

České vysoké učení technické v Praze  
Fakulta elektrotechnická  
Katedra ekonomiky manažerství a humanitních věd

***TRANSAKČNÍ NÁKLADY  
PROGRAMŮ NA PODPORU  
ENERGETICKÉ EFEKTIVNOSTI***

**Disertační práce**

***Michaela Valentová, MSc.***

Praha, leden, 2013

Doktorský studijní program: Elektrotechnika a informatika  
Studijní obor: Řízení a ekonomika podniku

**Školitel:** Doc. Ing. Jaroslav Knápek, CSc.

# Čestné prohlášení

Jméno a příjmení doktoranda: Michaela Valentová, MSc.

Prohlašuji, že jsem svou disertační práci vypracovala samostatně a v předložené práci důsledně citovala použitou literaturu.

Specifikace autorského podílu: Předložená disertační práce a prezentované výsledky vznikly bez autorské spoluúčasti jiných osob.

Praha dne 25. ledna 2013

.....  
*podpis*

## Poděkování

Ráda bych na tomto místě poděkovala především svému školiteli, doc. Ing. Jaroslavu Knápkovi, CSc. za cenné připomínky a rady v průběhu tvorby disertace i za podnětné diskuse nad jejími problematickými částmi.

Dále bych ráda poděkovala prof. Ing. Gustavu Tomkovi, DrSc., doc. Ing. Jiřímu Vašíčkovi, CSc. a Ing. Janu Janderovi Ph.D. za čas, který věnovali připomínkování práce, a samozřejmě i za jejich podněty, jak práci vylepšit.

Velký dík patří také kolegům ze SEVEN, Střediska pro efektivní využívání energie, o.p.s., bez jejichž zkušeností a rad by bylo napsání této práce mnohem obtížnější. Týká se to zejména Ing. Miroslava Honzíka, Ph.D., který trpělivě pročítal dílčí výstupy práce a poskytl také své zkušenosti a know-how při hodnocení programů a jejich přínosů, a Ing. Vladimíra Sochora, který mi předal mnoho zkušeností a poznatků z praktické realizace dotačních programů (zejména OPŽP).

V neposlední řadě bych chtěla velmi poděkovat všem účastníkům výzkumu, ať už hloubkových rozhovorů nebo dotazníkového šetření, a jmenovitě pak zástupcům zprostředkujících subjektů agentury CZECHINVEST (Ing. Petr Růžička) a Státního fondu životního prostředí (Ing. Ondřej Vrbický), kteří mi ochotně a dopodrobna vysvětlovali samotný chod programů a pomohli také s kontaktováním respondentů z řad žadatelů.

Tato práce vznikla za finanční podpory Studentské grantové soutěže a také programu EFEKT Ministerstva průmyslu a obchodu. Bez této pomoci by nebylo možné udělat výzkum tak rozsáhlý a podrobný.

## OBSAH

Seznam obrázků a tabulek .....	5
Seznam zkratk .....	7
1 Úvod.....	8
2 Transakční náklady – přehled stávajícího stavu řešení .....	12
2.1 Teorie transakčních nákladů .....	12
2.1.1 Definice.....	12
2.1.2 Struktura a význam transakčních nákladů .....	14
2.1.3 Metody měření .....	15
2.2 Transakční náklady dotačních programů na podporu energetické efektivity – teorie.....	16
2.3 Transakční náklady programů na podporu energetické efektivity – přehled zahraničních empirických studií .....	19
2.3.1 Diskuse metod měření transakčních nákladů v zahraničních empirických studiích .....	24
2.3.2 Shrnutí: vybrané souvislosti vyplývající z analýzy studií transakčních nákladů .....	26
2.4 Transakční náklady: stav řešení v České republice.....	28
2.4.1 Bariéry energetické efektivity v ČR.....	28
2.4.2 Veřejné výdajové programy a jejich transakční náklady v ČR.....	29
3 Metoda výzkumu.....	37
3.1 Teoretické východisko a obecné principy.....	37
3.2 Metodologický přístup .....	37
3.3 Definice pojmů.....	39
3.4 Volba programů .....	40
3.4.1 Dotační programy a princip dodatečnosti .....	41
3.5 Volba aktérů.....	43
3.6 Způsob výzkumu.....	44
3.6.1 Studium existujících dokumentů.....	44
3.6.2 Rozhovory.....	44
3.6.3 Dotazníky.....	45
3.6.4 Omezení .....	48
3.7 Analýza dat.....	49
3.8 Hodnocení efektivity analyzovaných programů.....	52
3.8.1 Volba diskontu .....	54
3.8.2 Doba životnosti opatření .....	55

4	Struktura a výše transakčních nákladů programů na podporu energetické efektivnosti.....	57
4.1	Operační program Životní prostředí – Prioritní osa 3 Udržitelné využívání energie .....	57
4.1.1	Stručný popis programu a očekávaných přínosů .....	57
4.1.2	Analýza procesu administrace dotace .....	63
4.1.3	Charakteristika vzorku pro analýzu vyvolaných nákladů.....	66
4.1.4	Struktura a výše vyvolaných nákladů .....	68
4.2	Operační program Podnikání a inovace, Program EKO-ENERGIE.....	77
4.2.1	Stručný popis programu a očekávaných přínosů .....	77
4.2.2	Analýza procesu administrace dotace .....	81
4.2.3	Charakteristika vzorku pro analýzu vyvolaných nákladů .....	84
4.2.4	Struktura a výše vyvolaných nákladů .....	85
4.3	Zelená úsporám .....	96
4.3.1	Stručný popis programu a očekávané přínosy .....	96
4.3.2	Analýza procesu administrace dotace .....	98
4.3.3	Struktura a výše vyvolaných nákladů .....	100
4.4	Administrativní náklady dotačních programů na podporu energetické efektivnosti.....	103
5	Diskuse výsledků .....	106
5.1	Metoda zjišťování transakčních nákladů u programů na podporu energetické efektivnosti.....	106
5.1.1	Limity metody a výsledků .....	110
5.2	Vyvolané náklady dotačních programů na podporu úspor energie.....	111
5.3	Administrativní náročnost.....	115
5.4	Transakční náklady dotačních programů na podporu energetické efektivnosti... .....	116
5.5	Transakční náklady v kontextu ostatních studií.....	117
5.6	Efektivnost dotačních programů na podporu úspor energie .....	119
6	Závěr .....	122
6.1	Hlavní výstupy práce.....	122
6.2	Hlavní přínosy práce .....	126
6.3	Doporučení pro další teoretický výzkum a praxi .....	126
7	Literatura .....	128
8	Přílohy.....	136
8.1	Příloha 1 Dotazník pro příjemce dotace – program EKO-ENERGIE.....	136
8.2	Příloha 2 Programy na podporu energetické efektivnosti v ČR.....	142

8.2.1	Operační program Životní prostředí – Prioritní osa 3 Udržitelné využívání energie .....	143
8.2.2	OPPI - EKOENERGIE .....	148
8.2.3	Zelená úsporám .....	157
8.3	Příloha 3 Histogramy odpovědí – časová náročnost jednotlivých fází procesu administrace dotace na straně žadatelů .....	164
8.3.1	Operační program Životní prostředí – Prioritní osa 3.....	164
8.3.2	Operační program Podnikání a inovace – Program EKO-ENERGIE .	170

## Seznam obrázků a tabulek

Obrázek 1 Náklady spojené s projektem firmy energetických služeb .....	24
Obrázek 2 Metodika analýzy bariér OPŽP .....	38
Obrázek 3 Metoda smíšeného výzkumu formou průzkumného sekvenčního přístupu	39
Obrázek 4 Princip dodatečnosti a nastavení podporovaných projektů .....	42
Obrázek 5 Zjednodušené schéma řízení OPŽP .....	58
Obrázek 6 Struktura příjemců podpory z Prioritní osy 3 OPŽP .....	60
Obrázek 7 Zjednodušené schéma procesu administrace projektů .....	66
Obrázek 8 Typ organizace příjemce dotace – porovnání vzorku a populace .....	67
Obrázek 9 Typ objektu podpořeného dotací .....	68
Obrázek 10 Časová náročnost jednotlivých fází administrace projektu z hlediska příjemce dotace – OPŽP Prioritní osa 3 (průměrné hodnoty).....	71
Obrázek 11 Výdaje na služby externích dodavatelů (Kč) – OPŽP, Prioritní osa 3 .....	73
Obrázek 12 Vyvolané náklady jako podíl dotace (OPŽP, PO 3).....	74
Obrázek 13 Rozhodnutí znovu podat žádost o dotaci.....	76
Obrázek 14 Indikativní schéma implementační struktury OPPI.....	78
Obrázek 15 Proces žádosti o dotaci - EKO-ENERGIE .....	83
Obrázek 16 Struktura respondentů podle typu organizace – EKO-ENERGIE.....	85
Obrázek 17 Časová náročnost jednotlivých fází administrace dotace z hlediska příjemce dotace – OPPI EKO-ENERGIE (průměrné hodnoty).....	89
Obrázek 18 Výdaje na služby externích dodavatelů – OPPI – EKO-ENERGIE .....	92
Obrázek 19 Vyvolané náklady jako podíl dotace (OPPI) .....	93
Obrázek 20 Rozhodnutí znovu podat žádost o dotaci.....	95
Obrázek 21 Transakční náklady programů na podporu energetické efektivity - srovnání se zahraničními studii .....	118
Obrázek 22 Struktura příjemců podpory z Prioritní osy 3 OPŽP .....	147
Obrázek 23 Podíl počtu žádostí a objemu podpory podle typu opatření .....	160
Obrázek 24 Podíl počtu žádostí a podpory .....	161
Obrázek 25 Počet žádostí programu ZÚ za měsíc v roce 2010 .....	162
Tabulka 1 Transakční náklady programů na podporu energetické efektivity .....	17
Tabulka 2 Zdroje transakčních nákladů u projektů úspor energie .....	18
Tabulka 3 Transakční náklady podle měřitelnosti výstupů a specifčnosti aktiv .....	19
Tabulka 4 Empirické odhady transakčních nákladů programů na podporu energetické efektivity a snižování emisí skleníkových plynů .....	20
Tabulka 5 Transakční náklady projektů na snižování emisí skleníkových plynů .....	22
Tabulka 6 Transakční náklady – měřitelnost a specifčnost investic.....	31
Tabulka 7 Transakční náklady spojené se zadáváním veřejných zakázek – příklady .	32
Tabulka 8 Administrativní náročnost subjektů angažovaných u sledovaných projektů v roce 2009.....	33
Tabulka 9 Administrativní náklady veřejných výdajových programů .....	34
Tabulka 10 Přehled programů na podporu energetické efektivity v ČR (2011) .....	41
Tabulka 11 Počet odeslaných a vrácených dotazníků.....	47
Tabulka 12 Doba životnosti nejčastějších opatření podporovaných analyzovanými programy OPPI a OPŽP .....	56
Tabulka 13 Prioritní osa 3 - oblasti podpory .....	59
Tabulka 14 Rozdělení alokace a projektů v Prioritní ose 3 .....	61

