

05/08

Hospodaření s finančními prostředky určenými na Státní program podpory úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2005 pod číslem 05/08. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Zdeněk Brandt.

Cílem kontroly bylo prověřit použití finančních prostředků státu vynaložených na realizaci „Státního programu na podporu úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie“ v resortech Ministerstva životního prostředí a Ministerstva průmyslu a obchodu.

Kontrolu provedly v období od února do srpna 2005 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru životního prostředí a zemědělství a územních odborů střední Čechy, severozápadní Čechy, západní Čechy, jižní Čechy, severovýchodní Čechy, severní Morava a střední Morava.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2001 až 2004, v případě věcných souvislostí i období předcházející a navazující.

Kontrolované osoby: Ministerstvo životního prostředí (dále také „MŽP“); Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále také „MPO“); Státní fond životního prostředí České republiky (dále také „SFŽP“); Česká energetická agentura (dále také „ČEA“); Státní energetická inspekce (dále také „SEI“); statutární město Ostrava; statutární město Plzeň; město Čáslav; město Mimoň; město Nový Jičín; město Vodňany; obec Jindřichovice pod Smrkem, okres Liberec; Západočeská univerzita v Plzni; Pravoslavná Akademie Vilémov, Vilémov u Litovle, okres Olomouc; Vysoká škola báňská–Technická univerzita Ostrava; Odborový svaz ECHO, nám. Winstona Churchilla 1800/2, Praha 3-Žižkov; AQUA ENERGIE s. r. o., Hamry 83, Nýrsko; BW – Stavitelství, s. r. o., Reslovo náměstí 76, Chrudim; Bytové družstvo Jižní 3, Ostrava-Zábřeh; Bytové družstvo Klaudiánka, Pod Klaudiánkou 1019/9, Praha 4; Bytové družstvo MÁCHA, K. H. Máchy 372, Most; Bytové družstvo 533, Višňová čp. 309/14, Most; Česká provincie Congregatio Jesu, Štěkeň 1, okres Strakonice; Česká ryba a. s., ul. 9. května 678, Tábor; Družstvo Bělehradská 403, Most; ENERGO–PRO Czech, s. r. o., náměstí Míru 62/39, Svitavy; F O B O S spol. s r. o., Liberecká 1281/150, Jablonec n. N.; HydroEnergy s. r. o., U Plovárny 1420, Nový Bydžov; MIJOS spol. s r. o., Pod strašnickou vinicí 1202/13a, Praha 10; MVE Čermná s. r. o., Radonín 21, Žďár nad Sázavou; Okresní stavební bytové družstvo Bruntál, Krnov – Pod Bezručovým vrchem; R.A. – ZNOJMO s. r. o., L. Zápotockého čp. 2324, Kladno; Stavební bytové družstvo Kolín, Sladkovského 13, Kolín IV; Společnost pro podporu využití obnovitelných energetických zdrojů země o. p. s., Trmice, okres Ústí nad Labem; Ivana Feiglová, Dopraváků č. 3, Praha 8; Ing. Václav Fiedler, Klášterec nad Orlicí č. 49; Mgr. Yveta Hrabáková, Krále Jiřího z Poděbrad 839, Strakonice I; Ing. Pavel Klas, Blatenská 114, Radomyšl, okres Strakonice; Bohuslav Mikeska, Svobodov 5, Zábřeh; JUDr. Tomáš Sokol, Mgr. Jitka Sokolová, Poštovní 214, Černošice; Martin Suchý, Nezvalova 12/1924, Šumperk; František Vagaský, Komenského 180, Nezamyslice; Ing. Libor Veverka, Přemyslovská 3, Praha 3.

Námítky, které proti kontrolním protokolům podalo šest kontrolovaných osob, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících.

Odvolaání proti rozhodnutí o námítkách podané společností Energo plus CZ o. p. s. Společnost pro podporu využití obnovitelných energetických zdrojů země (dříve Společnost pro podporu využití obnovitelných energetických zdrojů země o. p. s., Trmice) bylo vypořádáno usnesením senátu NKÚ.

S e n á t NKÚ (ve složení: Ing. Zdeněk Brandt – předseda, Ing. Jiří Adámek, JUDr. Jan Holeček, MVDr. Rudolf Němeček – členové) na svém zasedání konaném dne 24. 10. 2005 s c h v á l i l usnesením č. 05/08/49 k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I.

Úvod

V roce 1994 byl v Lisabonu přijat „Protokol Energetické charty o energetických úsporách a souvisejících ekologických hlediscích“. Česká republika tento protokol podepsala v roce 1995 a v roce 1998 pro ni vstoupil v platnost. Tím se Česká republika zavázala k vypracování a dodržování legislativních a regulačních opatření a také k vypracování programu podpor realizace energeticky úsporných opatření a využití obnovitelných a druhotných zdrojů energie.

Vláda svým usnesením ze dne 8. 7. 1998 č. 480 schválila koncepci „Státního programu na podporu úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie“. Cílem programu byla především iniciace aktivit vedoucích k úsporám energie a snižování energetické náročnosti, s minimalizací negativních ekologických dopadů při spotřebě i přeměně paliv a energie.

