

# **Jak přispěly Evropské fondy ke zlepšení ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V ČESKÉ REPUBLICĚ?**



## Jak přispěly Evropské fondy ke zlepšení životního prostředí v České republice?

Autoři a autorky: Ivo Kropáček (PO4 OPŽP), Ondřej Pašek (PO3 OPŽP), Pavel Příbyl (OPD), Barbora Urbanová (ostatní kapitoly), Petr Machálek (vybrané studie), Jan Skalík (editace).

Praha, 2014

Vydání této publikace bylo podpořeno státním rozpočtem, Evropským sociálním fondem a HL. m. Praha.



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

ISBN 978-80-87417-10-2



Edici APEL (Alternativa-Příroda-Ekonomika-Lidé) založil Zelený kruh a Hnutí DUHA. Bere s za cíl přicházet s novými a v českých poměrech okrajově diskutovanými tématy ochrany životního prostředí, přinášet nové pohledy a inspirovat.

Členy a členkami redakční rady edice jsou Zuzana Drhová, Yvonna Gailly, Tomáš Hák, Vojtěch Kotecký, Kateřina Ptáčková, Miroslav Šafařík a Viktor Třebický.

Založení této edice umožnila finanční podpora nadace OSF Praha, publikaci vydal Zelený kruh za podpory Evropského sociálního fondu, Operační program vzdělávání pro konkurenceschopnost v rámci projektu Mezioborová síť udržitelného rozvoje.



# Obsah

<b>Předmluva</b>	<b>4</b>
<b>Regionální politika Evropské unie a nastavení fondů EU v ČR</b>	<b>5</b>
<b>Operační program Životní prostředí</b>	<b>6</b>
Členění programu a pokrok v jednotlivých prioritních osách	8
Příčiny nečerpání dotačních prostředků	9
Nekalé praktiky při čerpání dotačních prostředků	12
Výsledky OPŽP	13
<b>Prioritní osa 1: Vodohospodářská infrastruktura a snižování rizika povodní</b>	<b>14</b>
1.1. Snížení znečištění vod	14
1.2. Zlepšení jakosti pitné vody	15
1.3. Omezování rizika povodní	15
Plnění enviromentálních indikátorů	15
Čerpání finančních prostředků	16
<b>Prioritní osa 2: Zlepšování kvality ovzduší a snižování emisí</b>	<b>17</b>
2.1. Zlepšení kvality ovzduší	17
2.2. Omezování emisí	18
Čerpání finančních prostředků	18
Plnění enviromentálních indikátorů	19
<b>Prioritní osa 3: Udržitelné využívání zdrojů energie</b>	<b>20</b>



3.1 - Výstavba nových zařízení a rekonstrukce stávajících zařízení s cílem zvýšení využívání OZE pro výrobu tepla, elektřiny a kombinované výroby tepla a elektřiny

21

3.2 - Realizace úspor energie a využití odpadního tepla

21

Čerpání finančních prostředků

22

Plnění environmentálních indikátorů

24

**Prioritní osa 4: Zkvalitnění nakládání s odpady a odstraňování starých ekologických zátěží**

25

4.1. Zkvalitnění nakládání s odpady

25

4.2. Odstraňování starých ekologických zátěží

27

**Prioritní osa 5: Dotace na omezování průmyslového znečištění a environmentálních rizik**

5.1. Omezení průmyslových znečištění a snižování environmentálních rizik

28

**Prioritní osa 6: Zlepšování stavu přírody a krajiny**

30

6.1. Implementace a péče o území soustavy Natura 2000

30

6.2. Podpora biodiverzity

30

6.3. Obnova krajinných struktur

30

6.4. Optimalizace vodního režimu krajiny

30

6.5. Podpora regenerace urbanizované krajiny

30

6.6. Prevence sesuvů a skalních zřícení, monitorování geofaktorů a následků hornické činnosti a hodnocení neobnovitelných přírodních zdrojů včetně zdrojů podzemních vod

30

Čerpání finančních prostředků

31

Plnění environmentálních indikátorů

32

**Prioritní osa 7: Dotace pro environmentální vzdělávání, poradenství a osvětu**

32

7.1. Rozvoj infrastruktury pro realizace environmentálních vzdělávacích programů, poskytování environmentálního poradenství a environmentálních informací

33

**Operační program Praha - Konkurenceschopnost**

34

Prioritní osa 2: Životní prostředí

34

2.1. Revitalizace a ochrana území

34

2.2. Úsporné a udržitelné využívání energií a přírodních zdrojů

34

Plnění environmentálních indikátorů

35

**Operační program Doprava**

37

Čerpání finančních prostředků

37

Prioritní osa 1: Modernizace železniční sítě TEN-T

37

Prioritní osa 2: Výstavba a modernizace dálniční a silniční sítě TEN-T

37

Prioritní osa 3: Modernizace železniční sítě mimo síť TEN-T

39

Prioritní osa 4: Modernizace silnic I. třídy mimo TEN-T

39

Prioritní osa 5: Modernizace a rozvoj pražského metra a systémů řízení silniční dopravy v hl. m. Praze

39

Prioritní osa 6: Podpora multimodální nákladní přepravy a rozvoj vnitrozemské vodní dopravy

40

Specifické problémy PO6 a přijatá opatření k jejich odstranění

40

Dopad OPD na emise skleníkových plynů

40

Čerpání finančních prostředků

45

**Účast veřejnosti na kontrole veřejných prostředků**

48

**Závěr: poučení pro další programové období**

49



# Předmluva

Od globálních cílů Regionální politiky Evropské unie až k podporovaným aktivitám národních Operačních programů je dlouhá cesta. V minulém programovém období 2007 – 2013, jehož realizace v některých programech u nás stále dobíhá, si každá členská země nastavila odlišné priority, které vycházejí z jejich specifických potřeb. V rámci dokumentu Národní strategický referenční rámec tak učinila i Česká republika. Kvalitní životní prostředí se nestalo cílem samo o sobě, ale investice do jeho zlepšení se měly stát prostředkem pro zajištění kvalitní fyzické základny pro hospodářský a sociální rozvoj v rámci cíle (3) Atraktivní prostředí.

V této publikaci hodnotíme, zda se v operačních programech podařilo zlepšit kvalitu životního prostředí a minimalizovat dopady infrastrukturních investic. Hodnotíme oba operační programy cíle (3) – OP Životní prostředí a OP Doprava a také Operační program Praha – Konkurenceschopnost.

Dále se věnujeme jejich implementaci a problémům, které čerpání doprovázely. V neposlední řadě jsme se podívali také na mechanismy, kterými měla veřejnost, potažmo neziskový sektor možnost podílet se na implementaci a kontrole nakládání s dotačními prostředky.

Česká republika získala pro současné programové období celkem přes 26 miliard euro z rozpočtu EU, přičemž na cíl (3) Atraktivní prostředí bylo vyčleněno 10,7 miliard euro. Tyto prostředky se dále dělí mezi OP Životní prostředí (necelých 5 miliard euro) a OP Doprava (5,8 miliard euro). OP Praha – Konkurenceschopnost disponuje prostředky ve výši 235 milionů euro.

Poslední výzvy z operačních programů pro období 2007 - 2013 jsou stále otevřené, probíhá realizace projektů i proplácení a certifikace nákladů. Základní obrysy výsledků a dopadů financování, stejně jako problémy s čerpáním, je ale již možné identifikovat. Proto přicházíme s publikací v této době, kdy vrcholí příprava programového období 2014 – 2020 a doufáme, že její závěry publikace přispějí k jeho kvalitnímu nastavení a poučení z chyb, které se staly.



# Regionální politika Evropské unie a nastavení fondů EU v ČR

Regionální politika Evropské unie nebo-li politika hospodářské a sociální soudržnosti je založená na principu solidarity uvnitř Evropské unie, kdy bohatší státy přispívají na rozvoj těch chudších. Podporu získávají regiony v členských státech, které nedosahují 75% průměru úrovně HDP Evropské unie na osobu a dále regiony se sociálními problémy a poškozeným životním prostředím.

Hlavním nástrojem regionální politiky EU jsou dva strukturální fondy (Evropský fond pro regionální rozvoj a Evropský sociální

fond) a Fond soudržnosti (Kohezní fond). Pro roky 2007–2013 byly Evropskou radou ustaveny tři cíle regionální politiky: (1) Konvergence, (2) Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost, (3) Evropská územní spolupráce.

Oblast životního prostředí spadá zejména pod cíl Konvergence. Finanční prostředky jsou určeny na pomoc nejméně rozvinutým členským státům a regionům, aby jim pomohly překonat rozdíl ve vztahu k průměru EU.

**Evropský fond pro regionální rozvoj** financuje především investiční (tvrdé) projekty. Pomáhá snižovat nerovnosti v zůstávajících regionech a upadajících průmyslových oblastech a tím posilovat hospodářskou a sociální soudržnost.

Nejvíce peněz plyne do zlepšení infrastruktury a investic do výroby, které vedou vzniku pracovních míst. Mezi podporované projekty patří např. výstavba silnic a železnic, odstraňování ekologických zátěží, regenerace tzv. brownfields, úpravy koryt řek, podpora inovačního potenciálu podnikatelů či podpora začínajícím podnikatelům<sup>1</sup>.

V regionech směřuje podpora více na projekty rozvoje obcí a měst, zlepšení infrastruktury nebo zvýšení cestovního ruchu, takže je možné podpořit např. turistické stezky, zakoupit vozidla veřejné dopravy, rekonstruovat kulturní památky, zvýšit kapacitu ubytování či materiálně vybavit školy.

**Evropský sociální fond** financuje především neinvestiční (měkké) projekty. V rámci posilování hospodářské a sociální soudržnosti podporuje zvýšení zaměstnanosti a počtu pracovních příležitostí.

Peníze z fondu jsou využívány např. na vzdělávání zaměstnanců, podporu návratu lidí na trh práce, rozvoj služeb zaměstnanosti, speciální programy pro osoby postižené sociální exkluzí, inovativní vzdělávací programy, zlepšování podmínek pro využívání ICT ve školách, zavádění moderních metod vzdělávání.

**Fond soudržnosti** (Kohezní fond) je určený na podporu chudších států, nikoli regionů. Tím se liší od Evropského sociálního fondu a Evropského fondu pro regionální rozvoj.

1) Více informací viz: [www.euroskop.cz](http://www.euroskop.cz)

Nárok na pomoc z fondu má stát, který nedosáhl 90 % průměru HDP Evropské unie a který realizuje program „hospodářské konvergence“. V současnosti jde o všechny nové členské státy, Řecko, Portugalsko a Španělsko.

Fond spolufinancuje velké infrastrukturní projekty v oblasti ochrany životního prostředí a transevropských dopravních sítí a má přispívat k zajištění posunu podpory v nových státech k rozpočtové stabilitě.

Řídícím orgánem Fondu soudržnosti je v ČR Ministerstvo pro místní rozvoj, které koordinuje dva zprostředkující orgány fondu – Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo dopravy.

Nastavení fondů v České republice vychází z Národního strategického referenčního rámce ČR 2007 – 2013, který obsahuje 4 strategické cíle: (1) Konkurenceschopná česká ekonomika, (2) Otevřená, flexibilní a soudržná společnost, (3) Atraktivní prostředí a (4) Vyvážený rozvoj území.

Cíl Atraktivní prostředí má zajistit kvalitní fyzickou základnu pro hospodářský a sociální rozvoj prostřednictvím investic do zlepšení kvality životního prostředí a dostupnosti dopravních sítí, a to pomocí pěti opatření:

- Maximalizovat energetickou a materiálovou efektivnost a racionální využívání zdrojů,
- Podporovat environmentální technologie,
- Modernizovat a rozvíjet dopravní sítě,
- Zavádět inteligentní systémy pro řízení dopravy a dopravního provozu,
- Zvýšit podíl železniční dopravy na přepravním trhu a rozvíjet kombinovanou dopravu.

## Operační program Životní prostředí

Operační program Životní prostředí (OPŽP) nabízí v letech 2007 - 2013 z Fondu soudržnosti a Evropského fondu pro regionální rozvoj téměř 5 miliard euro, tedy asi 140 miliard korun. Z českých veřejných zdrojů má být navíc financování programu navýšeno o dalších 0,87 mld. euro. Objemem financí - 18,4 % všech prostředků určených z fondů EU pro ČR - se jedná o druhý největší český operační program.

OPŽP obsahuje 8 prioritních os, které se dále dělí na oblasti podpor, případně ještě podoblasti podpor, které vymezují, jaké typy projektů mohou být v rámci příslušné prioritní osy podpořeny.

Základním strategickým dokumentem, ze kterého OPŽP vychází, je Národní strategický referenční rámec ČR 2007 – 2013. Im-





Tabulka č. 1: Přehled prioritních os OPŽP

Prioritní osa	Výše alokovaných prostředků v mld euro <sup>3</sup>	Podíl na prostředcích OPŽP v %	Oblasti podpory
zlepšování vodohospodářské infrastruktury a snižování rizika povodní	1,99	40,4 %	Např. výstavba, rekonstrukce či intenzifikace čistíren odpadních vod a stokových systémů, úpraven vody, rozvodných sítí pitné vody, budování systémů komplexního sledování, zjišťování a hodnocení stavu jakosti a množství povrchových a podzemních vod, výstavba poldrů, úpravy koryt řek apod.
Zlepšování kvality ovzduší a snižování emisí	0,63	12,9 %	Např. rekonstrukce a pořízení spalovacích zdrojů pro snížení spotřeby a omezení emisí, pořízení spalovacích zařízení se značkou ekologicky šetrný výrobek, výsadba a regenerace izolační zeleně oddělující obytnou zástavbu od průmyslových staveb či komerčních areálů nebo frekventovaných dopravních koridorů, opatření na zdrojích vedoucích k odstranění či snížení emisí těkavých organických látek do ovzduší formou přechodu na vodou ředitelné barvy, instalace katalytických či termooxidčních jednotek apod.
Udržitelné využívání zdrojů energie	0,67	13,7 %	Např. instalace větrných elektráren, aplikace technologií na využití odpadního tepla, zateplování budov, výstavba a rekonstrukce centrálních a blokových kotelen, instalace obnovitelných zdrojů energie zejména pro vytápění a přípravu teplé vody typu solární systémy, kotle na biomasu, tepelná čerpadla apod.
Zkvalitnění nakládání s odpady a odstraňování starých ekologických zátěží	0,78	15,8 %	Např. budování systémů odděleného sběru odpadů, budování zařízení na využívání odpadů, zejména na třídění, úpravu a recyklaci odpadů, rekultivace starých skládek, sanace vážně kontaminovaných lokalit apod.
Omezování průmyslového znečištění a snižování environmentálních rizik	0,06	1,2 %	Např. zpřístupňování informací o životním prostředí, infrastruktura pro program REACH, budování infrastruktury pro institucionálního zázemí výzkumu BAT (nejlepších dostupných technik) apod.
Zlepšování stavu přírody a krajiny	0,60	12,2 %	Např. opatření k uchování a zvyšování početnosti druhů, obnova a výstavba návštěvnické infrastruktury ve zvláště chráněných územích, ptačích oblastech, evropsky významných lokalitách, přírodních parcích a geoparcích, opatření spojená s implementací soustavy Natura 2000, výsadba a obnova remízů, alejí, soliterních stromů, větrolamů, zvyšování retenční schopnosti krajiny, zakládání a revitalizace významné sídelní zeleně, stabilizace nebo sanace sesuvů a skalních masivů apod.
Rozvoj infrastruktury pro environmentální vzdělávání, poradenství a osvětu	0,04	0,9 %	Např. nákup, rekonstrukce, výstavba a technické vybavení objektů za účelem vzniku nových center a poraden, tvorba environmentálních osvětových, informačních a odborných materiálů a vzdělávacích a metodických pomůcek apod.
Technická pomoc	0,14	2,9 %	Financování aktivit spojených s řízením programu, např. platy pracovníků zapojených do řízení OPŽP, výběr projektů, monitoring projektů a programu, zpracování studií a analýz, publicita programu, podpora schopnosti potenciálních příjemců čerpat finanční prostředky z programu apod.

plementace OPŽP by měla ČR napomoci dosáhnout následujících cílů: (1) Snížení naléhavých tlaků na životní prostředí, (2) Ochranu dobré kvality životního prostředí v oblastech, které nejsou pod silným tlakem a udržení pozitivních trendů a (3) Shoda s environmentálním acquis.<sup>2</sup>

## Členění programu a pokrok v jednotlivých prioritních osách

Z přehledu v Tabulce 1 vidíme, že alokace prostředků mezi prioritní osy byla velmi nerovnoměrná. Zdaleka největší důraz byl kladen na Zlepšování vodohospodářské infrastruktury a snižování rizika povodní a naopak nejmenší na Ekologickou výchovu, osvětu a poradenství.

Evropská i mezinárodní legislativa a strategické dokumenty ukládají České republice řadu povinností z hlediska zlepšení stavu životního prostředí. Programový dokument OPŽP pak v kapitole Ekonomické

zdůvodnění strategie vypočítává odhad celkových investičních nákladů na naplnění závazných cílů. V některých případech, kdy závazné cíle nevyplývají z dokumentů EU, jsou použity analýzy MŽP nebo průzkumy investičních záměrů. Konečné alokace finančních prostředků pro jednotlivé prioritní osy jsou ovšem rozdílné, přičemž i poměry mezi odhady potřebných financí a alokacemi v prioritních osách jsou různé. Například pro PO 5 Omezení průmyslového znečištění a snižování environmentálních rizik byly prostředky alokovány téměř ve výši identifikovaných potřeb, pro PO 1-4 a 6 byly alokovány v nadpoloviční výši, u PO 7 Rozvoj infrastruktury pro environmentální vzdělávání, poradenství a osvětu tvoří alokace jen 30 % potřebných financí.

O prostředky mohli žadatelé žádat v rámci jednotlivých výzev. K 31.3.2014 bylo vypsáno celkem 61 výzev. Výzvy v rámci OPŽP byly vyhlášovány nepravidelně; stávalo se, že byly vyhlášeny 2 výzvy najednou nebo jich bylo vyhlášeno několik těsně po sobě a naopak někdy více jak půl

roku nebyla vyhlášena výzva žádná. Například pro PO7 byla na konci roku 2012 vyhlášena výzva po třech letech a čas na předložení projektu byl pouze do konce února 2013. Počet vyhlášených výzev za sledované období narůstal. Zatímco v roce 2007 byly vyhlášeny 3 výzvy, v roce 2013 jich bylo 13. Prioritní osy v nich byly nerovnoměrně zastoupené, docházelo i k dodatečným omezením typů projektů i kategorií příjemců.

Nerovnoměrné je i čerpání pro jednotlivé prioritní osy a jejich podoblasti. Z tabulky níže vidíme, že i přes to, že na dočerpání prostředků zbývají 2 roky, v téměř polovině případů ještě nedošlo k vyčerpání ani poloviny alokované částky.<sup>4</sup> Nejkritičtější na tom jsou oblasti 2.2 Zlepšení kvality ovzduší a 6.6 Prevence sesuvů a skalních řícení, monitorování geofaktorů a následků hornické činnosti a hodnocení neobnovitelných přírodních zdrojů včetně zdrojů podzemních vod, kde zatím nebylo vyčerpáno ani 30 procent. Nejvíce bylo naopak čerpáno v podoblasti 3.2 Realizace úspor energie a využití odpadního tepla (přes

2) Programový dokument OPŽP. MŽP. Březen 2014.

3) Prostředky z rozpočtu EU.

4) V rámci této publikace považujeme za vyčerpání prostředků z prioritní osy jejich alokaci pro daný projekt v rámci Rozhodnutí nebo Smlouvy o poskytnutí dotace. Některé z projektů se nepodaří realizovat, jiné vykazují po realizaci rozdílné náklady, nejedná se proto o zcela přesný údaj o vyčerpání prostředků. Na rozdíl od údaje o výdajích proplacených příjemcům nebo dokonce certifikovaným Platebním a certifikačním orgánem ale tyto údaje lépe popisují realitu čerpání v okamžiku, kdy do uzavření posledních plateb v r. 2015 zbývá stále více než 1,5 roku.



