

98/25

## Hospodaření s prostředky státního rozpočtu vyčleněnými na program snižování spotřeby paliv a energie

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1998 pod číslem 98/25.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování a užití finančních prostředků vyčleněných v letech 1995 až 1997 na opatření k dosažení úspor tepla v bytovém hospodářství a k využití netradičních zdrojů energie.

Kontrolováno bylo období let 1995 až 1997.

Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Petr Skála.

Kontrolu provedly v období od dubna do října 1998 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru životního prostředí a výstavby a z oblastních odborů v Táboře, Berouně, Kutné Hoře, Mostu, Strakoněch, Pardubicích a Třebíči.

Kontrolovanými osobami byly:

Ministerstvo financí (dále jen „MF“),  
Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“),  
Česká energetická agentura, Praha (dále jen „ČEA“),  
Českomoravská záruční a rozvojová banka, a. s., Praha (dále jen „ČMZRB“),  
město Benešov,  
město Brno,  
město Chrudim,  
město Příbram,  
město Tábor,  
obec Srní (okres Klatovy),  
ATEKO, a. s., Hradec Králové,  
Bytové družstvo „Družba“, Ústí nad Labem,  
COOP THERM, spol. s r. o., Jindřichův Hradec,  
EGF, spol. s r. o., Sušice,  
ITES, spol. s r. o., Stochov,  
ORGREZ, a. s., Brno,  
Pozemní stavby Ústí nad Labem, a. s.,  
SATT, a. s., Žďár nad Sázavou,  
STÚ-E, a. s., Praha.

Námítky proti kontrolním protokolům, které podaly kontrolované osoby ve čtyřech případech, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách.

Odvolání proti rozhodnutí o námitkách, která podala kontrolovaná osoba město Brno, zastoupené Městskou částí Brno-Kohoutovice a Městskou částí Brno-Závišská, byla vypořádána usneseními senátu NKÚ.

Se n á t N K Ú (ve složení: Ing. Petr Skála - předseda, Mgr. Marie Hošková, Ing. Jiří Kalivoda, MVDr. Rudolf Němeček, Ing. Josef Pohl, Ing. Ladislav Zeman - členové) na svém zasedání konaném dne 26. 1. 1999

s c h v á l i l usnesením č. 98/25/392  
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

### I. Charakteristika kontrolované problematiky

Usnesením vlády ČSFR ze dne 1. 3. 1991 č. 132 a usnesením vlády ČR ze dne 8. 5. 1991 č. 155 bylo uloženo ministrovi pro hospodářskou politiku a rozvoj, aby zpracoval Zásady státní účasti při snižování spotřeby paliv a energie v obytných budovách a bytech, které byly vypracovány a schváleny vládou na základě důvodové zprávy k těmto zásadám (dále jen „důvodová zpráva“).

Od roku 1993 vyhlašovalo pro příslušné roky MPO v rámci výše uvedených zásad Programy státních podpor při snižování spotřeby paliv a energie v České republice (dále jen „programy“).

K zabezpečení programů pro roky 1992 až 1996 uzavíraly každoročně MPO a MF s ČMZRB „Dohodu o spolupráci na realizaci Programů státních podpor při snižování spotřeby paliv a energie v obytných budovách a bytech v České republice“ (dále jen „Dohoda“). Tato část prostředků státního rozpočtu vyčleněných na státní účast při snižování spotřeby paliv a energie v obytných budovách a bytech (dále jen „Účast“) byla převedena ČMZRB, která podle pokynů ČEA prováděla realizaci finančních operací s jednotlivými příjemci prostředků.

Zájemci o poskytnutí prostředků státního rozpočtu vyčleněných na Účast byli vybíráni podle splnění podmínek vyhlášených v programech na jednotlivé roky a vyhodnocení předloženého projektu, které provedly odborné hodnotitelské komise ČEA. Příjemcům, kteří obdrželi prostředky na zabezpečení Účasti na základě Dohody, uvolňovala ČMZRB částky pouze proti prokázanému věcnému plnění, avšak maximálně do 75 % celkové částky poskytnutých prostředků a zbytek teprve až po splnění deklarovaných parametrů vybraného projektu.