Usnesením vlády ze dne 12. 7. 2000 č. 686 bylo příslušným ministrům uloženo předkládat každoročně vždy do 30. června vyhodnocení „Státního programu na podporu úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie“ (dále také „Státní program“) za příslušný resort za předchozí kalendářní rok, poprvé za rok 2000 do 30. června 2001.

Podpora využití obnovitelných zdrojů energie (dále také „OZE“) je také jednou z priorit Evropské unie a je vyžadována Směrnicí EU 2001/77/EC, o podpoře výkupu elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, podle které by ČR měla dosáhnout v roce 2010 podílu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů ve výši 8 % spotřeby elektřiny. Směrnice EU byla impulsem pro vyhlášení „Národního programu hospodárného nakládání s energií a využívání jejich obnovitelných a druhotných zdrojů“ (dále také „Národní program“), jehož zpracováním bylo pověřeno MPO ve spolupráci s MŽP. Národní program měl být krokem ke koordinaci do té doby roztržštěných aktivit a vláda v něm stanovila konkrétní cíle v oblasti snižování spotřeby energie, využití obnovitelných a druhotných energetických zdrojů v souladu s hospodářskými a společenskými potřebami, trvale udržitelným rozvojem a ochranou životního prostředí.

Národní program na čtyřleté období 2002 až 2005 schválila vláda svým usnesením ze dne 22. 10. 2001 č. 1079. Dílčí vyhodnocení Národního programu za roky 2002 a 2003 vzala vláda na vědomí usnesením ze dne 7. 7. 2004 č. 683. Toto vyhodnocení sloužilo jako podklad pro zpracování návrhu Národního programu na roky 2006 až 2009, který schválila vláda usnesením ze dne 13. 7. 2005 č. 884.

Národní program je realizován především prostřednictvím státních programů, které jsou každoročně vyhlášovány a vyhodnocovány na základě usnesení vlády. V současné době je zapojeno do Státního programu 11 resortů. Kromě MPO a MŽP se jedná o Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „MMR“), Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo kultury, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo dopravy a spojů, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

Návrh Státního programu předkládá vládě MPO ve spolupráci s MŽP, a to i za ostatní ministerstva. Státní program pro každý rok se skládá z jednotlivých částí (v roce 2001 to byly části A až G /část E byla neobsazena/, v roce 2004 již části A až K). MPO zpracovává a realizuje část A a MŽP část B Státního programu, které byly předmětem kontroly.

II.

Stanovení a plnění cílů Národního programu hospodárného nakládání s energií a využívání obnovitelných a druhotných zdrojů

Hlavním cílem Národního programu 2002 až 2005 bylo dosáhnout ke konci roku 2005 podílu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů na hrubé spotřebě elektřiny včetně velkých vodních elektráren nad 10 MW (dále také „VVE“) ve výši 5,1 % či 3,0 % bez VVE. V letech

2001 až 2004 se hrubá výroba elektřiny z OZE nezvýšila, což vedlo k tomu, že podíl výroby elektřiny z OZE na spotřebě stagnoval (viz tabulka č. 1).

Tabulka č. 1 – Vývoj výroby elektrické energie z OZE

(v GWh)

	2001	2002	2003	2004
Výroba elektřiny z OZE (bez VVE)	1 404	1 440	1 155	1 607
Výroba elektřiny z OZE (vč. VVE)	2 768	3 183	1 878	2 768
Spotřeba elektřiny	65 108	64 961	67 013	68 616
Podíl výroby elektřiny z OZE na spotřebě elektřiny v % (bez VVE)	2,2	2,2	1,7	2,3
Podíl výroby elektřiny z OZE včetně VVE na spotřebě elektřiny v %	4,3	4,9	2,8	4,0

(Zdroj: Národní program 2006 až 2009.)

Přestože do roku 2003 nebyla vedena jednotná a podrobná statistika o OZE ani o úsporách energie a data zveřejňovaná před tímto termínem byla zatížena řadou zjednodušení a odhadů, je vývoj podílu výroby elektrické energie z OZE (stagnace) zcela zřejmý. Podrobná (pro hodnocení použitelná) data o OZE, která jsou MPO připravována až od roku 2004, potvrzují, že hodnoty dosažené na konci sledovaného období jsou velmi nízké.

Z dosavadního vývoje a s ohledem na předpokládané uvádění nových OZE do provozu v roce 2005 vyplývá, že cíl dosáhnout podílu výroby elektřiny z OZE na hrubé spotřebě elektřiny ve výši 5,1 % nebude s vysokou mírou pravděpodobnosti splněn. Tím je ohroženo i splnění cíle dosáhnout podílu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů na spotřebě elektřiny ve výši 8 % v roce 2010.

III.

System poskytování podpor

V odst. 4.1 Národního programu 2002 až 2005 je stanoveno: „*Ministerstvo průmyslu a obchodu a Ministerstvo životního prostředí zajišťují plnění cílů Národního programu v oblasti snižování energetické náročnosti a využívání obnovitelných a druhotných zdrojů energie a koordinaci činností v působnosti ostatních orgánů státní správy a vyšších územně správních celků*“.

