi-sr-roku-2009-01-08-2010.html.

[3]*Zákon č. 497/2009 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2010 v znení neskorších predpisov.*

[4]LAURENS M. et. al. 2007. *Adaptive flood management: the role of insurance and compensation in Europe*. Amsterdam: Conference on the Human Dimensions of

Global Environmental Change. 2007. 35 s. [on-line] [cit. 30.3.2015]. Dostupné na: http://www.climate-insurance.org/upload/pdf/bouwer2007_adaptive_flood_management.PDF.

[5]Európska komisia. 2013. *Zelená kniha o poistení proti prírodným katastrofám a katastrofám spôsobeným ľudskou činnosťou*. Štrasburg. 2013. 23 s. [on-line] [cit. 30.3.2015]. Dostupné na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0213&from=EN.

[6]COMITÉ EUROPÉEN DES ASSURANCES. 2005. *The Insurance of Natural Events on European Markets*. [on-line] [cit. 30.3.2015]. Dostupné na: http://www.insuranceeurope.eu/uploads/Modules/Publications/1208340496_ab5050.pdf.

[7]MACCAFERRI S. et. al. 2012. *Natural Catastrophes: Risk relevance and Insurance Coverage in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 2012. 139 s. ISBN 978-92-79-21844-6. [on-line] [cit. 30.3.2015]. Dostupné na: http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/docs/natural-catastrophes/jrc_report_ on_nat_cat_en.pdf.

[8]POLLNER, J. 2012. *Financial and Fiscal Instruments for Catastrophe Risk Management: Addressing Losses from Flood Hazards in Central Europe*. Washington, D.C.: World Bank. 2012. 220 s. ISBN: 978-0-8213-9579-6.

[9]Insurance Europe. 2014. *Insurance Europe Statistics N°50*. Brussels: Insurance Europe aisbl. 2014. 72 s. [on-line] [cit. 30.3.2015]. Dostupné na: http://www.insuranceeurope.eu/uploads/Modules/Publications/statisticsno50europeaninsuranceinfigures.pdf.

Článok recenzovali dvaja nezávislí recenzenti.