Od 1. 1. 1997 byly tyto prostředky na základě pokynů ČEA poskytovány příjemcům přímo z České národní banky.

Prostředky, které nebyly realizovány na základě Dohody, byly uvolňovány příjemcům přímo z kapitoly MPO. Prostředky státního rozpočtu směřovaly v jednotlivých letech do těchto vyhlášených programů Účasti:

- I. Program podpory nákupu a zavedení regulační a měřicí techniky, vybraných energetických spotřebičů;
- II. Program na podporu rozvoje informačních a poradenských služeb a další podpory;
- III. Program státní podpory technických opatření na snížení spotřeby paliv a energie v obytných budovách, bytech a zařízeních zajišťujících dodávku tepla a TUV;

- IV. Program státní podpory technických opatření spotřeby paliv a energie v budovách pro potřeby školství a zařízení pro dodávku tepla a TUV do těchto budov;
- V. Program státní podpory technických opatření na snížení spotřeby tepla a energie ve zdravotnických zařízeních a zařízeních zajišťujících dodávku tepla a energie pro jejich provoz;
- VI. Program státní podpory pro energeticky úsporné provozování budov občanského vybavení, pro správu a řízení;
- VII. Program státní podpory vyššího využití obnovitelných a netradičních zdrojů energie;
- VIII. Program státní podpory pro optimalizaci zásobování sídlištních celků energií;
- IX. Program státní podpory pro úspory energie v průmyslu;
- X. Program státní podpory poradenství k úsporám ve spotřebě energie a zlepšování životního prostředí.

Souběžně s podporou z programů Účasti byl vyplácen od roku 1993 do roku 1998 „vlastníkům či správcům vytápěných domovních objektů rozdíl mezi věcně usměrňovanou cenou a cenou účtovanou dodavatelem tepla“ (dále jen „dotace na teplo“). Vzhledem k úzké souvislosti s problematikou Účasti byly v tomto kontrolním závěru použity pro srovnání některé výsledky z kontrolní akce č. 97/33 - Dotace ze státního rozpočtu na teplo, jejíž kontrolní závěr byl uveřejněn ve Věstníku NKÚ ročník VI částka 3 ze dne 30. září 1998.

Výše prostředků státního rozpočtu, které byly poskytnuty na programy Účasti a na dotaci na teplo:

(v mil. Kč)

R o k	Prostředky poskytnuté na Účast (státní závěrečný účet příslušných období - MF)	Prostředky poskytnuté na dotace na teplo (stanovisko MF ke kontrolnímu závěru 97/33)
1991	252	-
1992	255	-
1993	383	5 600
1994	422	5 600
1995	211	6 100
1996	229	6 100
1997	363	4 300
celkem	2 115	27 700

## II. Vyhodnocení zjištěných skutečností při hospodaření s prostředky státního rozpočtu vyčleněných na Účast

### 1. Stav plnění záměrů státu

Důvodová zpráva formulovala hlavní cíle Účasti takto:

- a) zlepšit možnosti majitelů bytů a obytných budov aktivně reagovat na zvyšování cen tepla a energií, a to

přednostním zavedením příslušné měřicí a regulační techniky v obytných budovách a bytech a snižováním tepelných ztrát obvodového pláště obytných budov;

- b) podpořit rozvoj (energetických) informačních a poradenských služeb;
- c) ověřit formou demonstračních projektů technická řešení vedoucí ke snižování spotřeby paliv a energie a využít je k propagaci nových technických řešení;
- d) iniciovat využívání obnovitelných a netradičních zdrojů energie.

Programy Účasti byly vzhledem k tehdejšímu finančním možnostem státu projektovány jako dlouhodobé (předpoklad 10 až 15 let). Realizace programů Účasti v tomto časovém horizontu vycházela z předpokladu každoročního vyčlenění prostředků státního rozpočtu na Účast v rozmezí od 0,5 do 1 mld. v cenové úrovni roku 1991.

