

Informace z kontrolní akce 06/06 - Finanční prostředky státního rozpočtu určené na útlum hornictví

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2006 pod číslem 06/06. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Petr Skála.

Cílem kontrolní akce bylo prověřit poskytování, čerpání a užití prostředků státního rozpočtu určených na útlum hornictví a provést kontrolu plnění opatření přijatých k nápravě dříve zjištěných nedostatků.

Kontrolováno bylo období od roku 2002 do doby ukončení kontroly, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolovanými osobami byly:
Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“);
DIAMO, státní podnik, Stráž pod Ralskem (dále jen „DIAMO“);
Palivový kombinát Ústí, státní podnik, Ústí nad Labem (dále jen „PK“).

I. Úvod

Strategickým cílem útlumového programu hornictví, který je tvořen souborem usnesení vlády České republiky, je ukončení těžby na nerentabilních lokalitách, zahlazení následků těžby a technická likvidace děl, tj. uvedení krajiny do stavu obdobného, jaký byl před zahájením těžby, při respektování všech legislativních podmínek (např. báňských a ekologických) vymezených v obecně závazných předpisech a v příslušných vládních usneseních týkajících se útlumu hornictví. Postup útlumu je věcně, časově a finančně rozpracován v „Technických a sociálních projektech likvidace utlumovaných lokalit“ (dále jen „projekty útlumu“). Tyto projekty jsou minimálně jednou za pět let aktualizovány. Projekty útlumu dané lokality navrhuje příjemci dotací a schvaluje MPO.

Na útlum hornictví bylo od jeho zahájení v roce 1993 do roku 2005 vynaloženo celkem 71 mld. Kč. Podíl státního rozpočtu na celkových nákladech činil více než 80 %. Na úhradu sociálně-zdravotního zabezpečení horníků, které je nedílnou součástí programu útlumu hornictví, bylo čerpáno 23,1 mld. Kč. Specifikace zdrojů je uvedena v následující tabulce č. 1:

Tabulka č. 1 (v mld. Kč)

Zdroj	SR	VZ	ED	FNM	EU	Celkem
Prostředky na útlum	58,2	9,8	1,9	1,1	0,0	71,0

Legenda k tabulce:

- SR – neinvestiční a investiční dotace ze státního rozpočtu na útlum hornictví;
- VZ – vlastní zdroje;
- ED – tzv. ekologická dotace z úhrad za vydobyté nerosty podle zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití a nerostného bohatství (horní zákon);
- FNM – finanční prostředky Fondu národního majetku ČR z výnosů privatizace;
- EU – finanční prostředky fondů Evropské unie.

Zdroj: Koncepce zahlazování následků hornické činnosti ve státních podnicích DIAMO a Palivový kombinát Ústí v letech 2007 – 2013 s výhledem do ukončení procesu zahlazování následků hornické činnosti, zpracovaná MPO v květnu roku 2006.

Útlum uhelného, rudného a uranového hornictví si vyžádá podle projektů útlumu od roku 2006 do doby jeho ukončení (předpokládáné nejdříve v roce 2040) finanční prostředky ve výši 130,0 mld. Kč, z toho 37,2 mld. Kč by měly být náklady na sociálně-zdravotní zabezpečení horníků.

Kontrola byla na MPO zaměřena na systém poskytování dotací a na odstranění systémových nedostatků zjištěných předchozími kontrolami NKÚ. U příjemců dotací byla kontrola zaměřena na čerpání a užití prostředků, zejména na plnění termínů stanovených v projektech útlumu, na plnění rozsahu prací v souladu s projekty útlumu, na dodržování podmínek stanovených MPO a na využití mimorozpočtových zdrojů. Kontrolovány byly projekty útlumu týkající se chemické těžby uranu v DIAMU a projekty týkající se útlumu lomu Chabařovice a dolu Kateřina v PK. V roce 2005 bylo na realizaci akcí a prací v nich obsažených vynaloženo cca 1 136 mil. Kč, což představuje 31 % celkové spotřeby státních prostředků v tomto roce.

II.

