



MOŽNOSTI FONDOVÉHO FINANCOVANIA V OBLASTI REAKCIE A OBNOVY PO KATASTROFÁCH

Ján Havko¹⁾, Michal Titko²⁾

ABSTRAKT

Vo svete je na základe viacerých autorov významný trend narastania počtu katastrof, počtu zasiahnutých obyvateľov a výšky škôd v dôsledku negatívneho pôsobenia katastrof. Organizácie medzinárodného krízového manažmentu a vlády jednotlivých krajín musia riešiť situáciu v oblasti získavania a efektívneho využívania síl a prostriedkov na prekonávanie dôsledkov katastrof. Článok venuje pozornosť fondom, ktoré slúžia na potreby financovania reakcie a obnovy a to najmä ich účelu, spôsobu akumulácie a mechanizmu poskytovania prostriedkov.

Kľúčové slová:

katastrofa, CERF, CBPF, DREF, Fond solidarity EÚ.

ABSTRACT

Based on several authors world widely we can see a significant increasing trend of numbers of the disasters, the number of affected population and the amount of damages due to negative consequences of disasters. Organizations of international crisis management and national governments have to deal with the situation in the field of acquisition and effective usage of resources and forces to overcome the consequences of disasters. Article pays attention to funds that serve to funding needs during response and recovery phase, and in particular their purpose, accumulation system and a mechanism for finance providing.

Key words:

disasters, CERF, CBPF, DREF, EU solidarity fund.

¹⁾ Ján Havko, Ing., Fakulta bezpečnostného inžinierstva, ul. 1. Mája 32, 010 01 Žilina, +421 41 5136720, jan.havko@fbi.uniza.sk

²⁾ Michal Titko, Ing., PhD., Fakulta bezpečnostného inžinierstva, ul. 1. Mája 32, 010 01 Žilina, +421 41 5136713, michal.titko@fbi.uniza.sk

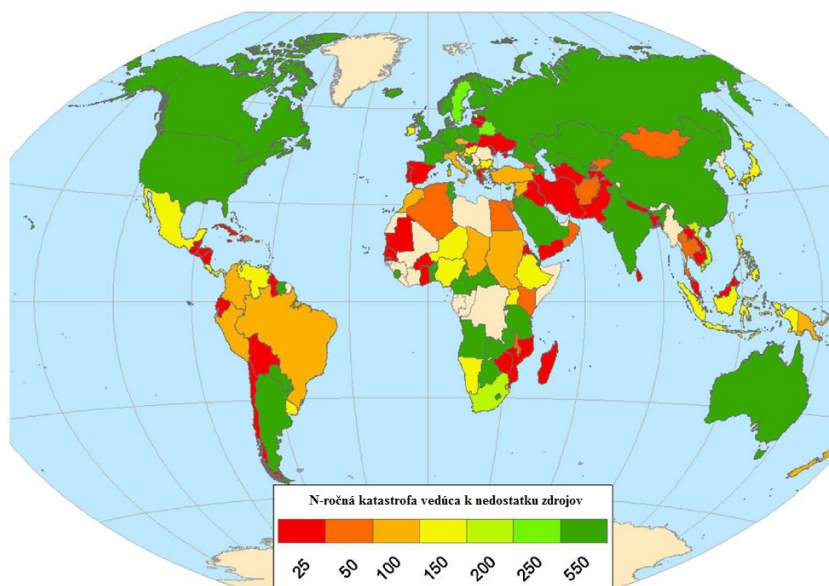
ÚVOD

Na základe štatistík medzinárodných organizácií krízového manažmentu a viacerých autorov je vo svete rastúci trend katastrof. V posledných rokoch sa do popredia dostávajú katastrofy spôsobené vplyvom zmeny klímy na planéte. V súčasnosti je podľa UNIDSR 9 z 10 katastrof spôsobených práve zmenou klímy na planéte. V kombinácii s čoraz rozvinutejšou infraštruktúrou, zväčšujúcim sa zaťažovaním planéty a nedostatkom zdrojov (nerastné bohatstvo, potraviny) môžu katastrofy spôsobovať oveľa väčšie škody na obyvateľstve a ekonomike štátov. Preto prijali organizácie medzinárodného krízového manažmentu (MKM) viacero opatrení a návodov na riešenie súčasného vývoja [1,2,3,4,5,6].