Jednotlivé záměry byly plněny takto:

ad a)

Zlepšení možnosti majitelů obytných budov a bytů reagovat na deregulace cen tepla a energií

- Program zavedení měřicí a regulační techniky byl realizován.
- Program snížení ztrát obvodového pláště obytných budov a bytů (dále jen „zateplování“) není plněn.

Zateplení bytového fondu v časovém horizontu 20 let uvádí důvodová zpráva jako hlavní cíl Účasti. Z poskytnutých studií vyplývá, že s ohledem na tepelné charakteristiky je žádoucí v ČR dodatečně zateplit minimálně 82 mil. m<sup>2</sup> neprůsvitných pláštů stávajícího bytového fondu (tj. asi 46 % z existujících ploch). Z toho přibližně 11 mil. m<sup>2</sup> reprezentuje bytový fond v panelové výstavbě „zásobované centralizovanými zdroji tepla“, který se navíc blíží ke konci své fyzické životnosti.

Při současném tempu (1 mil. m<sup>2</sup> zateplené plochy ročně) by realizace tohoto výše uvedeného cíle trvala přibližně 80 let.

ad b)

Podpora rozvoje informačních a poradenských služeb

Vznik energetických konzultačních, poradenských, informačních a školicích středisek (dále jen „EKIS“) měl hlavní význam v tom, aby svou činností urychlily realizaci Účasti. EKIS měly vyvíjet činnost jak ve sféře státního výzkumu (EKIS „A“), tak i v komerční sféře (EKIS „B“).

Od roku 1996 byl vytvořen jednotný systém EKIS, který je po věcné stránce schopen zabezpečovat informační a poradenskou činnost pro realizaci Účasti.

Hospodárnost a efektivnost použití prostředků státního rozpočtu na „informační a poradenské aktivity EKIS“ nelze posoudit, neboť:

- je neprůhledné účetní sledování podporovaných aktivit, zejména chybí oddělení jejich účetní evidence od dalších činností subjektů pověřených působností EKIS;
- chybí věrohodné věcné sledování podporovaných aktivit;
- není sledována aplikace výstupů státem podporovaných aktivit.

Nejen tato kontrolní akce, ale i předešlé zjistily, že o služby EKIS je ze strany vlastníků obytných budov malý zájem.

ad c)

Ověření a propagace nových technických řešení

umožňující snížení spotřeby paliv a energie bylo prováděno formou konkrétních demonstračních projektů (dále jen „demoprojekt“). Kontrolní poznatky prokazují, že demoprojekty z hlediska technických výstupů jsou efektivní. Jejich další komerční využití však bylo zejména do roku 1997 nesystémové a je ponecháváno víceméně nabídkovým aktivitám firem, které zpracovaly demoprojekty. Bez dalších stimulačních podnětů státu směřujících zejména k vlastníkům a uživatelům bytů je přínos demoprojektů málo účinný.

ad d)

Iniciování využívání obnovitelných a netradičních zdrojů energie

Záměry Účasti ve využívání těchto zdrojů byly úspěšně realizovány. I když objemově nemá podpora tohoto programu v Účasti podstatný význam, lze jej z hlediska výsledků kontroly vyhodnotit jako nejúspěšnější část Účasti.

## 2. Systém poskytování prostředků státního rozpočtu na Účast

byl posuzován z hlediska

- právního zabezpečení Účasti,
- finančního zabezpečení Účasti,
- zabezpečení podmínek účinnosti Účasti.

- Prostředky státního rozpočtu vyčleněné na Účast jsou nedostatečně zabezpečeny. Tento stav je způsoben jednak nedostatečnou péčí příslušných státních orgánů o náležitou právní úpravu Účasti a jednak věcnou povahou Účasti (různorodost jednotlivých programů Účasti, doby jejich realizace a příjemců podpory), která je v rámci vymezeném rozpočtovými pravidly a platnými zásadami dotační politiky obtížně řešitelná.