V důsledku zapojení 11 různých resortů, které poskytují podpory zcela na sobě nezávisle a nekoordinovaně (viz tabulka č. 2), je řídicí úloha odpovědných ministerstev MPO a MŽP obtížně realizovatelná.

Tabulka č. 2 – Celková výše poskytnutých podpor

(v tis. Kč)

Rok	Část A (MPO)	Část B (MŽP)	Ostatní části	Celkem
2001	97 543	475 295	489 864	1 062 702
2002	83 425	797 165	1 092 369	1 972 959
2003	102 300	408 829	1 599 700	2 110 829
2004	100 719	322 145	1 634 503	2 057 367
Celkem	383 987	2 003 434	4 816 436	7 203 857

(Zdroj: Vyhodnocení Státního programu za jednotlivé roky.)

System poskytování podpor v rámci Státního programu je příliš roztržštěný, o čemž svědčí přehled struktury finančních prostředků vykázaných na státní programy v jednotlivých letech různými resorty.

Pouze části A a B Státního programu lze považovat za primárně zaměřené na plnění stanovených cílů a jsou směřovány i do komunální sféry. Další části Státního programu, které vykazují značný podíl na čerpání finančních prostředků (viz tabulka č. 2), jsou zaměřeny na řešení programů, kde realizace obnovitelných zdrojů či úspor energie je většinou pouze sekundárním efektem. Např. u akcí programu MMR „na odstraňování vad panelové technologie“ je sekundárním efektem zvýšení tepelné izolace obvodového zdiva budov.

Vlivem nekoordinovanosti a nedostatečné kontroly docházelo k tomu, že např.:

- pro stejnou akci podporovanou současně z prostředků MPO i SFŽP (zjištěno v jednom případě ze sedmi) byly poskytovateli stanoveny různé závazné parametry (termín závěrečného vyhodnocení akce se lišil o 10 měsíců), podmínky (podíl vlastních zdrojů se lišil o 200 tis. Kč), rozdílně byly stanoveny rovněž termíny realizace a celkové náklady na akci;
- investoři – příjemci dotací uváděli v žádostech o podporu – sloužících jako základ pro výpočet podpory ze Státního programu části A „na zateplení objektů“ (investiční program) a části D, tj. z prostředků MMR, „na odstraňování vad panelové technologie“ (neinvestiční program) – celkové náklady na stavbu, které jednou vykázali jako investiční a v druhém případě jako neinvestiční. ČEA toto porušení podmínek nezjistila. Tímto způsobem si investoři navyšovali základ pro výpočet podpory a v konečné fázi i výši podpory. Závazná podmínka stanoveného podílu dotace v procentech u těchto akcí nebyla dodržena. Z vybraného vzorku 51 akcí byl tento postup zjištěn u třinácti (tj. v 26 %). V těchto případech investoři (žadatelé) získali dotaci na stejnou akci (uzavřena jedna smlouva s dodavatelem; vedeno jedno účetnictví; jedna operativní evidence výdajů, stejná výše celkových nákladů) ze dvou zdrojů.

IV.

Financování části A a části B Státních programů na podporu úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie

Část A Státního programu

Tato část Státního programu je zajišťována MPO, které pověřilo administrativním zajišťováním ČEA. Finanční prostředky byly poskytovány z rozpočtové kapitoly Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále také „kapitola MPO“) formou převážně investičních dotací na individuální projekty.

Část A Státního programu byla zaměřena na zavádění energeticky úsporných opatření a vyššího využívání obnovitelných a druhotných zdrojů energie. Jednalo se například o realizaci energeticky úsporných projektů v bytových a rodinných domech, školství, zdravotnictví, budovách státních a veřejných institucí, projekty obnovitelných a druhotných zdrojů energie, rozvoj kombinované výroby elektrické energie a tepla, zpracování energetických auditů, zpracování energetických koncepcí měst a obcí, úspory energie v průmyslu, dopravě a zemědělství a dále poradenství, vzdělávání a propagaci. V podmínkách jednotlivých podprogramů byla stanovena maximální výše podpor pro jednotlivé akce v rozmezí od 15 do 50 % z uznatelných nákladů.

Nevyužité prostředky byly vráceny do státního rozpočtu. V roce 2002 činila částka vrácená do státního rozpočtu cca 10 % přidělených prostředků.

Tabulka č. 3 – Přehled podaných žádostí, podpořených akcí a vynaložených finančních prostředků ze státního rozpočtu kapitoly MPO na Státní program – část A

Rok	Podané žádosti ¹⁾	Podpořené akce		Schválený rozpočet ²⁾	Nevyužité prostředky	
	počet	počet	%	(v tis. Kč)	(v tis. Kč)	%
2001	1 249	529	42,4	102 200	1 398	1,4
2002	1 308	501	38,3	92 508	9 083	9,8
2003	1 106	299	27,0	103 160	860	0,8
2004	646	228	35,3	102 778	2 059	2,0
Celkem	4 309	1 557		400 646	13 400	

Poznámka: ¹⁾ Dle Vyhodnocení Státního programu za jednotlivé roky.