Najdôležitejšou organizáciou MKM je Organizácia spojených národov (OSN). Postupne sa konali 3 konferencie s celosvetovou účasťou v Yokohame (1994), Hyogo (2005) a Sendai (2015) [5,6], kde sa prijali rámce podľa ktorých sa má pristupovať ku katastrofám. V jednotlivých rámcoch sú stanovené ciele, priority a nástroje pomocou ktorých je snaha znížiť dôsledky katastrof, resp. obrátiť trend ich vývoja. Cieľom Sendai (2015-2030) je podstatné zníženie rizika vzniku katastrof a zároveň zníženia strát na životoch, zdraví a majetku osôb, firiem, obcí a krajín. Na dosiahnutie cieľa sú stanovené štyri základné priority a to pochopenie rizika plynúceho z katastrof, posilnenie zvládania (governance) rizík katastrof s cieľom riadiť tieto riziká, investovanie do opatrení vedúcich k zníženiu rizika katastrof vo vzťahu k resilience, posilnenie pripravenosti na katastrofy a na účinnú reakciu "Build Back Better" v oblasti reakcie a obnovy.

Všetky vyššie uvedené ciele si vyžadujú vysoké nároky na finančné prostriedky. Na účinnú reakciu a obnovu krajínám veľakrát chýbajú zdroje. Na základe analýzy [7] je možné povedať, ktoré krajiny patria k najohrozenejším vo vzťahu k nedostatku zdrojov. Výsledok analýzy je uvedený na obrázku 1.

S. Hochrainer-Stigler et al. / Global Environmental Change 25 (2014) 87–96



Obrázok 1: Finančná odolnosť krajín voči katastrofám [7]

Na obrázku 1 sú vyznačené krajiny a ich finančná odolnosť voči katastrofám. Medzi najohrozenejšie patria krajiny „tretieho sveta“. Bohužiaľ, smutným záverom tejto analýzy je a to, že Slovenská republika patrí do skupiny najohrozenejších krajín na svete. Na základe vyššie uvedeného organizácie MKM mali za potrebné vytvoriť mechanizmy pomocou ktorých by mali prostriedky pripravené vopred (ex-ante) priamo na účely riešenia katastrof a odstraňovania ich dôsledkov. V ďalšej časti článku sa podrobnejšie rozoberú jednotlivé fondy, ktoré zriadili organizácie OSN, EÚ a IFRC (Medzinárodná organizácia červeného kríža). Zároveň bude objasnené, či a v akej vysokej miere dostali prostriedky s týchto fondov Slovenská a Česká republika.

1 FONDY ZRIADENÉ OSN

OSN má zriadených viacero fondov na riešenie svojej agendy. Medzi najznámejšie patria UNESCO a UNICEF, naopak už menej sa vie o fondoch CERF a CBPF. Práve tieto fondy sú použiteľné na financovanie katastrof.

Pri financovaní katastrof je potrebné rozlišovať opakované (rekurentné) financovanie katastrof a financovanie pri novovzniknutej katastrofe (immediate actions).

CERF (The Central Emergency Revolving Fund) [8] bol založený v roku 1991 ako doplnkový nástroj ku rezervám a finančným nástrojom pre neočakávané udalosti organizácii OSN. CERF má zabezpečiť dostatok dodatočných zdrojov pre použitie vo fáze reakcie v začiatkoch vzniku mimoriadnych udalostí. Úlohou je podporiť reakciu pri prírodných katastrofách a ozbrojených konfliktoch.

CERF je financovaný výlučne z dobrovoľných príspevkov. Prispievatelia sú najmä vlády, ale aj nadácie, spoločnosti a jednotlivci. Každoročným cieľom fondu je vyzbierať 450 miliónov dolárov. Tieto prostriedky sú na okamžité použitie pri vzniku mimoriadnych udalostí s rozsiahlymi dôsledkami na obyvateľstvo s postupne zhoršujúcou sa situáciou. Existujú 3 základné schémy podpory [8]:

- rýchlá odpoveď (Rapid Response). Dve tretiny prostriedkov CERF sa využívajú v tejto schéme. Maximálne 30 miliónov dolárov je možné alokovať na jednu mimoriadnu udalosť. Prostriedky sú určené pre potreby červeného kríža a humanitárnych organizácií. Prostriedky slúžia na riešenie dôsledkov mimoriadnych udalostí. Finančné prostriedky by nemali byť používané na podporu už skôr prijatých opatrení. Zároveň CERF nefinancuje 100 percent požiadaviek projektov (okrem výnimočných okolností). Projekty musia byť realizované do 6 mesiacov od pridelenia grantu.,
- nedofinancované mimoriadne udalosti (Underfunded Emergencies). V tejto schéme je pridelená 1/3 grantov z prostriedkov CERF. Granty pridčuje koordinátor pomoci pri katastrofách OSN (momentálne Stephen O'Brien). Krajiny sú vyberané na základe rôznych kritérií ako napríklad výška finančných prostriedkov ktoré má krajina k dispozícii, humanitárnych potrieb krajiny, riziká a zraniteľnosti viažucej sa ku krajiny. Ďalšími kritériami sú odporúčania agentúr

- OSN; mimovládnych organizácií. Po výbere krajiny sa začne rokovať s humanitárnymi organizáciami pôsobiacimi v krajine o vhodných projektoch.,
- pôžičky. Pôžičkový mechanizmus predstavuje maximálne 30 miliónov dolárov ročne. Tieto pôžičky sú poskytované pre humanitárne organizácie pri vzniku mimoriadnych udalostí. Slúžia na financovanie aktivít, ktoré majú už pridelený zdroj financovania, ale k finančnému plneniu príde až o dlhší čas a prostriedky sú potrebné okamžite. Mechanizmus vznikol v roku 1991 od vtedy bolo vyplatených na pôžičkách celkovo 500 miliónov dolárov.

CBPF (The Country-based pool fund) [9] finančné prostriedky krajín združené v tomto fonde slúžia ako nástroj na financovanie pomoci pri mimoriadnych udalostiach. Sú riadené OCHA (kancelária na riadenie humanitárnych záležitostí) na úrovni krajín pod vedením humanitárneho koordinátora. Príspevky do CBPF sú bezúčelové a po konzultáciách sa pridelia v rámci vybraných krajín. Mechanizmus je zriadený od roku 1995, keď bol založený prvý fond pre mimoriadne udalosti v Angole. Odvtedy CBPF pôsobila vo viac ako 20 krajinách. Na obrázku 2 sú zobrazené krajiny v ktorých tento fond pôsobí. Jedná sa predovšetkým o krajiny, ktoré boli na obrázku 1 označené ako krajiny s vysokou finančnou zraniteľnosťou (menej ako 100 ročné katastrofy spôsobia nedostatok zdrojov). V roku 2015 vyzbieral CBPF 591 miliónov dolárov.



Obrázok 2: Krajiny v ktorých pôsobí CBPF [9]

Oba fondy sú založené na dobrovoľných príspevkoch. Rozdiel spočíva v tom, že CBPF je zriadený prioritne pre rozvojové krajiny a CERF vie poskytnúť podporu aj rozvinutým krajinám pri veľkých katastrofách s dlhotrvajúcimi dôsledkami na život, zdravie a majetok obyvateľstva. Fondy sú určené pre humanitárne organizácie a nefinancujú 100% nákladov na vykonané opatrenia.

2 FOND SOLIDARITY EURÓPSKEJ ÚNIE

Vznikol, aby bolo možné v rámci Európy regiónom postihnutým katastrofou pomôcť v prípade veľkých prírodných katastrof a aby im Európa mohla vyjadriť svoju solidaritu. Vytvorenie fondu bolo reakciou na rozsiahle povodne, ktoré v lete roku 2002 zasiahli strednú Európu. Odvtedy sa prostriedky z fondu využili na pomoc pri 70 katastrofách, akými boli napr. povodne, lesné požiare, zemetrasenia, búrky či sucho. Doteraz získalo 24 rôznych európskych krajín finančnú podporu vo výške viac ako 3,7 miliardy eur. FSEÚ môže poskytnúť finančnú pomoc, pokiaľ celkové priame škody presahujú 3 miliardy eur v cenách roku 2011 alebo 0,6% hrubého národného dôchodku postihnutého štátu (podľa toho, ktorá je nižšia). V prípade regionálnych katastrof sa pomoc poskytuje pokiaľ sa celkové priame škody dostanú na úroveň vyššiu ako 1,5% z regionálneho HDP (na úrovni NUTS 2) [10]. V prípade SR je hranica škôd, pri ktorej bude poskytnutá pomoc, odhadnutá na úroveň 438,7 miliónov eur. Pri regionálnych katastrofách sú hranice stanovené na Bratislavský kraj vo výške 307,1 mil. eur, na Západné Slovensko 352,6 mil. eur, na Stredné Slovensko 218,3 mil. eur a na Východné Slovensko vo výške 226,0 mil. eur [10].