Tabulka č. 2: Počet vyhlášených výzev (stav k 31.3.2014)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
3	4	9	8	7	12	13	5

Tabulka č. 3: Počet vyhlášených výzev pro jednotlivé prioritní osy (stav k 31.3.2014)

PO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	CELKEM
1	2	2	4	0	1	4	2	2	17
2	2	1	2	4	2	2	4	3	20
3	2	1	3	2	2	1	2	1	14
4	1	1	2	2	2	2	2	1	13
5	0	1	2	1	1	1	1	0	7
6	1	1	1	1	1	1	2	1	9
7	1	0	2	0	0	1	1	0	5

83 %)<sup>5</sup>. Druhá prioritní osa – i přes nejvyšší počet výzev – dosahuje nejnižší míry čerpání přidělených prostředků.

## Příčiny nečerpání dotačních prostředků

Česká republika patří mezi hůře čerpající členské státy Evropské unie.<sup>6</sup> Z celkového

objemu finančních prostředků dosahovaly projekty s vydaným Rozhodnutím / podepsanou Smlouvou na přelomu roku 2013 a 2014 743,5 mld. Kč, to je asi 90 % z celkové alokace, kterou má Česká republika na programové období 2007–2013 k dispozici. Certifikované výdaje, o jejichž placení požádala ČR Evropskou komisi, činily do konce roku 2013 372,2 mld. Kč, zhruba polovinu z celkové alokace.

Důvody problematického nečerpání EU fondů lze hledat na několika úrovních.

### Na úrovni celkového nastavení EU fondů v ČR

Problémy, které provázejí čerpání EU fondů obecně, jsou poměrně známé, proto jim budeme věnovat jen malý prostor. Vláda, která měla přípravu čerpání na starosti, nastavila příliš složitý systém. Zřídila největší počet operačních programů ze všech členských států, celkem 26.

Vedle složitosti a roztráštěné administrativy se žadatelé musejí potýkat i s nadmírou byrokratické zátěže. Právě z toho důvodu se přes 70 % žadatelů<sup>7</sup> obrací na poradenské společnosti. Pro některé – např. malé obce – je administrativní náročnost takovou zátěží, že se raději ani nepokoušejí o prostředky žádat. Chybí orgán na nadministrské úrovni, který by koordinoval problematiku čerpání fondů EU a nedocházelo tak k tomu, že jednotlivé operační programy mají různá pravidla a různé systémy elektronického podávání žádostí. Většina ministerstev používá pro žádosti

5) Procenta se vztahují k projektům s podepsanou smlouvou ke konci roku 2013.

6) Vyhodnocení řízení rizikových operačních programů. MMR. Březen 2013.

7) Ipsos Tambor pro Státní fond životního prostředí. Analýza barrier OPŽP z hlediska žadatelů a příjemců dotací v letech 2007 – 2009.

Tabulka č. 4: Přehled vyčerpaných prostředků pro jednotlivé prioritní osy (k prosinci 2013)

	Oblasti podpory	Projekty s podepsanou smlouvou			Celk. alokace
		% alokace	počet	mil. Kč	mil. Kč
1	Voda	59	802	36 659	62 174
1.1	Snížení znečištění vod	62	431	31 837	51 302
1.2	Zlepšení jakosti pitné vody	41	43	3 260	8 027
1.3	Omezování rizika povodní	55	328	1 562	2 844
2	Ovzduší	33	1 087	6 801	20 322
2.1	Zlepšování kvality ovzduší a snižování emisí	47	631	2 204	4 701
2.2	Zlepšení kvality ovzduší	29	456	4 597	15 621
3	Udržitelné využívání zdrojů energie	79	3 011	16 523	20 813
3.1	Výstavba nových zařízení a rekonstrukce stávajících zařízení s cílem zvýšení využívání OZE	53	356	1 472	2 752
3.2	Realizace úspor energie a využití odpadního tepla	83	2 655	15 051	18 061
4	Zkvalitnění nakládání s odpady a odstraňování starých ekologických zátěží	46	1 469	11 185	24 275
4.1	Zkvalitnění nakládání s odpady	52	1 340	8 381	16 195
4.2	Odstraňování starých ekologických zátěží	35	129	2 804	8 080
5	Omezování průmyslového znečištění a environmentálních rizik	37	73	701	1 901
5.1	Omezování průmyslového znečištění a snižování environmentálních rizik	37	73	701	1 901
6	Zlepšování stavu přírody a krajiny	48	2 266	9 044	18 806
6.1	Implementace a ochrana území soustavy NATURA 2000	55	34	524	949
6.2	Podpora biodiverzity	37	184	1 330	3 605
6.3	Obnova krajinných struktur	35	365	872	2 469
6.4	Optimalizace vodního režimu krajiny	62	842	4 291	6 971
6.5	Podpora regenerace urbanizované krajiny	53	652	1 440	2 717
6.6	Prevence sesuvů a skalních řícení, monitorování geofaktorů a následků hornické činnosti a	28	189	587	2 096
7	Rozvoj infrastruktury pro realizaci environmentálních vzdělávacích programů, poskytování	61	28	806	1 319
7.1	Rozvoj infrastruktury pro environmentální vzdělávání, poradenství a osvětu	61	28	806	1 319

Stav k prosinci 2013, zdroj: Monitorovací zpráva MMR, Prosinec 2013.



vlastní aplikace, což zvyšuje nároky na žadatele. Informace o vyhlášených výzvách i seznam schválených projektů jsou pro každý operační program v jiné podobě, dokonce se v čase liší i v rámci jednotlivých operačních programů. To velmi komplikuje vyhledávání potřebných informací.

Žadatelé si stěžují na to, že zamítnuté žádosti neobsahují odůvodnění. To může vést až k tomu, že neúspěšný žadatel ztratí zájem o čerpání dotací, protože neví, co udělal při přípravě svého projektu špatně.

Často dochází k duplicitní práci, kdy dokumentace prochází velkým množstvím pracovišť administrujících subjektů a tudíž dochází často k průtahům a překračování lhůt.

Nevyhovující je také personální situace na jednotlivých ministerstvech nebo implementačních agenturách. V průběhu programového období došlo k mnoha personálním změnám a úředníci, kteří za realizací operačních programů zodpovídají, tak mají často málo zkušeností a nejsou dostatečně proškolení. Například na Mi-

nisterstvu životního prostředí došlo za ministrů Drobila a Chalupy k personální obměně více jak poloviny zaměstnanců. V roce 2010 mělo ministerstvo 639 (pře-počtených) zaměstnanců, do konce roku 2012 jich z tohoto počtu ministři ODS Drobil a Chalupa propustili 427 a najali 318.<sup>8</sup> Jinými slovy propustili šedesát šest procent a nabrali čtyřicet devět procent zaměstnanců u šestisetlávého úřadu během tří let. Na MŽP zbylo minimum lidí, kteří mají v tomto úřadu dlouhodobou praxi.

Průřezovým problémem je problematika veřejných zakázek, ať již jde o kvalitu zadávacích řízení a dodržování pravidel ze strany příjemců, či značné množství odvolání neúspěšných uchazečů k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

Aktuální je problematika kofinancování jak na státní, tak na obecní úrovni. V současné době je v platnosti zákon č. 450/2001 Sb., kterým se mění zákon o obcích. Cílem tohoto právního ustanovení je regulace nadměrného zadlužení obcí. Obec či kraj nesmí přijmout úvěr,

pokud jeho dluhová služba přesahuje 15% rozpočtu obce za minulý rok. V případě větších projektů se tak může stát, že obec, resp. kraj nedosáhne na částku potřebnou ke kofinancování.

Dalším problémem, který se ukázal zejména u infrastrukturních projektů, je dlouhá doba přípravy projektů, zadávání dokumentace, výběru zhotovitele apod. Načasování a omezující podmínky jednotlivých výzev pak vedou k tomu, že žadatelé nejsou schopni uplatnit v rámci projektové žádosti celý projekt.

### Na úrovni operačních programů

Od začátku roku 2007 do 3. ledna 2014 bylo s příjemci uzavřeno v rámci OPŽP 9010 Rozhodnutí o poskytnutí dotace ve výši 83,7 mld. Kč, což představuje 55,4 % z celkové částky určené Ministerstvu životního prostředí na tento program. Prozatím bylo příjemcům proplaceno 66,4 mld. Kč, což je 44,0 % z těchto prostředků. Ministerstvo financí certifikovalo prostředky ve výši 64,0 mld. Kč.<sup>10</sup>

8) Tisková zpráva NKÚ: Náklady MŽP na poradenské, konzultační a právní služby vzrostly za dva roky o 100 procent. NKÚ 2014.

9) Přehled fluktuací zaměstnanců, data MŽP. <http://bigblogger.lidovky.cz/blog/14295/395922/info-roz vazani-pomeru.pdf>

10) Analýza stavu evropských fondů v období 2007-2013. MMR. Únor 2014.



OPŽP má odlišný systém schvalování projektů než ostatní operační programy. Příjemcům dotace jsou nejprve vydány registrační listy. Následně musí příjemci dotace provést výběrová řízení a teprve po ukončení výběrového řízení vydává MŽP žadatelům Rozhodnutí o poskytnutí dotace. Systém registračních listů je z pohledu příjemců administrativně problematický a způsobuje bariéry pro plynulý čerpání. Z toho důvodu přistoupilo také MŽP v průběhu současného období k úpravě administrativního procesu.

Pravomoc podepisovat listy pro projekty do 200 mil. Kč byla přesunuta z MŽP na SFŽP a pravomoc podepisovat Rozhodnutí o poskytnutí podpory získal první náměstek ministra životního prostředí. Tím došlo ke zkrácení celého procesu o několik týdnů. Současně zavedlo SFŽP zasílání automatických avíz žadatelům o blížícím se konci platnosti registračních listů. Ta byla u investičně nenáročných projektů PO2 a PO3 zkrácena z 1 roku na 6 měsíců.<sup>11</sup>

Na základě podnětu Evropské komise vlepšilo MŽP proces kontroly zadávacího ří-

zení a dodržení pravidel pro výběr dodavatele. Řízení již nekontroluje projektový manažer, ale právníci odboru legislativy.

V rámci OPŽP nedocházelo k vyhlášení výzev pro některé prioritní osy nebo jejich podoblasti, nebo docházelo k jejich vyhlášení nepravdělně. Některé výzvy měly velmi specifická omezení a apriori zužovali okruh možných uchazečů. Část uchazečů se také potýkala s nižší procentuální mírou podpory (např. u PO 2 je nižší než u ostatních os). V případě, že musel žadatel dodatečně zaslat doplňující dokumenty, měl pro to vymezenou velmi krátkou lhůtu – 5 pracovních dnů. Tu musel striktně plnit, zatímco ze strany poskytovatele prostředků často lhůty nejsou dodržovány.

OPŽP byl v roce 2012 zařazen do skupiny rizikových programů a byl pro něj sestaven individuální akční plán. Snahou bylo zrychlení administrativních procesů a zkrácení lhůt pro hodnocení projektů. Za pochybení při implementaci OPŽP byla Evropskou komisí udělena plošná finanční oprava, neoprávněně použité prostředky ve výši 1,7 mld Kč musely být vráceny zpět do rozpočtu EU.

## Nekalé praktiky při čerpání dotačních prostředků

Vedle problému s čerpáním dotací se Česká republika potýkala i s problémem podvodů či pokusů o podvod. Řada studií a novinových článků zmapovala postupy, kterými k podvodnému jednání docházelo. Podvody se váží na existenci politických klientelistických sítí a na rozsáhlé možnosti, které v některých operačních programech měla regionální politická reprezentace při zasahování do toho, které projekty budou vybrány a které budou financovány.<sup>12</sup> Celý proces často začínal tím, že určitá skupina prosadila nástup spřáteleného člověka na významnou funkci spojenou s řízením OP. Žadatelům pak bylo doporučováno, se kterými dodavatelé mají spolupracovat, pokud chtějí se žádostí uspět. Jiný způsob, jak se k dotacím dostat, byl ten, kdy firmi samy vymyslí a přesvědčí konkrétního žadatele, nejlépe veřejnou instituci, aby předložil příslušnému OP žádost o dotaci. Za to očekávají, že po schválení si je příslušná instituce vybere jako dodavatele. Významné firmy pak do-

8) Výroční zpráva OPŽP 2012. MŽP. Červen 2013.

9) EU Anti-corruption report. European Commission. February 2014.



káží prosadit, aby ministerstvo připravilo seznam klíčových projektů, které je potřeba za využití evropských fondů realizovat. Řídícímu orgánu OP je pak zadán úkol, aby se vypsala výzva k předkládání žádostí na klíčové projekty.<sup>13</sup>

Další možnost, jak může dojít k nekorektivnímu ovlivnění úspěšnosti projektů je fáze hodnocení. Pokud jsou projekty posuzovány exaktním modelem hodnocení je proces objektivní a transparentní, počet bodů je přidělen pomocí známých a kvantifikovaných kritérií. Problém spočívá v subjektivním hodnotitelském modelu, kdy hodnotitelé žádosti bodují dle subjektivního uvážení.

K podvodům docházelo i v dalších fázích realizace a kontroly projektů. Docházelo k manipulacím ve výběrových řízeních tak, aby vyhrála předem vybraná firma prostřednictvím známých triků (jako je např. nesmyslné nastavení kritérií pro uchazeče). Součástí celého procesu bývá i navýšování předpokládané ceny.<sup>14</sup>

Při reportování pro Evropskou komisi upravit několikrát Centrální auditní orgán České republiky výsledky auditů tak, aby se v roční kontrolní zprávě snížil podíl chyb pod dvouprocentní hranici. Hranice dvou procent chybovosti je signálem pro Evropský účetní dvůr, aby se projekty členské země EU začal zabývat.<sup>15</sup>

## Výsledky OPŽP

OPŽP má nastavený víceúrovňový systém indikátorů. Indikátory slouží k indikaci naplňování cílů na obecné úrovni, úrovni programu a úrovni jednotlivých prioritních os. Z 5 hlavních programových indikátorů bylo k počátku roku 2014 dosaženo cílové hodnoty u 3 z nich. Indikátory, u kterých dosud nebylo dosaženo cílové hodnoty, jsou *Expozice obyvatelstva nadlimitním koncentracím PM10* – současná hodnota je přibližně poloviční oproti cílové hodnotě - a *Snížení emisí CO<sub>2</sub>* - současná hodnota se cílové hodnotě blíží a pravděpodobně jí bude do konce roku 2015 dosaženo. Klíčo-

vou otázkou pro hodnocení úspěšnosti ovšem zůstává adekvátní nastavení cílových hodnot indikátorů.

U indikátoru *Snížení vypouštěného znečištění v ukazateli CHSKCr*<sup>16</sup> došlo již k významnému překročení cílové hodnoty a stejně tak u programového indikátoru *Hmotnost vypouštěného znečištění u zpoplatněných zdrojů CHSKCr*. Posledního z pětice programových indikátorů - *Snížení skleníkových emisí (CO<sub>2</sub> ekv. na obyv.)* také bylo dosaženo V tomto případě lze konstatovat, že cíl snížit emise CO<sub>2</sub> na obyvatele z výchozích 13,92 t/rok na cílových 13,51 t/rok byl podhodnocený - současné programové období ještě neskončilo a již jsme na 11,74 t/rok, což je navíc stále podstatně více než je průměr EU.

MŽP přiznává, že tvorba soustavy indikátorů byla do značné míry omezena možnostmi, které nabízejí oficiální informační zdroje. U většiny prioritních os je uveden pouze jeden indikátor výsledku a indikátorem výstupu je v mnoha případech

13) *Jak se v Česku rozkrádají evropské miliardy? Desatero slabých míst. Martin Shabu. Česká pozice. Červen 2012.*

14) *Fraud and Corruption Risks Related to EU Funds Implementation. Transparency International Czech Republic. Září 2013.*

15) *Jak se v Česku rozkrádají evropské miliardy? Desatero slabých míst. Martin Shabu. Česká pozice. Červen 2012.*

16) *CHSKcr - chemická spotřeba kyslíku – parametr kvality vody, určující míru organického (chemicky oxidovatelného) znečištění. Hodnota CHSK je tedy mírou celkového obsahu organických látek ve vodě.*



počet projektů. Takové nastavení však nemůže postihnout kvalitu projektů ani případnou efektivitu užití prostředků.

MMR v dokumentu Věcný pokrok z konce roku 2013 uvádí: „V prioritě zaměřené na zlepšení životního prostředí evidujeme nevyvážené plnění sledovaných aktivit. Aktivity zaměřené na výstavbu a rekonstrukci kanalizačních řadů a revitalizaci území vysoce převyšují stanovené cíle. Sledované indikátory již v současné době naplnily stanovené cílové hodnoty, což je dle vyjádření ŘO způsobeno podhodnocením absorpční kapacity nepřesným expertním návrhem cílové hodnoty, který vycházel z historie realizace těchto typů opatření v rámci národních dotačních programů před vznikem OP Životní prostředí. K lednu 2014 se příjemci zavázali nově postavit či rekonstruovat více než 2,8 tis. km kanalizačních řadů, revitalizovat 185,2 km<sup>2</sup> území a odstranit 1253,8 tis.m<sup>2</sup> starých ekologických zátěží. Naopak nižší plnění vykazují aktivity zaměřené na budování a rekonstrukci čistíren odpadních vod, kde dosažená hodnota i závazek příjemců prozatím zaostávají za cíli stanovenými v OP Životní prostředí. Naplňování aktivity odpovídá nižšímu finančnímu čerpání oblasti pod-

*pory „Snižování znečištění vod“ první prioritní osy OP Životní prostředí. Příjemci OP Životní prostředí se zavázali k podpoře 121 ČOV, z čehož 92 bylo skutečně podpořeno.“<sup>17</sup>*

## Prioritní osa 1: Vodohospodářská infrastruktura a snižování rizika povodní

Cílem první prioritní osy je zlepšení stavu povrchových a podzemních vod, zlepšení jakosti a dodávek pitné vody pro obyvatelstvo, snížení obsahu nebezpečných látek ve vodách a snížení rizika povodní.

### 1.1. Snižování znečištění vod

Řada vodních zdrojů je znečištěna fosforem a dalšími látkami, které omezují samočistící schopnost zdrojů. Podzemní vody jsou znečišťovány zejména následkem zemědělské zátěže. Cílem v této oblasti podpory je naplnění přechodného





období vyjednaného pro implementaci Směrnice 91/271/EHS 3. Jedná se o vypracování technických podkladů a realizaci opatření v ploše povodí s cílem snížit znečištění vodních zdrojů například formou výstavby čistíren odpadních vod nebo stokových systémů.

## 1.2. Zlepšení jakosti pitné vody

Úkolem v této oblasti je zabezpečit pitnou vodu pro obyvatelstvo v požadované jakosti a množství a to pomocí rozšíření vodovodních sítí a rekonstrukcí stávajících sítí. Stejně tak jsou nezbytné rekonstrukce či úpravy řady úpraven vod. Strategie zlepšení stávající situace je stanoveno Směrnicí 98/83/ES 4 a vyhláškou Ministerstva zdravotnictví č. 252/2004 Sb 5., které se zabývají požadavky na pitnou vodu. Cílem v této oblasti je zlepšení jakosti pitné vody a bezproblémové zásobování obyvatel kvalitní pitnou vodou. Prostředkem pro dosažení cíle je i podpora opatření v ochranných pásmech vodních zdrojů, případně přehodnocení jejich účinnosti.

## 1.3. Omezování rizika povodní

Obrovské následky povodní, které nastaly v posledních třinácti letech vyvolaly potřebu vyvinout systémová opatření pro ochranu osob a majetku před velkými povodněmi. Tato oblast podpory klade důraz zejména na dostupnost informací o povodňovém riziku, zajištění nepřetržitého provozu informačního systému či hlásné povodňové služby. Cílem je zkvalitnění ohlašovacího systému, posílení komunikační podpory, zpracování map povodňového rizika a zkvalitnění operativního řízení povodní.<sup>18</sup>

O dotaci mohou zažádat zejména obce a města. Dotace je poskytnuta do výše 90 % z celkových způsobilých veřejných výdajů projektu. Podmínkou je spolufinancování z veřejných zdrojů. Pro první prioritní osu bylo ke konci března 2014 vyhlášeno 17 výzev.