²⁾ Dle zákona o státním rozpočtu na jednotlivé roky; v roce 2001 zahrnuje i prostředky převedené do jiných kapitol státního rozpočtu.

a) Výběr akcí

Výběrové řízení, resp. hodnocení žádostí a výběr akcí vhodných k podpoření prováděly hodnotitelské komise jmenované správcem rozpočtových prostředků, tj. MPO. Hodnotitelské komise neměly statut, jednací řád ani předsedu. Jednání hodnotitelských komisí se kromě jmenovaných členů zúčastňovali příslušní projektoví manažeři (zaměstnanci ČEA), kteří rovněž zpracovávali a podepisovali zápis z jednání.

Pro výběr akcí nebyla předem stanovena kritéria. Projektoví manažeři sestavovali a na jednání komise předkládali seznamy akcí k projednání. Ze zápisů vyplývá, že v některých případech byla přímo na jednání komisí stanovena obecná kritéria výběru akcí, avšak bez způsobu jejich aplikace (použití). Až v roce 2004 byla jmenována jednotná hodnotitelská komise a projekty byly předkládány s uvedením (zkušební) multikritériálního vyhodnocení.

Vzhledem k tomu, že kritéria pro hodnocení žádostí nebyla předem stanovena a postup hodnocení žádostí o podporu nebyl zveřejněn, neměli žadatelé žádnou informaci o způsobu posuzování žádostí o podporu. Důvodem uváděným žadatelům, proč jejich žádosti nebyly vybrány (podpořeny), byl většinou „nedostatek finančních prostředků“. Z dokladů nebylo možné zjistit, proč některé žádosti byly odmítnuty a jiné uspokojeny.

Pro výběr akcí hodnotitelskou komisí nebyla stanovena žádná objektivní kritéria. Systém přidělování dotací nebyl transparentní.

b) Rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akcí

Podmínky čerpání dotace, které jsou nedílnou součástí rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akcí (dále také „Rozhodnutí“), v bodě, kterým byla investorovi uložena povinnost vedení operativní evidence a který stanovuje její minimální rozsah, nezahrnovaly způsob prokazování vlastních výkonů. Tato skutečnost vedla k tomu, že vykazování svépomocných prací, tj. prací provedených příjemcem dotace, bylo prováděno nejednotně a zcela nedostatečně. Práce nebyly v některých případech vedeny v účetnictví, v některých případech byla v dokladech uvedena pouze hodnota vlastních prací provedených investorem bez jakékoli bližší specifikace a znaleckého posudku nebo znalecký posudek nedokládal skutečně vynaložené náklady.

MPO nestanovilo do roku 2004 podmínky čerpání dotace tak, aby bylo zajištěno hospodárné nakládání s prostředky státního rozpočtu, např. nebyla dostatečně ošetřena problematika vykazování a financování svépomocných prací.

c) Definitivní přiznání

Závěrečné vyhodnocení akce předkládané příjemcem dotace ve smyslu § 8 vyhlášky č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, mělo být ukončeno vydáním „definitivního přiznání dotace“.

Definitivní přiznání však bylo do doby ukončení kontroly vydáno (poskytovatelem) pouze na 290 akcí z 1 557 akcí realizovaných v kontrolovaném období, tj. v 18,6 % (viz tabulka č. 4).

Tabulka č. 4 – Přehled (počet) realizovaných a „definitivně přiznaných“ akcí

Rok	2001	2002	2003	2004	Celkem
Počet podpořených akcí	529	501	299	228	1 557
Z toho akce „definitivně přiznané“	160	79	45	6	290
Podíl „definitivně přiznaných“ akcí v %	30	16	15	3	19

(Sestaveno na základě dokladů ČEA předložených ke kontrole.)

V podmínkách poskytnutí dotace bylo příjemcům uloženo podávat po dobu dvou let od vydání definitivního přiznání dotace roční přehledy o dosažení projektovaných parametrů akce. **Poskytovatel nezajistil včasné vydání definitivních přiznání, a tak nevytvořil podmínky pro to, aby mohly být na příjemcích dotací vyžadovány roční přehledy o dosažení projektovaných parametrů, potřebné pro vyhodnocení úspěšnosti akcí.**

d) Evidence a zpracování dat

Informace o počtu akcí, objemu finančních prostředků a dosažených přínosech za roky 2001 – 2004 nebyly jednotné a identické ve všech přehledech vydávaných ČEA. Na ČEA byly zjištěny nedostatky i v archivaci základních materiálů. Do roku 2004 byly na různé vypovídací úrovni vedeny pouze lokální databáze podle typu opatření. Centrálně byly zpracovány pouze seznamy přijatých žádostí, seznamy vydaných Rozhodnutí (včetně uvedení výše podpory) a vydaných definitivních přiznání. Přístup k těmto datům měl jen vymezený okruh pracovníků. **Jednotný informační systém ČEA byl uveden do zkušebního provozu až v roce 2004 a v době ukončení kontroly ještě nebyl plně funkční.**

Část B Státního programu

Tato část Státního programu je zajišťována MŽP. Podpory byly směřovány do oblastí investic, osvěty a výchovy v oblasti obnovitelných zdrojů energií. Finanční prostředky na tuto část Státního programu byly poskytovány ze SFŽP, který ji administrativně zajišťoval a realizoval.