MF a MPO nepostupovala v souladu s ustanovením § 24 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v platném znění, které stanoví:

„Ministerstva pečují o náležitou právní úpravu věci pa-

*třících do působnosti České republiky; připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti, jakož i návrhy, jejichž přípravu jim vláda uložila; dbají o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě.“*

- MF navrhlo zařadit podporu Účasti v zákoně o státním rozpočtu na příslušný rok v běžných výdajích státního rozpočtu, a to do oblasti „neinvestiční dotace podnikatelským subjektům“. Tímto zařazením byly podmínky poskytování dotace stanoveny „Zásadami pro poskytování a čerpání neinvestičních dotací ze státního rozpočtu“ vydanými MF pod č. j. 112/13 462/1994 (dále jen „Zásady MF“). Kontrolou u MPO bylo zjištěno, že převážná část prostředků na Účasti musí věcně směřovat a směřovala do nepodnikatelských subjektů a má charakter dlouhodobých investic. To však je mimo působnost Zásad MF a v rozporu se zákony o státním rozpočtu na příslušné roky;
- MPO v letech 1995 až 1997 uvolnilo prostřednictvím ČEA finanční prostředky ze státního rozpočtu i jiným příjemcům dotací, než umožňovaly Zásady MF, tj. fyzickým a právnickým osobám nevyvíjejícím podnikatelskou činnost. MPO, přestože v čl. 8 odst. 3 Zásad MF je stanoveno, že „Výjimky z těchto Zásad povoluje na návrh příslušného ústředního orgánu státní správy ministerstvo financí“, nepodal MF návrh na udělení výjimky ze Zásad MF.

Protože podrobné pokyny MPO neměly příslušnou výjimku MF a ve smyslu § 11 odst. 2 zákona ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí v ČR (rozpočtová pravidla republiky), nebyl vydán MF k Účasti obecně závazný právní předpis, nebyla část prostředků státního rozpočtu uvolňovaných na Účast náležitě právně upravena.

MF a MPO uzavíraly v letech 1992 až 1996 s ČMZRB Dohody, v nichž nezabezpečily podmínky pro poskytování výdajů státního rozpočtu podle § 5 odst. 2 zákona ČNR č. 576/1990 Sb.

- MF nepožadovalo po ČMZRB zabezpečení ročního zúčtování se státním rozpočtem, což mělo za následek, že většina prostředků státního rozpočtu převedených na ČMZRB a smluvně vázaných na příjemce Účasti byla věcně čerpána v následujících rozpočtových letech;
- MF a MPO smluvně nezajistily v Dohodách finanční zhodnocení výše uvedených prostředků ve prospěch státního rozpočtu. ČMZRB krátila příjemcům poskytnutou podporu při každé platbě o tzv. manipulační poplatek, který podle obchodních podmínek ČMZRB představoval 1 až 2 % objemu vyplacených částek. Zkrácení podpory o tento manipulační poplatek lze kvalifikovat jako použití prostředků státního rozpočtu na jiný účel, než byl vymezen Účastí.
- Finanční zabezpečení Účasti v rámci existujícího dotačního systému nebylo z hlediska státního rozpočtu zdrojově kryto tak, aby mohl být splněn hlavní záměr Účasti. Navíc prostředky státního rozpočtu poskytované příjemcům podpor prostřednictvím ČMZRB byly zadržovány a kráceny.

- Účinnost Účasti byla v letech 1993 až 1997 snižována:
- demotivačními účinky dotace na teplo. Jedním zjištěním z kontrolní akce 97/33 byl i poznatek, že „vlastníkům bytů a bytových objektů nezáleželo na úsporách tepelné energie, protože veškeré zvýšení cen tepelné energie zaplatil stát a bydlení“. Také výrobci nebo dodavatelé tepla jsou tržním mechanismem motivováni k maximálnímu odbytu tepla, neboť vyšší odbyt snižuje v jednotkové ceně tepelné energie podíl fixních nákladů, čímž se zvyšuje jejich celkový zisk;
- nedostatečnou propagací Účasti a nízkou informovaností veřejnosti o poradenských a informačních aktivitách EKIS. O tyto služby, jak potvrdily poznatky z této kontrolní akce, je malý zájem a snižuje se tím i účinnost výstupů demoprojektů.