Rozpočet fondu je na úrovni 500 mil. eur v cenách z roku 2011. V každom roku k 1.10. musí ostať na účte fondu minimálne jedna štvrtina prostriedkov. Prostriedky z fondu slúžia na obnovu zničenej infraštruktúry a závodov v odvetví energetiky, vodného a odpadového hospodárstva, telekomunikácií, dopravy, zdravotníctva a vzdelávania. Zároveň slúžia na poskytnutie dočasného ubytovania a financovania záchranných prác zabezpečujúcich potreby postihnutého obyvateľstva, opatrenia na ochranu kultúrneho dedičstva, vyčistenie oblastí zasiahnutých katastrofou vrátane prírodných oblastí [2,11]. Fond nebol nastavený, aby dokázal uhradiť všetky náklady súvisiace s reakciou a obnovou územia po katastrofe. Fond je obmedzený v zásade na nepoistiteľné škody a nekompenzuje škody na súkromnom majetku. Dlhodobú obnovu, ekonomické odškodňovanie a financovanie prevencie nie je možné refundovať z FSEÚ.

3 DREF (DISASTER RELIEF EMERGENCY FUND)

Fond je zriadený Medzinárodnou federáciou spoločností Červeného kríža a Červeného polmesiaca (IFRC) v roku 1985 s cieľom zabezpečiť, okamžitú finančnú pomoc pre potreby reakcie na mimoriadne udalosti veľkého rozsahu. Prostriedky je možné dostať ako [12]:

- pôžičku na vznik „start-up“ projektov v prípade rozsiahlych katastrof (pred, počas a po vzniku katastrofy) s cieľom zvýšiť kvalitu a efektivitu reakcie na katastrofy,
- grant na náklady spojené s reakciou na mimoriadne udalosti malého rozsahu (na záchranné operácie) alebo na výrobu prípravkov v prípade hrozacej katastrofy. Dnes je snaha o využívanie DREF hlavne na podporu reakcie vo vzťahu k malým a stredným katastrofám (80% všetkých katastrof).

Všetky žiadosti o pridelenie prostriedkov sú posudzované individuálne. Peniaze môžu byť schválené a uvoľnené už počas 24 hodín. Fond je závislý na dobrovoľných príspevkoch. Každoročne vyzbiera približne 20 miliónov švajčiarskych frankov. Rozdielnosť medzi Pôžičkami a Grantmi je uvedená v tabuľke 1.

Tabuľka 1: Porovnanie grantových schém DREF[12]

	Pôžičky	Granty
Maximálna suma	1 milión CHF	300 000 CHF
Refundácia	Okamžite po výzve	Iba neminuté prostriedky
Doba poskytnutia	Bližšie nešpecifikovaná	Obvykle na 4 mesiace
Uzávierka na podanie žiadosti	Do 72 hodín po výskyte katastrofy	Do 10 dní
Schvaľovacie kritériá	Obsah a rozsah katastrofy a očakávanej reakcie, kapacita krízového manažmentu krajiny a prístup k postihnutému obyvateľstvu	Ako pri pôžičkách + faktor efektívnosti maximálne 75 CHF na príjemcu a minimum 100 budov, najmenej 60 % rozpočtu ide na priamu pomoc
Dovolené aktivity	Reakcia	Reakcia a Obnova

Žiadosť o pridelenie prostriedkov môže podať iba organizácia zastrešujúca Červený kríž vo vybranej krajine. V porovnaní s ostatnými fondmi je DREF nižšie kapitalizovaný, ale predstavuje taktiež alternatívu na financovanie dôsledkov katastrof.