## Plnění enviromentálních indikátorů

Již výroční zpráva OPŽP za rok 2012 uvádí, že v prioritní ose 1 byly „cílové hodnoty

téměř všech projektových indikátorů splněny.“ Podle MŽP byl nejvíce přezávazkovaným indikátor na budování a rekonstrukci kanalizačních řádů. I hodnoty dalších cílových indikátorů byly naplněny - Počet obyvatel nově připojených na vodovod a Počet projektů zaměřených na ochranu proti povodním nebo lesním požárům.<sup>19</sup> Naopak cíle indikátoru Počet obyvatel nově připojených na kanalizaci se pravděpodobně dosáhnout nepodaří, což souvisí s problémy s čerpáním dotací na investice do čistíren odpadní vod, které popisujeme níže.

Největší zájem byl o projekty zaměřené na likvidaci odpadních vod v aglomeracích pod 2000 EO.

Z důvodů, které popisujeme níže, je nejnižší míra čerpání v oblasti 1.2. Na základě této skutečnosti přistoupilo MŽP k realokaci finančních prostředků z oblasti 1.2 do oblasti 1.3 ve výši 150 milionů euro. Nejvyšší míra čerpání – i když to znamená pouhých 62 % - je v oblasti 1.1.

18) Analýza čerpání dotací Operačního programu životní prostředí. Jan Gajdoš. 2011.

19) Platí pro případ, že budeme brát v úvahu „závazek žadatelů“ u projektů, které zatím nejsou zcela dokončené.



## Čerpání finančních prostředků

Příčinou nízkého stavu čerpání prostředků je časově náročná implementace infrastrukturních projektů. V naprosté většině případů jsou projekty schvalovány ve stavu územního rozhodnutí a teprve po příslibu získání dotace jsou činěny administrativní kroky k získání stavebního povolení, které jsou časově náročné.

Zásadním problémem jsou také zadávací řízení na výběr dodavatele, která trvají často více než rok. Když k tomu připočteme navazující administrativní proces vydávání Rozhodnutí o poskytnutí dotace, který celkově trvá 12-15 měsíců, jsou případy prodloužení zřejmé.

Čerpání v prioritní ose 1 bylo značně ovlivněné vlnou privatizace vodáren, která v České republice proběhla. Smlouvy na provoz vodárenské infrastruktury byly uzavírány na dlouhá období (někdy přesahující 25 let). Při monopolním postavení získaly společnosti záruku nadstandardních podmínek. Náklady na investice přitom zůstaly vlastníkům infrastruktury, tj.

městům a obcím, zatímco zisky soukromníkům. Veřejné investice do infrastruktury se přeměnily v nepřímou podporu soukromého provozovatele. Dlouhodobé smlouvy zbavují města a obce možnosti získat dotace z prostředků EU. Česká republika tedy řeší, jak financovat infrastrukturu bez možnosti využití evropských dotací nebo zajistit regulaci tohoto sektoru podobně jako u dalších přirozených monopolů.

### Organizace Transparency International uvádí příklad:

*Společnost VaKro žádá o dotace z fondů EU, konkrétně z OPŽP, ve výši cca 400 mil. Kč. MŽP koncem roku 2008 zaslalo VaKro stanovisko k přijaté akcionářské dohodě, kde uvádí, že způsobilým příjemcem podpory je obchodní společnost, která je vlastněna a ovládána z více než 50 % obcemi či jinými veřejnoprávními subjekty, tzn. kde takové subjekty fakticky nebo právně vykonávají přímo nebo nepřímo rozhodující vliv na řízení nebo provozování podniku. V případě VaKro ale uzavřená dohoda jednoznačně stanoví, že představenstvo musí jednat tak, jak se dohodne institut setkání stran. Zde je*

*ke všem zásadním otázkám řízení VaKro potřebný souhlas společnosti Energia AG. Město ani další případní účastníci dohody nemají možnost rozhodnout bez Energia AG, tzn., není splněna podmínka, že obce vykonávají rozhodující vliv na řízení a provozování VaKro. Z vyjádření MŽP vyplývá, že VaKro přichází o možnost čerpat dotace z EU. Starosta Kroměříže byl na riziko ztráty dotací dotázán na veřejném zasedání zastupitelstva schvalujícím akcionářskou dohodu dne 9. 10. 2008. Zastupitelům i veřejnosti tvrdil, že je vše v pořádku. O stanovisku MŽP, které měl k dispozici, zastupitele ani akcionáře neinformoval.<sup>20</sup>*

Jedna ze studií popisuje příklad čerpání prostředků z PO 1, který je v rozporu se zákonem:<sup>21</sup> Firmy specializující se na stavbu čistíren odpadních vod iniciují jednání se starostou, jehož obec ČOV nemá. Důležitou součástí dohody je domluva, že ČOV bude stavět právě firma, jež s nápadem přišla. Obec — příjemce dotace — musí dle pravidel EU vybrat dodavatele v transparentním výběrovém řízení. Tato podmínka se dá obejít „vhodně nastaveným“ výběrovým řízením. Tendr na míru připraví pro

20) Privatizace vodárenství v České republice: kam odtékají zisky? Transparency International CZ. Červenec 2009.

21) Jak se v Česku rozkrádají evropské miliardy? Desatero slabých míst. Martin Šhabu. Česká pozice. Červen 2012.



obec poradenská společnost, která je domluvená s dodavatelem. O profit z dotace se nakonec dělí dodavatel, poradci a komunální politici. Nebezpečím zmíněného postupu je, že pokud se na netransparentní tendr přijde, odpovědnost padne na příjemce dotace, tedy na obec, pro kterou může být výpadek financí v řádu desítek milionů korun fatální.<sup>22</sup>

Hlavními typy příjemců podpory v Oblasti podpory 1.1 a v Oblasti podpory 1.2 jsou obce a města, případně svazky obcí. Dalšími příjemci ve zmíněných oblastech podpory jsou pak vodohospodářské společnosti vlastněné z více než 50 % obcemi či jinými veřejnoprávními subjekty, a které jsou vlastníky předmětné vodohospodářské infrastruktury. Hlavními typy příjemců podpory v Oblasti podpory 1.3 jsou obce, města, státní podniky.<sup>23</sup>

Ze tří hlavních indikátorů PO1 bylo u dvou z nich k datu 3.3.2014 dosaženo cílových hodnot. Závazek pro *Počet obyvatel nově připojených na vodovod stejně jako Počet projektů zaměřených na ochranu proti povodním nebo lesním požárům* byl překročen. Oproti tomu *Počet obyvatel nově*

připojených na kanalizaci dosahuje úrovně přibližně 460 tis. obyvatel v porovnání se 740 tisíci plánovaných.

Přestože došlo k naplnění dvou ze tří indikátorů, indikátor v oblasti podpory 1.1 s vůbec nejvyšší alokací ze všech oblastí podpory v OPŽP zůstal nenaplněn a více než 50 % alokace na tuto oblast zřejmě zůstane nevyčerpáno. Co hůře, Česká republika díky nedostatečnému tempu budování čistíren odpadních vod neplní požadavky Směrnice Rady 91/271/EHS o čištění městských odpadních vod, která stanoví, že do roku 2010 musí být všechny obce nad 2000 EO napojeny na ČOV. Díky překotným privatizacím ve vodohospodářství, podmínkám, které nahrávají korupci a klientelismu i díky složité administrativě tak nadále dochází k závažnému poškozování životního prostředí.

## Prioritní osa 2: Zlepšování kvality ovzduší a snižování emisí

Deklarovaným cílem druhé prioritní osy je zlepšení nebo udržení kvality ovzduší a omezení emisí základních znečišťujících látek do ovzduší s důrazem na využití environmentálně šetrných způsobů výroby energie včetně energetických úspor.

### 2.1. Zlepšení kvality ovzduší

Tato oblast podpory je zaměřena na zlepšení kvality ovzduší prostřednictvím snížení koncentrace znečišťujících látek, zejména prachových částic (PM<sub>10</sub> a PM<sub>2,5</sub>) a polycyklických aromatických uhlovodíků. Česká republika dlouhodobě neplní zá-

22) *Jak se v Česku rozkrádají evropské miliardy? Desatero slabých míst. Martin Shabu. Česká pošta. Červen 2012.*

23) *Výroční zpráva OPŽP za rok 2012. MŽP. Červen 2013.*



vazky v oblasti norem kvality ovzduší. Pro přesnější vyhodnocení účinnosti je třeba inovovat sledovací systémy emisní zátěže v souladu se směrnicí 2008/50/ES 7. Jedná se zejména o technické vybavení pro měření kvality ovzduší, laboratorní zpracování a následné hodnocení.

Výše uvedené operační cíle podpory vycházejí z emisní a imisní analýzy, z doporučení OECD v rámci Environmental Performance Review z roku 2005 a respektují cíle Šestého akčního programu ES pro ochranu životního prostředí a Tematické strategie Evropské unie o znečišťování ovzduší.

## 2.2. Omezování emisí

V rámci této oblasti jsou podporovány projekty, které jsou zaměřené na snížení emisí NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, VOC, NH<sub>3</sub> a prachových částic. U těchto projektů je nezbytné splnit cíle národního emisního stropu.

Oblast podpory 2.2 se zaměřuje především na velké a zvláště velké spalovací i nespalovací zdroje znečišťování ovzduší, které jsou provozovány hlavně podnikatelským sektorem.

Projekty se pohybují od půl milionu korun a dotace pokrývá maximálně 90 % z celko-

vých způsobilých výdajů. Oprávněnými žadateli jsou jak podnikatelské, tak nepodnikatelské subjekty, zejména obce a města, příspěvkové organizace obcí a měst, státní organizace, organizace a subjekty vlastněné obcemi, neziskové organizace.

V průběhu realizace programu byly dodatečně doplněny podoblasti podpor 2.1.4 (monitoring) a 2.2.e a 2.2.f vytvoření kapacit pro spalování odpadu u spalovacích a nespalovacích zdrojů. Samo MŽP v této souvislosti uvedlo, že „zejména v případě projektů z podoblasti 2.1.4 nelze očekávat od těchto projektů přímý příspěvek k plnění indikátoru snížení emisí primárních a prekurzorů sekundárních částic v ovzduší. Pro zvýšení kvality ovzduší na území České republiky však mohou mít zásadní význam z hlediska řízení kvality ovzduší.“

## Čerpání finančních prostředků

Česká republika z důvodu závažného nečerpání v této ose navrhla převedení části prostředků na jiné programy, konkrétně na OP Doprava částku ve výši 3,7 mld. Kč, Evropská komise tento však krok neschválila. V rámci prioritní osy došlo k přesunu prostředků z oblasti 2.1 do oblasti 2.2 ve výši

přes 200 milionů euro a současně k začlenění nově podporovaných aktivit se snahou navýšit absorpční kapacitu: podpora alternativní veřejné dopravy (nákup nových autobusů s pohonem CNG a výstavba plnicích stanic CNG), systémy sledování a hodnocení imisní zátěže a stroje a zařízení určená ke snížení prašnosti z plošných zdrojů. Nejčastějším projektem v rámci oblasti 2.1 byla rekonstrukce kotelen a v rámci 2.2 pak projekty přispívající ke snižování emisí VOC.

Hlavní důvody velmi malého čerpání PO 2 bylo vyhlásování malého počtu výzev v první polovině období 2007-2013 a specifická omezení pro předkládání projektů ve zveřejněných výzvách pro individuální projekty.

Problematické je i poskytování veřejné podpory, kterou je prioritní osa 2 významným způsobem dotčena. Skutečnost, že značná část projektů podléhá pravidlům poskytování veřejné podpory, má vliv nejen na snižování míry podpory vůči investičním nákladům, ale zvyšuje i na náročnost přípravy žádostí s ohledem na komplikovanost pravidel pro její poskytování.

Projekty z podoblasti podpory *Snížení příspěvku k imisní zátěži obyvatel omezením emisí z energetických systémů včetně CZT*



měly být hlavní skupinou projektů z hlediska čerpání prostředků oblasti podpory Zlepšování kvality ovzduší. Projekty zaměřené na rekonstrukce centrálních zdrojů tepla a rozvodů tepla dosahují relativně nízké míry podpory (35% - 50%), ta je mnohdy nižší než maximální míra podpory stanovená pro identický projekt dle pravidel pro poskytování veřejné podpory. V případě veřejných žadatelů, tedy především obcí a jimi vlastněných společností, které jsou častými vlastníky soustav CZT, je nižší míra podpory často důvodem nerealizování těchto projektů. Vliv na malý počet podaných a schválených žádostí v této podoblasti má i skutečnost, že příprava investičních projektů u velkých a zvláště velkých spalovacích zdrojů je velmi dlouhodobá.

Problematické z hlediska čerpání i zlepšení ovzduší je také omezení podpory na náhrady stávajících spalovacích zdrojů na tuhá a kapalná fosilní paliva u objektů nesloužících k bydlení. Celková absorpční kapacita vyhovujících projektů je v případě veřejných a podnikatelských subjektů mimo oblast bydlení výrazně nižší, než v případě objektů sloužících k bydlení. Vynechání problematiky znečištění ovzduší z lokálních topenišť z oblasti podpory z evropských fondů tak výrazně omezilo možné environmentální přínosy, pro financování snížení emisí z lokálních topenišť

pak byla Česká republika nucena využít vlastní rozpočtové zdroje. Druhým významným nedostakem je chybějící synergie mezi snižováním znečištění ovzduší a snižováním emisí skleníkových plynů. Přesto, že i projekty z PO 2 přispívají k naplňování indikátoru OPŽP snížení emisí CO<sub>2</sub>, nebyla nijak zvýhodněna instalace spalovacích zdrojů na biomasu, bioplyn nebo dalších obnovitelných zdrojů tepla.

V podoblasti *Rekonstrukce nespalovacích zdrojů a záměna technologií a technická opatření na zdrojích vedoucích k odstranění či snížení emisí VOC* je počet žádostí vcelku vyhovující (odpovídá nastavenému indikátoru), ovšem z důvodu nižších průměrných nákladů na projekt se i tato podoblast projevuje nižším čerpáním prostředků Fondu soudržnosti i nižším přínosem z hlediska snížení emisí znečišťujících látek do ovzduší. Žádosti jsou předkládány spíše kapacitně menšími zdroji. Svoji negativní roli v implementaci větších investičních projektů sehrála i finanční krize.

## Plnění environmentálních indikátorů

I přes problémy s čerpáním byla cílová hodnota indikátoru Emise primárních částic a prekurzorů sekundárních částic na za-

čátku roku 2014 překročena. U druhého indikátoru této prioritní osy, Expozice obyvatelstva nadlimitním koncentracím PM<sub>10</sub>, byla cílová hodnota nastavena velmi nízkou – podíl obyvatelstva, které je vystaveno nadlimitnímu počtu dnů s překročenými koncentracemi prachu má mezi lety 2006 – 2015 klesnout ze 66 % na 60 %. Výchozí rok 2006 byl navíc rokem s druhou nejvyšší úrovní expozice obyvatelstva PM 10 mezi lety 2001 – 2012. Cílová hodnota se tak nchází značně vysoko nad průměrem posledních let. Indikátor se daří plnit, vysoká fluktuační jeho hodnot (mezi 15 a 51 % v průběhu programovacího období) nicméně ukazuje, že není možné smysluplně určit, jak se na jeho stavu podílely projekty financované z OPŽP.

Jako hlavní indikátor naplňování cílů druhé prioritní osy stanovilo MŽP indikátor počet projektů zaměřených na zvýšení kvality ovzduší. Ten však o skutečné změně ve stavu kvality ovzduší nic neříká. Mezi ukazateli pak zcela chybí indikátor Expozice obyvatelstva nadlimitním koncentracím PM<sub>2,5</sub>.



## Prioritní osa 3: Udržitelné využívání zdrojů energie

Tato prioritní osa je zaměřena na projekty k dosažení úspor energie a zvýšení využívání obnovitelných zdrojů energie a to ve veřejném a neziskovém sektoru. Mezi hlavní problémy, k jejichž řešení mají tyto projekty přispět, patří vysoká energetická a surovinová náročnost české ekonomiky, a to jak v přepočtu na jednotku HDP, tak na obyvatele, zejména ve srovnání se zeměmi původní EU-15. Programový dokument zdůvodňuje veřejnou podporu v této oblasti nízkým podílem obnovitelných zdrojů energie (OZE) na primární i konečné spotřebě energie v České republice a nutností do-

sáhnout závazků, které v době jeho přípravy vyplývaly z Přístupové smlouvy ČR k Evropské unii.

Konkrétně závazek zvyšování podílu obnovitelných zdrojů vychází ze závazků ČR z Přístupové smlouvy ČR k Evropské unii - dosažení podílu 8 % obnovitelných zdrojů na hrubé spotřebě elektřiny k roku 2010 a podílu OZE na celkové spotřebě primárních energetických zdrojů na 6 %, přičemž v roce 2002 byl podíl obnovitelných zdrojů na hrubé spotřebě elektrické energie v České republice 4,6 % a na celkové spotřebě energie dokonce jen 2,2 %.

Analýza, jak dosáhnout stanovených cílů v OZE, je v programovém dokumentu jen obecná, když konstatuje: „Velký potenciál České republiky je spíše ve využívání biomasy při produkci tepla než v dalším rozšiřování kapacit vodních nebo větrných elektráren.“<sup>24</sup> Vynechává tak nejen několik technologií OZE, ale i podrobnější vyčíslení jejich podílů nebo specifik, na které je třeba se zaměřit při jejich podpoře.

Navíc se problémová analýza Programového dokumentu nijak nezabývá oblastí

úspor a snižování spotřeby energie. Nepřináší žádné informace o potenciálech úspor v různých sektorech, typech budov apod. Vysvětlení, proč se OPŽP zaměřuje výhradně na úspory ve veřejném sektoru tak chybí.

V celém portfoliu operačních programů v letech 2007 – 2013 tak chybí podpora úspor energie v obytných budovách, a to dokonce i v případech, že jsou ve veřejném vlastnictví<sup>25</sup> (např. u obecních bytových domů), s malou výjimkou financování úspor energie v sociálně vyloučených lokalitách v rámci oblasti podpory 5.2 Integrovaného operačního programu. Česká republika také nevyužila změnu nařízení o Fondu soudržnosti, který od r. 2009 umožnil, do výše 4 % celkové národní alokace, financovat opatření úspor energie v obytných budovách. Nečerpání těchto zdrojů byla z pozice ČR strategická chyba, vzhledem k pozdějšímu zastavení programu Zelená úsporám a nevyčerpání prostředků z FS.

Prioritní osa 3 je rozdělena na dvě oblasti podpory:

20) Ministerstvo životního prostředí, 2007: Programový dokument pro období OPŽP 2007 - 2013, str. 28.

25) Ministerstvo životního prostředí, 2010: Implementační dokument OPŽP 2007 - 2013, str. 44.



### 3.1. Výstavba nových zařízení a rekonstrukce stávajících zařízení s cílem zvýšení využívání OZE pro výrobu tepla, elektřiny a kombinované výroby tepla a elektřiny

V rámci této oblasti je možné financovat výstavbu a rekonstrukce lokálních zdrojů tepla a centrálních a blokových kotelen využívajících OZE, včetně rozvodů a využití OZE pro vytápění, chlazení a ohřev teplé vody. Ze zdrojů elektřiny pak jde o elektrárny spalujících biomasu, fotovoltaické, malé vodní, větrné a geotermální elektrárny. V oblasti kombinované výroby elektřiny a tepla jsou podpořena kogenerační zařízení spalující bioplyn, pevnou biomasu a skládkový a kalový plyn, bioplynové stanice a kogenerační zařízení využívající kombinovanou výrobu elektřiny a tepla z geotermální energie. Financovat je možné také výstavbu centrálních výroben paliv včetně technologie.

### 3.2. Realizace úspor energie a využití odpadního tepla

V této oblasti lze financovat snižování spotřeby energie zlepšením tepelně technických vlastností obvodových konstrukcí budov a technologie na využití odpadního tepla, např. rekuperace.

V rámci jednoho projektu je možné kombinovat opatření z obou podoblastí podpory, podmínkou je naplnění minimálních požadavků podle obou oblastí.

V obou oblastech jsou příjemci výhradně právnické osoby ve veřejném vlastnictví a neziskové právnické osoby, jmenovitě obce a města a jejich příspěvkové organizace, svazky obcí, kraje a jejich příspěvkové organizace, organizační složky a příspěvkové organizace státu, veřejné a státní vysoké školy, veřejné výzkumné instituce a obchodní společnosti vlastněné ze 100% veřejnoprávními subjekty, občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti, církve, nadace a nadační fondy a Všeobecná zdravotní pojišťovna.