Poskytování podpor se v daném roce řídilo „Směrnicí Ministerstva životního prostředí o poskytování finančních prostředků ze Státního fondu životního prostředí České republiky“ (dále také „Směrnice MŽP“) a jejími přílohami, a to především přílohy č. II s platností pro příslušný rok. Příloha č. II obsahovala přehled vyhlášených programů, zásady pro poskytování finančních prostředků ze SFŽP, postup a nezbytné doklady, které byly předkládány jako příloha k žádosti o podporu.

Tabulka č. 5 – Přehled finančních prostředků poskytnutých ze SFŽP na projekty části B Státního programu v letech 2001 až 2004 (v tis. Kč)

Rok	Dotace	Půjčky	Celkem
2001	143 620	134 695	278 315
2002	269 338	92 430	361 768
2003	334 368	107 470	441 838
2004	366 162	98 369	464 531
Celkem	1 113 488	432 964	1 546 452

(Sestaveno dle účetních dokladů SFŽP.)

a) Výběr akcí

V roce 2001 byl „Metodický postup hodnocení žádostí o podporu v investičních programech“ (dále také „Metodický postup“) součástí Směrnice MŽP. Metodický postup stanovil skupiny kritérií (ekologická, ekonomická, regionální, technická a energetická) a jejich

váhy pro hodnocení žádostí o podporu v investičních programech. Od roku 2002 je Metodický postup neveřejný a žadatelé nemají přesnou informaci, na základě jakých kritérií bude jejich žádost posuzována. **Systém přidělování finančních podpor ze SFŽP je tím pro příjemce netransparentní.**

Tabulka č. 6 – Přehled žádostí a rozhodnutí ministra životního prostředí

Rok	2001	2002	2003	2004	Celkem
Přijaté žádosti	1 411	1 689	1 698	1 019	5 817
Registované žádosti	1 153	1 811	1 650	970	5 584
Kladná rozhodnutí ministra	492	1 574	1 945	597	4 608
Záporná rozhodnutí ministra	59	24	327	14	424

(Sestaveno dle evidence SFŽP.)

b) Vyhodnocení Státního programu

Výše poskytnuté finanční podpory nebyla MŽP vykazována objektivně, neboť:

- **nadhodnovala skutečně poskytnutou finanční podporu**, nevycházela z účetnictví SFŽP, ale počítala s projekty s kladným rozhodnutím ministra životního prostředí o poskytnutí finančních prostředků ze SFŽP a tak byla započítána podpora i u projektů, kde nebyla smlouva uzavřena či došlo k odstoupení od smlouvy uzavřené mezi SFŽP a konečným příjemcem;
- **není porovnatelná s uváděnou výší finanční podpory ostatních participujících resortů**, protože se jedná o prostředky příslibené, a nikoliv o prostředky skutečně vynaložené.

c) Evidence SFŽP

Informace o počtu akcí, objemu finančních prostředků a dosažených přínosech za roky 2001 – 2004 **nebyla jednotná** a navzájem se neshodovala ve všech informačních systémech a přehledech SFŽP (účetnictví SFŽP, výroční zprávy SFŽP, zprávy o hospodaření SFŽP, vyhodnocení Státního programu, informační systém evidující žádosti o poskytnutí podpory).

d) Závěrečné vyhodnocení akce a definitivní přiznání finanční podpory

V průběhu realizace akce bylo poskytováno pouze 90 % příslibené dotace. Zbytek do celkové výše schválené dotace SFŽP uvolňoval až po posouzení a odsouhlasení závěrečného vyhodnocení akce. Přestože se SFŽP ve smlouvách s příjemci zavázal zaujmout k předloženým podkladům pro závěrečné vyhodnocení akce stanovisko do 12 měsíců od jejich doručení a na jeho základě vyplatit zbývajících 10 % dotace, SFŽP tento závazek u 492 akcí z 2 860 kontrolovaných akcí nedodržel, přestože veškeré podklady pro vyhodnocení byly konečným příjemcem doloženy.

Zjištění společná pro část A a B Státního programu

a) Energetické audity

Nezbytnou podmínkou pro získání podpory ze Státního programu části A i B bylo předložení vstupního energetického auditu. Jako podklad pro závěrečné vyhodnocení akcí byl u části A požadován výstupní energetický audit. Energetické audity byly oprávněny zpracovávat pouze osoby s oprávněním vydaným MPO, uvedené na seznamu energetických auditorů.

Ve vyhlášce č. 213/2001 Sb., kterou se vydávají podrobnosti náležitostí energetického auditu, v Metodickém pokynu ani v podmínkách přidělení podpory nebyla stanovena některá základní pravidla pro zpracování energetických auditů. Zejména nebylo sjednoceno stanovení výchozích údajů, zachování stejných vztažných kritérií a stejná metoda pro výpočet vstupních a výstupních hodnot.

Pro kontrolu byl vybrán statistickou metodou tzv. „náhodné peněžní procházky“ z části A i části B Státního programu vzorek 65 malých vodních elektráren, 167 tepelných čerpadel a 51 akcí na zateplení objektů.