4 MEDZINÁRODNÁ POMOC SMERUJÚCA DO SR A ČR

Slovenská a Česká republika sú vystavené celej škále prírodných rizík, ktoré môžu spôsobiť veľkú prírodnú katastrofu. Zároveň na základe obrázku 1 je možné povedať, že hrozba nedostatku finančných zdrojov na riešenie katastrof týmto krajinám hrozí. Práve preto sa táto kapitola pokúsi zhrnúť humanitárnu pomoc smerujúcu do týchto krajín na základe databázy FTS od OSN.

Českú republiku zasiahli silné povodne v roku 2002. Výška celkovej finančnej pomoci dosiahla 8 485 143 dolárov od 16 krajín ako Švajčiarsko, Čína, Nemecko, Rusko. Zároveň dostala aj humanitárnu pomoc od 21 krajín a 2 medzinárodných organizácii vo forme vecí nevyhnutných na riešenie vzniknutej povodne, resp. na riešenie jej dôsledkov (čerpadlá, vakcíny proti rôznym chorobám, generátory, desinsekcie a iné) a vo forme zásahových tímov. V roku 2006 dostala príspevok od USA vo výške 30 tisíc dolárov pre obeť povodní[13].

Slovenská republika dostala v roku 2004 celkovo 982,000 dolárov od OCHA (CERF) a od Švajčiarska (na odstraňovanie následkov víchrice v Tatrách a na prevenciu pred povodňami) [13].

Okrem pomoci sledovanej databázou FTS dostali SR a ČR pomoc aj s FSEÚ. SR celkovo podala 3 žiadosti o podporu z fondu a dvom sa vyhovel. V roku 2005

sa pomoc poskytla pri odstraňovaní dôsledkov víchrice v Tatrách. Pomoc predstavovala sumu 5,7 mil. eur (celkové škody boli 203 mil. €). V roku 2010 pri povodniach dosiahli verifikované škody výšku 649,9 mil. eur a pomoc predstavovala 20,4 mil. eur. ČR dostala pomoc pri 4 katastrofách. Boli to povodne v rokoch 2002, 2010 (2-krát) a 2013. Výška pomoci bola v daných rokoch 129, 16 a 15.9 mil. eur [11].

5 POROVNANIE VYBRANÝCH FONDŮV

V článku boli prezentované 4 fondy od troch rôznych organizácií MKM. Každý fond má trochu odlišný mechanizmus alokácie a akumulácie prostriedkov. Cieľom článku je porovnať a zhodnotiť jednotlivé mechanizmy. Toto porovnanie je vykonané v tabuľke 2.

Tabuľka 2: Porovnanie vybraných fondov na financovanie reakcie a obnovy

Organizácia MKM	OSN		EU	ČK
Názov fondu	CBPF	CERF	FSEU	DREF
Účel fondu	podpora rozvojových krajín pri fázach reakcie a obnovy pri katastrofách	podpora reakcie pri prírodných katastrofách a ozbrojených konfliktoch	podpora reakcie a odstránenie hlavne nepoistiteľných škôd na verejnom majetku	zabezpečiť, okamžitú finančnú pomoc pre potreby reakcie na mimoriadne udalosti veľkého rozsahu
Počet grantových schém	1	3	2	2
Množstvo prostriedkov cieľ	500 mil. \$	450 mil. \$	500 mil. €	20 mil. CHF
Spôsob akumulácie	dobrovoľné príspevky	dobrovoľné príspevky	kapitola rozpočtu EÚ	dobrovoľné dotácie
Žiadatelia	krajiny	humanitárne a neziskové organizácie	krajiny	organizácie ČK
Pridelenie grantu	rozhodnutím	rozhodnutím/splnením podmienok	splnením podmienok	splnením podmienok
Návratnosť dotácií	nie	nie (okrem pôžičiek)	nie	nie (okrem pôžičiek)
Využitelnosť v SR	nie	áno	áno	áno

Celosvetovo je počet fondov ešte oveľa vyšší, nakoľko každá organizácia MKM má istú možnosť financovať reakciu na katastrofy. Z vybraných fondov je pre

SR najpoužiteľnejší FSEÚ, nakoľko je to fond určený pre krajinu ako takú. Na základe štatistík sú najčastejšie škody na majetku obcí a VÚC a tam by bolo možné pri katastrofách mimoriadneho rozsahu aplikovať dofinancovanie reakcie a obnovy pomocou tohto fondu. Ostatné fondy slúžia primárne pre potreby humanitárnych organizácií.