Tabulka 15: Prioritní osa 3.1 Výstavba nových zařízení a rekonstrukce stávajících zařízení s cílem zvýšení využívání OZE pro výrobu tepla, elektřiny a kombinované výroby tepla a elektřiny (podepsaná smlouva o podpoře) .....	62
Tabulka 16: Kombinace prioritní osy 3.1 a prioritní osy 3.2 (podepsaná smlouva o podpoře) .....	62
Tabulka 17: Prioritní osa 3.2 Realizace úspor energie u nepodnikatelské sféry (podepsaná smlouva o podpoře) .....	63
Tabulka 18 Časová náročnost jednotlivých fází administrace dotace z hlediska příjemce dotace – OPŽP .....	70
Tabulka 19 Využití služeb externích dodavatelů příjemci dotace v OPŽP, Prioritní osa 3.....	73
Tabulka 20 Regresní analýza vyvolaných nákladů a dotací - OPŽP.....	75
Tabulka 21: Porovnání celkových výsledků ex-ante vyhodnocení I. a II. výzvy s cílovou hodnotou indikátorů za EKO-ENERGIE .....	80
Tabulka 22 Příklad podávání zpráv v OPPI.....	84
Tabulka 23 Časová náročnost jednotlivých fází administrace dotace z hlediska příjemce dotace - OPPI .....	88
Tabulka 24 Využití služeb externích dodavatelů příjemci dotace v OPPI .....	91
Tabulka 25 Regresní analýza vyvolaných nákladů a dotací - OPPI .....	94
Tabulka 26 Předpokládaná roční redukce emisí CO <sub>2</sub> v tunách dle oblasti podpory....	98
Tabulka 27 Technická asistence OPPI, OPŽP a ZÚ.....	103
Tabulka 28 Vyvolané náklady vybraných programů na podporu energetické efektivity jako podíl na poskytnuté dotaci - vzorek .....	112
Tabulka 29 Transakční náklady vybraných programů na podporu energetické efektivity jako podíl na poskytnuté dotaci - vzorek .....	117
Tabulka 30 Ex-ante vyhodnocení ročních přínosů analyzovaných programů na podporu energetické efektivity - souhrn.....	119
Tabulka 31 Měrný efekt nákladů veřejného sektoru u programů OPŽP, Prioritní osa 3 a EKO-ENERGIE OPPI .....	120
Tabulka 32 Prioritní osy a alokace OPŽP .....	144
Tabulka 33 Prioritní osa 3 - oblasti podpory .....	145
Tabulka 34 Maximální výše podpory pro jednotlivé aktivity programu EKO-ENERGIE v rámci III. výzvy.....	150
Tabulka 35 Statistika hodnocených projektů III. výzvy programu EKO-ENERGIE podle metodiky výběrových kritérií.....	151
Tabulka 36: Přínosy priority č.1 I. výzvy programu EKO-ENERGIE .....	152
Tabulka 37: Přínosy priority č.2 I. výzvy programu EKO-ENERGIE .....	153
Tabulka 38: Souhrnná statistika vyhodnocení II. výzvy EKO-ENERGIE .....	154
Tabulka 39: Přínosy aktivity č. 1 II. výzvy EKO-ENERGIE .....	154
Tabulka 40: Přínosy aktivity č.2 II. výzvy EKO-ENERGIE .....	155
Tabulka 41: Přínosy aktivity č.3 II. výzvy EKO-ENERGIE .....	155
Tabulka 42: Přínosy aktivity č.4 a č. 5 II. výzvy EKO-ENERGIE .....	156
Tabulka 43 Podporovaná opatření programu Zelená úsporám - přehled.....	158
Tabulka 44 Výše podpory na přípravu a realizaci projektu .....	159
Tabulka 45 Hodnocení programu Zelená úsporám za rok 2010.....	161
Tabulka 46 Předpokládaná roční redukce emisí CO <sub>2</sub> v tunách dle oblasti podpory..	162



## Seznam zkratk

Zkratka	Anglicky	Česky
AAU	Assigned Amount Units	jednotky přiděleného množství
EIA	Environmental Impact Assessment	posuzování vlivů na životní prostředí
EU	European Union	Evropská unie
KSE		Konečná spotřeba energie
MPO		Ministerstvo průmyslu a obchodu
MŽP		Ministerstvo životního prostředí
OPPI		Operační program Podnikání a inovace
OPŽP		Operační program Životní prostředí
OZE		Obnovitelné zdroje energie
SFŽP		Státní fond životní prostředí České Republiky
ZÚ		Zelená úsporám

## 1 Úvod

Podle směrnice 2006/32/ES o energetické účinnosti u konečného uživatele by Česká republika (ČR) měla do roku 2016 dosáhnout úspor energie ve výši 9 % z průměrné konečné spotřeby energie (KSE) z let 2003 až 2007. Do roku 2020 se ČR dále zavázala zvýšit podíl obnovitelných zdrojů energie (OZE) na hrubé konečné spotřebě energie na 13,5 % podle směrnice 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.

Zároveň je v České republice v současné době k dispozici poměrně značný objem finančních prostředků, které jsou určeny na zvyšování energetické efektivity (respektive rozvoje užití OZE) jak ve veřejném sektoru, tak v soukromém sektoru a také v sektoru domácností. Konkrétně se jedná o jednotlivé programy financované ze Strukturálních a Kohezních fondů Evropské unie (EU) či z prodeje tzv. AAU (Assigned Amount Units, jednotka přiděleného množství), tedy emisního přebytku České republiky. V období 2007 – 2013 by tak mělo být celkem k dispozici až 68 miliard korun.

Tyto programy pomohou dosáhnout výše zmíněných cílů, vyplývajících mimo jiné z tzv. klimaticko-energetického balíčku<sup>1</sup>, ke kterým se Česká republika zavázala. Zároveň také mohou významně napomoci při zvyšování konkurenceschopnosti České republiky jako celku. Na druhou stranu se jedná o veřejné výdajové programy, o prostředky z veřejných zdrojů, se kterými je třeba nakládat s co největší péčí – tedy snažit se s danými prostředky dosáhnout co nejvyšších efektů (v tomto případě úspor energie či zvýšení výroby z OZE).

Ať už se jedná o investici ze soukromých nebo veřejných zdrojů, vždy je třeba při rozhodování brát v úvahu ekonomickou efektivnost takové investice. Hodnocení efektivnosti veřejných programů na podporu energetické efektivity (respektive obecně snižování emisí CO<sub>2</sub>) však, pokud je vůbec prováděno, víceméně výlučně sestává z porovnání výše podpory a výsledných dosažených efektů (tedy úspory kWh či CO<sub>2</sub>). Podle teorie Nové institucionální ekonomie, z níž tato disertační práce vychází, se ovšem všichni aktéři v ekonomice rozhodují v rámci „omezené racionality“ (bounded rationality), a tím pádem všechny transakce (a smlouvy) vedou ke vzniku transakčních nákladů. Pokud takové transakční náklady nejsou do hodnocení veřejných programů zahrnuty, mohou být ze systémového hlediska výsledkem suboptimální rozhodnutí.

Jednotná definice transakčních nákladů neexistuje, liší se do určité míry podle analyzovaného sektoru nebo oblasti, stejně tak se liší přístupy k jejich měření. Pro

---

<sup>1</sup> Klimaticko-energetický balíček je soubor legislativních návrhů a doprovodných dokumentů, jež povedou k naplnění závěrů přijatých Evropskou radou v roce 2007 (mj. snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020 o 20% a rozdělení závazku dosáhnout do roku 2020 podílu 20% obnovitelných zdrojů energie na celkové spotřebě). Více například v (MŽP n.d.)

programy na podporu energetické efektivity se hodí definice, jak ji uvádí Matthews (1986): „náklady přípravy smlouvy ex-ante a její monitorování a vymáhání ex-post, jako protiklad výrobních nákladů.“

V různém poměru vznikají transakční náklady jak na straně příjemce, tak na straně administrátora daného programu. Ze zahraničních studií vyplývá, že jejich velikost není zanedbatelná a jejich nerespektování při hodnocení efektivity programů či nástrojů může obecně vést k neoptimálním rozhodnutím ze systémového hlediska. V České republice je však toto téma zejména u veřejných výdajových programů do velké míry stále opomíjeno.

Cílem této disertační práce tedy je **vytvořit metodiku pro zjišťování úrovně transakčních nákladů dotačních programů na podporu energetické efektivity a stanovit strukturu a výši transakčních nákladů těchto programů**. Znalost faktorů, které mají dopad na celkovou efektivity daného programu, dále vede k informovanějším rozhodnutím na úrovni celého systému.

**Dílčími cíli disertační práce jsou:**

1. Poskytnout přehled současného stavu řešení transakčních nákladů v programech energetické efektivity v České republice a v zahraničí,
2. Představit základní charakteristiku vybraných programů na podporu energetické efektivity včetně ex-ante vyhodnocení přínosů daných programů,
3. Definovat metodiku zjišťování struktury a úrovně transakčních nákladů programů energetické efektivity,
4. Určit strukturu a výši vyvolaných nákladů vybraných dotačních programů na podporu energetické efektivity v České republice,
5. Určit strukturu a výši administrativních nákladů vybraných dotačních programů na podporu energetické efektivity v České republice,
6. Určit celkovou výši transakčních nákladů vybraných dotačních programů na podporu energetické efektivity v České republice, a
7. Vyhodnotit celkovou efektivity vybraných dotačních programů na podporu energetické efektivity v České republice, s ohledem na transakční náklady těchto programů.

Tato disertační práce se pokusí potvrdit následující **hypotézu**: *Celkové transakční náklady dotačních programů na podporu zvyšování energetické efektivity jsou v České republice na podobné úrovni jako u obdobných programů v zahraničí a přesahují 10 % poskytnuté dotace.*

Práce je rozdělena do šesti hlavních částí. Po úvodu je ve druhé kapitole představena obecná debata o transakčních nákladech se zaměřením na transakční náklady v programech na podporu energetické efektivity. V první části této kapitoly je představen koncept transakčních nákladů, definice, o níž se stále vedou akademické debaty, a také různé pohledy na měření transakčních nákladů v jednotlivých sektorech i v celé ekonomice. Druhá část této kapitoly se pak zaměřuje na přehled studií, jež se teoreticky i empiricky věnují transakčním nákladům programů na zvyšování energetické efektivity. Těchto studií je prozatím nemnoho a do velké míry se liší jak zkoumanými oblastmi (typem programu, typem opatření), tak i zvolenou metodou. V závěru je představena i debata na toto téma v České republice. Přes stále omezený počet studií transakčních nákladů programů týkajících se energetické efektivity jak v zahraničí, tak v ČR z nich lze vyvodit závěry, které jsou použity v metodice a analýze vlastních dat.

Ve třetí kapitole je na základě rešerše literatury a přehledu stavu řešení dané problematiky formulována metoda výzkumu. Výzkum je založen na teorii transakčních nákladů a na metodě smíšeného výzkumu. Opírá se o tři hlavní pilíře, jimiž jsou analýza programových dokumentů jednotlivých programů, hloubkové rozhovory a dotazníkové šetření. Výzkum se zaměřuje jak na stranu administrátora dotace, tak na stranu příjemců dotace (úspěšných žadatelů). Započítáni jsou i neúspěšní žadatelé. Získané údaje jsou analyzovány jak po kvantitativní, tak po kvalitativní stránce (tedy výše a struktura transakčních nákladů, včetně vlastních názorů příjemců dotace).

Následuje empirická část (4. kapitola), ve které jsou analyzovány náklady na straně žadatelů (vyvolané náklady) a na straně administrátora dotace (administrativní náklady) u jednotlivých dotačních programů. Vyvolané náklady jsou dále rozděleny na náklady na vlastní čas žadatelů a náklady na externí služby spojené s administrací dotace. Zároveň jsou zkoumány i vztahy mezi výší dotace a velikostí vyvolaných nákladů, respektive vztahy mezi časovou náročností administrace u příjemců dotace a náklady na externí služby.

V empirické části se disertační práce zaměřuje na tři hlavní programy na podporu energetické efektivity v ČR, kterými jsou dotační programy:

- Operační program Životní prostředí – Prioritní osa 3,
- Operační program Podnikání a inovace, program EKO-ENERGIE a
- program Zelená úsporám.