Mezi schválenými projekty v oblasti podpory 3.1 lze nalézt zejména projekty kombinující úspory energie a instalaci

obnovitelných zdrojů tepla využívající biomasu, energii prostředí (tepelná čerpadla) nebo solární termické panely. V menším množství jsou zastoupeny fotovoltaické systémy. Byl schválen jediný projekt malé vodní elektrárny obce Nový Malín u Šumperka, nebyl schválen žádný projekt větrné ani geotermální elektrárny nebo KVET.

Projekty schválené v oblasti podpory 3.2 jsou si velmi podobné, jde zejména o zlepšování tepelně-technických vlastností obálek budov, a to nejčastěji u objektů jako jsou školy, zdravotní střediska, obecní úřady, budovy sociálních služeb apod. Za zmínku stojí některé z největších projektů, např. snížení energetické náročnosti škol a školských zařízení Jihočeského kraje ve Volyni. Tento projekt spojil dohromady zateplení několika školských objektů, propojení tepelných soustav, díky kterému došlo ke sloučení zdrojů tepla do jedné lokality a náhradu hnědouhelného zdroje a zdroje na LTO za kombinaci využití obnovitelných zdrojů a plynu. Vznikla tak příležitost vhodně kombinovat úspory energie v místě spotřeby a obnovitelné zdroje a to v kapacitě, která odpovídá nižší spotřebě. Dva zdroje o instalovaných výkonech 4,2 a 2,3 MW tak mohly být nahrazeny kombinovaným zdrojem o celkovém instalovaném výkonu 2,74 MW, který umožňuje





optimalizovat palivový mix podle aktuální potřeby při uplatnění nákladové efektivity využití OZE.<sup>26</sup>

## Čerpání finančních prostředků

V rámci obou oblastí podpory je maximální hranicí podílu podpory na způsobilých výdajích 85 % z Fondu soudržnosti, dalších 5 % nákladů hradí Státní fond životního prostředí. U projektů generujících příjmy a u takových, která spadají pod pravidla veřejné podpory EU (tedy zejména takové, kde žadatelem není veřejný subjekt) je konkrétní financování nižší podle těchto podmínek.

U opatření v podoblasti 3.1.2 Výstavba a rekonstrukce zdrojů elektřiny využívajících OZE byla maximální míra podpory nastavena na 20 %, v podoblasti 3.1.3 Výstavba a rekonstrukce zdrojů pro KVET využívajících OZE na 40 %.

Minimální způsobilé výdaje na projekt byly stanoveny na 300 000 Kč. Je pravděpodobné, že díky stanovení této hranice nemohly některé malé projekty, např.

samostatná instalace solárních termických nebo fotovoltaických panelů, žádat o podporu.

Do 14. 4. 2014 bylo v oblasti podpory 3.1 schváleno k financování 472 projektů v celkovém objemu nákladu projektů 3,77 miliard Kč s celkovou veřejnou podporou 2,1 miliard Kč. Průměrné celkové náklady na projekt tak dosahují cca. 8 milionů Kč, průměrná veřejná podpora 4,4 milionů Kč s mediánem 2,5 milionu Kč.

V oblasti 3.2 bylo schváleno 3717 projektů v celkovém objemu nákladu projektů 37,2 miliard Kč s celkovou veřejnou podporou 19,1 miliard Kč. Průměrné celkové náklady na projekt tak dosahují cca. 10 milionů Kč, průměrná veřejná podpora 5,1 milionů Kč s mediánem 2,7 milionu Kč.

Tabulka č. 5: Změny v alokacích v prioritní ose 3

Oblast podpory	Celková alokace FS – 2007	Celková alokace FS – 2014	Alokace k vyčerpání FS – 4/2014	Rozdíl oproti původní alokaci	Alokace k vyčerpání v procentech – 4/2014
3.1	362 591 000	87 167 000	13 016 871	-275 424 000	15
3.2	310 380 000	585 804 000	-101 998 099	275 424 000	-18
Celkem osa 3	672 971 000	672 971 000	-88 981 228	0	-3

V rámci prioritní osy došlo k realokacím mezi podoblastmi podpory, nedošlo ale k navýšení alokace osy i přes hladké čerpání.

V oblasti 3.2 Realizace úspor energie a využití odpadního tepla se od začátku působnosti operačního programu dařilo velmi dobře čerpat. Celkem bylo do 12.3.2014 otevřeno 9 výzev v této oblasti. Na rozdíl od jiných oblastí financování, i přes provedené realokace, existuje v této oblasti jednoznačný převis poptávky po financování, jak ukazují i současná data, kdy je v projektech se schváleným rozhodnutím přislíbena podpora o více než 2,8 miliardy vyšší, než je současná alokace.

Převis poptávky ilustruje také případ z 29.2. 2012, kdy byla otevřena 35. výzva

26) Červený, Petr (2010): Snížení energetické náročnosti škol a školských zařízení Jihočeského kraje ve Volyni. Časopis Stavebnictví 03/10. Dostupné online: [http://www.casopisstavbnictvi.cz/snizeni-energeticke-narocnosti-skol-jihoceskeho-kraje-ve-volyni\\_N3221](http://www.casopisstavbnictvi.cz/snizeni-energeticke-narocnosti-skol-jihoceskeho-kraje-ve-volyni_N3221)





Tabulka č. 6: Podpořené projekty v ose 3 a jejich financování

Oblast podpory	Počet projektů	Celkové náklady projektů (Kč)	Celkové způsobilé výdaje (Kč)	Podpora ERDF/FS (Kč)	Příspěvek SR/SFŽP (Kč)	Celková schválená výše podpory (Kč)	Celková alokace ERDF/FS (Kč)
3.1	472	3 771 060 137	2 540 619 682	1 975 577 986	121 431 503	2 097 009 489	2 332 539 639
3.2	3717	37 203 042 159	21 608 667 882	18 081 577 201	1 023 920 600	19 105 497 801	15 284 483 338

k podávání projektů v této oblasti. Celková alokace na výzvu činila 2,5 miliardy Kč. Hned druhý den, po 32 hodinách od otevření výzvy byl ale systém Benefil uzavřen pro vkládání dalších projektů. I za tuto velmi krátkou dobu byly přitom podány žádosti v celkovém objemu 5,84 miliard Kč. Díky zájmu příjemců došlo také k přetížení a nedostupnosti informačního systému. Lze předpokládat, že i nadále existuje vysoká absorpční kapacita a zájem příjemců financovat projekty úspor energie ve veřejné sféře.

V oblasti 3.1 bylo čerpání pomalejší, přesto, že bylo pro tuto oblast vypsáno 11 výzev. Například ve IV. a XXX. výzvě nebyla podána žádná žádost o financování,<sup>27</sup> jednalo se o výzvy pro velké projekty. Jak vyplývá již z hodnocení oblastí financování

výše, nedařilo se čerpat zejména v oblasti OZE elektřiny, kromě fotovoltaických systémů. Pro ně ale byla otevřena pouze jediná, X. výzva v roce 2009. Naopak pro projekty větrných, geotermálních nebo malých vodních obnovitelných zdrojů byla otevřena řada dalších výzev přesto, že se žádosti nehrnuly. Faktem je, že na konci roku 2010 byla snížena podpora formou výkupních cen a zelených bonusů pro obnovitelné zdroje a změnila se tak zásadně ekonomika těchto projektů. Otázkou ale zůstává, zda v takovém případě mělo smysl zahájit vyjednávání s Evropskou komisí ve smyslu navýšení procenta podpory z fondů EU tak, aby bylo i nadále možné čerpat.

V roce 2012 zveřejnil časopis Priorita<sup>28</sup> tabulku s Vybranými přínosy schválených

projektů OPŽP v prioritní ose 3, která vychází nejen úspory energie, ale i snížení emisí CO<sub>2</sub>. Při celkových nákladech 1916 projektů dosahujících 23,6 miliard Kč a celkové veřejné podpoře z FS i zdrojů SFŽP 12,6 miliard Kč bylo dosaženo snížení ročních emisí CO<sub>2</sub> o 246 488 tun, průměrná cena za greening činí cca. 96 000 Kč, průměrná veřejná podpora na tuto úsporu je pak 51 000 Kč. Pokud srovnáme tuto cenu s cenou greeningu v programu Zelená úsporám u snížení energetické náročnosti bytových domů, ke které došla M. Priesolová<sup>29</sup> a přistoupíme na její předpoklad 15 leté životnosti opatření, dojdeme k ceně nevypuštění 1 tuny CO<sub>2</sub> 6400 Kč, což je výrazně vyšší cena než jí stanovených 2875 Kč/tCO<sub>2</sub>.

27) Vycházíme z faktu, že v seznamu schválených a zamítnutých projektů z jednotlivých výzev na stránkách OPŽP (<http://www.opzp.cz/sekce/504/prehledy-schvalenych-projektu/>) nejsou tyto výzvy vůbec uvedeny.

28) Priorita - Informační zpravodaj Operačního programu Životní prostředí, č. 5/2012, str. 20

29) Priesolová, M. (2011): Analýza nákladů na zamezení emisí CO<sub>2</sub> v rámci dotačního programu Zelená úsporám. Diplomová práce. Vysoká škola ekonomická v Praze



Tabulka č. 7: Plnění environmentálních indikátorů v ose 3:

Úplný název indikátoru	Měrná jednotka indikátoru	Závazek příjemce	Dosažená hodnota indikátoru 12/2013	Cílová hodnota 2015
Počet podpořených projektů	Počet		4189,00	2300
Zvýšení kapacit na výrobu energie z obnovitelných zdrojů	Instalovaný výkon MW	33,49	17,29	80
Snížení spotřeby energie	GJ / rok	2 183 465,23	398 855,19	1 550 000

## Plnění environmentálních indikátorů

Jak vyplývá z tabulky 7, dochází v této prioritní ose k vysokému překročení indikátoru snížení spotřeby energie a násobnému překročení počtu podpořených projektů. Oproti původnímu očekávání tak dochází ve vysoké míře k investicím do mnoha malých projektů. Vzhledem k tomu, že stanovení výsledkových indikátorů je vázáno na finanční alokaci (v případě re-alokací se měnila i výše indikátorů), došlo k realizaci úspor energie oproti původním předpokladům s nižšími finančními náklady na jednotku úspory.

Indikátor zvýšení kapacit na výrobu energie z obnovitelných zdrojů se podle výsledků nedaří naplňovat. I přesto, že v březnu 2014 došlo ke schválení dalších 64 projektů a v současnosti (duben 2014)

běží otevřená LX. výzva, je pravděpodobné, že požadovaného cílového indikátoru nebude dosaženo, podobně jako pravděpodobně nebude vyčerpána celá výše podpory v této oblasti. Ke zhodnocení důvodů pro tento nedostatek v čerpání je třeba se zabývat posouzením administrativních a zejména ekonomických a administrativních podmínek obnovitelných zdrojů energie, které jsou díky zastavení provozní podpory nevýhodné a investiční podpora z fondů EU tento výpadek příjmů nedokáže nahradit.

V souvislosti s environmentálními přínosy je třeba zmínit některé podmínky této prioritní osy, které je zlepšují. V případě projektů úspor energie v budovách je podmínkou, aby hodnoty součinitele prostupu tepla zateplováných konstrukcí objektu po realizaci splňovaly minimálně doporučenou hodnotu součinitele prostupu tepla Un Finanční podpora tak míří

do opatření, která jdou za minimální normou požadované hodnoty. Požadavek na budovy, ve kterých je podpořena výměna spalovacího zdroje tepla stanoví, aby budova po realizaci projektu splňovala energetickou náročnost budov minimálně na normou požadované hodnotě průměrného součinitele prostupu tepla obálkou budovy. Díky tomu nedochází k předimenzování zdroje a vyšší spotřebě paliva v neúsporných budovách.

U instalace fotovoltaických systémů jsou podporovány pouze systémy integrované do budovy (panely na střeše nebo na fasádě). OPŽP tak nepodporuje fotovoltaické instalace, které vedou k záboru zemědělské půdy, jak se tomu dělo u provozní podpory v minulosti. Přínosem pro ochranu biodiverzity je zahrnutí výdajů, související se zajištěním hnízdišť rorýse obecného a úkryty netopýrů na stavbě mezi způsobilé výdaje projektu.

U projektů na využití biomasy při celkovém instalovaném výkonu nad 200 kW vyžadují podmínky podpory doklad o zajištění dlouhodobé dodávky paliva – v tomto případě bohužel není uplatněna podmínka záruky lokálního původu a udržitelného pěstování biomasy, opatření, které by umožnilo snížit environmentální dopady získávání tohoto zdroje.



## Prioritní osa 4: Zkvalitnění nakládání s odpady a odstraňování starých ekologických zátěží

Cílem podpory je zkvalitnění nakládání s odpady, snížení produkce odpadů a odstraňování starých ekologických zátěží.

### 4.1. Zkvalitnění nakládání s odpady

V programovém období 2007-2013 je možné z PO 4.1 rozdělit více než 612 milionů eur (prostředky EU plus národní

zdroje). Podle Programového dokumentu OPŽP se jako výsledek podpory v oblasti odpadů očekává mimo jiné „snížení produkce odpadů“. Implementační dokument OPŽP<sup>30</sup> dále explicitně sděluje, že „priority oblasti podpory jednoznačně určuje schválený Plán odpadového hospodářství České republiky“. Politika odpadového hospodářství (POH) ČR 2003 - 2014 požaduje zvýšit míru recyklace (včetně kompostování) komunálních odpadů na 50 % a snížit skládkování biologicky rozložitelných odpadů. Finance by se tedy prioritně měly soustředit na kombinaci prevence a recyklace komunálních odpadů se zaměřením na nakládání s bioodpady.

Skutečnost však byla jiná. „Lze konstatovat, že 80 % kapacit pro nakládání s odpady podpořených z OPŽP neodpovídalo potřebám plnění cílů POH ČR...“ uvádí studie MŽP<sup>31</sup> a dodává, že: „k eliminaci dlouhodobě existujících slabých míst v plnění cílů POH ČR zařízení podpořená v rámci OPŽP nepřispívají.“ Podle studie byly z OPŽP podporovány z velké části zařízení na úpravu stavebních a ko-

mových odpadů, zde však studie podotýká: „cíl recyklace pro stavební a demoliční odpady k 31.12.2005 splněn v roce 2002, k 31.12.2012 splněn v roce 2003 - Šestá hodnotící zpráva ...; cíle pro nakládání s odpady kovů v POH ČR nebyly vůbec stanoveny, protože se jedná o ziskovou činnost“. Jinými slovy podpora takovýchto projektů nebyla původním cílem OPŽP.

Projekty v rámci prioritní osy 4.1 OPŽP tedy ve skutečnosti nebyly a nejsou vybírány podle jejich přínosu ke zvýšení recyklace nebo ke snížení produkce odpadů. Například do roku 2010 bylo v ČR podpořeno 748 projektů, z nichž pouze třetina vedla k nějakému evidovanému zvýšení recyklace. Kolik z projektů vedlo ke snížení produkce odpadů, nebo k opakovanému použití, české úřady dokonce vůbec neevidovaly<sup>32</sup>. Tedy nejen, že se odpadové projekty nevybírají tak, aby přispěly k očekávanému – a explicitně proklamovanému – výsledku podpory z OPŽP v oblasti odpadů, ale jejich přínos není ani zjišťován.

30) strana 44 Implementačního dokumentu OPŽP

31) Zpráva: Systém monitoringu dopadů projektů oblasti podpory 4.1., OPŽP, Praha 12/2012

32) Výsledky dotazníkového šetření Hnutí DUHA na SFŽP



Pro monitorování průběhu a výsledku realizace projektů, oblastí podpory, prioritních os a programů vzhledem ke stanoveným cílům slouží indikátory. Avšak v případě odpadových projektů prioritní osy 4.1 OPŽP nebyly zvoleny indikátory, které měří zvýšení recyklace komunálních odpadů ani snížení produkce odpadů.

Ekologické organizace v lednu 2007 během připomínkování Implementačního dokumentu OPŽP (verze 2006-12-15) podaly na MŽP zásadní připomínku, kde navrhly změnu indikátorů tak, že:

- „Indikátory by měly zaznamenat rovněž
- snížení produkce komunálních odpadů
  - podíl recyklovaných komunálních odpadů“.

Ekologické organizace přitom poukázaly, že indikátory jsou navrženy nevhodně, neboť nedokáží vyhodnotit, zda vynaložené finanční prostředky skutečně směřují k naplnění globálního cíle priority č. 4 „snížení produkce odpadů“. Ekologické organizace poukázaly také na to, že indikátory nedokáží vyhodnotit, zda vynaložené finanční prostředky vedly k naplnění hlav-

ního cíle POH ČR – totiž zvýšit míru materiálového využití komunálních odpadů z tehdejších 16 % na 50 % do roku 2010. V roce 2011 se ke kritice nevhodně nastavených indikátorů přidali také auditoři Nejvyššího kontrolního úřadu<sup>33</sup>, kteří konstatovali, že vliv podpořených projektů z oblasti podpory 4.1. „na plnění cílů Plánu odpadového hospodářství České republiky...MŽP ani SFŽP nevyhodnotily...MŽP nevytvořilo dostatečný systém indikátorů pro hodnocení přínosů podpory z operačního programu Životní prostředí.“ Potvrdili tak dřívější výhrady NNO.

Nevhodně vybrané a nastavené indikátory pro odpadové projekty proto byly také díky zástupcům NNO již od roku 2009 předmětem diskusí na Monitorovacím výboru OPŽP. Podnětem k zahájení diskuze na Monitorovacím výboru bylo rozhodnutí vlády, že umožní finanční podporu spaloven komunálních odpadů z OPŽP. Bylo přitom zřejmé, že tyto velké a extrémně nákladné projekty, na které bylo alokováno 4,5 miliardy korun, nikterak nevedou k hlavním cílům prioritní osy 4.1 - ke snížení produkce odpadů ani zvýšení recyklace. Na 9. zasedání Moni-

torovacího výboru OPŽP dne 8.6.2011 bylo zástupci NNO oznámeno, že změnit špatně nastavené indikátory již není možné, ale že v příštím programovém období budou indikátory nastavené již správně<sup>34</sup> (začátkem roku 2014 tomu však nic nenasvědčuje).

Výsledky čerpání prostředků z PO 4.1 OPŽP jsou spíše negativní. Kvalita podpořených projektů je spíše špatná z hlediska příspěvku k cíli PO 4.1 OPŽP a koordinace potřeb daných projektů v jednotlivých regionech a ČR. Z hlediska počtu projektů bylo podpořeno velké množství projektů.

V období let 2009 až 2014 se ukázalo, že snaha MŽP umožnit financování spaloven z OPŽP nebyla skutečně ničím podložená. Dva projekty (Karviná a Most) byly v průběhu administrace staženy a poslední (Zařízení pro energetické využití odpadu Chotíkov) Evropská komise odmítla financovat. Vzhledem k tomu, že projekty spaloven jsou takzvanými velkými projekty „jejichž případný neúspěch nejvíce ohrožuje čerpání v prioritní ose“ (jak stojí ve zprávě o průběhu reali-

33) Věstník NKÚ, kontrolní závěry 10/14

34) Viz zápis z 9. zasedání Monitorovacího výboru OPŽP dne 8.6.2011, zde: [https://www.sfzp.cz/soubor-ke-stazeni/41/12500-zapis\\_9\\_mv\\_opzp\\_08062011\\_final.pdf](https://www.sfzp.cz/soubor-ke-stazeni/41/12500-zapis_9_mv_opzp_08062011_final.pdf)



## Rámeček 1: Příklad dobré praxe v oblasti 4.1

### Projekt Čistá obec Trojanovice

Projekt předložený obcí Trojanovice je zaměřen na zvýšení množství míst pro separaci recyklovatelného odpadu, dotřídování odpadu ve sběrném dvoře a zavedení doplňkového pytlového sběru recyklovatelného odpadu.

Hlavním cílem projektu je zvýšení procenta vytříděného odpadu následujícími kroky: zvýšení množství sběrných míst, zpřístupnění sběrných míst v zimním období, rozšíření sbíraných komodit, dotřídování odpadu na sběrném dvoře a zvýšení povědomí o systému sběru pomocí zvýšené propagace.