ZÁVER

Celosvetovo je významný nárast katastrof a je potrebné prijať viacero opatrení na to, aby sa tento trend obrátil. Zároveň sa zvyšuje množstvo zasiahnutých a usmrtených ľudí a preto je potrebné výrazne zvýšiť množstvo síl a prostriedkov podieľajúcich sa na reakcii a obnove územia.

Podľa rámca OSN Sendai je potrebné vytvoriť fond o kapitalizácii viac ako 100 miliárd dolárov. Momentálne existujúce a používané fondy sú prezentované v článku v kapitolách 2 až 4. Problémom týchto fondov je oveľa nižšia kapitalizácia ako je uvedené v rámci Sendai a preto aj pomoc nemôže byť distribuovaná do celého sveta.

Slovenská republika dostala pomoc z FSEÚ v roku 2005 pri odstraňovaní dôsledkov víchrice v Tatrách. Pomoc predstavovala sumu 5,7 mil. eur (celkové škody boli 203 mil. €). V roku 2010 pri povodniach dosiahli verifikované škody výšku 649,9 mil. eur a pomoc predstavovala 20,4 mil. eur.

Fondové financovanie bude predstavovať aj do budúcnosti významný smer vývoja financovania krízového manažmentu, nielen vo fáze reakcie a obnovy. Preto je potrebné mu komplexne porozumieť a navrhnuť jeho aplikáciu v podmienkach Slovenskej republiky. Malo by byť aplikované na všetkých úrovniach od obcí až po celoštátnu úroveň.

LITERATÚRA

- [1] GUBA-SAPIR, D. et. al. 2004. THIRTY YEARS OF NATURAL DISASTERS 1974- 2003: THE NUMBERS. Brussel: Louvain-la-Neuve. 2004. 190 s. ISBN 2-930344-71-7.
- [2] KLUČKA, J. 2013. Ekonomika krízového manažmentu. 1. Vydanie. Žilina: EDIS. 2013. 92s. ISBN 978-80-554-0626-8.
- [3] PAUHOFOVÁ, I. et al. 2013 Paradigmy zmien v 21. storočí. Bratislava : Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied, 2013.
- [4] MALÉŘOVÁ L., CHMELÍKOVÁ K., ZAJÍC M.: The safety situation within the context of simulations of crisis management processes. In: Disaster Management and Human Health Risk IV. Turkey. 2015. WIT Press UK , p. 209- 218. ISBN.: 978-1-84564-926-5
- [5] UN ISDR. 2007. Hyogo Framework, Ženeva: United Nations, 2007.
- [6] UN ISDR. 2015. Sendai Framework, Ženeva: United Nations, 2015.

- [7] HOCHRAINER-STIGLER, S., et al., 2014. Funding public adaptation to climate-related disasters. Estimates for a global fund. *Global Environmental Change*, 25(1), pp. 87-96.
- [8] UN CERF. 2016. About CERF. [Online] 16. 2 2016. [Dátum: 16. 2 2016.] <http://www.unocha.org/cerf/>
- [9] UN OCHA. 2016. CBPFs. [Online] 16. 2 2016. [Dátum: 16. 2 2016.] <http://www.unocha.org/what-we-do/humanitarian-financing/country-based-pooled-funds>
- [10] EURÓPSKA KOMISIA. 2016. Fond solidarity EÚ. [Online] [Dátum: 27. 1 2016.] http://ec.europa.eu/regional_policy/sk/funding/solidarity-fund/#1.
- [11] EURÓPSKA KOMISIA. 2015. Výročná správa o činnosti Fondu solidarity Európskej únie za rok 2013. Brusel : EK.
- [12] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. 2016. Disaster Relief Emergency Fund (DREF). [Online] [Dátum: 27. 1 2016.] <http://www.ifrc.org/PageFiles/40861/DREF%20Background%20paper.pdf>
- [13] UN FTS. 2016. Tracking global humanitarian aid flows. [Online] [Dátum: 27. 1 2016.] <https://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emergencyCountryDetails&cc=svk>