Analyzované operační programy jsou financovány ze Strukturálního fondu a z Kohezního fondu Evropské unie, program Zelená úsporám má národní charakter a je financován z prodeje AAU. První dva programy jsou v analýze rozebrány podrobně, třetí program z důvodu omezeného přístupu k informacím (například o žadatelích) tvoří spíše doplněk ke dvěma předcházejícím.

Pátá kapitola se věnuje diskusi dosažených výstupů práce. Diskuse má dvě základní roviny. V obecné části je diskutována metodika zjišťování struktury a výše transakčních nákladů a jejich zahrnutí do celkového hodnocení efektivnosti dotačních programů. Druhá část se věnuje empirické analýze a ukazuje celkové transakční náklady analyzovaných programů na podporu energetické efektivnosti včetně ilustrace absolutních transakčních nákladů na celý program. Zároveň je však rozebrána i kvalitativní stránka, tedy zkušenosti samotných žadatelů i administrátorů programu s administrací žádosti a posléze dotace. Výstupy výzkumu jsou zasazeny do kontextu ostatních zahraničních studií na toto téma. V závěru kapitoly je také provedena analýza celkové efektivnosti daných programů – tedy porovnání přínosů a nákladů programu včetně transakčních nákladů.

Poslední, šestá kapitola potom rekapituluje výsledky výzkumu, vyvozuje z nich příslušné závěry a vyslovuje se k platnosti hypotézy. Zároveň uvádí výsledky do kontextu širší debaty.

Práce přispívá do debaty o efektivnosti veřejných výdajů v České republice, protože nabízí původní metodiku pro výpočet výše a stanovení struktury transakčních nákladů a komplexně je analyzuje u vybraných dotačních programů z oblasti energetické efektivnosti, které dosud nebyly z této perspektivy zhodnoceny. Dílčí výstupy a předběžné výsledky práce byly již publikovány časopisecky i knižně viz např. (Valentová 2010), (Valentová, Knápek 2011) nebo (Valentová, Honzík 2011).

## 2 Transakční náklady – přehled stávajícího stavu řešení

Transakční náklady představují jednu z hlavních bariér zvyšování energetické efektivity<sup>2</sup>. Transakční náklady dosahují nezanedbatelné úrovně. Mohou ztěžovat implementaci úsporných opatření nebo dokonce převážit přínosy těchto opatření tak, že nakonec nebudou realizována nebo dají aktéři přednost neefektivním technologiím.

V následující části je analyzována struktura a význam transakčních nákladů z pohledu obecné teorie transakčních nákladů i specificky pro programy na podporu energetické efektivity. Kapitola dále ukazuje empirické studie, zabývající se transakčními náklady u programů na podporu energetické efektivity v zahraničí i v České republice.

Programy na podporu energetické efektivity jsou široký pojem. Předmětem vlastního výzkumu jsou veřejné dotační programy, které poskytují finanční podporu na investiční projekty podporující zvyšování energetické efektivity (úspory energie). Zahraničních i domácích studií na toto téma je však nemnoho, a proto se v přehledu věnuje širší vymezenému okruhu studií, zabývajících se transakčními náklady veřejných programů na podporu zvyšování energetické efektivity. Zaměření analyzovaných programů se tak pohybuje od finanční podpory snižování emisí skleníkových plynů v rámci mechanismů Kjótského protokolu<sup>3</sup> přes programy, v rámci nichž jsou zdarma poskytovány audity, až po programy poskytující investiční podporu pro zavádění úsporných opatření v domácnostech.

### 2.1 Teorie transakčních nákladů

Než přejdeme k transakčním nákladům programů na podporu energetické efektivity, je potřebné představit v krátkosti obecnou teorii transakčních nákladů. Tato podkapitola tedy prezentuje různé pohledy na definici transakčních nákladů, význam transakčních nákladů a jejich měření.

#### 2.1.1 Definice

Analýza transakčních nákladů je zakotvena v teorii Nové institucionální ekonomie (New Institutional Economics, NIE). Jak poznamenávají Mundaca a Neij (2006), „v obecné rovině NIE vychází z toho, že rozhodnutí a transakce, realizované hráči na trhu, jsou často založeny na nedokonalých a asymetrických informacích.“ S tím souvisí druhé východisko, že institucionální rámec ovlivňuje chování těchto hráčů.

---

<sup>2</sup> Více o bariérách energetické efektivity například ve Valentová 2010.

<sup>3</sup> Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu byl podepsán v roce 1997 a obsahuje závazky na snižování emisí skleníkových plynů ve vyspělých státech. Součástí Protokolu jsou tzv. flexibilní mechanismy, které umožňují průmyslovým státům, aby snížily emise na území jiného státu nebo odkoupily od jiného státu právo vypouštět skleníkové plyny. Více např. v (MŽP n.d.)

Teorie transakčních nákladů je nedílnou součástí NIE. Cílem je určit strukturu a výši transakčních nákladů a v návaznosti na to pak politiku a opatření, která by transakční náklady optimalizovala, což povede k vyšší efektivnosti daného trhu.

První zmínka o transakčních nákladech (a základ NIE) se objevuje u Coase (1937), který je definuje jako zdroje, kterých je třeba k realizaci tržní transakce, tedy identifikace tržního partnera, formulace vlastní poptávky, vyjednávání o smlouvě a její uzavření a monitoring a kontrola plnění.

Od doby Coaseho stati se objevilo množství dalších definic a diskuse o tom, co přesně patří do transakčních nákladů, pokračuje dosud. Z nepřeberného množství studií jsou zde vybráni reprezentativní zástupci, kteří představují komplexnost daného problému<sup>4</sup>.

Arrow (1969) definuje transakční náklady obecněji jako náklady na chod ekonomického systému. Williamson (1985) vidí transakční náklady jako ex-ante náklady přípravy, vyjednání a zajištění dohody a náklady ex-post na vyjednávání, správu smlouvy a zajištění jejího plnění. Furubotn a Richter (1997) pak definují transakční náklady jako zdroje využité na vytvoření, údržbu, užití a změnu institucí a organizací. Do definice zahrnují náklady na definování a měření zdrojů nebo nároků, náklady na využití a vymáhání práv a náklady na informace, vyjednávání a vymáhání. Allen (1999) vidí transakční náklady jako zdroje pro ustavení a udržení vlastnických práv.

Allen (1999) také shrnuje debatu o transakčních nákladech – podle něj se vyprofilovaly dva hlavní proudy. Rozdíl mezi nimi začíná právě v definici transakce. Podle Allena v literatuře převládají dva typy definic. Podle jedné jsou transakční náklady spojeny s tržní transakcí (tedy jsou to náklady vznikající spolu s procesem tržní směny). Podle druhé definice transakční náklady vznikají vždy, když vznikne nebo je chráněno vlastnické právo. První definici nazývá Allen neoklasickou, druhou pak definici vlastnických práv. Jinými slovy podle druhé definice vznikají transakční náklady kdykoli vznikají nebo mají být chráněna vlastnická práva, kdežto podle „neoklasické“ definice je tomu tak jen při změně (přenosu) vlastnických práv<sup>5</sup>.

Vzhledem k přetrvávající debatě o povaze transakčních nákladů není divu, že někteří autoři tvrdí, že je možné definovat transakční náklady v podstatě jakkoli, podle toho, co se hodí na danou situaci (Musole 2009). Proto také Ostertag (1999) zdůrazňuje nutnost rozlišovat mezi transakčními náklady a skrytými náklady. Transakční náklady jsou někdy definovány širěji jako náklady, které nebyly zahrnuty do nákladové

---

<sup>4</sup> Aby toho nebylo málo, někteří autoři dokonce zpochybňují i samotný termín transakční náklady. Například Cheung (1998) navrhuje používat termín institucionální náklady, Webster a Lai (2003) používají termín kooperační náklady (cooperation costs), jejichž úžeji definovanou částí jsou transakční náklady.

<sup>5</sup> Williamson (1996) definuje transakce jen jako fyzický transfer (aktivitu, při které je zboží nebo služba přeneseno skrz technicky oddělitelné rozhraní).

analýzy. Tyto náklady by ale měly být spíše nazývány skrytými náklady a transakční náklady jsou jen jejich součástí.<sup>6</sup>

Allen (1999) k tomu dodává, že to, „která definice je vhodná, záleží na tom, jaká otázka je zkoumána“ a tento pohled nevidí jako v zásadě špatný. Stejně tak si Musole (2009) všimá, že termín transakční náklady tak umožňuje formulovat různé výzkumné otázky. Nevýhodou však samozřejmě je, že rozdílné definice transakčních nákladů pak znesnadňují porovnávání různých studií, které se transakčními náklady zabývají (viz také podkapitola o empirických studiích).

### **2.1.2 Struktura a význam transakčních nákladů**

Typická struktura transakčních nákladů (podle Furubotn a Richter 2000) je:

- tržní transakční náklady (zejména náklady na přípravu a uzavírání smluv)
- manažerské transakční náklady (náklady provozu, údržby a změny organizace)
- politické transakční náklady (náklady na systém nebo politickou organizaci)

North (1990) kategorizuje transakční náklady jako částečně tržní náklady (například právní poplatky) a částečně jako náklady na čas, který musí strany vztahu vynaložit pro to, aby získaly potřebné informace, atd. Třetí kategorií jsou netržní transakční náklady, což představuje náklady neprocházející trhem.

Důležité je, že transakční náklady vždy obsahují fixní a variabilní složku (Musole 2009), tedy složku která je (variabilní) a složku která není (fixní) závislá na rozsahu projektu.

Obecným tvrzením v souladu s teorií nové institucionální ekonomie je, že úroveň transakčních nákladů není zanedbatelná. Některé studie uvádějí, že v tržních ekonomikách dosahují transakční náklady i 50 – 60 % čistého národního produktu (Furubotn a Richter 2000, Cheung 1998). Transakční náklady představují faktor, který brání směně, produkci a růstu ekonomiky (Musole 2009).

V obecné rovině je pak tedy cílem snížit transakční náklady a tak podpořit ekonomický růst. Ačkoli se tedy objevují názory, že samotná existence transakčních nákladů nemusí nutně znamenat neefektivnost<sup>7</sup>, zároveň závěrem analyzovaných studií je, že snižování transakčních nákladů vede k vyšší produktivitě ekonomiky. „Čím nižší náklady směny (nazývané transakční náklady), tím vyšší bude specializace a tím vyšší produktivita ekonomiky a vyšší standard života obyvatel dané

---

<sup>6</sup> Jako příklad Ostertag uvádí náklady na přestavbu komína při rekonstrukci vytápění. To je příkladem skrytých nákladů, ale ne transakčních.

<sup>7</sup> Cheung (1998) dodává, že ekonomika s nulovými transakčními náklady by byla ekonomikou jednoho muže - „ekonomikou Robinsona Crusoe“.



ekonomiky.“ (Coase 1998) North (1990) k tomu podotýká, že pokud jsou transakční náklady příliš vysoké, může se stát, že nebudou nakonec transakce žádné.

### 2.1.3 Metody měření

Empirickým studiím transakčních nákladů u programů na podporu energetické efektivity se věnují následující kapitoly. Tato je naopak zaměřena na obecné přístupy k měření a analýze transakčních nákladů<sup>8</sup>.

Studii zabývajících se měřením transakčních nákladů je poměrně hodně. I tak ale zůstává měření transakčních nákladů poměrně problematickou, někdy i kontroverzní otázkou (Musole 2009). Důvody byly diskutovány v předchozí kapitole a točí se zejména okolo problému definice transakcí a transakčních nákladů.