Kontrolou byly zjištěny nedostatky, které se týkaly zejména zásadních rozdílů mezi údaji uvedenými v energetických auditech a skutečností. Byly uváděny chybné vstupní údaje, např. byl zkreslován stupeň energetické náročnosti budov, některé audity neobsahovaly popis skladby vrstev konstrukcí zahrnutých do výpočtu tepelných ztrát a nehodnotily skutečný stav objektu, ve skutečnosti nebyla provedena tepelná izolace obvodového zdiva staveb požadovaná v auditu atd. **Výsledné ekonomické a environmentální hodnocení nelze v takových případech považovat za spolehlivé a vypovídající.**

Environmentální vyhodnocení akcí bylo provedeno pouze na základě plánovaného snížení emisí uváděných v energetických auditech. Tato vyhodnocení vykazovala velký rozptyl hodnot, byly zjištěny řádové rozdíly mezi minimálními a maximálními hodnotami u jednotlivých znečišťujících látek, a to i u srovnatelných akcí, a v některých případech byly vykazovány i záporné hodnoty (viz tabulka č. 7).

Tabulka č. 7 – Minimální a maximální hodnoty snížení emisí u tepelných čerpadel (TČ) a malých vodních elektráren (MVE) vykazované v energetických auditech (t/rok)

		SO ₂	NO _x	CO	C _x H _y	CO ₂	Tuhé látky	Plynné látky
MVE	minimum	-0,00280	-0,00194	-0,00019	0,00002	-1,17330	-0,00012	-1,17825
	maximum	0,01214	0,00745	0,00310	1,46624	2,35035	0,15758	1,47417
TČ	minimum	-0,00770	-0,00235	-0,00003	-0,00001	-0,14536	-0,01210	0,00267
	maximum	7,05847	7,51956	1,37022	0,04107	166,44809	9,08005	1,74011

Tabulka č. 7, která byla sestavena z hodnot uváděných v energetických auditech, potvrzuje, že hodnocení environmentálních přínosů v energetických auditech nelze považovat za spolehlivé. Velký (řádový) rozptyl hodnot snížení emisí (minimum a maximum) a uvádění záporných hodnot snížení emisí je způsobeno zejména tím, že výpočty byly prováděny podle různých metodik. **Sumární vyhodnocení se z těchto důvodů jeví jako zavádějící s téměř nulovou vypovídací hodnotou.**

b) Usměrnování podpor

Jako podklad pro rozdělování a usměrnování prostředků na jednotlivé programy, resp. podprogramy nebyly MPO ani MŽP zpracovány analýzy ekonomických potenciálů, investiční náročnosti či přínosů pro životní prostředí, které by stanovily požadované konečné složení OZE, usměrňovaly podpory pro jednotlivé druhy OZE a pro jednotlivé druhy opatření k úsporám energie. Prostředky byly rozdělovány pouze na základě žádostí a zájmu jednotlivých žadatelů.

Nebyl tak stanoven žádoucí výsledný poměr pro využití solární, větrné, vodní, geotermální energie a biomasy ani pro opatření k úsporám energie; z toho důvodu nebylo možné ani kvantifikovat finanční nároky k naplnění závazku ČR vyplývajícího ze Směrnice EU 2001/77/EC.

c) Vyhodnocování Státního programu

Do roku 2004 nebylo sjednoceno vyhodnocování přínosů Státního programu, metodika environmentálního vyhodnocení ani vyhodnocování energetické efektivity a gestori jednotlivých částí Státního programu postupovali při analýze přínosů dle vlastního uvážení.

Vyhodnocení vycházelo z plánovaných hodnot, takže byly započítávány i přínosy z akcí nerealizovaných či akcí, u kterých nebylo dosaženo plánovaných parametrů.

Ekologické přínosy byly nadsazeny a skutečné přínosy byly výrazně nižší, vzhledem k tomu, že byly vypočteny na základě předpokládané výroby nebo úspory energie uvedené

v energetických auditech. Tato energie však zpravidla nebyla vyrobena a rovněž nebylo dosaženo plánované snížení energetické náročnosti.

Ve vyhodnocení Státního programu docházelo ke značnému zkreslení reálných přínosů z vykazovaných akcí tím, že vyčíslení úspor energie, využití OZE a vypočítané environmentální přínosy měly nedostatečnou vypovídací hodnotu a v porovnání s dosaženou skutečností byly nadhodnocovány.

Vyhodnocování přínosů Státního programu pro všechny zúčastněné resorty bylo sjednoceno až na základě usnesení vlády ze dne 21. 1. 2004 č. 81, jehož přílohou je „Metodika vyhodnocování přínosů Státního programu na podporu úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie“. I tato metodika však vykazuje některé nedostatky, např. neobsahuje definici výchozího stavu pro výpočet přínosů a nespecifikuje, které přínosy (parametry) budou ve vyhodnocení Státního programu uváděny, tj. zda se jedná o přínosy plánované z akcí v daném roce zahájených (avšak neukončených) nebo akcí, jejichž realizace byla zahájena a podpora vyčerpána (avšak realizace nebyla ukončena), nebo zda se jedná o přínosy z akcí v roce hodnocení ukončených (vyhodnocených), a tedy o přínosy skutečně dosažené. Přitom mezi vyhlášením programu na určitý rok (resp. poskytnutím podpory) a ukončením realizace investice může existovat až pětiletý časový posun.