Celkové náklady:

6 046 735 Kč

Celkové uznatelné náklady:

6 046 735 Kč

Celková výše podpory:

4 800 400 Kč

zace OPŽP<sup>35</sup>) znamená nezdařená realizace projektů spaloven, že se velkou část z alokovaných prostředků (4,5 miliardy korun) již nepodaří utratit a ČR je bude muset vrátit. Ministr životního prostředí Tomáš Chalupa se v roce 2013 pokusil ohrožených 3,6 miliardy korun přesunout společně s 0,1 miliardou korun do Operačního programu doprava na výstavbu metra v městské části, byl dříve starostou. Tento přesun však Evropská Komise neschválila a miliardy korun zůstanou s největší pravděpodobností nevyčerpány.

Ani z toho se MŽP nepoučilo a v návrhu OPŽP na roky 2014-2020 i v Dohodě o Partnerství opět navrhuje financovat projekty spaloven a to přesto, že už i Evropská komise vyjádřila přesvědčení, že spalovny by neměly být z OPŽP 2014-2020 financovány<sup>36</sup>.

## 4.2. Odstraňování starých ekologických zátěží

V rámci prioritní osy 4.2 se rozdělovalo na projekty v programovém období

2007-2014 cca 301 miliónů eur. Prostředky byly určeny na inventarizaci, doprůzkum a odstraňování starých ekologických zátěží bez známého či existujícího původce, případně právního nástupce. Žadatelé mohly být zejména samosprávy a soukromé subjekty, které nejsou původci kontaminace.

K počátku srpna 2013 byly v této prioritní ose realizovány projekty v celkové hodnotě 9,85 mld. Kč. Jednalo se o 156 projektů, které byly schváleny k financování, a u nichž celková výše podpory dosahovala celkem 7,5 mld. Kč. Velké projekty státních podniků DIAMO, s.p. a PKÚ, s.p. z této částky čerpaly celkem 3,4 mld. Kč. Dalších 4,1 mld. Kč bylo využito pro ostatní žadatele v rámci realizace doprůzkumů kontaminace, analýz rizik a vlastních sanačních zásahů a reaktivací.

Z hlediska indikátorů byl vhodně zvoleným kvalitativním indikátorem zvolen indikátor 24 02 00 „Plocha odstraněných starých ekologických zátěží“, který dosáhl k 1. říjnu 2013 hodnoty 707 529,9 m<sup>2</sup>. Vzhledem ke skutečnosti, že závazek



35) Zpráva o průběhu realizace OPŽP ke dni 30.9.2013, strana 55

36) Pozice Evropské Komise k 4. verzi OPŽP



u projektů s vydaným rozhodnutím činil 1 243 042,9 m<sup>2</sup>, bude cílová hodnota indikátoru (1 mil m<sup>2</sup>) pro rok 2015 splněna a překročena.

## Prioritní osa 5: Dotace na omezování průmyslového znečištění a environmentálních rizik

Cílem této prioritní osy je omezit průmyslové znečišťování prostřednictvím inovace technologických zařízení, která přispívají ke snížení znečištění a snižují tím množství environmentálních rizik.

### 5.1. Omezení průmyslových znečištění a snižování environmentálních rizik

Tato oblast podpory má za cíl především rozvíjet techniky, které mají za následek

snížení průmyslového znečištění. Další důležitou součástí této oblasti podpory je zavádění principů preventivních přístupů k ochraně životního prostředí, do kterých lze zařadit především sběr klíčových dat, výzkum znečišťujících látek, podpora výzkumu a vývoje, vytvoření monitorovací soustavy rizik, podpora hodnocení a snižování rizik používání GMO (geneticky modifikované organismy) a vytvoření informačních systémů prevence havárií. Projekty, které jsou v této oblasti podporovány jsou zaměřené např. na vybudování BAT (Best Available Techniques) center pro jednotlivé kategorie průmyslových činností v souladu se zákonem č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci, rekonstrukce či nákup technologií pro monitorování průmyslového znečištění, vytváření informačních systémů prevence havárií, vytvoření výukových a expertních center REACH a center prevence rizik.

O dotaci mohou požádat zejména obce a města, kraje, neziskové, příspěvkové a státní organizace, vysoké školy a veřejné výzkumné instituce, ale i podnikatelské subjekty. Dotace do výše 90 % z celkových způsobilých veřejných výdajů projektu. Minimální způsobilé výdaje na projekt jsou stanoveny ve výši půl milionu korun.



Pátá PO je z hlediska alokovaných prostředků druhá nejmenší. I přesto se finance ke konci roku 2013 podařilo vyčerpat pouze ze 37%. Nejčastější oblastí, kam jsou prostředky směřovány, je čištění průmyslových odpadních vod a snižování environmentálního rizika.

Naplňování cílů PO5 je sledováno s pomocí dvou základních indikátorů. Oba indikátory – tedy Počet vybudovaných nebo zrekonstruovaných BAT nebo REACH center a Počet podpořených projektů zaměřených na omezování průmyslového znečištění a snižování environmentálních rizik – byly na přelomu roku 2012 a 2013 téměř splněny a naplnění cílových hodnot není ohroženo. Je ovšem třeba upozornit na to, že jak u definic indikátorů, tak u jejich cílových hodnot došlo na začátku programového období k podstatným změnám. Součástí programového dokumentu OPŽP schváleného v roce 2007 byly programové indikátory: počet zařízení aplikujících metodiky vytvořené v rámci podpořených projektů s cílovou hodnotou 300 zařízení a druhý počet projektů zaměřených na omezo-

vání průmyslového znečištění a snižování environmentálních rizik s cílovou hodnotou 250 projektů. MŽP následně přistoupilo za účelem „zvýšení vypovídací schopnosti indikátoru a zajištění jednoznačného hodnocení“ a z důvodu malého zájmu ze strany žadatelů k jejich revizi. První indikátor byl nově definován jako počet vybudovaných nebo zrekonstruovaných BAT nebo REACH center s cílovou hodnotou 5 center. Z kvalitativního indikátoru se tak stal kvantitativní. Zatímco původně stanovený indikátor byl zaměřen na využitelnost nových metodik v praxi, nyní má být pouze vybudováno 5 center bez podmíněné vazby na praktické využití činnosti center. V reakci na nenaplňování druhého programového indikátoru byla snížena jeho cílová hodnota na 60 projektů, tedy na méně než čtvrtinu.<sup>37</sup>

U projektů typu snižování emisí nebo snižování jejich rizika byla využity ukazatele jako procentuální snížení relevantní látky před a po realizaci nebo poměr indikátorů předmětné techniky a BAT techniky a rovněž ukazatel počet zařízení aplikujících technologie k ome-

zování průmyslového znečištění nebo snižování environmentálních rizik. Důsledkem toho je, že po dokončení projektů není možné přesně zhodnotit, jak se v rámci celého programu snížily emise nebo jak se omezilo riziko způsobené relevantní látkou.<sup>38</sup> Dozvídáme se pouze, kolik zařízení bylo instalováno.

Jedním ze specifických cílů PO5 je vytváření informačních systémů prevence závažných havárií. Tyto projekty jsou obvykle iniciovány a řešeny soukromými subjekty. Mezi předpokládané uživatele patří především orgány státní správy a samosprávy a také útvary zřizované státem pro oblast prevence a zvládání závažných havárií. Zájem těchto orgánů o výstupy z podpořených projektů je však pouze předpokládaný. Vhodnější by bylo zadávat projekty podle potřeb a požadavků příslušných odpovědných orgánů a zejména řešit projekty ve spolupráci s nimi. V praxi však často došlo k tomu, že projekt byl nejprve realizován a až posléze byla oslovena jeho cílová skupina.

37, 38) Peněžní prostředky určené na omezování průmyslového znečištění a environmentálních rizik. Věstník NKÚ. 12/10.





## Prioritní osa 6: Zlepšování stavu přírody a krajiny

Cílem podpory je zastavení poklesu biodiverzity a zvýšení ekologické stability krajiny. Tato prioritní osa má nejvíce podoblastí podpory.

### 6.1. Implementace a péče o území soustavy Natura 2000

Česká republika se přistoupením k Evropské unii zavázala k dodržování závazků vyplývajících ze Směrnice Rady 79/409/EHS 15 o ochraně volně žijících ptáků a Směrnice Rady 92/43/EHS 16 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Tato oblast podpory má umožnit zajistit ochranu lokalit soustavy Natura 2000 a rostlinných a živočišných druhů uvedených ve výše uvedených směrnících.

### 6.2. Podpora biodiverzity

Tato oblast podpory spočívá v péči o přírodní a přírodně blízké biotopy a ohrožené rostlinné a živočišné druhy. Vyplývá ze zákona č. 114/1992 Sb 17., o ochraně přírody a krajiny. Tato oblast si klade za cíl umožnit ochranu biologické rozmanitosti jak na úrovni stanovišť, tak na úrovni ohrožených druhů rostlin a živočichů.

### 6.3. Obnova krajinných struktur

Tato oblast má posílit ekologickou stabilitu krajiny a to zejména vytvářením a obnovou krajinných prvků, budováním prvků územních systému ekologické stability a zvyšováním stability lesních ekosystémů. Dále má tato oblast podpořit regeneraci a zlepšení druhové a věkové skladby lesů a zvýšení počtu krajinných prvků.

### 6.4. Optimalizace vodního režimu krajiny

Cílem této oblasti podpory je navýšení retenční schopnosti krajiny a snižování následků povodňových situací a obnova přirozeného vodního režimu krajiny a ochranu proti vodní erozi.

### 6.5. Podpora regenerace urbanizované krajiny

Tato podpora se zaměřuje na udržitelný rozvoj sídel prostřednictvím zakládání zelených prstenců kolem sídel, výsadbu vegetace na místech, kde byly odstraněny staré ekologické zátěže nebo zajišťování nevyužívaných objektů v chráněných územích. Cílem je podpořit vznik či obnovu zeleně v obydlených zónách.

### 6.6. Prevence sesuvů a skalních zřícení, monitorování geofaktorů a následků hornické činnosti a hodnocení neobnovitelných přírodních zdrojů včetně zdrojů podzemních vod

Cílem této oblasti je zmapování, navržení a realizace technických prací v příslušných oblastech. Následkem provedení těchto prací by mělo dojít ke snížení počtu možných havárií, které jsou způsobeny geologickými změnami při sesuvech půdy a skalních zřícení. Podpořené projekty dále mohou rozšířit možnosti





zásobování obyvatelstva pitnou vodou z podzemních zdrojů.

O dotaci mohou požádat zejména obce a města, kraje, svazky obcí a krajů, neziskové organizace, příspěvkové organizace, správy národních parků, státní podniky a organizace, vysoké školy, veřejné výzkumné instituce, fyzické osoby. Dotace pokrývá maximálně 90 % z celkových způsobilých výdajů projektu, u vybraných typů opatření až 100 %.

## Čerpání finančních prostředků

Nastavení PO 6 bylo velmi komplexní a dobře pokrylo potřeby ochrany přírody v České republice. Prioritní osa byla administrována Agenturou ochrany přírody a krajiny. Příjemci dotací referují o spolupráci s úředníky AOPK vcelku pozitivně, úředníci byli ochotní i profesionální.

Šestá prioritní osa měla dobré předpoklady pro to, aby byl její finanční příděl dobře čerpán a vyčerpán. Hladký průběh čerpání však byl zproblematizován především dvěma faktory: omezeným a nepredikovatelným vypisováním výzev a částečně také omezením uznatelných nákladů.

Mezi uznatelnými náklady byly omezeny nebo úplně chyběly dva typy nákladů: osobní a režijní náklady. Tím bylo v rámci PO6 jen ve velmi omezené míře možné čerpat mzdové náklady na řízení projektu a na práci svépomocí - pravidla byla ušita na míru dodavatelskému typu projektů, které pro ochranu přírody nejsou vždy vhodné a které byly speciálně pro NNO, které aktivity realizují samy, velmi nevhodné. V případě, že by toto omezení bylo odstraněno, umožnilo by to znatelně vyšší a lepší využití prostředků. Důvodem, proč to umožněno nebylo, byla dodatečná administrativní zátěž, se kterou by se muselo SFŽP pořádat. Občas navíc docházelo k bezdůvodnému a nesystematickému odmítnutí některých projektových nákladů.

Pravidla OPŽP jako celku nahrávala především větším (investičním) projektům na realizaci praktických opatření v přírodě (revitalizace toku, obnova aleje apod.), pro komplexní projekty, které by umožnily např. práci s veřejností a další práci v ochraně přírody, nebyly vytvořeny optimální podmínky (v omezené míře je uznatelné náklady povolovaly, ale tuto míru pak určoval případ od případu SFŽP). V ochraně přírody by bylo vhodnější umožnit realizaci menších flexibilnějších (komplexnějších) projektů

a umožnit žadatelům realizovat práci vlastními silami.

Druhým zásadním problémem bylo špatné plánování vyhlásování výzev. Harmonogram vyhlásování výzev nebyl zveřejňován dostatečně dopředu a často pak ani nebyl dodržován. Potenciálním příjemcům tak bylo znemožněno plánovat dobře realizaci projektů. Za dob ministrů Drobila a Chalupy navíc došlo k pauze ve vyhlásování výzev (*viz tabulka přehled vyhlášených výzev*), čerpání tak bylo zpožděno a ve druhé polovině období už nezbyvalo dost času na vyčerpání všech peněz.

## Plnění enviromentálních indikátorů

Je poměrně obtížné hodnotit dopady osy a efektivity programů. Vzhledem k tomu, že indikátory byly zaměřeny pouze na kvantitativní stránky (a i v tomto aspektu jsou příliš nepřesné – sčítají věci, které spolu nesouvisí, a tím ztrácejí vypovídací hodnotu), zcela chybí hodnocení kvality projektů. Například plocha revitalizovaného území nevypovídá nic o kvalitě realizovaných opatření ani o tom, co si pod pojmem „revitalizace území“ představit. Přičemž právě tento



indikátor je podle MŽP „charakteristický pro celou PO6“.<sup>39</sup>

K naplnění indikátoru *Plocha revitalizovaných území* nejvíce přispívá oblast Podpora krajinných struktur a v menší míře pak oblast *Optimalizace vodního režimu krajiny* a *Podpora regenerace urbanizované krajiny*.

I pokud bychom přistoupili na kvantitativní hodnocení výsledků, indikátory pro PO6 podávají poměrně zkrácený obrázek skutečnosti. Ze čtyř základních indikátorů došlo u dvou již v roce 2012 k několikanásobnému (až patnáctinásobnému) překročení cílové hodnoty. MŽP k tomu uvádí: „*Stanovená cílová hodnota je způsobena podhodnocením absorpční kapacity celé Prioritní osy 6, což způsobilo podhodnocení cílové hodnoty indikátoru.*“<sup>40</sup>

Zástupci NNO navrhovali kvalitativní hodnocení zahrnout. Předložili Ministerstvu návrh na systematické hodnocení kvalitativních dopadů, které by bylo hrazeno z PO technická asistence. Stejného názoru byl i ex-ante hodnotitel. „*Sou-*

*stava programových indikátorů není navržena optimálně a proto doporučujeme věnovat dostatečnou pozornost vhodnému nastavení ukazatelů na úrovni projektů realizovaných v rámci OP Životní prostředí tak, aby tyto byly v souladu s cíly programu.*“<sup>41</sup> Systém na kvalitativní hodnocení realizovaných projektů však nebyl připraven.

Ač je obecně nežádoucí měnit pravidla v průběhu daného období, odůvodněné změny je na základě zkušeností naopak vhodné udělat. Ne však často a nahodile. Příjemci dotací si stěžovali na velmi časté změny v dokumentech jako např. směrnicích nebo pokynech pro žadatele. Vznikaly stále nové verze, ve kterých bylo velké množství drobných změn.

Na rozdíl od jiných prioritních os však administrace projektů v prioritní ose 6 probíhala relativně harmonicky, i díky personální stabilitě a odbornosti odpovědných projektových manažerů a hodnotitelů na SFŽP i na AOPK.

## Prioritní osa 7: Dotace pro environmentální vzdělávání, poradenství a osvětu

Cílem podpory je vybudování plošné a dostupné sítě center environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty, informačních center a environmentálních poraden. Osa se soustředí pouze na jednu podoblast, a to Rozvoj infrastruktury pro realizaci environmentálních vzdělávacích programů, poskytování environmentálního poradenství a environmentálních informací.

Oprávněnými žadateli jsou obce a města, kraje, neziskové organizace, příspěvkové organizace, vysoké školy, organizační složky státu.

39) Výroční zpráva OPŽP za rok 2012.

40) Výroční zpráva OPŽP za rok 2012.

41) Programový dokument OPŽP.



## 7.1. Rozvoj infrastruktury pro realizace environmentálních vzdělávacích programů, poskytování environmentálního poradenství a environmentálních informací

Tato oblast podpory je zaměřena na investiční podporu vzdělávacích, poradenských a informačních center. V ČR se povedlo založit krajské systémy environmentálního vzdělávání a výchovy, PO7 má podporit jejich další kvalitní technické zařízení k zajištění jejich činnosti. Tato technická zařízení mají sloužit veřejnosti k poskytování informací o životním prostředí a udržitelném rozvoji, zejména v oblasti obnovitelných zdrojů a energetických úspor, inovačních efektů či dopadů na zaměstnanost. Dále se tato oblast podpory zaměřuje na realizaci environmentálních vzdělávacích programů, zejména pro veřejnou správu, malé a střední podniky i veřejnost. Tyto vzdělávací programy mají být realizovány prostřednictvím multimediálních výukových metod, didaktických pomůcek či zřízením dalších naučných stezek.

Na projekt bylo možné čerpat dotaci maximálně ve výši 90 %, přičemž celková

minimální výše projektu byla půl milionu korun.

Všeobecným problémem PO 7 je financování zaměřené především na podporu investic. Pomocí dotace bylo možné investovat do nákupu, výstavby a rekonstrukce objektů center a poraden, technického vybavení center a poraden investičního charakteru a tvorby materiálů a pomůcek investičního charakteru. Oproti předchozímu programovacímu období (2005-2007) však byly omezené možnosti pro tzv. křížové financování "měkkých" projektů na úhradu osobních nákladů při realizaci vzdělávacích programů.

Peníze na „měkké“ projekty není možné čerpat z ERDF, je zapotřebí proto vytvořit napojení na jiný operační program, který tato opatření umožní financovat. Čerpání dotací na „měkké“ projekty však nemůže být bezpodmínečně navázáno na investiční projekty – zatímco investice do stavby či rekonstrukce se provádí jednou za dlouhý čas, podpora pro „měkké“ projekty v podobě environmentálního vzdělávání je potřeba neustále.

Další podmínkou, která komplikovala čerpání v této prioritní ose, je udržitelnost projektu (tedy závazek na provozování centra) po dobu minimálně 20 let. Obvyklá doba je přitom pouhých 5 let.

Oba indikátory pro tuto oblast jsou kvantitativní a ukazují na počet koupených, vybudovaných, zrekonstruovaných center a ne počet projektů v oblasti environmentálního vzdělávání. Jejich cílových hodnot bude pravděpodobně dosaženo, nicméně kvalitativní ukazatel chybí.

### Rámeček 2: Příklad dobré praxe v oblasti 7.1

#### Spolkový dům Slavonice

V rámci PO7 byl podpořen projekt obnovy bývalého Německého spolkového domu a bývalého kina ve Slavonicích. Vlastník historické budovy - Slavonická Renesanční, o.p.s. - dům rekonstruuje na nízkoenergetický standard a o své zkušenosti se dále dělí na portálu Zelené památky, který se zabývá možnostmi snižování energetické náročnosti památkově cenných budov. V budově vznikne centrum Zdroj pro environmentální vzdělávání.

Více informací: [www.zdrojislavonice.cz](http://www.zdrojislavonice.cz) a [www.zelenepamatky.cz](http://www.zelenepamatky.cz)



# Operační program Praha - Konkurenceschopnost

Operační program Praha – Konkurenceschopnost, který je financován z Evropského fondu pro regionální rozvoj, má za cíl zlepšit a zkvalitnit život Pražanů prostřednictvím investic do dopravní infrastruktury, životního prostředí, vědy, výzkumu a rozvoje podnikání.

Operační program Praha - Konkurenceschopnost je rozdělen do prioritních os, které se liší svým zaměřením. Zde se budeme zabývat pouze prioritní osou 2, Životní prostředí.

## Prioritní osa 2 Životní prostředí

Cílem této osy je zkvalitnit životní prostředí v Praze, obnovovat rekreační zóny, parky, rekultivovat nevyužívané nebo zničené plochy, stavět dětská hřiště a sportoviště

nebo obnovovat vodní plochy. U veřejně přístupných objektů jsou podporovány také investice do obnovitelných zdrojů energie jako jsou tepelná čerpadla či solární panely.