Jeden z přístupů k měření transakčních nákladů (a pravděpodobně nejrozšířenější) vychází z měnové a finanční ekonomie. Transakční náklady jsou z tohoto hlediska chápány jako náklady investování na finančních trzích. Tyto náklady tak zahrnují různé poplatky a jsou tedy relativně jednoduše definovatelné a měřitelné.

Druhý přístup je založen na Williamsonovských transakčních nákladech (např. Williamson 2000). Tento přístup využívají empirické studie vycházející z NIE. Hlavní ideou tohoto přístupu je, že měření transakčních nákladů nemusí být nutně v „tvrdých“ absolutních číslech. Naopak „tvrdit, že náklad je měřitelný, nebo měřitelný přesně, nemusí nutně znamenat v dolarech nebo centech. Pokud můžeme říct, ceteris paribus, že určitý typ transakčního nákladu je vyšší v Situaci A než v Situaci B, a různí jednotlivci konsistentně drží toto pořadí, kdykoli lze dané situace pozorovat, znamená to, že transakční náklady jsou měřitelné, minimálně ve svých mezních hodnotách“ (Cheung 1998). Namísto přímého měření využívají některé studie různých zástupců, jako je například oportunismus, frekvence transakcí nebo nejistota (Wang 2003).

Další metoda je odvozena od myšlenky, že celá ekonomika je rozdělena na dvě části – transformace nebo produkce a transakce (Wallis a North 1986). Díky tomuto rozlišení je pak možné odhadnout velikost transakčního sektoru. Jako případovou studii si Wallis a North (1986) vybrali ekonomiku USA od roku 1870 do roku 1970 a ukazují, že transakční sektor vzrostl v těchto letech z 25 % na 45 % hrubého národního produktu (HNP). Wang (2003) si ale všímá, že je rozdíl mezi transakčními náklady na mikro úrovni a transakčním sektorem. Je žádoucí snažit se snižovat transakční náklady jednotlivých aktérů, ale to se děje prostřednictvím právě transakčního sektoru

---

<sup>8</sup> Zhodnocení různých přístupů lze najít například ve Wang 2003, na jehož kategorizaci přístupů k měření transakčních nákladů je také založena tato podkapitola.

(Wang 2003). Proto Wang (2003) zpochybňuje validitu této metody měření transakčních nákladů<sup>9</sup>.

Další metody měření jsou založené například na ekonomice životního prostředí nebo na institucích (Wang 2003). Metody založené na ekonomice životního prostředí se zaměřují zpravidla na transakční náklady emisního obchodování a obecně mechanismy environmentální politiky (některé z těchto studií jsou blíže analyzovány dále, např. Michaelowa 2003). Základem metod založených na institucích je pak přesvědčení, že instituce (jako právo, důvěra nebo korupce) mají svou roli při ekonomickém rozvoji. Namísto měření transakčních nákladů jako takových tak měří náklady institucionální neefektivnosti nebo slabé vládnutí (governance).

## **2.2 Transakční náklady dotačních programů na podporu energetické efektivity – teorie**

V této kapitole přecházím od obecné teorie transakčních nákladů specifitěji k transakčním nákladům u programů na podporu energetické efektivity (respektive snižování emisí skleníkových plynů). V této kapitole se tedy blíže zabývám definicí transakčních nákladů u těchto programů a projektů. Konkrétní studie, analyzující transakční náklady, jsou pak představeny v následující kapitole.

Jak bylo uvedeno výše, teorie transakčních nákladů je zakotvena v teorii nové institucionální ekonomie. Jejím základem je, že všichni aktéři v ekonomice se rozhodují v rámci „omezené racionality“ (bounded rationality). To znamená, že všechny transakce (a smlouvy) vyvolávají transakční náklady. Stejně tak platí, že bez transakcí by naopak žádné transakční náklady nevznikly.

Jednotná definice transakčních nákladů zatím neexistuje a není tomu tak ani konkrétněji u programů podporujících energetickou efektivity. Pro bližší představu však například Pavel (2005) přirovnává transakční náklady ke tření ve fyzice.

Jednou z poměrně přiléhavých definic pro transakční náklady programů na podporu energetické efektivity je dozajista definice, kterou nabízí Matthews (1986, s. 906). Podle něj jsou transakční náklady „...náklady přípravy smlouvy ex-ante a její monitorování a vymáhání ex-post, jako protiklad výrobních nákladů.“ Tento přístup je možné aplikovat jak na investice do úsporných opatření, tak i na programy energetické efektivity (v tomto případě je smluvní vztah nahrazen daným politickým nástrojem).

---

<sup>9</sup> Wang (2003) také ukazuje, že netržní transakční náklady mohou být nezanedbatelné, ale nejsou zachyceny touto metodou. Netržní transakční náklady zahrnují například náklady na čekání, získání povolení, byrokracii nebo úplatky, aj.

Obecně můžeme říci, že transakční náklady jsou všechny náklady, které jsou spojené s realizací smlouvy, bez produkčních nákladů. Bez transakčních nákladů nelze transakci uskutečnit a naopak bez realizace transakce nevzniknou transakční náklady (Pavel 2005). Transakční náklady lze také vymežit konkrétněji jako náklady, vznikající v důsledku programu ex-ante (náklady na přípravu sběr informací, plánování, vyjednávání a rozhodování) a ex-post (monitoring a verifikace) (Rao 2003).

Transakční náklady v dotačních programech nesou jak příjemci dotace (resp. žadatelé), tak orgány zodpovědné za administraci programu. Transakční náklady tak souvisí s náklady na provoz, údržbu, verifikaci a/nebo administraci. Jak podotýkají Schleich a Gruber (2008), někdy se transakční náklady berou jako synonymum nedostatku informací.

Základní strukturu transakčních nákladů ukazuje tabulka níže (Tabulka 1). Podle Pudila a kol. (2004) o nákladech na straně příjemce hovoříme jako o **vyvolaných nákladech systému**, na straně administrátora se jedná o **administrativní náročnost programu**.

**Tabulka 1 Transakční náklady programů na podporu energetické efektivity**

Aktér	Ex-ante	Implementace	Ex-post
<b>Administrátor programu</b>	Příprava programu Technická asistence (experti, právní poradenství) Administrace programu – validace projektů	Validace a procesní řízení programu	Monitoring a verifikace Kvantifikace výstupu (úspory, redukce emisí)  Řešení právních sporů
<b>Příjemce dotace</b>	Hledání a vyhodnocení informací Úvodní jednání Právní poplatky Bankovní poplatky	Jednání o smlouvě Realizace projektu a jeho validace	Monitoring Žádost o platbu Právní spory

Zdroj: Pavel 2005 a Mundaca a Neij 2006, upraveno autorkou

Pozn. V některých programech vznikají transakční náklady i třetím stranám, například dodavatelům technologií.

Transakční náklady mohou mít monetární a nemonetární (stínový) charakter. Nemonetární (stínové) náklady v zásadě znamenají „opportunity cost“<sup>10</sup> dané aktivity. Monetární náklady jsou pak náklady práce, poplatky, aj. (jak ukazuje Tabulka 1).

Na základě výše uvedené kategorizace lze být pak provést analýzu přínosů a nákladů daného programu ve dvou úrovních – jako

- 1) hodnocení efektivity administrace dotace a
- 2) hodnocení celkové efektivity programu, které zahrnuje i soukromé náklady (vyvolané náklady příjemců dotace).

<sup>10</sup> Česky nazývané také náklady nebo cena (obětované) příležitosti; vyjadřují cenu nejlepší nevyužitě příležitosti nebo ztracené, ušlé příležitosti (Fialová 2010).

Podobné dělení jako v tabulce výše nabízejí také Mundaca a Neij (2006). Podle nich lze transakční náklady nástrojů na podporu energetické efektivity rozdělit do čtyř základních etap: plánování, implementace, monitoring a verifikace (Tabulka 2).

**Tabulka 2 Zdroje transakčních nákladů u projektů úspor energie**

<b>Fáze projektu</b>	<b>Povaha transakčních nákladů</b>
<b>Plánování</b>	Hledání informací Hledání zákazníků Hodnocení informací Právní poplatky Příprava návrhu (včetně referenčních hodnot, metody monitoringu a verifikace, atd.)
<b>Implementace</b>	Vyjednávání smlouvy Pořízení investice Validace projektu
<b>Monitoring a verifikace</b>	Mechanismy monitoringu, vyčíslení a ověření úspor a s tím souvisejícího snížení emisí skleníkových plynů (včetně instalace požadovaných zařízení)

Zdroj: Mundaca and Neij (2006), upraveno autorkou

Přípravná (plánovací) fáze zahrnuje zejména vyhledávání informací, identifikaci projektu a přípravu projektu. Ve fázi realizace (implementace) opatření jde zejména o proces vyjednávání (například s dodavateli). Poslední fáze představuje zejména monitoring a ověření dosažených úspor energie, respektive snížení emisí skleníkových plynů.

Björkqvist a Wene (1993) se ve své empirické studii, v níž zkoumali švédské domácnosti, zaměřili zejména na fázi plánování. Definovali tak pět etap v přípravě projektu, během nichž se objevují transakční náklady. Těmito etapami jsou: fáze poznávání („knowledge phase“), fáze přesvědčování, fáze rozhodování, fáze implementace a fáze ověření. Poslední dvě fáze patří ale pravděpodobně spíše do etapy realizace opatření a následného hodnocení. Fáze ověření v zásadě znamená, že aktér přehodnocuje nebo naopak podpoří své rozhodnutí<sup>11</sup>. Autoři považují za důležité zahrnout do hodnocení také aktivní zamítnutí daného opatření. To znamená náklady aktérů, kteří dané opatření zvážili, ale rozhodli se jej nerealizovat. I těmto aktérům vznikají transakční náklady.

Michaelowa a kol. (2003) identifikovali hlavní složky transakčních nákladů v mechanismu čistého rozvoje (Clean Development Mechanism, CDM) v rámci Kjótského protokolu, kterými jsou náklady na certifikaci, vykazování a požadavky na verifikaci. Dalším jejich poznatkem je, že některé transakční náklady se svou povahou navzájem vylučují: vyšší úvodní náklady na přípravu projektu mohou snížit náklady na

<sup>11</sup> Příkladem přehodnocení rozhodnutí je, že je uživatel nespokojen s výkonem úsporné zářivky a při dalším nákupu se rozhodne pro klasickou žárovku.

následný monitoring. Podle autorů dále existuje nepřímá závislost mezi velikostí projektu a úrovní transakčních nákladů (respektive, přesněji řečeno břemenem transakčních nákladů jako podílu na velikosti projektu nebo investice). Ve studii se také objevuje zmínka o rozdělení na fixní a variabilní část transakčních nákladů.

Otázkou, jíž se také studie transakčních nákladů zabývají, je, které faktory ovlivňují výši transakčních nákladů. Williamson (1981) definuje tři hlavní faktory, které ovlivňují to, zda bude služba poskytnuta veřejným sektorem nebo soukromým sektorem. Tyto faktory lze do jisté míry aplikovat i na programy na podporu energetické efektivity. Podle Williamsona tedy úroveň transakčních nákladů určuje: 1) specifická aktiv, 2) měřitelnost výstupů a 3) frekvence opakování.

Specifická znamená, do jaké míry mohou být aktiva použita i pro jiné účely. Čím specifická je dané aktivum, tím vyšší bariéry vstupu do dané oblasti pro další aktéry a tím menší je tedy konkurence. Pokud tuto úvahu vztáhneme na programy na podporu energetické efektivity, podle stejné logiky je možné předpokládat, že čím specifická je objekt podpory, tím obtížnější je do daného programu vstoupit (respektive například podat žádost o podporu).