V.

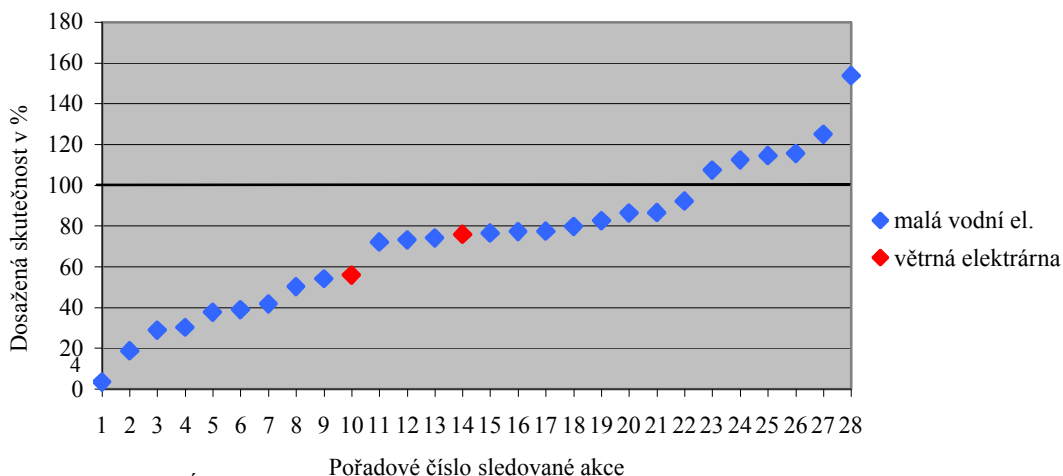
Analýza přínosů Státního programu

1. Zhodnocení projektovaných parametrů

a) Výroba energie z větrných a malých vodních elektráren dotovaných v rámci části A a B Státního programu

Statistickou metodou „náhodné peněžní procházky“ bylo ke kontrole vybráno 72 akcí větrných a malých vodních elektráren, přičemž zahrnuty byly akce části A i B Státního programu. Z tohoto počtu bylo 28 akcí bylo vyhodnotitelných, neboť byly v trvalém provozu alespoň jeden rok, a existovaly tak údaje o skutečné výrobě energie. Z vyhodnocení vyplynulo, že **skutečná výroba elektrické energie** uváděná v závěrečném vyhodnocení akce **je zpravidla menší než projektovaná výroba** uváděná ve vstupním energetickém auditu. U 79 % sledovaných akcí byl dosažený výkon nižší než výkon projektovaný (viz graf č. 1).

Graf č. 1: Dosažené procento z plánovaných 100 % výroby energie u větrných a malých vodních elektráren



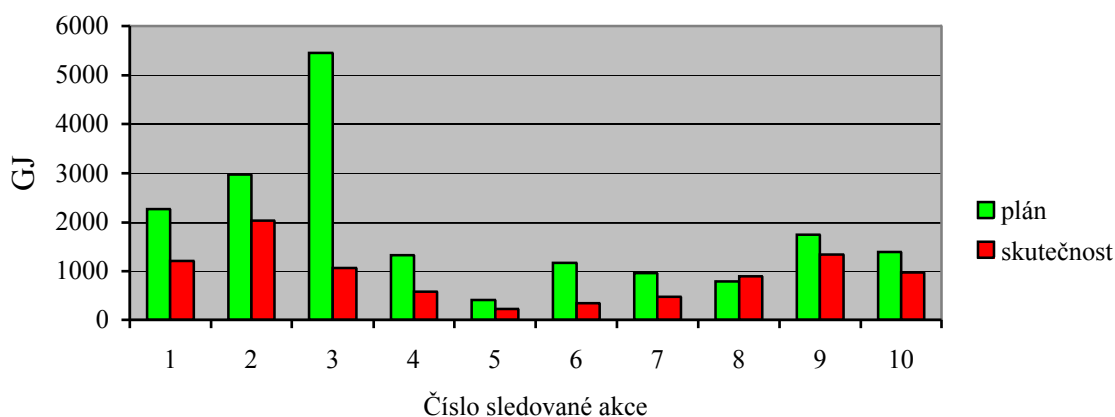
(Zdroj: kontrola NKÚ.)

b) Úspory energie z opatření dotovaných v rámci části A Státního programu

Na vybraném vzorku **51 akcí** na zateplení objektů bylo provedeno vyhodnocení přínosů z realizovaných akcí. Z tohoto počtu bylo možné (na základě údajů získaných z dokumentace akcí) vyhodnotit pouze 10 akcí.

Předpokládané parametry úspor energie u akcí dotovaných v rámci podprogramu zaměřeného na podporu opatření ke zvýšení účinnosti užití energie části A Státního programu **nebyly v 9 z 10 hodnocených akcí dosaženy** (viz graf č. 2).