### 3. Zjištění vztahující se k porušení podmínek vyhlášených v programech Účasti na roky 1995 až 1997

Podmínky byly specifikovány v části „společná ustanovení pro realizaci programu“ (dále jen „podmínky realizace“) jednotlivých vyhlášených programů Účasti.

- Příjemci podpory z programů Účasti (zejména města a obce) řádně nevyhlašovali výběrová řízení na dodavatele pro realizaci programu nebo je nevyhlašovali vůbec. Některá města a obce porušovaly příslušná ustanovení zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, tím, že rozhodnutí zadavatelů, která prováděly městské (obecní) rady, nerespektovala vyhodnocení výběrových komisí a tento odchýlný postup nebyl písemně nebo vůbec zdůvodněn ve smyslu § 38 odst. 2 zákona č. 199/1994 Sb. Poskytnutí a čerpání státních prostředků na podporu Účasti bylo ve smyslu bodu i) podmínek realizace mj. podmiňováno dodržováním ustanovení zákona č. 199/1994 Sb.
- Výstupy některých demoprojektů nedosáhly projektovaných parametrů. Přesto byla příjemcům podpory Účasti poskytnuta plná přislíbená částka, která ve smyslu bodu d) podmínek realizace a bodu 2 specifikace podmínek realizace měla být krácena až do výše 25 % smluvně přislíbené částky na Účast.

### 4. Vyhodnocení hospodárnosti použití prostředků státního rozpočtu na dosažení úspor tepla a energie

Při vyhodnocení hospodárnosti bylo posuzováno vynaložení prostředků státního rozpočtu vyčleněných na Účast jak z hlediska celospolečenského významu, tak z hlediska státního rozpočtu.

- MF a MPO navrhovaly souběžné dotace (podpory) na protichůdné účely, přičemž prostředky státního rozpočtu, které měly za účel snížit spotřebu tepla a energie, byly několikanásobně nižší než prostředky státního rozpočtu, které vyrovnávaly dopady deregulace cen tepla a energie na domácnosti. Přitom každá investovaná koruna do stěžejního úkolu Účasti (zateplení bytového fondu) znamená pro státní rozpočet zpětný příjmy nebo úsporu výdajů státního rozpočtu minimálně ve výši 15 haléřů (daň z příjmu fyzických osob,

zákonně pojistné, DPH, úspora podpor v nezaměstnanosti). Z násobujících účinky nepřímých přínosů (jako jsou úspory surovinových zdrojů, snížení emisní zátěže ovzduší, odstranění zanedbanosti, obnova bytového fondu atd.) pak činí podporu Účasti efektivnější, než je dotace na teplo, která má pro státní rozpočet nulové finanční a věcné přínosy. Nejen z hlediska státního rozpočtu, ale i z celospolečenského hlediska byla proto podpora formou dotace na teplo ve vztahu k výši Účasti nevhodným jednáním.

- MF a MPO financovaly Účast prostřednictvím ČMZRB. Tento systém financování umožnil zadržování prostředků státního rozpočtu v ČMZRB, zatímco denní pokladni plnění státního účtu u ČNB vykazovalo pasivní saldo a muselo být kryto emisemi státních pokladničních poukázek. Zbytečně vynaložené prostředky státního rozpočtu spojené s emisí poukázek činily 66 mil. Kč.

### 5. Zhodnocení vývoje stavu zjištěného předešlými kontrolami

V průběhu existence Účasti byla tato problematika již dvakrát kontrolována jednak bývalým Ministerstvem státní kontroly (1992) a jednak NKÚ v kontrolní akci 21/94 - Kontrola nakládání s prostředky státního rozpočtu poskytovanými na státní účast při snižování paliv a energie v obytných budovách a bytech v ČR, jejíž kontrolní závěr byl uveřejněn ve Věstníku NKÚ ročník III částka 2 ze dne 30. června 1995.