Co se týká měřitelnosti, je mezi ní a výstupy respektive transakčními náklady nepřímý vztah. To znamená, že čím vyšší (jednodušší) měřitelnost, tím nižší jsou transakční náklady administrace. Zjednodušení měřitelnosti výkonových indikátorů projektu (např. uspořené kWh nebo emise CO<sub>2</sub>) může snížit transakční náklady.

Frekvence opakování je také v nepřímém vztahu k transakčním nákladům. Frekvence opakování znamená, jak často se daná organizace účastní dalších vyjednávání po tom, co byla uzavřena první smlouva.

Úroveň transakčních nákladů v závislosti na prvních dvou uvedených faktorech (specifická aktiv a měřitelnost výstupů) je uvedena v následující tabulce (Tabulka 3).

**Tabulka 3 Transakční náklady podle měřitelnosti výstupů a specifické aktiv**

Měřitelnost/Specifická aktiv	Nízká	Vysoká
Lehká	TN+	TN ++
Obtížná	TN++	TN +++

Zdroj: Pavel (2005) a Brown a Potoski (2002)

TN = transakční náklady. Čím více „+“, tím vyšší transakční náklady.

### **2.3 Transakční náklady programů na podporu energetické efektivity – přehled zahraničních empirických studií**

Negativní dopady transakčních nákladů na energetickou efektivity dokazují mnohé studie (např. v Ostertag 1999, Ostertag 2003, Reddy 1991 nebo Sanstad a Howarth

1994). Stále však chybí dostatek empirických dat. Důvodem je, že jednotliví aktéři analyzovaných programů či nástrojů se často zdráhají poskytnout potřebné informace. Chybí také ex-post vyhodnocení, které slouží jako důležitý zdroj pro odhady transakčních nákladů. Transakční náklady jsou také do velké míry specifické pro jednotlivé případy (Mundaca 2007).

Následující tabulka (Tabulka 4) představuje výběr zahraničních studií, zabývajících se transakčními náklady programů na podporu úspor energie nebo obecněji snižování skleníkových plynů. Cílem není představit všechny studie zabývajících se transakčními náklady u programů souvisejících s energetickou efektivností, ale spíše představit hlavní zástupce z různých sektorů.

**Tabulka 4 Empirické odhady transakčních nákladů programů na podporu energetické efektivnosti a snižování emisí skleníkových plynů**

Studie	Úroveň transakčních nákladů	Oblast	Poznámka
<b>Björkqvist a Wene (1993)</b>	28% (13%)	Domácnosti	Transakční náklady vyjádřeny přepočtem hodin na hrubý (resp. čistý) příjem
<b>Michaelowa a Jotzo (2005)</b>	20,5 %	Programy na snižování emisí skleníkových plynů	Transakční náklady vyjádřeny jako % celkové investice
<b>Mundaca (2007)</b>	5 – 20 %	Audity	Transakční náklady vyjádřené jako % nákladů na audit
<b>Mundaca (2007)</b>	8 – 12 %	Osvětlení	Program úspor energie, transakční náklady vyjádřeny jako % investice
<b>Mundaca (2007)</b>	24 – 36 %	Zateplení	Program úspor energie, transakční náklady vyjádřeny jako % investice
<b>Easton Consultants (1999)</b>	20 – 40 %	Firmy energetických služeb	Transakční náklady vyjádřeny jako % celkové investice

Zdroj: Sestaveno autorkou.

Z tabulky je zřejmé, že úroveň transakčních nákladů není zanedbatelná. V analyzovaných studiích se nejčastěji pohybuje mezi 8 % - 40 % nákladů na projekt. Jednotlivé studie však nejsou přímo porovnatelné, protože se výrazně liší jak svým zaměřením, tak i metodikou výzkumu.

Již v roce 1993 publikovali Björkqvist a Wene (1993) studii transakčních nákladů rodin, které se účastnily programu na podporu úspor energie v Göteborgu. Autoři analyzovali celkem 51 z celkem 230 rodin, které se rozhodly investovat do různých opatření na rekonstrukci svého topného systému. Autoři se zaměřili jen na první dvě fáze rozhodovacího procesu (jež byl popsán výše), tedy na fázi poznávání a fázi přesvědčování, v rámci nichž se rodiny rozhodují, zda budou opatření (a jaká) realizovat. Transakční náklady nebyly vyjádřeny v peněžních jednotkách, ale v hodinách, které analyzované rodiny na daných aktivitách strávily. Autoři zjistili, že v průměru stráví rodiny v rozhodovacím procesu 18 hodin. Čas rodin, které se nakonec rozhodnou neinvestovat (tzv. „aktivní odmítnutí“), odhadli na 6 hodin. Důležité je, že množství informací o daném opatření (např. o potenciálních dodavatelích opatření, informace o možnostech různých opatření, atd.) rodinám poskytl dodavatel energie, který celý program inicioval. Tím rodinám ušetřil velké množství času, které by jinak strávily vyhledáváním podkladových informací nutných pro rozhodnutí o realizaci projektu.

Autoři pak převedli čas na peněžní jednotky pomocí nákladů na práci – vynásobením hrubou hodinovou mzdou a čistou hodinovou mzdou. Transakční náklady tak představují 28 % průměrné investice, pokud jako převodní jednotku použijeme hrubý příjem a 13 %, pokud je použit čistý příjem (transakční náklady přepočtené čistým příjmem jsou nižší, ale investice zůstává neměnná). Autoři přiznávají, že toto číslo může být podhodnocené, protože si jednak členové domácnosti nejsou schopni vybavit všechny čas strávený přípravou rozhodnutí a navíc (značná) část podkladů (a tedy času) pro rozhodnutí byla poskytnuta organizátorem programu – dodavatelem energie.

Michaelowa a Jotzo (2005) hodnotili transakční náklady několika programů na snižování emisí skleníkových plynů, konkrétně AIJ ve Švédsku (předchůdce mechanismu Společné implementace – Joint Implementation Mechanism v rámci Kjótského protokolu) a CDM. Hlavními zdroji informací o transakčních nákladech jsou náklady na vyhledávání informací, přípravu referenčního scénáře, schválení nákladů (tak, aby bylo snížení emisí CO<sub>2</sub> schváleno daných autoritním orgánem), validace projektu, registrace a monitoring. Hlavním závěrem je, že významnou část transakčních nákladů u programů na snižování emisí skleníkových plynů tvoří jejich fixní složka. To mimo jiné znamená, že existuje určitá hranice úspor emisí CO<sub>2</sub>, pod kterou transakční náklady převáží přínosy projektu. V jiné studii vyčíslují její autoři tuto hranici na 50 000 tun CO<sub>2</sub>/rok pro 20letý projekt a aby byl projekt efektivní, transakční náklady by neměly přesáhnout 25 % výnosů z prodeje povolenek (Michaelowa a Jotzo 2005).

Nepřímý vztah mezi velikostí projektu a transakčními náklady je důvodem pro harmonizaci, jež pak může snížit fixní složku transakčních nákladů a tedy umožnit efektivní realizaci i malých projektů. Jinak řečeno, autoři se domnívají, že důležitou

roli u programů, u nichž je fixní složka transakčních nákladů významná, hrají úspory z rozsahu.

Michaelowa a kol. (2003) odhadují podíl transakčních nákladů 20,5 % celkových nákladů projektu. Vztah mezi velikostí projektu a indikativní hodnotou transakčních nákladů vztažených na 1 t CO<sub>2</sub> je uveden v následující tabulce (Tabulka 5).

**Tabulka 5 Transakční náklady projektů na snižování emisí skleníkových plynů**

Velikost projektu	Typ projektu (výběr)	Snížení emisí (t CO <sub>2</sub> /rok)	EUR/t CO <sub>2</sub>
<b>Velmi velký</b>	Velké vodní elektrárny, kombinovaná výroba elektřiny a tepla, zalesňování	> 200 000	0,1
<b>Velký</b>	Větrné elektrárny, energetická účinnost v průmyslu	20 000 – 200 000	0,3 - 1
<b>Malý</b>	Změna vytápění, malé vodní elektrárny	2000 – 20 000	10
<b>Mini</b>	Energetická účinnost v domácnostech a malých a středních podnicích	200 – 2000	100
<b>Mikro</b>	Fotovoltaika	< 200	1000

Zdroj: Michaelowa a Jotzo (2005), přeloženo a upraveno autorkou

Podobnou studii publikovali také Marbek Resource Consultants (MRC 2004), kteří analyzovali transakční náklady systému uhlíkových offsetů, respektive transakční náklady v jednotlivých fázích tohoto systému (příprava projektu, návrh projektu, validace, monitoring, verifikace a certifikace). Úroveň transakčních nákladů vypočítali na základě reprezentativního projektu úspor energie, který by přinesl snížení emisí až 10 ktun CO<sub>2</sub>. Transakční náklady na vyhodnocení projektu odhadují autoři na 2000 kanadských dolarů, náklady na přípravu projektu pak asi na 5000 kanadských dolarů. Stejně náklady pak vznikají i správnímu orgánu, který má na starosti validaci projektu. Náklady na monitoring a verifikaci se pohybují v rozmezí od 1000 do 5000 kanadských dolarů, ale mají sklon klesat až o 50 % v následujících letech díky rostoucím zkušenostem. Většina nákladů je jednorázových a bez vztahu k velikosti projektu. Výše odhadovaných nákladů pak závisí na úrovni nejistoty. Pokud je nejistota vysoká, mohou se náklady až zdvojnásobit.

Mundaca (2007) ve své studii analyzoval dva programy na podporu energetické efektivity: zdarma poskytované energetické audity v Dánsku a systém závazků k úsporám energie ve Velké Británii. Výsledky programu v Dánsku jsou založeny na 5 odpovědích a tedy nemohou být považovány za statisticky relevantní. Nicméně studie poskytuje kvalitativní analýzu. Podstatou programu je, že poskytovatelé energie jsou povinni provést určitý počet energetických auditů u svých zákazníků. Ideou programu je, že aktéři na trhu mají asymetrické informace a tedy nebudou realizovat všechna efektivní úsporná opatření. Transakční náklady programu pak souvisí zejména s hledáním zákazníků, u kterých bude provede audit, se samotnou realizací



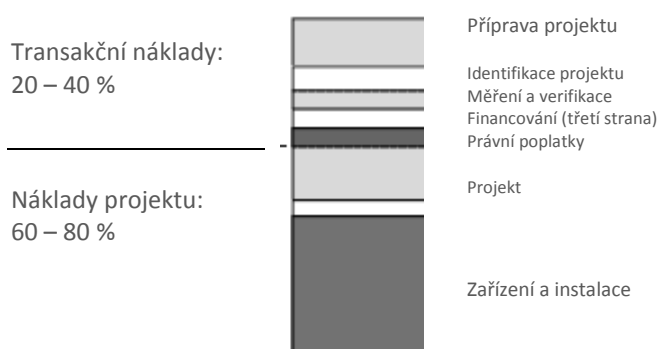
auditu a následnými opatřeními, jako je hledání partnerů v případě, že se zákazník rozhodne doporučená opatření realizovat. Jiným zdroje transakčních nákladů je proces akreditace, protože audit je potřeba vykázat v rámci programu. Celkové transakční náklady byly odhadnuty na 10 – 20 % nákladů na audit.