Graf č. 2: Porovnání plánovaných a skutečných úspor energie



(Zdroj: kontrola NKÚ.)

Skutečná výroba elektrické energie i předpokládaná výše úspor energie byly nižší, než bylo uváděno v energetických auditech a vykazováno jako plnění Státního programu.

2. Finanční náročnost

Na základě vyhodnocení akcí realizovaných v rámci části A a B státního programu, u kterých byly k dispozici potřebné údaje, bylo zjištěno, že průměrné investiční náklady na výrobu 1 Joulu energie (vypočteno z plánovaných údajů výroby energie za jeden rok a z celkových investičních nákladů uvedených v energetických auditech) byly u malých vodních elektráren (hodnoceno bylo 65 akcí) ve výši 35,70 Kč, u tepelných čerpadel (hodnoceno bylo 167 akcí) ve výši 60,90 Kč a u větrných elektráren (hodnoceny byly 2) ve výši 88,90 Kč (viz tabulka č. 8).

Tabulka č. 8 – Investiční náročnost OZE

	Potenciál OZE ¹⁾						Vyhodnocení NKÚ
	Celkové investice (mil. Kč)		Výroba energie (TJ/rok)		Investiční náklady (Kč/J)		
	DP	EP	DP	EP	DP	EP	Investiční náklady (Kč/J)
Tepelná čerpadla	21 180	6 110	8 800	2 540	72,0	20,8	60,9
Větrné elektrárny	16 020	270	4 000	100	1 384,1	23,3	88,9
Malé vodní elektrárny	16 290	6 030	4 100	2 930	48,0	17,8	35,7

Poznámka: DP – dostupný potenciál (tj. potenciál, který je k dispozici při respektování administrativních, legislativních, ekologických a dalších omezení, a to bez ohledu na návratnost investic).
EP – ekonomický potenciál (pouze ta část dostupného potenciálu, kdy je zajištěna návratnost investic za dobu technické životnosti zařízení).

¹⁾ Dle Národního programu 2002 až 2005.

Pro přímou výrobu elektrické energie z OZE se z kontrolovaných typů OZE jeví jako nejvýhodnější zdroj malé vodní elektrárny. Mezi nejrizikovější OZE patří větrná energie, která je jednou z nejdražších energií z OZE, patří mezi přerušované zdroje energie (nedá se s jistotou spoléhat na výskyt a intenzitu větru) a v podmínkách ČR má malý potenciál.

VI.

Shrnutí a vyhodnocení

Systém poskytování podpor v rámci Státního programu se jeví jako příliš roztržitý a málo transparentní. MPO a MŽP, které jsou resorty odpovědnými za plnění Národního programu v oblasti snižování energetické náročnosti a využívání obnovitelných a druhotných zdrojů energie a koordinaci činností v působnosti ostatních orgánů státní správy a vyšších územně správních celků, mají v rámci tohoto systému velmi omezené pravomoci k ovlivňování účelného a hospodárného nakládání s prostředky státu.

Neexistovala základní analýza umožňující usměrňování podpor na jednotlivé druhy OZE s cílem splnit závazek ČR týkající se podílu výroby elektrické energie z OZE na celkové spotřebě elektrické energie a MŽP ani MPO podpory v tomto smyslu neusměrňovaly. Nebylo stanoveno optimální složení OZE na základě ekonomického potenciálu a investiční náročnosti jednotlivých OZE, tj. žádoucí výsledný poměr pro využití biomasy a solární, větrné, vodní a geotermální energie.

Nebyla zabezpečena relace mezi Státními programy schvalovanými pro jednotlivé roky a plněním cílů stanovených v Národním programu a v důsledku této skutečnosti pak Státní program v jednotlivých letech je sice plněn, ale cíle stanovené v Národním programu plněny nejsou.

Ve vyhodnocení Státního programu za jednotlivé roky byly vesměs jako hodnoty dosažených přínosů vykazovány hodnoty očekávaných přínosů z akcí, na něž byla v daném roce poskytnuta podpora, a to i v případech, kdy jejich realizace nebyla ukončena. U akcí dokončených byly skutečně dosažené hodnoty výroby elektrické energie z OZE a dosažených úspor energie vesměs nižší než hodnoty projektované. Každoroční vyhodnocení Státního programu předkládané vládě tak nelze považovat za objektivní.

Významná část finančních prostředků (cca 70 % celkově vykazovaných finančních prostředků na realizaci Státního programu) je vynakládána na programy, kde realizace obnovitelných zdrojů či úspory energie jsou pouze sekundárním efektem.

Z dosavadního vývoje a s ohledem na předpokládané uvádění nových OZE do provozu v roce 2005 vyplývá, že hlavní cíl Národního programu 2002 až 2005 „dosáhnout podílu výroby elektřiny z OZE na hrubé spotřebě elektřiny ve výši 5,1 %“ nebude s vysokou mírou pravděpodobnosti splněn. Tím je ohroženo i splnění cíle dosáhnout do roku 2010 podíl výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů na spotřebě elektřiny ve výši 8 % podle Směrnice EU 2001/77/EC.