### 2.1. Revitalizace a ochrana území

Předmětem podpory je regenerace území a nevhodně využívaných ploch. Projekty mohou být zaměřené jak na území bez známého budoucího využití, na území se známým budoucím využitím či na území s cílovým prostorovým a funkčním využitím (park, sportoviště aj.). Oblast podpory zahrnuje i regeneraci veřejných prostranství v obytných územích (veřejné osvětlení, kamerový systém aj.). Dále se zaměřuje na zlepšení stavu a rozšíření zelených ploch, posílení rekreačně-ekologického potenciálu prostředí, obnovu nevyužívaných his-

toricky cenných objektů. Zaměřuje se i na zlepšení odtokových poměrů, čistotu vody, protipovodňovou ochranu území a protihluková opatření.

### 2.2. Úsporné a udržitelné využívání energií a přírodních zdrojů

Tato oblast podpory se zaměřuje na energetické úspory zejména při provozu budov, využití vodního tepla a obnovitelných zdrojů energie. Cílem této podpory není výstavba nových velkých zařízení pro výrobu tepelné nebo elektrické energie, ale podpora menších projektů. Primárně je podporováno využití tepelných čerpadel a solárních systémů. Preferenci mají projekty s minimem negativních efektů a řešící problematiku úsporného a udržitelného využívání energie. Podporovány jsou jen projekty týkající se veřejně přístupných objektů.

Tabulka č. 8: Přehled čerpání v oblastech podpory prioritní osy 2

	Počet projektů	Čerpání v mil. Kč	Čerpání v %	Celková alokace v mil. Kč
Revitalizace a ochrana území	39	1424	74	1928
Úsporné a udržitelné využívání energií a přírodních zdrojů	12	269	129	230
Celkem pro osu 2	51	1693	79	2158

Stav k prosinci 2013. Zdroj: monitorovací zpráva MMR, prosinec 2013.



Minimální výše celkových způsobilých výdajů na jeden individuální projekt je 1 milion Kč. Maximální výše projektů této oblasti podpory je 25 milionů EUR – 665,75 milionů Kč. Příjemci mohou být hl. m. Praha, městské části hl. m. Prahy, organizace zřízené a založené hl. m. Prahou a městskými částmi hl. m. Prahy a nestátní neziskové organizace.

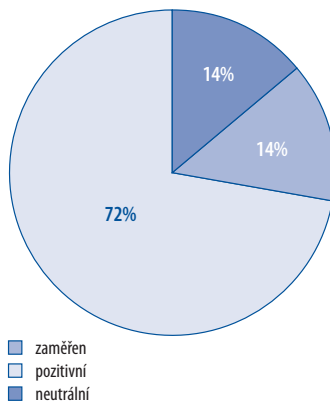
Od začátku roku 2007 do začátku ledna 2014 bylo příjemcům v rámci 4 výzev pro PO2 schváleno 216 projektů ve výši 6,5 mld. Kč, což představuje 86,9 % z celkové částky určené na tento program. Prozatím bylo příjemcům proplaceno 5,1 mld. Kč, což je 69,0 % ze všech prostředků. Ministerstvo financí certifikovalo prostředky ve výši 4,1 mld. Kč.<sup>42</sup> Druhá prioritní oblast OPPK se nepotýká s vážnými problémy v čerpání prostředků, poptávka převyšuje nabídku.

## Plnění environmentálních indikátorů

Udržitelný rozvoj představuje jeden z horizontálních cílů OPPK. Graf níže ukazuje, jaký podíl projektů přispěl k jeho naplňování. V listopadu 2012 zavedl monitorovací

výbor nový finanční nástroj JESSICA pro oblast podpory 2.1. Změna zahrnovala relokaci finančních prostředků z oblasti podpory 1.2 „Rozvoj a dostupnost ICT služeb“ a 3.3 „Rozvoj malých a středních podniků“ do oblasti podpory 2.1 „Revitalizace a ochrana území“ a zároveň rozšíření skupiny příjemců v oblasti podpory 2.1 o skupinu podnikatelských subjektů (malé a střední podniky). Program JESSICA byl

**Graf 5: Procentní rozložení vlivu projektů na udržitelný rozvoj v rámci celého programu**



Zdroj: Výroční zpráva OPPK 2012

nicméně ukončen vzhledem k tomu, že se přihlásily pouze dva projekty, z nichž jeden nebyl formálně způsobilý. Malý zájem lze vysvětlit povahou programu – zvýhodněné půjčky se jeví jako méně atraktivní než přímé dotace.

Plnění programových priorit OPPK v oblasti životního prostředí se zdá být celkem bezproblémové. Cílové hodnoty indikátorů pro PO 2 buď byly předčasně naplněny či překročeny anebo se naplnění blíží. Cílová hodnota indikátoru *Využití plochy revitalizovaných nebo regenerovaných území – zvýšení počtu návštěvníků a indikátoru Plocha regenerovaného a revitalizovaného území celkem* byla překročena již k roku 2012, respektive 2011. Cílové hodnoty ukazatele Úspory energie celkem a Počet rekultivovaných skládek pravděpodobně do skočení program dosaženo bude.<sup>43</sup>

Vedle indikátorů pracuje nastavení OPPK i se systémem prioritních témat. Pro PO2 je témat deset a k hodnocení jejich naplňování je volen podobný přístup jako u cílových hodnot indikátorů. Evaluační společnost Hope ve své studii z konce roku 2012 došla k závěru, že dostatečně napl-

42) Vyhodnocení řízení rizikových operačních programů. MMR. Březen 2013.

43) Výroční zpráva OPPK 2012.



ňovány byly (v době psaní studie) pouze tři z deseti relevantních prioritních témat. Jiná tři témata vykazovala naopak velmi malé naplnění (pouze do 10 % cílových hodnot). Pozitivní vývoj vykazovala témata naplňovaná oblastí podpory 2.1 - průměrně 53,5 % cílové hodnoty prioritních témat naplňovaných touto oblastí podpory. Zároveň se ale v oblasti podpory 2.1 vyskytuje několik témat, která vykazují velké riziko nenaplnění cílových hodnot. Jedná se o témata 50 Sanace průmyslových areálů a kontaminované půdy, 51 Podpora biodiverzity a ochrany přírody (včetně projektu Natura 2000) a 53 Předcházení rizikům (včetně návrhu a provedení plánů a opatření na předcházení přírodním a technologickým rizikům a jejich řízení), u kterých jsou dosažené hodnoty na úrovni maximálně 6 % cílové hodnoty. Prioritní témata v oblasti podpory 2.2 vykazují vyšší riziko nenaplnění – průměrně 41,8 % cílové hodnoty. Vzhledem k tomu, že prostředky oblasti 2.2 je již téměř vyčerpány, nemůžeme očekávat v tomto ohledu významnou změnu.<sup>44</sup>

Je ovšem nutné podotknout, že některá prioritní témata byla odpočátku nevhodně nastavena či nedostatečně navázána na

podporovatelné aktivity z hlediska potřeb Prahy (např. obnovitelné zdroje vítr a biomasa). Tyto dva zdroje energie nejsou pro Prahu příliš vhodné a je tedy obtížné naplnit stanovené cílové hodnoty pro tato prioritní témata.

Rizikové je plnění cílových hodnot pro témata 40 Obnovitelná energie: solární a 43 Energetická účinnost, kogenerace, hospodaření s energií, která vykazují dosažené naplnění 41,8 %, resp. 50,6 %. Jediné téma naplňované oblastí podpory, u kterého lze očekávat naplnění cílových hodnot je téma 42 Obnovitelná energie: hydroelektrická, geotermální a další, u kterého je předpoklad naplnění přes 100 %. Je tomu tak například díky realizaci projektu „Žofín - tepelné čerpadlo“, kdy bylo v prostorách paláce Žofín instalováno tepelné čerpadlo, které využívá průsakovou vodu z Vltavy, čerpanou z vyvrtaných studní. Energie je využívána nejen k vytápění, ale zároveň i k chlazení objektu. Jako další příklad můžeme uvést instalaci 20 tepelných čerpadel do školních budov v MČ Praha 15.

Přesto, že některé ze specifických cílů nejsou zcela naplňovány, lze konstatovat, že podporované aktivity do značné míry od-

povídají potřebám území Prahy. Vzhledem k otevřenosti výzev, které nebyly cíleně omezovány jen na vybrané aktivity, se potvrdila absorpční kapacita a zájem zejména o rekultivaci veřejných prostranství (parků, sportovišť apod.) Problematická se z hlediska potřeb hl. m. Prahy může jevit neexistence projektů zaměřených na sanaci starých průmyslových areálů.<sup>45</sup>

### Rámeček 3: Příklad dobré praxe v oblasti 2.2

#### Energetická opatření v rámci rekonstrukce KD Mlejn

Cílem projektu byla celková úprava energetického systému KD Mlejn vedoucí k významným energetickým a ekonomickým úsporám. Byl zateplen obvodový plášť, zateplena střecha a podlahy a instalována nová okna a dveře s nízkým prostupem tepla. Zásadním krokem k energetické úspornosti a příkladem využití alternativních zdrojů energie je důmyslný systém tepelných čerpadel a vzduchotechniky. Rekonstrukce byla dokončena v roce 2010, kulturní dům Mlejn nyní odpovídá současným nárokům na moderní kulturní zařízení.



# Operační program Doprava

OP Doprava 2007-2013 obsahuje sedm tematických os a z hlediska objemu financí se v ČR jedná o největší operační program, na který je alokováno přibližně 148 miliard korun.

Schéma prioritních os OP Doprava a podporovaných opatření je na následující stránce.

**Tabulka č. 9: Rozdělení alokace podle prioritních os OPD**

Název prioritní osy	Fond	Podíl na alokaci	Příspěvek z fondů EU (€)	Veřejné prostředky celkem (€)
Modernizace a rozvoj železniční sítě TEN-T	FS	37,7%	2 196 706 382	2 584 360 448
Výstavba a modernizace dálniční a silniční sítě TEN-T	FS	27,7%	1 614 071 569	1 898 907 729
Modernizace železniční sítě mimo síť TEN-T	FS	6,8%	393 547 402	462 996 943
Modernizace silnic 1. třídy mimo TEN-T	ERDF	18,9%	1 098 426 088	1 292 265 987
Modernizace a rozvoj pražského metra a systémů řízení silniční dopravy v hl. m. Praze	FS	5,7%	330 076 926	388 325 796
Podpora multimodální nákladní přepravy a rozvoj vnitrozemské vodní dopravy	ERDF	2,1%	119 426 722	140 502 027
Technická pomoc	FS	1,2%	69 235 274	81 453 333
Celkem za FS	FS	79,1%	4 603 637 553	5 416 044 249
Celkem za ERDF	ERDF	20,9%	1 217 852 810	1 432 768 014
Celkem za OPD	FS/ERDF	100%	5 821 490 363	6 848 812 263

Zdroj: Programový dokument OPD

## Prioritní osa 1: Modernizace železniční sítě TEN-T

Výstupový indikátor „Délka rekonstruovaných železničních tratí TEN-T“ dosáhl k 30.9.2013 62 % cílové hodnoty. Ministerstvo dopravy očekává, že tento indikátor bude v případě dokončení projektů, které jsou v současné době v realizaci, naplněn z 93 %.

Pokud jde o rekonstruované uzly, byla cílová hodnota „8“ nadhodnocena. Předpokládá se splnění indikátoru ze 75 %. Výsledkový core indikátor „Hodnota úspory času v železniční dopravě“ má být v případě do-

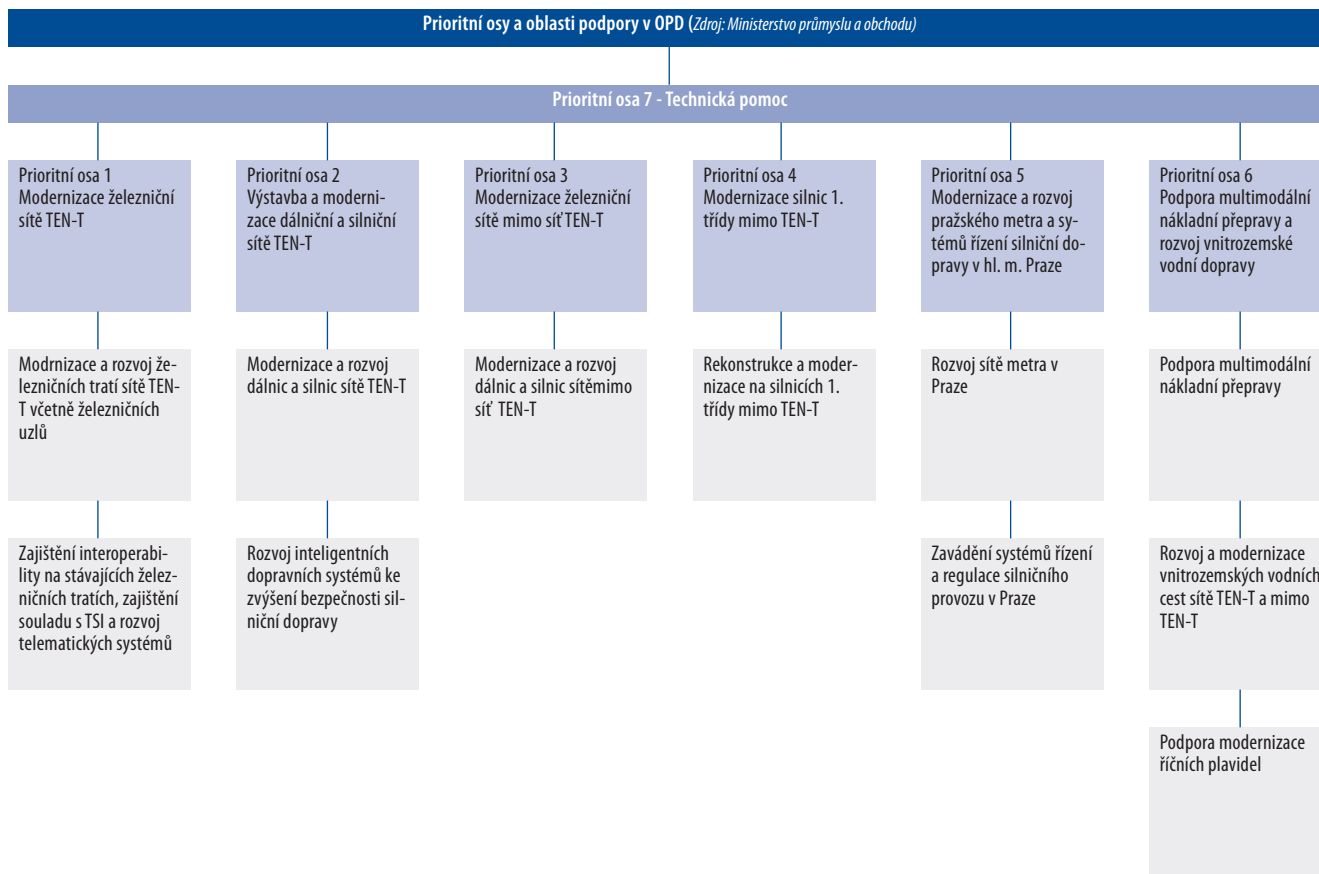
končení na národní úrovni schválených projektů splněn na více než 100 %.

## Prioritní osa 2: Výstavba a modernizace dálniční a silniční sítě TEN-T

Z deseti schválených projektových žádostí byly k 30. 9. 2013 staženy příjemcem dva projekty: „Silnice I/52 Brno – Rajhrad“ v roce 2011 a projekt „Dálnice D8, úsek 805 Lovosice – Řehlovice“ v lednu 2013. K 30. 9. 2013 zůstalo v rámci PO 2 celkem 8 schválených projektů s celkovým objemem zavázaných veřejných výdajů ve výši 54,5 mld. Kč (2,1 mld. euro) a s podílem EU ve výši 33,0 mld. Kč (1,3 mld. euro), který pokrývá alokaci OPD ze 79,6%. K 30. 9. 2013 bylo předloženo celkem 7 velkých projektů ke schválení Evropskou komisí (EK), doposud došlo v této prioritní ose ke schválení 4 projektů.

Současný odhad výdajů schválených projektů pokrývá 73 % alokace. Vzhledem k uplatnění 10% finanční korekce na výdaje předfinancované do 31. 8. 2012 ve výši 2,88 mld. Kč (7% z alokace PO2) bude v rámci dosud realizovaných projektů pokryta alokace pouze ze 66%. Pro dočerpání celé alokace PO2 zbývá na nové projekty cca 13,9 mld. Kč.









Naplňování indikátorů v rámci prioritní osy 2 je ovlivněno i zásadními obtížemi při realizaci několika velkých projektů, které zahrnují výstavbu nové dálniční sítě a jež nejsou ke konci sledovaného období dokončeny. Dále skutečností, že byl z OPD vyřazen projekt „Dálnice D8“. Tím pádem došlo k poklesu hodnot sledovaných indikátorů. V případě realizace všech zbývajících na národní úrovni schválených projektů bude nejdůležitější indikátor „Délka nových dálnic a rychlostních silnic a silnic I. třídy – TEN-T“ naplňován na 97%.

### Prioritní osa 3: Modernizace železniční sítě mimo síť TEN-T

Od začátku implementace programu bylo v rámci této prioritní osy k 30. 9. 2013 předloženo celkem 22 projektových žádostí o celkovém finančním objemu způsobilých výdajů 11,7 mld. Kč (457,3 mil. euro) a s požadovaným podílem EU ve výši 9,6 mld. Kč (376 mil. euro), který pokrývá 95,5% alokace PO3.

K 30.9. 2013 byly příjemcům proplaceny veřejné prostředky ve výši 4,6 mld. Kč (179,9 mil. euro), tj. 38,9% celkových zdrojů prioritní osy 3. Celkový objem předfinancovaných zdrojů EU ze státního rozpočtu činil ke konci sledovaného období 3,7 mld. Kč (146,5 mil. euro), tj. 37,2% alokace PO3. K 30. 9. 2013 byly certifikované výdaje předložené Evropské komisi (EK) ve

výši 3,4 mld. Kč (132,8 mil. euro), což představuje 28,7% celkových zdrojů PO3.

Současný odhad výdajů schválených projektů PO3 pokrývá pouhých 45% alokace. Vzhledem k uplatnění 10% finanční korekce na výdaje předfinancované do 31. 8. 2012 ve výši 318,8 mil. Kč (3,2% z alokace PO3) bude v rámci dosud realizovaných projektů vyčerpána alokace pouze ze 42%. Pro dočerpání celé alokace PO3 zbývá ke schválení přibližně 5,9 mld. Kč a existuje riziko, že značnou část této částky nebude ČR schopna vyčerpat.

Ke 30.9. 2013 bylo zrekonstruováno 42,7 km železničních tratí mimo TEN-T, což znamená, že cílová hodnota byla naplněna ze 40%.

### Prioritní osa 4: Modernizace silnic I. třídy mimo TEN-T

K 30.9.2013 byl indikátor „Délka rekonstruovaných silnic mimo TEN-T naplňován ze 75% a indikátor „Délka nových silnic“ na 218%. V případě realizace všech schválených projektů se očekává, že indikátor „Délka nových silnic“ bude překročen více než dvounásobně, výstupový core indikátor „Délka rekonstruovaných silnic“ bude naplněn pouze na 75%. Cílová hodnota výsledkového core indikátoru úspora času v silniční dopravě bude v prioritní ose 4 překročena.

### Prioritní osa 5: Modernizace a rozvoj pražského metra a systémů řízení silniční dopravy v hl. m. Praze.

Koncem září 2013 vydala EK Rozhodnutí o poskytnutí dotace k projektu „Prodloužení trasy A metra v Praze – Provozní úsek V.A Dejvická (mimo) – Motol“ v celkové výši veřejných výdajů 18,4 mld. Kč (716,8 mil. euro) a se schváleným podílem EU ve výši 7,45 mld. Kč (290 mil. euro).

K 30. 9. 2013 byly Řídícím orgánem schváleny v rámci prioritní osy 5 všechny 4 podané projektové žádosti v celkovém objemu veřejných výdajů ve výši 19,65 mld. Kč (764,9 mil. euro) a s podílem EU ve výši 8,5 mld. Kč (330,9 mil. euro). Objem prostředků EU v rámci schválených projektů pokrývá 100,2% alokace.