Druhý analyzovaný program vytyčuje závazný cíl úspor energie, který musí splnit dotčení dodavatelé energie. Jednotliví hráči v systému mezi sebou mohou s úsporami obchodovat. Mundaca (2007) provedl rozhovory s dodavateli, kteří měli identifikovat a kvantifikovat transakční náklady spojené s programem. Dotazovaní zejména zmiňovali hledání informací (výběr domácností, které by mohly snížit spotřebu energie), přesvědčování zákazníků nebo schvalování realizovaných opatření administrativním orgánem. V rámci realizace je pak hlavním zdrojem transakčních nákladů vyjednávání dohod nebo smluv se třetí stranou a monitoring a verifikace. Nejvýznamnějším zdrojem transakčních nákladů byly zejména náhodné kontroly. Celková úroveň transakčních nákladů se liší podle realizovaného opatření. U osvětlení se transakční náklady pohybují od 8 % do 12 %, u zateplení to je 24 – 36 % investičních nákladů.

Sathaye (2005) analyzoval různé projekty na snížení emisí (nejen projekty energetické efektivity) v severní a jižní Americe a Asii. Výsledkem je, že transakční náklady analyzovaných projektů se pohybují v rozmezí od 9 % - 19 % celkových nákladů projektu. Transakční náklady vznikají zejména ve fázi vyjednávání mezi jednotlivými aktéry, na studie proveditelnosti (včetně referenční úrovně a dodatečnosti), monitoring a vyhodnocení a také ve schvalovacím procesu administrativního orgánu. Stejně jako Michaelowa a Jotzo (2005) Sathaye podotýká, že hlavním faktorem, který určuje úroveň transakčních nákladů (alespoň u programů snižování emisí skleníkových plynů), je velikost projektu.

Některé studie se také zabývají transakčními náklady firem poskytujících energetické služby (Energy Service Companies, ESCOs). Easton Consultants (1999) odhadují, že transakční náklady projektů na podporu energetické efektivity, které realizovaly firmy energetických služeb, dosahují 20 % - 40 % celkové hodnoty projektu (Obrázek 1).

**Obrázek 1 Náklady spojené s projektem firmy energetických služeb<sup>12</sup>**



Zdroj: Easton Consultants 1999, upraveno autorkou

*Příprava projektu* znamená identifikaci a kontakt s klientem. *Financování* znamená mimo jiné identifikaci zdrojů financování (např. třetí stranou). *Právní poplatky* pak představují zejména poplatky, které platí ESCO, když sestavuje smlouvu.

Transakčními náklady firem energetických služeb se zabývá také Ostertag (1999). Ačkoliv studie neuvádí konkrétní čísla, autorka poukazuje na to, že ESCO má již z podstaty svého podnikání zájem na tom zahrnout do svých kalkulací všechny náklady, tedy i transakční náklady a obecněji skryté náklady („hidden costs“). Dále také poznamenává, že dodatečné náklady vzniknou tím, že ESCO jako třetí strana, působí jako prostředník a musí vyjednávat se dvěma stranami projektu (zákazník i dodavatel).

### **2.3.1 Diskuse metod měření transakčních nákladů v zahraničních empirických studiích**

I když studií zabývajících se měřením transakčních nákladů je poměrně dost, překvapivě málo se jich zabývá měřením transakčních nákladů programů na podporu energetické efektivity a ještě méně pak tyto studie popisují samotnou metodu měření.

(Michaelowa a Jotzo 2005) odhadují transakční náklady projektů v rámci emisního obchodování (Joint Implementation) na základě procesní analýzy administrace a odhadů nákladů jednotlivých procesů. Zdrojem odhadů jsou jednak případové studie jednotlivých projektů a také odborné odhady firem zabývajících se administrací projektů.

<sup>12</sup> Podle směrnice o energetických službách (Evropská unie 2006) se „energetickou službou“ myslí fyzický prospěch, užitek nebo dobro získané kombinací energie s energeticky účinnými technologiemi nebo činnostmi, které mohou zahrnovat provozní činnosti, údržbu a kontrolu nezbytnou pro dodání služby, jež je dodávána na základě smlouvy a u níž bylo prokázáno, že za normálních okolností vede k ověřitelnému a měřitelnému či odhadnutelnému zvýšení energetické účinnosti nebo k úsporám primární energie.

Mundaca (2007) konstatuje k metodě svého měření jen tolik, že je založena na provedení několika kvalitativních rozhovorů a dotazníkového šetření mezi účastníky daného programu a na studiu oficiální dokumentace programu. Dotazníkového šetření spojeného s rozhovory se zúčastnilo jen pět respondentů. Na druhou stranu studie uvádí, že pokud má být na 95% hladině významnosti povolená odchylka 10 %, je doporučená velikost vzorku 17 (při velikosti populace 20).

Marbek Resource Consultants (MRC 2004) odhadují transakční náklady na snižování emisí skleníkových plynů na základě jednoho referenčního projektu úspor energie. Easton Consultants (1999) pak zcela opomíjejí jakýkoli popis výpočtu transakčních nákladů u svého výzkumu firem energetických služeb. Důvodem může být to, že identifikace a vyčíslení transakčních nákladů je jen jednou (menší) z částí rozsáhlejšího výzkumu.

Ve většině případů jsou transakční náklady vyjádřeny relativně jako procentní podíl. Studie se už ovšem liší v tom, co je základem pro vyjádření tohoto podílu. Jako základ pro porovnání transakčních nákladů využívají:

- hodnotu celkové investice (např. Björkqvist a Wene 1993, Mundaca 2007, Michaelowa a Jotzo 2005)
- náklady na audit (Mundaca 2007)
- celkové náklady na projekt (bez bližší specifikace) – (Michaelowa a kol. 2003, Sathaye 2005, Easton Consultants 1999)

V těchto případech (kromě příkladu auditů) tedy autoři studií hodnotí efektivnost celé investice a není tak z jejich studií patrná efektivnost daného konkrétního programu.

Michaelowa a Jotzo (2005) dále vyjadřují transakční náklady jako náklady na snížení 1 tuny emisí CO<sub>2</sub>. Björkqvist a Wene (1993) přepočítávají transakční náklady v hodinách prostřednictvím nákladů na práci na peněžní jednotky. V ostatních případech tvoří transakční náklady jak konkrétní poplatky (např. u emisního obchodování náklady na registraci opatření), tak také čas jednotlivých aktérů. Více informací o přepočtení času však v daných studiích chybí.

Studie se liší i tím, které aktéry do svého zkoumání transakčních nákladů zahrnují. Mundaca (2007) například zahrnuje do svých odhadů transakčních nákladů jen stranu administrace daného programu. Marbek Resource Consultants (2004) zkoumali jak náklady příjemců daného programu, tak stranu administrativního orgánu. Björkqvist a Wene (1993) na druhou stranu zkoumali jen stranu zákazníků, tedy příjemců daného dotačního programu. U Michaelowa a Jotzo (2005) je metodika v tomto ohledu nejasná.

### **2.3.2 Shrnutí: vybrané souvislosti vyplývající z analýzy studií transakčních nákladů**

I přes popisovanou problematiku metody měření lze na základě výše analyzovaných studií učinit několik závěrů, týkajících se transakčních nákladů v programech na podporu energetické efektivity. V první řadě je zřejmé, že výše transakčních nákladů je nezanedbatelná. Transakční náklady tak hrají důležitou roli při realizaci (nebo nerealizaci) projektů úspor energie.

Zdá se, že výše transakčních nákladů záleží na dotovaném opatření (jak ukazuje například Mundaca (2007)). Studie také naznačují, že zejména z hlediska soukromých nákladů je kromě absolutní výše transakčních nákladů důležitá i jejich relativní zátěž/úroveň. Aby bylo možné optimalizovat programy na podporu efektivity, studie také zmiňují, že důležitější než znalost přesného čísla může být kvalitativní analýza.

Jeden se závěrů je, že zejména u projektů na snižování emisí skleníkových plynů (kde byl tento faktor sledován) hraje důležitou roli velikost projektu (Michaelowa a Jotzo 2005, MRC 2004). Kromě absolutní velikosti transakčních nákladů je také důležitá jejich relativní úroveň (Mundaca a Neij 2006). Jinými slovy je třeba transakční náklady vždy porovnávat s velikostí nebo přínosy projektu. Tento poměr pak napoví, zda nemohou transakční náklady ohrozit celý projekt.

Transakční náklady vznikají jak na straně příjemce programu, tak na straně jeho administrátora. Celková úroveň transakčních nákladů se pohybuje v širokém rozmezí od 8 % do 40 % hodnoty projektu nebo investice. Jednotlivé studie ale nejsou přímo porovnatelné a odhady jsou specifické pro analyzované případy. Hodnota transakčních nákladů je v mnoha případech pravděpodobně podhodnocena (Björkqvist a Wene 1993).

Transakční náklady se různí v závislosti na podporovaném sektoru (Joskow a kol. 1992), u domácností jsou transakční náklady (jejich úroveň) vyšší než v soukromém sektoru a v průmyslu. Soukromý sektor a průmysl lépe využije možných úspor z rozsahu<sup>13</sup> a také se v něm neprojeví tolik tržních selhání.

V každém případě není jednoduché transakční náklady vyhodnotit, a to z několika důvodů. V první řadě není snadné definovat přesnou povahu transakčních nákladů (tedy identifikovat všechny transakční náklady). Dále také může být obtížné získat požadované údaje a informace od jednotlivých aktérů, kteří buď nejsou ochotni dané informace poskytnout a nebo o těchto nákladech vědí, ale nevedou si o nich záznamy (například nejsou účetně odlišitelné).

---

<sup>13</sup> Snižování jednotkové ceny v závislosti na růstu produkce.

Analyzované studie se také zabývají tím, jak zjištěné transakční náklady snížit (respektive jejich fixní složku), a tím například umožnit realizaci i menších projektů. V této souvislosti analyzované studie nejčastěji hovoří o nutnosti sdružování menších projektů dohromady, což umožní využít úspory z rozsahu (Björkqvist a Wene 1993, Michaelowa a Jotzo 2005, MRC 2004, Sathaye 2005). Dalším nástrojem je pak standardizace a zjednodušení procesů.

Björkqvist a Wene (1993) také zdůrazňují nutnost zahrnout do odhadů i odmítnutí (nebo odmítající) aktéry. Pokud je procento odmítnutí vysoké, může to znamenat plýtvání prostředky daného programu – ve smyslu nutnosti hodnocení množství projektů, které se pak nerealizují.

V neposlední řadě se autoři (Michaelowa a Jotzo 2005, MRC 2004) zmiňují o efektu času – stejně jako v jiných oblastech lze i zde pozorovat efekt učení („learning curve“) alespoň pro některé typy transakčních nákladů a v závislosti na kontextu daného programu.

Existence a negativní dopad transakční nákladů je zřejmý. Přesná úroveň transakčních nákladů se však liší případ od případu. Empirických studií, které by se tomuto tématu věnovaly, je stále nemnoho a tyto studie se navíc liší zaměřením i použitou metodou.

## 2.4 Transakční náklady: stav řešení v České republice

V této kapitole jsou krátce nastíněny hlavní bariéry v prosazování energetické efektivity v České republice tak, jak je jsou popsány v existujících studiích. Hlavní důraz je pak kladen na stávající stav řešení transakčních nákladů (a souvisejícím hodnocení administrativní náročnosti) veřejných výdajových programů v České republice, se zaměřením na programy týkající se energetické efektivity.

### 2.4.1 Bariéry energetické efektivity v ČR

Pravděpodobně nejvýznamnější studií bariér energetické efektivity, které byly publikovány v/o České republice, je Studie energetické efektivity pro Českou republiku (Malý a kol. 1999), publikovaná v roce 1999. Na studii se autorsky podílelo několik organizací<sup>14</sup> a studie byla zpracována pro Světovou banku, Ministerstvo životního prostředí ČR a Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR. Studie podrobně analyzuje existující bariéry (nákladově efektivnímu) zvyšování energetické efektivity v ČR a zároveň poskytuje návrhy na efektivní odstranění těchto bariér.