Skutečnosti zjištěné při kontrole

A. Poskytování, čerpání a užití prostředků státního rozpočtu

1. Finanční prostředky byly v kontrolovaném období příjemcům dotací přidělovány formou „Rozhodnutí o poskytnutí dotace“, a to zvláště pro sociálně-zdravotní zabezpečení horníků, akce investičního charakteru a akce neinvestičního charakteru. MPO schvalovalo projekty útlumu a roční realizace útlumového programu formou „Schvalovacích protokolů“, ve kterých mimo jiné stanovilo podmínky pro čerpání, užití a vyúčtování prostředků státního rozpočtu. Součástí schvalovacího procesu tvorby a aktualizace projektů útlumu byly podle závazného postupu i dva oponentní posudky zpracované nezávislými experty, které MPO zohlednilo ve schvalovacích protokolech. Do roční realizace programu útlumu hornictví byly zařazovány akce a práce v souladu s projekty útlumu. Rozhodnutí a schvalovací protokoly obsahovaly náležitosti dané právními předpisy v oblasti rozpočtových pravidel.

U příjemců dotací nebylo u kontrolovaných projektů útlumu a jejich roční realizace zjištěno porušení stanovených podmínek pro čerpání a užití prostředků státního rozpočtu.

2. V některých oblastech však nebyla zajištěna vazba mezi projekty útlumu a roční realizací programu útlumu hornictví:

- MPO nesjednotilo měřítko pro zařazení akcí a prací do roční realizace programu útlumu. Zařazení akcí je z hlediska stupně důležitosti a naléhavosti v DIAMU a PK prováděno rozdílným způsobem. MPO nevyžadovalo stejný obsah žádosti o přidělení dotace pro oba příjemce, když roční plán DIAMA neobsahoval práce a akce hrazené z mimorozpočtových zdrojů;
- DIAMO při stanovování režijních nákladů a při jejich čerpání postupovalo podle interní směrnice, zatímco PK obdobný standardizovaný postup nevydal.

B. Plnění opatření přijatých k nápravě dříve zjištěných nedostatků

Programem útlumu hornictví se od roku 1999 zabývaly zejména kontrolní akce NKÚ č. 00/04 – Dotace ze státního rozpočtu uhelnému a rudnému hornictví (kontrolní závěr byl zveřejněn ve Věstníku NKÚ v částce 4/2000) a č. 02/09 – Dotace poskytované uranovému hornictví ze státního rozpočtu (kontrolní závěr byl zveřejněn ve Věstníku NKÚ v částce 4/2002). Ty upozornily na systémové nedostatky, které bránily realizaci strategického cíle programu útlumu a spočívaly zejména

- v neustálém rozšiřování rozsahu utlumovaných lokalit, což způsobilo oddalování ukončení programu útlumu;
- v nerozpracování dlouhodobého strategického cíle do dílčích kontrolovatelných cílů tak, aby se vytvořily podmínky pro účelnou účast prostředků státního rozpočtu na financování programu;
- v nedostatku finančních prostředků, který
 - zvyšoval pravděpodobnost ekologických havárií v oblasti po chemické těžbě uranu,
 - neúměrně prodlužoval termín ukončení programu útlumu,
 - způsoboval pomalý průběh likvidace nepotřebných objektů a areálů.

V kontrolním závěru NKÚ z kontrolní akce č. 02/09 bylo MPO doporučeno, aby projednalo možnosti použít na útlum prostředky z privatizace od Fondu národního majetku ČR (dále jen „FNM“).

Vláda přijala ke kontrolnímu závěru NKÚ č. 02/09 usnesení č. 213 ze dne 3. března 2003, ve kterém mj. uložila ministrům financí a průmyslu a obchodu při přípravě a schvalování státního rozpočtu pro daný rok zohledňovat schválený útlumový program uranového hornictví v takovém rozsahu, aby nedocházelo k jeho zaostávání za stanovenými věcnými cíli a termínem jeho ukončení podle projektů útlumu. Ministru průmyslu a obchodu dále uložila vypracovat soubor opatření o způsobu, nákladech a termínech likvidace nepotřebných a dosud neprivatizovaných areálů a objektů v uranovém hornictví.