K témuž datu byly certifikovány veřejné výdaje ve výši 666,8 mil. Kč (26,6 mil. euro), tj. 6,8% celkových zdrojů PO5, s podílem prostředků EU ve výši 566,8 mil. Kč (22,6 mil. euro). Je otázkou, zda se v důsledku komplikací (rostoucí vícenásledky, identifikovaný problém s nedodržením pravidel výběrového řízení) konečná částka za projekt



metra V.A proplacená ze strany EK nesníží o případnou „korekci“.

Současný odhad veřejných způsobilých výdajů u schválených projektů pokrývá 197% celkových veřejných zdrojů PO5. Vzhledem k uplatnění 10% finanční korekce na výdaje předfinancované do 31. 8. 2012 ve výši 62,9 mil. Kč (0,7% z alokace PO5) je v rámci dosud zasmulvněných prostředků EU pokryta alokace z 99%.

Výstupový indikátor „Vybavení silnic telematickými systémy“ byl k 30. 9. 2013 naplněn ze 75% a v případě dokončení druhého schváleného projektu v této oblasti podpory bude cílová hodnota naplněna na 102%. Naplňování dalších indikátorů je v této prioritní ose velice ovlivněno realizací velkého projektu metra V.A. Lze předpokládat, že výstupový indikátor „Přírůstek počtu obyvatel obsluhovaných MHD“ bude naplněn.

## Prioritní osa 6: Podpora multimodální nákladní přepravy a rozvoj vnitrozemské vodní dopravy

Podpora je zaměřena na dvě oblasti – podporu multimodálních přepravních systémů,

kteří zahrnují zejména překladiště kombinované dopravy a infrastrukturu veřejných logistických center (VLC), a rozvoj a modernizaci vnitrozemských vodních cest. V oblasti vodní dopravy jde především o dobudování vnitrozemských vodních cest splavněním dosud nesplavných úseků a zlepšování parametrů již využívaných vodních cest, a to především v rámci sítě TEN-T. Umožněna je rovněž modernizace plavidel, která povede ke snížení dopadů vodní dopravy na životní prostředí a k podpoře multimodality.

K 30. 9. 2013 bylo v PO celkem 55 schválených projektů s celkovým objemem veřejných výdajů ve výši 3,6 mld. Kč (145,1 mil. euro) a s podílem EU ve výši 3,1 mld. Kč (123,4 mil. euro), které pokrývají přibližně 103,3% alokace prioritní osy 6. Celkový objem předfinancovaných zdrojů EU ze státního rozpočtu činil v téže době 2,5 mld. Kč (98,3 mil. euro) certifikované veřejné výdaje byly ve výši 2,6 mld. Kč (101,3 mil. euro), což představuje 72,1% celkových zdrojů PO6.

## Specifické problémy PO6 a přijatá opatření k jejich odstranění

Na základě zjištění z auditu Evropského účetního dvora a následné kontroly Řídícího orgánu OPD rozhodl tento o aktuální

zaci prováděcích pokynů pro hodnocení efektivnosti investic na vodních cestách a byl zahájen výběr externího konzultanta na přehodnocení tzv. cost-benefit analýzy jednotlivých projektů. Na základě výsledků přehodnocení mají být provedena nápravná opatření a hrozí, že budou uplatněny finanční korekce.

V rámci projektu „Dokončení vltavské vodní cesty v úseku vodní dílo Hněvkovice – Týn nad Vltavou“ nebyla uzavřena smlouva na společného zhotovitele pěti dílčích staveb projektu. Materiál ohledně této zadávací dokumentace má být předložen do vlády. Poté bude vlastní zadávací řízení vyhlášeno.

## Dopad OPD na emise skleníkových plynů

OPD by měl v souladu s nastavením strukturálních fondů v období 2007-2014 přispívat k trvale udržitelnému rozvoji mimojiné prostřednictvím snižování dopadů dopravy na životní prostředí a příspěvkem k plnění evropských klimatických cílů. V tomto kontextu je jasné, že by měl být zaměřen na opatření, která budou směřovat ke snižování poptávky po emisně náročné mobilitě prostřednictvím podpory šetrnějších modů dopravy. Těmi jsou v kontextu ČR především železnice a veřejná doprava. Nákladní



**Tabulka č. 10. Výkony, korigovaná spotřeba energie a počet tunokilometrů (tkm) na 1 TJ spotřebované energie v ČR v roce 2004**

Druh dopravy	Objem přepravy (10 <sup>6</sup> tkm)	Spotřeba energie (TJ)	Počet tkm/TJ
silniční	46 010	58 116	791 693
železniční motorová	1 690	2 272	743 908
vodní	410	128	3 203 125
železniční elektrická	13 040	2 761	4 723 200

1 tkm (tunokilometr, tunový kilometr) představuje přepravu 1 t nákladu v nákladní dopravě na vzdálenost 1 km.

Zdroj: Zeman J.: vlastní výpočty na základě údajů Ročenky dopravy, CDV Brno, ČD a ČSÚ

železnice je přitom ve srovnání s dopravou silniční, ale podle určitých analýz i s dopravou vodní, pokud jde o měrnou spotřebu primárních energií i emisní parametry klimaticky mnohem příznivější.

Pro ilustraci uvádíme údaje analýzy měrné energetické spotřeby v nákladní a osobní dopravě:

Z tabulky 1 je patrné, že v nákladní dopravě byla z hlediska trakční spotřeby energie v ČR v roce 2004 nejméně elektrická trakce nákladní železniční dopravy. To příliš nepřekvapuje, protože odpor kladený ocelovou kolejí ocelovému kolu drážního vozidla je asi pětkrát menší než odpor, který klade asfaltová silnice pneumatice silničního vozidla. I když jsou drážní vozidla hmotnější než vozidla silniční, tj. poměr hru-

bých a čistých přepravních výkonů je na železnici větší než na silnici, a některé železniční tratě jsou delší než silnice spojující stejná města, spotřebu energie na jednotku výkonu nákladní železniční dopravou to proti dopravě silniční příliš nesníží. Vytížení drážních vozidel je přitom vyšší než vytížení nákladních aut. Proto měla nákladní elektrická železniční doprava oproti nejrozšířenější nákladní silniční dopravě měrnou náročnost na trakční energii asi šestkrát nižší, tj. se stejným množstvím energie zajistila v průměru 6x vyšší přepravní výkon.

**Tab. č. 11. Výkon (10<sup>6</sup> osbkm), korigovaná spotřeba energie (TJ) a počet osbkm na 1 TJ spotřebované energie v osobní dopravě v roce 2004 v ČR**

Druh dopravy	Výkon	Spotřeba energie	Počet osbkm/TJ
individuální automobilová doprava	68 370	91 484	747 344
linkové autobusy	8 520	11 506	740 456
železnice elektrická	5 030	1 428	3 523 011
železnice motorová	1 560	1 171	1 331 950
MHD – metro	3 841	380	10 115 036
MHD – tramvaje	4 885	863	5 661 695
MHD – trolejbusy	1 104	251	4 394 291
MHD – autobusy	5 598	9 536	587 965
letecká	8 810	13 645	645 658

1 osbkm (osobokilometr) představuje přepravu jedné osoby v osobní dopravě na vzdálenost 1 km.

Zdroj: Zeman J.: vlastní výpočty na základě údajů Ročenky dopravy, CDV Brno, ČD a ČSÚ

Určitým překvapením může být druhé místo nákladní vodní přepravy, která na jednotku přepravního výkonu spotřebovala o 32% více energie než elektrická železniční doprava. Vodní doprava v ČR, na „střeše Evropy“ nemá příznivé podmínky pro svůj efektivní rozvoj, neboť naše řeky jsou málo vodnaté a dlouhý úsek Labe mezi Střekovem a Magdeburkem je jen částečně regulovaný, a tedy dosti zranitelný suchem.

Nejvyšší náročnost na trakční energii, byť jen o něco málo vyšší než u nákladní silniční dopravy, vyšla u motorové trakce železniční dopravy. Podstatně kratší motorové nákladní vlaky s vysokým podílem váhy hnacího vozidla spotřebují na jednotku výkonu dosti energie. Efektivnost motorové trakce nákladní železniční dopravy je nutné posuzovat především v rámci celé nákladní železniční dopravy.

Jak ukazuje tab. č 10, také v osobní dopravě je z hlediska měrné náročnosti na trakční energii nejušpornější kolejová doprava. V jejím rámci je nejušpornější metro, na druhém místě je tramvaj, na čtvrtém elektrický vlak a na pátém motorový vlak. Třetí místo zaujímá trolejbus – silniční vozidlo na elektrický pohon pro hromadnou přepravu osob. Mnohem více energie na jednotku

přepravního výkonu spotřebují silniční vozidla na motorový pohon a letadla. U letadel to nepřekvapuje, neboť spotřebují velké množství paliva na vzletnutí a vlastní let.

Nejvyšší měrnou náročnost na trakční energii měly překvapivě autobusy MHD, v porovnání s nejušpornějším metrem spotřebovaly na jednotku přepravního výkonu energie 17,2 krát více. Těsně před dopravou autobusy MHD se umístila doprava letecká, o něco úšpornější vychází individuální automobilová doprava a doprava linkovými autobusy. Měrná energetická náročnost elektrické železniční dopravy byla 4,714 krát nižší a motorové železniční dopravy 1,78 krát nižší než u individuální

automobilové dopravy. V porovnání s leteckou dopravou vychází měrná energetická náročnost elektrické železniční dopravy 5,456 krát úšporněji a motorové železniční dopravy asi 2 krát úšporněji.

Pokud jde o emisní vyjádření, k podobným údajům dochází i analýza dat CDV, kupříkladu údaje za rok 2005 vyjádřené v tkm/kg emisí ukazuje tabulka 12.

Původní dokument OPD u indikátorů sice obsahoval kolonku Příspěvek ke snížení emisí ekvivalentu CO<sub>2</sub>, ta nicméně nebyla vyplněna žádnými údaji a odkazovala na to, že metodologii zpracuje MŽP, později mělo jít o využití dat z ČHMÚ. V roce 2011 byla

**Tabulka č. 12: Měrná emisní náročnost základních druhů nákladní dopravy v ČR**

emise	silniční	motorová železniční	vodní	elektrická železniční
CO <sub>2</sub>	8	14	54	36
CO	440	2189	8192	339602
NO <sub>x</sub>	814	1274	4771	20220
VOC	1913	9215	32261	299774
SO <sub>2</sub>	264921	415385	811000	20892
tuhé	12318	16893	50687,5	267137
PAH	5457889	19416360	20500000	5316587800

*Měrná emisní náročnost základních druhů nákladní dopravy v ČR v roce 2005 v tkm na 1 kg emisí; emise polycyklických aromatických uhlovodíků (PAH) u motorové dopravy jsou pro r. 2003.*



k otázce tohoto (a i dalších indikátorů) zpracována konzultační firmou JACOBS evalu-ační studie<sup>46</sup>.

Ta na základě analýzy dospěla k následujícím zjištěním:

- Výchozí hodnota emisí ekv. CO<sub>2</sub>, 2004: 13,923 t/rok
- Cílová hodnota emisí ekv. CO<sub>2</sub>, 2015: 13,505 t/rok<sup>47</sup>

Z průběžných výsledků plnění indikátoru emisí CO<sub>2</sub> se ukazuje, že průběžné každoroční hodnocení plnění indikátoru není zatím zpravidla prováděno. Tabulka č. 13 dobře ilustruje důslednost neměření dopadů OP Doprava na emise skleníkových plynů.

Evaluace Jacobs Consultancy u indikátoru „Snížení skleníkových emisí (CO<sub>2</sub> ekv., v kt)“ konstatovala následující slabá místa v rámci kritérií kvality:

1. Stávající definice není přesná, nedefinuje plně podstatu indikátoru.
2. Jedná se o snížení skleníkových plynů, které se vyjádří v množství CO<sub>2</sub>.
3. Cílový a koncový efekt indikátoru (snížení CO<sub>2</sub>) nelze stanovit nebo měřit např. z důvodu nemožnosti oddělit efekt opatření programu od jiných efektů.

**Tabulka č. 13: Spotřeba energie v dopravě v ČR v roce 2011 [TJ, %]**

Druh dopravy	Spotřeba energie	
	TJ	% celkové spotřeby
Individuální automobilová	131 598	53,3%
Nákladní silniční	71 948	29,1%
Autobusová	26 202	10,6%
Železniční	3 848	1,6%
Vodní	128	0,1%
Letecká	13 294	5,4%

Zdroj: CDV

**Tabulka č. 14: Snížení skleníkových emisí (CO<sub>2</sub>) z dopravy (21 02 10 dopad; eval. studie; MD)**

Dosažená	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Výchozí	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Plánovaná	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

Zdroj: ŘO OPD, k datu 31. 12. 2012

Pozn: \*Hodnota indikátoru vychází z projektů podpořených strukturálními fondy a Fondem soudržnosti v letech 2004-2006; tato hodnota není zahrnuta v celkové hodnotě

4. Ke kvalitnímu stanovení indikátoru jsou potřeba rozsáhlé průzkumy a nové dopravní a emisní modely.
5. Na základě dostupných dat nelze kvantifikovaně a odborně stanovit cílovou hodnotu (jak např. zohlednit vliv Sčítání obyvatel 2011).

K indikátoru „Snížení skleníkových emisí (CO<sub>2</sub>) z dopravy“ pak Jacobs Consultancy uvádí:

Tento indikátor je obecně dobrým indikátorem s dobrou vypovídající schopností, avšak v případě infrastrukturních projektů, kdy dochází výstavbou k ovlivnění rozsáh-

47) Statistická ročenka ČR / MŽP



lejšího území, je jeho sledování možné jen za pomoci emisních modelů. Vstupními údaji do těchto modelů jsou např. pro silniční síť podrobné údaje o intenzitě, plynulosti, rychlosti, sklonu komunikace, skladbě provozu, aj., celé ovlivněné sítě, protože je nutné monitorovat celé dotčené území, na některých úsecích může dojít ke snížení emisí CO<sub>2</sub>, jinde se může situace zhoršit. Vzhledem k tomu, že není možné vytvořit pro všechny projekty emisní modely (v případě železnice se dopad projeví i na silniční síti), byl zvolen přístup výpočtu množství CO<sub>2</sub> emitovaného dopravou přes průměrné měrné náklady na jednotlivé druhy dopravy (množství CO<sub>2</sub>/tkm, CO<sub>2</sub>/osobokm).

Dále se uvádí k indikátoru 4.1.5 Indikátor „Snížení skleníkových emisí (CO<sub>2</sub> ekv., v kt)“: Na úrovni programu OPD lze vyhodnotit tento indikátor součtem dopadů realizace konkrétních projektů v rámci jednotlivých prioritních os a to v kt CO<sub>2</sub>. Vzhledem k tomu, že součástí jednotlivých projektových žádostí ani studií proveditelnosti nejsou konkrétní výpočty množství skleníkových plynů (metan a oxid dusný), byl v rámci evaluační studie v roce 2011 proveden modelový výpočet na základě rozdílů v přepravních objemech na dotčené do-

pravní síti po realizaci projektů OPD (silniční, železniční, vodní a kombinovaná).

Evaluační studie dospívá k závěru, že opatření OPD budou oproti stavu bez realizace OPD přinášet k roku 2015 roční úsporu 48,38 kt ekv. CO<sub>2</sub>, přičemž příspěvek jednotlivých PO k tomuto výsledku bude následující:

PO1: 31,08 ekv. kt CO<sub>2</sub>

PO3: 0,098 ekv. kt CO<sub>2</sub>

PO5: 17,2 ekv. kt CO<sub>2</sub>

Zároveň se však v evaluační studii uvádí, že: „v žádostech PO1, PO2, PO3 a PO4 nejsou dostatečné informace, aby bylo možné postavit přesný emisní model.“

Konkrétně je k jednotlivým prioritním osám konstatováno:

- osy 1 a 3 (železnice) – pouze monetární vyjádření přínosu na snížení znečištění ovzduší a změny klimatu (dle metodiky Evropského regionálního fondu, Fond soudržnosti a ISPA<sup>48</sup>) – pro výpočet množství úspory CO<sub>2</sub> byl použit metodický výpočet s využitím měrných jednotek Evropské agentury pro životní prostředí (EEA).
- osy 2 a 4 (silnice) - emisní aspekt není součástí projektových žádostí, a není ani

součástí hodnocení v modelu, který OPD používá. Jednotkové emisní náklady nejsou nekalibrované, proto nelze použít metodický výpočet.

- vodní doprava – vyjádření je součástí pouze u lodních motorů, přičemž součástí žádosti není vyčíslení snížení emisí CO<sub>2</sub> oproti původním motorům.

Dále uvádí evaluační studie i další slabiny, které de facto znemožňují hodnověrně se k emisním dopadům OPD vyjádřit. Jde zejména o:

5.1.2 Indikátor „Podíl silniční nákladní přepravy na celkovém výkonu“: Vzhledem ke způsobu výpočtu, který zahrnuje údaje o převedené dopravě ze silnic na železniční a vodní cestu, je možnost ověření dosažení cílové hodnoty velmi omezená.

5.1.3 Indikátor „Snížení emisí CO<sub>2</sub>, v kt“: U tohoto indikátoru je jediným způsobem ověření dosažení cílové hodnoty vytvoření emisních modelů jednotlivých projektů. U železničních projektů se jedná o dopad snížení silniční dopravní zátěže (převedená doprava), u silničních projektů pak o dopad zvýšení plynulosti, rychlosti, snížení ztrátových časů, snížení kongescí. V obou případech je nutné definovat v emisním modelu



stav před realizací projektu a stav po realizaci projektu (2015).

V obou případech může být velkým problémem zajistit relevantní údaje a data o stavu před realizací. Pokud nebyla dotčená síť žádným způsobem monitorována, je těžké zajistit dostatečně přesná relevantní dopravní data = vstupní informace do emisního modelu.

5.2.5 Indikátor „Snížení skleníkových emisí (CO<sub>2</sub>) z dopravy“: Může být velkým problémem zajistit relevantní údaje a data o stavu před realizací. Pokud nebyla dotčená síť žádným způsobem monitorována, je téměř nemožné zajistit relevantní dopravní data = vstupní informace do emisního modelu.

5.4.3 Indikátor „Snížení skleníkových emisí (CO<sub>2</sub>) z dopravy na území Hl. m. Prahy“: Tento indikátor vyjadřuje snížení emisí CO<sub>2</sub>(v t), ke kterému dojde převážně díky snížení objemů IAD a autobusové dopravy v dotčené oblasti a to díky přesunu části uživatelů těchto druhů dopravy na novou linku metra.

Dosažení cílové hodnoty lze ověřit pouze modelem s kalibrovanými naměřenými intenzitami na dotčených úsecích v roce 2015. Tím se ověří předpoklady o tempu

#### Rámeček 4:

Pro výpočet množství emisí CO<sub>2</sub> se doporučuje použít evropské měrné náklady g/ tkm, g/oskm (zdroj: EEA - European Environmental Agency, TERM report 2008, 2009) a údaje o přepravních objemech v osobní a nákladní dopravě uvedené v projektových žádostech a studiích proveditelnosti jednotlivých projektů. Pro výpočet byly konzervativně vzaty minimální hodnoty měrných emisí.

Nákladní doprava	Průměrné emise CO <sub>2</sub> / tkm:
Železniční doprava	35 g/tkm
Silniční doprava	110 g/tkm
Vnitrozemská vodní	49 g/tkm
Osobní doprava	Průměrné emise CO <sub>2</sub> /oskm
Železniční doprava	130 g/tkm
IAD	480 g/tkm
Silniční doprava	80 g/tkm

růstu dopravy, zatížení sítě a chování účastníků dopravního provozu stanovené v ex ante hodnocení v projektové žádosti. Je nutné zohlednit různé trendy vývoje dopravy, tarifní změny a další aspekty, které by mohly ovlivnit výslednou hodnotu indikátoru.

## Čerpání finančních prostředků

Ministerstvo dopravy se dále snažilo o několik změn alokací a přesun mezi prioritními osami (poslední takový pokus proběhl v listopadu 2013), nicméně EK není změnám tohoto typu nakloněna a žádnou žádost o přesun mezi osami (ani mezi operačními programy) dosud neschválila.