Hlavními bariérami, které studie identifikovala, byly:

- Nízká rentabilita investic vynaložených na dosažení energetických úspor a s tím související vysoká pořizovací cena některých investic (např. zateplení) a vysoká cena kapitálu (pro domácnosti)
- Nedostatek kapitálu a přístup k němu (studie byla psána před vstupem ČR do EU a tedy před přístupem ČR k fondům EU)
- Motivace (souvisí s problémem vlastník/nájemník, popsáným výše, u firem i veřejných organizací pak často nižší podíl výdajů na energie na celkových výdajích či chybějící osoba, zodpovědná za energetický management)
- Nedostatek vědomostí a informací (zahrnuje nedostatečné informace o spotřebě energie, vědomosti o přínosech investic úsporných projektů, informace o způsobech financování investic do úsporných projektů i obecný nedostatek vědomostí o energetických projektech)
- Technické a právní překážky (v té době chybějící zákon o hospodaření energií či dlouhodobá strategie v oblasti energetických úspor)

Od doby, kdy byla vydána tato studie, se mnohé změnilo a mnohé z bariér, které byly ve studii identifikovány na konci 90. let, se podařilo zcela či alespoň částečně odstranit. To se týká zejména právních překážek zmiňovaných ve studii. V roce 2000 byl přijat zákon č. 406/2000 Sb. o hospodaření energií, který obsahuje požadavky na minimální energetickou účinnost, požadavky na štítkování, povinné energetické

---

<sup>14</sup> SRC International CS s.r.o.; Netherlands Energy Research Foundation ECN; March Consulting s.r.o.; SEVEN – The Energy Efficiency Center, o.p.s.; RAEN s.r.o.; DHV AIB; DHV CR s.r.o.; Foundation for Economic Research SEO

audity a další. Jiné překážky, týkající se například zadávání veřejných zakázek na energetické služby, byly také do značné míry odstraněny.

Mnoho změn bylo spojeno se vstupem České republiky do Evropské unie v roce 2004 – zavedené povinného štítkování elektrospotřebičů, implementace směrnice o energetické náročnosti budov či směrnice o energetických službách a požadavků z nich vyplývajících.

Na druhou stranu některé překážky stále přetrvávají. Ačkoli je obecné povědomí o energetické efektivnosti v České republice jistě vyšší, než tomu bylo před více než deseti lety, stálým problémem jsou nedostatečné informace, respektive nedostatečná schopnost informace týkající se energetické efektivnosti správně vyhodnotit a vyvodit správné závěry. Důvodem mohou být i změny v legislativě. Příkladem mohou být důsledky souběhu legislativy o energetickém štítkování a ekodesignu (viz box).

**Energetické štítkování** spotřebičů je velmi efektivním nástrojem zvyšování energetické účinnosti spotřebičů na trhu, v souběhu s legislativou o ekodesignu se však může stát pro spotřebitele, kteří nemají dostatek potřebných informací, matoucí. Podle nařízení Evropské komise není od 1. července 2010 možné uvádět na trh Evropské unie chladničky, mrazničky a jejich kombinace energetické třídy B, C či horší. Ačkoli jsou tedy na chladničkách energetické štítky, energetická třída A se najednou stala nejhorší a zároveň „nejlepší“ třídou na trhu. To může vyvolat zmatek či nejistotu mezi spotřebiteli, kteří musí při koupi chladničky či mrazničky dávat více pozor na malá znaménka „+“ a „++“ (respektive „+++“ od roku 2011). (Valentová a Krivošík 2010)

Omezený přístup ke kapitálu je překážkou spíše pro domácnosti a malé a střední podniky (Sanstad a Howarth 1994). U veřejného sektoru má v České republice toto omezení trochu jinou podobu. Úroveň zadlužení je pro obce limitovaná zákonem (Sochor a Valentová 2009), takže se může stát, že by si obce rády vzaly úvěr na energeticky úsporná opatření, ale nemohou. Důvodem však není cena kapitálu, jako v případě domácností nebo menších podniků, ale zákonné omezení.

V České republice existuje v současnosti množství programů na podporu zvyšování energetické efektivnosti (více o nich v kapitole 3 a příloze 2). Problémem u těchto programů však může být (jak ukazuje následující kapitola) poměrně značná administrativní náročnost a také často nedostatečné hodnocení jak ex-ante, tak ex-post.

## 2.4.2 Veřejné výdajové programy a jejich transakční náklady v ČR

V teorii veřejných financí rozlišujeme institucionální financování a programové financování (Ochrana 2006). Institucionální financování znamená, že veřejné organizace a instituce jsou financovány jen na základě své existence. Tento typ financování v České republice převažuje. Druhým způsobem je programové financování, při kterém jsou vytčeny cíle a priority a financovány jsou jen aktivity,

kteřé vedou k naplnění daných cílů. Veřejné programy na podporu energetické efektivity lze považovat za **programové financování**. Je však nutno si uvědomit, že u programového financování je velice důležité správně nastavit systém monitoringu a vyhodnocení nákladů a přínosů daného programu.

K **hodnocení efektivity** veřejných programů slouží analýza nákladů a přínosů („cost-benefit“). Kritériem je minimalizace nákladů při dosažení vytčených cílů. Jinými slovy cílem veřejných programů je rozdělit omezené zdroje tak, aby bylo dosaženo maximálních požadovaných efektů, respektive dosáhnout stanovených cílů (v případě České republiky definovaných prostřednictvím národních a evropských závazných cílů) s minimem nákladů. Důležitý je tedy poměr nákladů a přínosů (costs and benefits) a klíčové z tohoto hlediska (a z pohledu předkládané studie) v analýze je, **jak definovat a ohodnotit náklady**.

V rámci teorie transakčních nákladů je nutné do vyčíslení nákladů daného dotačního programu kromě vlastní výše vyplacené dotace (což je hlavním nákladem programu) započítat i transakční náklady daného programu (tedy náklady na administraci a vyvolané náklady u žadatelů). To se však děje jen zřídka (Forgáčová 2010). Nezapočítání transakčních nákladů však může vést z hlediska programu k suboptimálním rozhodnutím.

V České republice se studie, které by se zabývaly transakčními náklady (respektive administrativními náklady a vyvolanými náklady) konkrétních systémů a programů, objevují spíše sporadicky. Studie, která by komplexně posuzovala transakční náklady programů na podporu energetické efektivity, pak doposud chybí zcela.

To, že je toto téma, respektive téma hodnocení veřejných výdajových programů vysoce aktuální, dokládá i pravidelná hodnotící zpráva OECD, která mimo jiné uvádí:

*„Pro omezení strukturálních výdajů bude zapotřebí v řadě oblastí přijmout legislativní změny, nicméně, ty stránky výdajové politiky, které má vláda pod svou přímou kontrolou, lze řešit poměrně rychle. Reformy rozpočtového procesu, zejména pokud jde o **přísné ex-ante a ex-post posuzování výdajových programů**, zlepšení transparentnosti rozpočtového procesu a přepracování postupů zadávání státních zakázek jsou již dlouho potřebné: tyto změny by mohly přinést v dalších letech významné úspory.“ (OECD 2010)<sup>15</sup>*

V České republice bylo publikováno několik podrobných studií, které analyzují efektivity daňového systému v ČR. Za všechny Pudil a kol. (2004) analyzovali administrativní a vyvolané náklady zdanění. Administrativní náklady definují jako „celkové náklady veřejného sektoru spojené s výběrem daní na všech vládních úrovních a ve všech okamžicích daňového procesu, a to včetně nákladů obětované příležitosti (opportunity cost)“. Vyvolané náklady pak jsou náklady, které vynakládají

---

<sup>15</sup> Text zvýrazněn autorkou.



daňoví poplatníci. Tyto náklady jsou podle Pudila a kol. vyšší a podstatnější než administrativní náklady. Administrativní náklady dosahují 0,4 % – 203 % (podle typu daně), vyvolané náklady pak 1,2 % - 29,4 %.

Podobně Prušvic a kol. (2006) porovnávali efektivnost výběru pojistného a osobních důchodových daní, tedy i administrativní a vyvolané náklady. Prušvic a kol. definují vyvolané náklady zdanění jako „náklady, které vznikají daňovým poplatníkům (ať již fyzickým nebo právnických osobám) proto, že existuje daňový systém. Jinak řečeno, vyvolané náklady zdanění se rovnají takové výši nákladů, která by daňovým poplatníkům nevznikla, pokud by daňový systém neexistoval“ (Prušvic a kol. 2006). Takováto definice se dá velmi dobře vztáhnout i na transakční náklady programů na podporu energetické efektivnosti – tedy náklady, které by nevznikly, pokud by daný dotační program neexistoval. Tato definice pak implicitně zahrnuje i koncept adicionality – tedy „vyvolané náklady NEJSOU náklady, které by vznikly i BEZ existence daňového systému“ (Prušvic a kol. 2006).

Pavel (2005) využívá východiska institucionální ekonomie a analyzuje s její pomocí problematiku veřejných zakázek. V rámci této studie uvádí rozdělení veřejných služeb podle různých kritérií, která mají vliv na výši transakčních nákladů, spojených s těmito službami. Těmito kritérii jsou kritéria specifčnosti investic a měřitelnosti výstupu tak, jak je definuje Williamson ve svém modelu (Williamson 1981). Specifčnost investic znamená, do jaké míry lze danou investici použít i pro jiné účely. Čím tedy specifčtější investice, tím vyšší transakční náklady. Naopak nepřímá je závislost mezi transakčními náklady a měřitelností výstupů (či hlavních indikátorů). Čím lepší (vyšší) měřitelnost, tím nižší transakční náklady. Kombinaci těchto kritérií vystihuje následující tabulka (Tabulka 6).

**Tabulka 6 Transakční náklady – měřitelnost a specifčnost investic**

Měřitelnost/Specifčnost investic	Nízká	Vysoká
<b>Snadná</b>	Měřitelné tržní služby - odvoz odpadku - odtahová služba  <i>TC+</i>	Měřitelné monopolní služby - dodávky elektrické energie - dodávky plynu <i>TC ++</i>
<b>Obtížná</b>	Neměřitelné tržní služby - veřejné zdravotnictví - osvětové zdravotnické Programy <i>TC++</i>	Neměřitelné monopolní služby - hasiči - policie <i>TC +++</i>

Zdroj: Pavel (2005), Brown a Potoski (2002)

Administrativní a vyvolané náklady veřejných zakázek pak Pavel přímo nekvantifikuje, ale rozděluje do skupiny na ex-ante a ex-post (Tabulka 7).

**Tabulka 7 Transakční náklady spojené se zadáváním veřejných zakázek – příklady**

<b>Transakční náklady</b>		
	<b>ex-ante</b>	<b>ex-post</b>
<b>Veřejný sektor</b>	- Vypsání a administrování veřejné soutěže - Odměny nezávislých expertů - Právní expertiza smluv	- Obnovení veřejné soutěže - Náklady plynoucí ze zpoždění plnění veřejné zakázky - Soudní pře
<b>Soukromý sektor</b>	- Zpracování přihlášky - Získání kvalifikačních předpokladů - Složení kauce	- Soudní pře

Zdroj: Pavel (2003), graficky upravenou autorkou

Dále uvedené studie (Forgáčová 2010 a Kolorosová 2010) se sice zabývají jinou oblastí než jsou dotační programy na podporu energetické efektivity, lze z nich však vyvodit paralelu pro analýzu transakčních nákladů u programů energetické efektivity – zejména metodicky, ale také v některých závěrech – například, že (v procentuálním vyjádření) jsou vyvolané náklady daňových poplatníků vyšší než náklady na administraci systému.