Kontrolou byl zjištěn tento současný stav:

1. Počet lokalit, kde je útlum hrazen ze státního rozpočtu, nebyl nadále rozšiřován.

Na rozdíl od předchozího období nebyly od roku 2003 do programu útlumu již zařazovány další lokality. Od roku 2005 byla realizace útlumu přesunuta pouze do dvou státních podniků – DIAMA a PK.

2. Strategické cíle útlumu byly rozpracovány do dílčích měřitelných cílů v různých variantách, jejichž realizace je závislá na dostupných finančních prostředcích.

Strategický cíl programu útlumu je rozpracován do souhrnu akcí a prací v technických projektech útlumu, který ve finančním vyjádření představuje podle terminologie MPO „optimální variantu“, a to jak z hlediska časového harmonogramu ukončení programu, tak hospodárného a účinného užití finančních prostředků. Pro případ nedostatku finančních prostředků MPO stanovilo dílčí cíle zajišťující realizaci nezbytného rozsahu akcí a prací, které brání vzniku nenávratných škod, zejména ekologických havárií, a zabezpečují objekty, areály a lokality. Na tuto tzv. krizovou variantu útlumu pro rok 2005 bylo třeba o 1 mld. Kč méně než na variantu optimální. U další varianty pro případ nedostatku finančních prostředků,

tzv. minimální, pro období 2006 až 2009 je finanční náročnost za uvedené období o 3 mld. Kč nižší oproti optimální variantě. Obě varianty vzala vláda na vědomí svým usnesením č. 889 ze dne 13. července 2005.

3. Finanční prostředky určené na program útlumu nestačily na realizaci všech uvažovaných akcí (což způsobuje prodlužování útlumu), ale byly dostatečné ke snížení rizika ekologických havárií.

Finanční prostředky nestačily na realizaci „optimální varianty“ útlumu, což mj. způsobilo posun termínů ukončení útlumu u 70 % lokalit o cca 10 let proti stavu očekávanému v roce 1999. Ke zlepšení financování došlo díky prostředkům FNM. Na druhé straně však nečekaně vzrostla nákladová stránka útlumu a došlo k propadu předpokládaných vlastních zdrojů.

Podpora ze státního rozpočtu

Při přípravě a schvalování státního rozpočtu v jednotlivých letech kontrolovaného období 2002 až 2005 se nepodařilo pokrýt finanční potřeby programu útlumu. Celkový rozdíl mezi potřebou na technický útlum (bez sociálních dávek) podle „optimální varianty“ a skutečností byl v tomto období 2,8 mld. Kč a roční deficit potřeb útlumu se pohyboval v rozmezí 20 až 30 %.

Prostředky FNM

Vláda svým usnesením č. 621 ze dne 25. května 2005 souhlasila s použitím finančních prostředků FNM na úhradu nákladů spojených s výstavbou technologických celků na likvidaci chemické těžby uranu ve Stráži pod Ralskem v letech 2006 až 2012 do výše 1 948 mil. Kč. Použití těchto prostředků by mělo zabezpečit realizaci investic potřebných na odstranění hlavních rizik vzniku ekologické havárie (znečištění zdrojů pitné vody na Českolipsku).

Zvýšení nákladů útlumu

Jednou z příčin způsobujících prodlužování útlumu byla i neznalost všech skutečností při realizaci projektů majících vliv na zvyšování nákladů. Např. na likvidaci hořícího dolu Kateřina byly vícenáklady ve výši 1 326 mil. Kč vyvolány zejména tím, že rozsah odvalu a jeho struktura nebyly v době zahájení akce dostatečně známy. Dále bylo nutné vystavět a provozovat čistírnu odpadních vod a sedimentační nádrže, což bylo vyvoláno dodatečnými požadavky orgánů státní správy a samosprávy v souvislosti s ochranou životního prostředí.