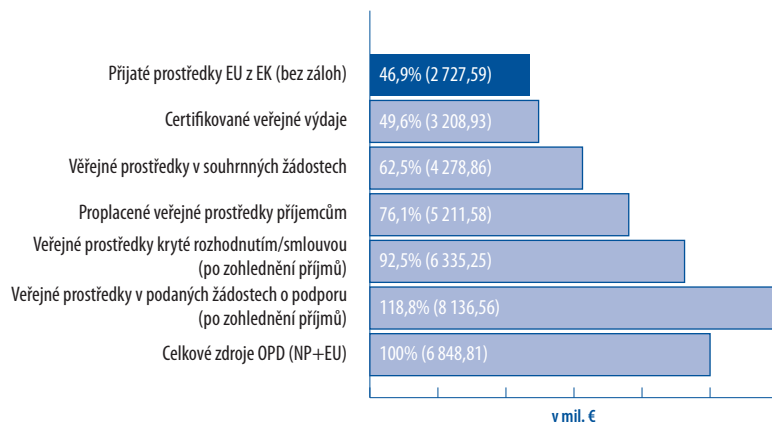
OP Doprava se pokud jde o kvalitu rozhodování a dodržování pravidel pro veřejné zakázky potýkal s vážnými problémy, za období do 31.8.2012 tak EK navrhla plošnou finanční korekci (tj. snížení celkového objemu prostředků, který proplatí) ve výši 10% již uskutečněných výdajů. Kromě toho hrozí, že Ministerstvo dopravy nestihne včas zajistit vyčerpání prostředků resp. nutnost správně doložit i částky, které jsou ještě teoreticky k dispozici (to znamená částky, které jsou předplaceny z národních zdrojů a mají být předloženy k budoucí certifikaci).

Stav čerpání k 30.9.2013 (novější údaje nebyly k dispozici) je uveden v grafu 2.

Celkový objem předfinancovaných zdrojů EU ze státního rozpočtu činil k 30. 9. 2013 97,3 mld. Kč (3,8 mld. euro), tj 66,1% z celkových zdrojů EU. Celkový objem certifikova-





**Graf 2: Souhrnný stav čerpání prostředků OPD k 30. 9. 2013**

Zdroj: ŘO OPD, k 30. 9. 2013

vaných veřejných výdajů dosáhl ke konci sledovaného období 80,8 mld. Kč (3,2 mld. euro). Z toho podíl EU představuje 68,6 mld. Kč (2,7 mld. euro) tj. 46,9% alokace OPD. Tato částka byla také k 30. 9. 2013 ze strany EK proplacena.

Specifickými problémy s čerpáním v OP Doprava se zabývala řada dokumentů:

### **Dle Ministerstva dopravy: Proces týkající se nesprávného provedení Směrnice 2011/92/EU**

Dopisem ze dne 25. 4. 2013 zaslala Evropská komise ČR formální upozornění (výzvu)

týkající se zahájení řízení pro porušení povinnosti podle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie pod č. 2013/2048. Komise v tomto formálním upozornění vytká České republice, že neprovedením nebo neúplným či nesprávným provedením článků 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 a 13 a příloh I, II, III a IV Směrnice 2011/92/EU Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice“) ČR nesplnila své povinnosti, které pro ni z těchto ustanovení vyplývají. Hlavní problémy vidí EK v odděleném posuzování a povolování projektů (multistage procedure) dle 2 různých zá-

konů v českém právním systému, kdy stanovisko EIA je pouze odborný podklad a teprve stavební povolení je povolením ve smyslu směrnice o EIA, tj. v nedostatečné provázanosti posouzení EIA a následných povolovacích procesů, vč. změn záměru po EIA.

V reakci na dopis EK zaslala ČR v srpnu 2013 vyjádření předkládané v souladu s článkem 258 Smlouvy o fungování Evropské unie, ve kterém popisuje záměr ČR provést koncepční změny, jejímž cílem je vyhovět všem předmětným systémovým výtkám Komise.

### **Dle Ministerstva dopravy: Schvalování velkých projektů**

Rizikem ovlivňujícím hladký průběh implementace programu zůstává komplikované schvalování velkých projektů zejména kvůli vyjasňování environmentálních otázek a s tím spojené problematice transpozice evropské směrnice do české legislativy. Také dochází k nedostatečnému dodržování harmonogramu předkládání žádostí velkých projektů na EK, což má vliv na předpokládané čerpání prostředků v následujících letech.

Určitým rizikem se jeví také rozpory mezi stanovisky v případě kontrol mezi vlastními kontrolními orgány a auditory EK.





## Dle Ministerstva dopravy: Nesnadné získávání rozhodnutí a povolení

Pro samotnou realizaci infrastrukturních projektů je rizikové také nesnadné získávání územních rozhodnutí a stavebních povolení a s tím spojené složité soudní procesy.

## Audity a kontroly

Audit programu č. CCI 2007CZ161PO007 OP Doprava a Audit fungování řídicích a kontrolních systémů podle požadavků článků 60 a 72 (ES) č. 1083/2006 vedl k následujícím předběžným zjištěním:

Tabulka č. 15: přehled předběžných zjištění

Název projektu	Zjištění
Obecná zjištění na systém	Zjištění č. 1: Nízká úroveň hospodářské soutěže u velkých infrastrukturních děl v České republice
	Zjištění č. 2: Použití nezákonných kritérií pro zadání veřejné zakázky - smluvní pokuty a bankovní záruky
	Zjištění č. 3: Ověření dokumentace k veřejným zakázkám prováděli externí právní společnosti. Řídicí orgán informoval, že zadávání veřejných zakázek v OP Doprava externě ověřovali soukromé právní společnosti
	Zjištění č. 4: Možný konflikt zájmů mezi společností VIAMONT DSP a Ministerstvem dopravy, které vykonávalo dohled nad zadavatelem Ředitelstvím silnic a dálnic v období 2006-2009

## Dle evaluační studie Jacobs Consultancy:

Nedostatky související s přípravou, monitoringem a vyhodnocováním indikátorů se projevují v následujících v oblastech:

- provázanost výzev, projektových žádostí a monitorovacích zpráv se systémem sledování a vyhodnocování indikátorů,
- způsobů stanovení cílové hodnoty,
- způsobů ověření dosažení cílové hodnoty.

# Účast veřejnosti na kontrole veřejných prostředků

Za prvních pět let současného programového období se do realizace SF EU v ČR v roli žadatelů ze sektoru nestátních neziskových organizací zapojilo celkem 550 občanských sdružení a 529 obecně prospěšných společností. Téměř 52% respondentů uvedlo, že financování ze SF EU je více administrativně náročné než financování ze zdrojů mimo SF EU, resp. 40% respondentů uvedlo, že financování ze SF EU je hůře dosažitelné než financování ze zdrojů mimo SF EU.<sup>49</sup>

Podle oficiálních zdrojů jsou možnosti zapojení NNO do kontroly programů především dvě: zastoupení v monitorovacích výborech a připomínkování analýz a evaluací. Výroční zpráva OPŽP uvádí, že díky činnosti monitorovacího výboru je dosahováno úzké spolupráce s ostatními orgány veřejné moci, nevládními organiza-



cemi i Evropskou komisí. Členy monitorovacího výboru OPŽP jsou zástupci MŽP a SFŽP, zástupci dalších ministerstev (např. MMR, MPO, MF, MD, MZe), dále delegovaný zástupce regionů, zástupce Úřadu vlády, zástupce nevládních organizací, případně další. Prostřednictvím členství partnerských institucí v monitorovacích výborech mají mít jejich zástupci, tedy i zástupci NNO, možnost dohlížet na účinnost a kvalitu programu. Současně dochází i k oboustrannému přenosu informací a podnětů mezi řízením a implementací programu a partnery a veřejností.

Z operačních programů, kterými se v této publikaci zabýváme, byly zástupci NNO zastoupeni v monitorovacím výboru OPŽP, OPD i OP Praha. Přičemž zástupci jsou do výborů nominováni prostřednictvím Asociace nevládních neziskových organizací (ANNO) nebo Rady vlády pro neziskové organizace (RVNNO). Zástupci NNO v monitorovacích výborech si stěžují na problém nerovného postavení. Zastoupení je spíše formální bez reálného vlivu. Problematická je personální, kapacitní a nákladová nerovnost v postavení zástupců NNO a např. zástupců orgánů veřejné správy. Jedná se například o nemožnost proplácení strav-

ného a cestovného, zatímco tuto možnost mají zástupci subjektů veřejné správy či zástupci soukromého sektoru. Zástupci NNO se zároveň snažili prosadit, aby prostředků z Technické asistence bylo využito na pokrytí nákladů spojených s účastí zástupců NNO na monitorovacích výborech. Tato snaha však byla neúspěšná.

V evaluacích a analýzách, které nechávají Řídící výbor nebo další orgány vypracovat, mají zástupci NNO možnost vyjádřit své připomínky na požadavky a změny. Samotné NNO by ovšem preferovaly spíše vznik pracovních skupin, jejichž cílem by mělo být konzultování vypisování výzev, které jsou pro NNO určeny, z hlediska jejich zaměření na podporované aktivity, cílové skupiny, objem financí, harmonogram atd.

Zástupci NNO v monitorovacím výboru dále poukazují na skutečnost, že hlasování výboru je spíše formální záležitostí, neboť k domluvě pozic dochází většinou mezi spřízněnými partnery předem. Návrhy NNO tak mají velmi malou šanci na úspěch. Naopak jako pozitivní vidí zástupci NNO fakt, že zasedání výboru se účastní zástupce Evropské komise a je možné jej přímo upozornit na problémy provázející čerpání Fondů. Zá-

stupci NNO dávaly opakovaně připomínky k zápisu z jednání a připomínky implementačnímu dokumentu, z nichž některé se podařilo prosadit.

Vyjímečná je situace v rámci OP Praha – Konkurenceschopnost: projektům, u kterých při jejich přípravě, realizaci nebo implementaci předkladatel doloží existenci partnerství s relevantními subjekty a jejich konkrétní zapojení v jednotlivých fázích projektu, jsou při hodnocení přiděleny plusové body. Ani toto opatření nenahrazuje transparentní a účinnou veřejnou kontrolu celého operačního programu lze ale doporučit jeho uplatnění pro zlepšení výsledků jednotlivých projektů a jejich přijatelnost pro veřejnost.



# Závěr: Doporučení pro další programové období

Ač bylo programové období sedmileté, 2007 – 2013, čerpání dotačních prostředků stále probíhá, zůstávají otevřené některé výzvy a poslední výdaje je nutné realizovat do konce roku 2015. Mezitím však vrcholí příprava nových operačních programů pro období 2014 - 2020. A tak i přesto, že zatím není možné současné programové období hodnotit jako celek, je užitečné zamyslet se nad tím, nakolik operační programy přispěly k naplnění stanovených cílů a jaké problémy je doprovázely.

Z hlediska měření a hodnocení příspěvků tří analyzovaných operačních programů se ukázalo, že hlavním problémem je špatně nastavený systém indikátorů a jejich cílových hodnot. Bez vhodných indikátorů,

kteří jednoznačně odrážejí reálný příspěvek jednotlivých projektů ke stanoveným cílům, není možné jasně hodnotit přínosy pro životní prostředí. Indikátory jako je „Počet projektů“ mají v tomto smyslu velmi nízkou vypovídací hodnotu.

Často i v případech, kdy vhodné indikátory k dispozici jsou, mají neadekvátně nastavené cílové hodnoty, a těch tak buď není možné dosáhnout, anebo dojde k jejich překročení třeba až patnáctkrát. V případě prioritní oblasti 4.1 Zkvalitnění nakládání s odpady dokonce došlo díky chybnému nastavení indikátorů k podpoře projektů, jejichž efekt byl v rozporu s cíli prioritní osy. Na tento problém upozorňovaly jak neziskové organizace, tak nezávislé auditorské firmy, k nápravě však nedošlo. V některých případech, například u snižování emisí CO<sub>2</sub> prostřednictvím OP Doprava, pak indikátory vůbec nebyly vyhodnocovány, nebo chyběla vstupní data do emisního modelu, který by k jejich vyhodnocení vedl.

Vyhodnocování environmentálních indikátorů má v rámci operačních programů dvojitý smysl: jednak slouží k měření a vykazování plnění cílů, jednak by mělo sloužit k výběru podpořených projektů právě na základě jejich pozitivních (či případně minimalizace těch negativních) dopadů na ži-

votní prostředí. Součástí přípravy nového programového období by tak měla být nejen správně nastavená indikátorová soustava, ale také motivační mechanismy, které zajistí, aby byly z omezených veřejných prostředků podporovány ty nejefektivnější projekty. Jedině tak je z hlediska ochrany životního prostředí a přírody možné důsledně naplňovat principy udržitelného rozvoje tak, jak se k nim zavazuje nedávno schválená Dohoda o partnerství.

V některých oblastech nebyla podpora z evropských fondů z hlediska environmentálních přínosů správně směřována. Ekologické hledisko se zcela vytratilo u Operačního programu Doprava, kde byla téměř polovina všech prostředků směřována do silniční dopravy, o druhou polovinu se dělily všechny méně emisně náročné typy dopravy. Chybný byl z hlediska životního prostředí i z hlediska plánování investice záměr financovat spalovny odpadu. Na jejich negativní dopady na životní prostředí v porovnání s dalšími odpadovými řešeními upozornila i Evropská komise, která dohlížela zároveň na naplňování Rámcové směrnice o odpadech. U některých opatření, například u výměny stacionárních spalovacích zdrojů znečištění ovzduší, nedošlo k využití vhodných synergií při zacílení podpory. Pokud by byly bývaly zvýhodněny projekty, které



vedou k instalaci obnovitelných zdrojů tepla jako náhrady za fosilní, znečišťující zdroje v prioritní ose 2 OP Životní prostředí, dosáhli bychom zároveň lepší kvality ovzduší i nižších skleníkových emisí.

V analyzovaných operačních programech lze nicméně nalézt vhodně zacílená, komplexně pojatá opatření s řadou pozitivních environmentálních dopadů. Za všechny jmenujme prioritní osu 6 Ochrana přírody a krajiny, nepravidelné vypisování výzev nicméně vedlo k nedostatečnému čerpání na tato potřebná opatření. Velmi úspěšná byla také podpora úspor energie a obnovitelných zdrojů v budovách v operačních programech Praha – Konkurenceschopnost a Životní prostředí. Jedinou zásadní kritikou, kterou je nutné zohlednit v příštím programovém období, je nízká finanční alokace pro tuto oblast.

Z hlediska úspěšnosti čerpání bylo především v rámci OP Životní prostředí hlavním problémem špatné plánování výzev, eventuálně jejich nevypisování. Dlouhé rezervování prostředků pro velké projekty, které byly rizikové z hlediska doby realizace i korupčního potenciálu, vedlo k přebytku financí v oblasti odpadů, ovzduší i vodohospodářské infrastruktury. Pozdní nebo žádná reakce na tyto nedostatky z pozice řídicího orgánu vedla k tomu, že nebylo

možné využít tyto prostředky lépe na menší projekty, někdy, například u nakládání s odpady, ani v rámci samotné prioritní osy. Časté střídání ve vedení ministerstev, implementačních agentur i na nižších úrovních úřadů významně negativně poznamenaly implementaci programu a znemožnily státu včas a odborně reagovat na vznikající problémy.

V oblastech, kde se realizovaly menší projekty, například v úsporách energie, se naopak dařilo čerpat velmi dobře. Lze konstatovat, že v oblasti veřejného financování úspor energie v budovách kombinovaných s obnovitelnými zdroji existuje v České republice trvalý převis poptávky nad nabídkou, jak prokázalo rychlé čerpání v ose 3 OP Životní prostředí i v ose 2 OP Praha – Konkurenceschopnost.

Poslední velkou slabinou programového období 2007 – 2013 byl takřka mizivý podíl neziskového sektoru a veřejnosti obecně při kontrole implementace programů. Zástupci a zástupkyně NNO sice byli členy Monitorovacích výborů, jejich vliv na rozhodování se však ukázal jako minimální a jejich účast byla pouze formální. Troufáme si přitom tvrdit, že k tak rozsáhlým podvodům, jaké byly během let 2007 – 2013 odhaleny, by s adekvátní kontrolou ze strany neziskového sektoru nemohlo

dojít, a Česká republika mohla zamezit ztrátě takového množství dotačních prostředků, jaké nyní reálně hrozí. Současně je také škoda, že v případech, kdy realizátoři projektu typu měst a obcí měli zájem zahrnout od jeho přípravy veřejnost, nebylo jim to umožněno, protože náklady na takové aktivity nebyly ze strany řídicích orgánů uznatelné.



# Seznam použité literatury

1. Analýza bariér OPŽP z hlediska žadatelů a příjemců dotací v letech 2007 – 2009. Ipsos Tambor pro Státní fond životního prostředí. 2010.
2. Analýza čerpání dotací Operačního programu životní prostředí. Jan Gajdoš. 2011.
3. Analýza nákladů na zamezení emisí CO<sub>2</sub> v rámci dotačního programu Zelená úsporám. Priesolová, M. 2010. Diplomová práce. Vysoká škola ekonomická v Praze.
4. Analýza stavu evropských fondů v období 2007-2013. MMR. Únor 2014.
5. EU Anti-corruption report. European Commission. February 2014.
6. Evaluace realizace Operačního programu Praha – Konkurenceschopnost. Hope, říjen 2012.
7. Fraud and Corruption Risks Related to EU Funds Implementation. Transparency International Czech Republic. Září 2013.
8. Hodnocení vybraných indikátorů v oblasti životního prostředí. MMR. Únor 2012.
9. Implementační dokument OPŽP 2007 – 2013. MŽP 2010.
10. Jak se v Česku rozkrádají evropské miliardy? Desatero slabých míst. Martin Shabu. Česká pozice. Červen 2012.
11. Měrná energetická náročnost jednotlivých druhů dopravy v ČR. Jan Zeman. Energetika č. 5/2007.
12. Monitorovací zpráva. MMR. Listopad a prosinec 2013.
13. Návrh úprav na efektivnější čerpání alokovaných prostředků OP Životní prostředí včetně odůvodnění. MŽP. Duben 2010.
14. Peněžní prostředky určené na omezování průmyslového znečištění a environmentálních rizik. Kontrolní závěry NKÚ. Květen 2011.
15. Priorita - Informační zpravodaj Operačního programu Životní prostředí, č. 5/2012.
16. Privatizace vodárenství v České republice: kam odtékají zisky? Transparency International CZ. Červenec 2009.
17. Programový dokument OPD 2007-2013.
18. Programový dokument pro období OPŽP 2007 – 2013. MŽP 2007.
19. Programový dokument OPŽP pro období 2007 -2013. MŽP. Březen 2014.
20. Přehled fluktuací zaměstnanců, data MŽP. <http://bigblogger.lidovky.cz/blog/14295/395922/info-roz vazani-pomeru.pdf>
21. Snížení energetické náročnosti škol a školských zařízení Jihočeského kraje ve Volyni. Petr Červený. Časopis Stavebnictví 03/10.
22. Statistická ročenka ČR / MŽP.
23. Střednědobé hodnocení OPŽP. Ministerstvo životního prostředí. Pwc. Srpen 2012.
24. Systém monitoringu dopadů projektů oblasti podpory 4.1., OPŽP, Praha 12/2012.
25. Tisková zpráva NKÚ: Náklady MŽP na poradenské, konzultační a právní služby vzrostly za dva roky o 100 procent. NKÚ 2014.
26. Věcný pokrok vybraných indikátorů NSRR. MMR. Prosinec 2013.
27. Vyhodnocení řízení rizikových operačních programů. MMR. Březen 2013.
28. Výroční zpráva OPŽP za rok 2012. MŽP. Červen 2013.
29. Výroční zpráva OPPK za rok 2012. MHMP. 2013.
30. Výsledky dotazníkového šetření Hnutí DUHA na SFŽP. Červenec 2013.
31. Závěry a doporučení k systému indikátorů OPŽP. DHV CR. 2009.
32. Zhodnocení relevance indikátorů Operačního programu Doprava a upřesnění metodiky jejich sledování, Jacobs Consultancy, květen 2011.





## **Jak přispěly Evropské fondy ke zlepšení životního prostředí v České republice?**

Vydal Zelený kruh v rámci edice APEL.  
Lublaňská 18, 120 00 Praha 2, [www.zelenykruh.cz](http://www.zelenykruh.cz)

**ISBN 978-80-87417-10-2**