Při současné kontrolní akci bylo ve srovnání s minulými kontrolními akcemi zjištěno:

- podstatné zlepšení dodržování podmínek realizace dané programy Účasti na roky 1995 až 1997, a to jak ze strany ČEA, tak i u příjemců Účasti. To se netýká dodržování řádného průběhu výběrových řízení příjemci Účasti, kde byl a je zjišťován všeobecně nepříznivý stav;
- byl odstraněn (až od 1. 1. 1997) i systém financování prostřednictvím ČMZRB, na jehož nevhodnost bylo poukázáno také ve výše uvedeném kontrolním závěru NKÚ;
- systémové závady a problémy, na které NKÚ upozornil v kontrolním závěru z kontrolní akce 21/94, nebyly vyřešeny. To se týká zejména nejasného právního zabezpečení Účasti, demotivačních účinků dotace na teplo a potřeby změny celého systému tak, aby se zvýšila její celospolečenská účinnost.

### III. Vyhodnocení zjištěných skutečností

#### A)

**Podpora státní účasti při snižování spotřeby paliv a energie v obytných budovách a bytech je z hlediska dosažení vyhlášených cílů málo úspěšná, neboť vlastníci obytných budov a bytů měli a mají pouze teoretickou možnost „aktivně reagovat na zvyšování cen tepla a energie“, a to zejména v důsledku nedostatku finančních zdrojů.**

#### Příčiny tohoto stavu:

- rozpory v dotační politice státu, a to jak v jejím systému, tak i v jejím praktickém uplatňování. Nejsou jas-

ně stanovovány podporované cíle a pořadí jejich důležitosti, stejně jako nejsou řádně zdůvodňovány. MF a MPO nevyhodnotily ani jednou průběžný stav při realizaci podporovaných cílů Účasti;

- podpory dvou protichůdných cílů, tj. podpora programů Účasti versus dotace na teplo, přičemž objemově několikrát vyšší dotace na teplo nenaplnovala cíl, který vychází z Ústavy ČR (viz čl. 7: „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“);
- nedostatečná právní úprava, což komplikuje zabezpečení sledovaných (a věcně správných) cílů Účasti;
- skutečnost, že výrobci a dodavatelé tepla a energie jsou závislí na maximálním odbytu tepla a energií. Dotace na teplo tyto snahy výrobců tepla a energie netlumily, naopak je podpořily.

#### B)

Vynaložení prostředků státního rozpočtu na podporu Účasti při snižování spotřeby paliv a energie v obytných budovách a bytech rozdělené na přímé dotace na teplo a dotace na zateplování bylo málo účinné a nevhodné. O tom svědčí vývoj realizace programu zateplování plášťů obytných budov a nízký zájem veřejnosti o problematiku úspor tepla a energie.

- Finanční podpora Účasti byla nižší, než bylo důvodovou zprávou k podpoře Účasti předpokládáno. MPO ne-

zabezpečilo podmínky pro další aplikace výstupů z demonstračních projektů k obecnému využití. Nebyla dostatečně stimulována opakovatelnost jejich realizací. MPO a ČEA nezabezpečily pro širokou veřejnost dostatečnou propagaci výsledků Účasti.

- Výdaje státního rozpočtu mohly být efektivněji vynaloženy, kdyby nebyla upřednostňována přímá Dotace na teplo, která oproti Účasti nemá zpětný finanční přínos pro státní rozpočet. Systém financování Účasti umožnil zadržování prostředků státního rozpočtu v ČMZRB, přičemž stát musel v důsledku nedostatku finančních prostředků vydávat státní pokladniční poukázky a krýt náklady na jejich emisi. Příjemci prostředků Účasti, zejména obce a města, nedodržují zákonné postupy při hospodářské soutěži a při zadávání zakázek.

#### C)

Skutečnosti zjištěné při této kontrolní akci prokázaly, že odstranění výše uvedených negativních vlivů na Účast by zajistilo finanční a věcné výsledky spočívající v:

- úspore tepla až 40 %,
- snížení zatížení životního prostředí emisemi,
- prodloužení životnosti objektů panelové výstavby,
- dalších přínosech vyplývajících z humanizace panelových sídlišť, pořízení nových bytových prostor, úspory primárních energetických vstupů atd.