Náklady se také zvyšovaly v důsledku provozních a udržovacích nákladů dosud nezlikvidovaných nebo nezprivatizovaných nepotřebných objektů. Snaha o privatizaci nepotřebných objektů byla úspěšná pouze částečně, když u DIAMA bylo zprivatizováno pouze 17 areálů z uvažovaných 30 a u PK nebyl z osmi areálů zprivatizován žádný. O objekty nebyl předpokládán zájem. Náklady na jejich likvidaci budou podle MPO cca 200 mil. Kč.

Možnost bezúplatných převodů části nepotřebného majetku na územní samosprávné celky vážne proto, že tyto často nemají zpracované a schválené územní plány, což je podmínka MPO pro odsouhlasení převodů.

Propad vlastních zdrojů

Vlastní zdroje měly být vytvořeny prodejem nepotřebného majetku a z výnosů z prodeje produktů, které vznikají při procesu sanace kontaminovaných podzemních vod po chemické těžbě uranu. DIAMO předpokládalo, že při sanaci kontaminovaných podzemních

vod z chemické těžby bude ze vznikajícího kamence vyrábět další produkty určené k prodeji. Předpoklad se nenaplnil, když se nepodařilo realizovat technologii přepracování kamence na sanační materiály a oxid hlinitý. Odbyt síranu hlinitého byl v období let 2002 až 2005 vzhledem k jeho kontaminaci těžkými kovy pouze 4,5 tis. tun oproti očekávaným 70 tis. tunám (při ceně 750 Kč za tunu se jedná o propad tržeb cca o 50 mil. Kč). Také objem dodávek kamence na výrobu hnojiv je mnohem nižší než předpoklad (např. 16 tis. tun oproti předpokládaným 180 tis. tunám v roce 2005, cena kamence je 20 Kč za tunu).

Důsledkem nedostatku finančních zdrojů na realizaci „optimální varianty“ v dalších letech může dojít podle odhadu MPO k prodloužení doby trvání útlumu z roku 2040 do roku 2050. Likvidace nepotřebných areálů a objektů bude odložena a na jejich ostrahu a údržbu bude třeba minimálně 30 mil. Kč ročně bez zohlednění vlivu inflace.

Potenciálním zdrojem financování útlumu jsou prostředky Evropské unie. MPO např. v současné době počítá s cca 505 mil. Kč v období let 2007 až 2013 získaných v rámci programu „Revitalizace území s ukončenou těžbou“. Do tohoto programu byly vybrány akce a práce z projektů útlumu, které po úpravě a doplnění budou splňovat podmínky EU pro čerpání finančních prostředků. Větší využití prostředků Evropské unie a územních samosprávných celků je podmíněno sladěním programových cílů útlumu s cíli vývoje regionu tak, aby byly vytvořeny podmínky pro čerpání těchto prostředků.

III. Vyhodnocení

Do útlumu hornictví bylo od jeho zahájení do roku 2005 vloženo 71 mld. Kč a do jeho předpokládaného ukončení v roce 2040 to má být dalších 130 mld. Kč. V kontrolovaném období MPO poskytlo a příjemci čerpali finanční prostředky v souladu se stanovenými podmínkami programu útlumu hornictví a právními předpisy. Dílčí nedostatky zjištěné NKÚ se MPO zavázalo odstranit v roce 2007.

V realizaci útlumu došlo od stavu zjištěných v minulých kontrolních akcích ke kvalitativnímu posunu. Počet lokalit, kde je útlum hrazen ze státního rozpočtu, již nebyl rozšiřován a strategické cíle programu byly rozpracovány do dílčích cílů. Jejich realizace je závislá na výši disponibilních finančních prostředků, a proto byly zpracovány v několika variantách.

Výše finančních prostředků na program útlumu včetně prostředků FNM je podle MPO dostatečná pro provedení nezbytných prací zabraňujících možnosti ekologické havárie a k zajištění ochrany a bezpečnosti objektů a areálů, ale nestačí na realizaci všech akcí, což vytváří riziko posunu ukončení útlumového programu z roku 2040 na rok 2050. Nezlikvidované nepotřebné objekty přitom vyžadují každoroční náklady ve výši cca 30 mil. Kč. MPO přijalo opatření k privatizaci nepotřebných areálů, ale o více než polovinu z nich nebyl zájem a budou muset být s finančními náklady zlikvidovány.