Forgáčová (2010) se ve své práci zabývá přímým administrativním zatížením vybraných projektů realizovaných v rámci Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost. Forgáčová analyzovala administrativní zatížení řídicího orgánu – Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, vybraných zprostředkujících subjektů (8 krajů) a vyvolané náklady u pěti příjemců dotace.

Hlavní výstupy práce (Forgáčová 2010) shrnuje následující tabulka (Tabulka 8).

**Tabulka 8 Administrativní náročnost subjektů angažovaných u sledovaných projektů v roce 2009**

Subjekt	Administrativní náklady (A)	Výše roční administrované dotace	Administrativní náročnost (A/B) v %
Řídící orgán	3 259 620	1 664 741 230	0,20 %
ZS K. Vysočina	4 520 898	100 783 543	4,49 %
ZS Jihočeský k.	5 572 127	97 080 313	5,74 %
ZS Pardubický k.	4 095 000	71 941 715	5,69 %
ZS Královéhradecký k.	6 421 000	101 093 096	6,35 %
ZS Liberecký k.	3 557 462	47 384 701	7,51 %
ZS Moravskoslezský k.	8 192 440	261 688 094	3,13 %
ZS Zlínský k.	4 034 315	111 207 008	3,63 %
ZS Ústecký k.	6 799 76	188 785 883	3,60 %
GP Žijí a vzdělávají se s námi	256 329	1 059 521	24,19 %
GP Evropské trendy ve vzdělávání	643 546	4 001 279	16,08 %
GP Výuka žáků se specifickými vývojovými poruchami	95 000	479 558	19,81 %
GP Multimediální interaktivní výukový program	397 674	1 117 412	35,59 %
GP Rozvoj osobnosti	192 494	1 094 416	17,59 %

Zdroj: Forgáčová (2010), graficky upraveno autorkou

Pozn.: ZS = Zprostředkující subjekt, GP = grantový projekt, k. = kraj

U zprostředkujících subjektů se administrativní náročnost pohybuje v rozmezí 3,1 % – 7,51 %. Vyšší náročnost se zdá být u subjektů, které administrují nižší objem dotací. Administrativní náročnost u jednotlivých grantových projektů (tedy vyvolané náklady v porovnání s dosaženou dotací) je mnohem vyšší a dosahuje 16 % – 36 %. Forgáčová vidí důvod v tom, že „[u] příjemců jednotlivých projektů všechny aktivity a podklady pro monitoring, dokladování a kontrolu vznikají. [Zprostředkující subjekt] a řídicí orgán už pak „pouze“ s těmito primárními dokumenty pracují.“ (Forgáčová 2010). Jiným důvodem může být však výše uvedený vztah mezi výší administrované dotace a výší fixních administrativních nákladů. Tedy čím vyšší objem administrovaných peněz, tím nižší administrativní náročnost (v procentuálním vyjádření) a naopak.

I když je v případě vyvolaných nákladů zvolený vzorek poměrně malý (5 příjemců dotace), lze hovořit o velmi zajímavých, i když spíše indikativních výstupech.

Kolorosová (2010) se naopak zaměřila na více programů, avšak měřila pouze administrativní náročnost daných programů, bez zaměření na vyvolané náklady žadatelů u těchto programů. Zvolenými programy byly Program obnovy venkova Jihočeského kraje, Regionální operační program NUTS II Jihozápad, Regionální

operační program NUTS II Jihovýchod a Operační program Doprava. Vypočtená administrativní náročnost (vztažená na jednotku poskytnuté dotace) je pak shrnuta v následující tabulce (Tabulka 9).

**Tabulka 9 Administrativní náklady veřejných výdajových programů**

Název programu	Roční administrativní náklady (v Kč)	Prostředky na rok 2009	Administrativní náročnost
Program obnovy venkova Jihočeského kraje	748 976	71 369 000	1,05 %
Regionální operační program NUTS II Jihozápad	44 423 597	2 336 965 714	1,90 %
Regionální operační program NUTS II Jihovýchod	54 675 531	2 656 782 857	2,09 %
Operační program Doprava	106 357 775	21 761 142 857	0,52 %

Zdroj: Kolorosová 2010, upraveno autorkou

Je vidět, že čistá administrativní náročnost dosahuje od 0,5 % pro OP Doprava po 2,1 % pro ROP NUTS II Jihovýchod. Pro upřesnění, objem technické asistence OP Doprava, která je určená právě pro správu a administraci programu dosahuje 1,2 % (MD 2009).

Interpretace těchto čísel je, stejně jako v předchozím případě, že na 100 Kč poskytnuté dotace připadá 0,5 – 2,1 Kč administrativních nákladů. Kolorosová dále uzavírá, že „[n]ižších hodnot relativního ukazatele přitom dosahují programy s více řídicími institucemi, ale s velkým objemem přidělených peněz. V absolutních částkách administrativních nákladů se naopak pohybují v čele pomyslné stupnice.“ (Kolorosová 2010).

Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR si v květnu 2009 nechalo vypracovat firmou Berman Group analýzu absorpční kapacity Operačního programu Podnikání a inovace v letech 2007 – 2013 (Berman Group 2009). Zpráva identifikuje hlavní faktory, které mají vliv na absorpční kapacitu jednotlivých programů OPPI. Součástí analýzy tak je také hodnocení zkušenosti žadatelů s průběhem čerpání.

Bariéry, které žadatelé zmiňují, zahrnují:

- vysokou složitost a administrativní náročnost jak přípravy, tak samotné realizace projektu,
- proměnlivá dílčí pravidla,
- různé informace poskytované agenturou CzechInvest (zprostředkujícím subjektem),
- nutnost najmout specializovanou firmu, či
- způsob financování – menší firmy mohou mít problém s cash-flow, protože musí nejdřív zaplatit fakturu a pak teprve žádat o platbu.

Respondenti také ve výzkumu požadovali zjednodušení administrace, hodnocení i podmínek při realizaci projektu.

Co se týká programu EKO-ENERGIE, zpráva uvádí, že poptávka v prvních dvou výzvách dosáhla 1,5 hodnoty celkové alokace programu<sup>16</sup>. Vzhledem k vysoké míře neúspěšných či nerealizovaných projektů však míra čerpání v době vydání analýzy tvořila 72 % (Berman Group 2009). Podle Berman Group však žadatelé tento program hodnotili „velmi dobře“ a tedy lze očekávat, že bude jeho alokace vyčerpána. Toto tvrzení také potvrdil fakt, že byly prostředky v tomto programu navýšeny z původních 143 milionů EUR na současných 418 milionů EUR, tedy na téměř trojnásobek původní alokace (Honzík a Valentová 2011).

Podobně cílem studie, vypracované firmou Ipsos Tambor pro Státní fond životního prostředí ČR (SFŽP), bylo vyhodnocení „silných a slabých stránek procesu administrace programu OPŽP (*Operační program životní prostředí – pozn.aut.*), informačních a komunikačních aktivit Ministerstva životního prostředí a Státního fondu životního prostředí České republiky z pohledu úspěšných i neúspěšných žadatelů o podporu“ (Ipsos Tambor 2010). Studie tedy hodnotí názory žadatelů na administraci programu, a to úspěšných i neúspěšných, od získání informací až po administraci projektu, podpořeného dotací.

Mezi hlavní identifikované problémy patří administrativní složitost, uznatelnost nákladů, dlouhé lhůty ze strany SFŽP při schvalování žádosti o platbu, či změny v podmínkách a krátké termíny na jejich zpracování. Naopak ale přístup projektových manažerů a dalších pracovníků SFŽP (i jejich krajských pracovišť) je hodnocen pozitivně. Podle studie by většina žadatelů „do toho šla znovu“, respektive by podání žádosti doporučila svému obchodnímu partnerovi (Ipsos Tambor 2010).

Výše uvedené analýzy obsahují mimo jiné i kvalitativní analýzu administrativního fungování dotačních programů, žádná z těchto studií se však nezaobírá podrobněji hodnocením a vyčíslením administrativních nákladů jak na straně administrátora dotace, tak zejména na straně žadatelů/příjemců dotace.

Od 2007 do 2009 probíhal projekt PromoSCene, podpořený programem Inteligentní energie – Evropa<sup>17</sup>. Hlavními cíli projektu bylo (PromoSCene n.d.):

- napomáhat řídicím orgánům SF a KF v cílových zemích v propagaci a řízení jejich fondů, v jednotlivých investicích týkajících se obnovitelných zdrojů energie a energetické efektivity
- monitorovat implementaci těchto programů v letech 2004 – 2006 a 2007–2013 (přes proces administrace, výběr projektů a hodnocení)

---

<sup>16</sup> V době vydání této zprávy byla navíc druhá výzva stále otevřena, bylo tedy možné očekávat poptávku až na úrovni dvojnásobku alokace programu.

<sup>17</sup> Více o projektu na <http://www.svn.cz/cs/projekty-verejnost/promoscene> a <http://www.promoscene-database.eu/>.

- monitorovat podpořené projekty OZE a úspor energie v rámci těchto programů spolu s jejich environmentálními a ekonomickými přínosy.

Hlavní výstupy projektu zahrnují příručky pro manažery implementačních agentur příslušných fondů a pro projektové manažery příslušných energetických programů v „nových“ členských státech EU (Bulharsko, Česká republika, Kypr, Polsko a Rumunsko). Výstupem jsou i národní zprávy, které podrobně popisují stav implementace programů strukturálních fondů a kohezního fondu, týkající se projektů energetických úspor a výroby energie z OZE.

Národní zpráva pro Českou republiku (SEVEN 2010) přináší přehled o programech strukturální politiky v ČR, které se týkají energetické efektivity a výroby energie z obnovitelných zdrojů energie. Zpráva se zaměřuje na systém administrace jednotlivých programů a podrobněji také analyzuje dosavadní efekty jednotlivých programů, konkrétně prioritní osy 3 OPŽP a programu EKO-ENERGIE OPPI.

## 3 Metoda výzkumu

### 3.1 Teoretické východisko a obecné principy

Jak bylo uvedeno ve druhé kapitole, teorie zkoumání transakčních nákladů vychází z teorie nové institucionální ekonomie, jejíž podstatou je, že všichni aktéři dělají svá rozhodnutí v rámci „omezené racionality“ (bounded rationality). Všechny transakce v ekonomice tedy přinášejí transakční náklady.

Teorie transakčních nákladů tedy představuje teoretické východisko pro tuto práci a pro pohled na hodnocení efektivnosti veřejných programů. K hodnocení efektivnosti veřejných programů slouží analýza (očekávaných nebo realizovaných) nákladů a přínosů (viz také kap. 2.4.2). Podle teorie transakčních nákladů je však do hodnocení nákladů programů třeba zahrnout také transakční náklady daného programu. Bez zahrnutí transakčních nákladů dochází k neoptimálním rozhodnutím ze systémového hlediska, neboť je opominuta významná součást daného problému.

Základní teoretický přístup (teorie transakčních nákladů) je dále prezentován na konkrétním příkladu tří dotačních programů na zvyšování energetické efektivnosti.

### 3.2 Metodologický přístup

Hlavním metodologickým přístupem výzkumu je deduktivní metoda. **Dedukce** vychází z teorie nebo z obecně formulovaného problému (v mém případě teorie transakčních nákladů) a přechází ke konkrétní aplikaci daného obecného problému (vybrané dotační programy). Deduktivní metoda začíná formulací hypotézy na základě existující teoretických a praktických východisek. Pak následuje sběr dat a analýza závislosti mezi sebranými daty. Pokud tato závislost odpovídá vzorci předpovězenému v hypotéze, lze hypotézu přijmout (Disman 2002)<sup>18</sup>.

Deduktivní metodu používá hlavně kvantitativní výzkum. V poslední době stále rozšířenější je však metoda **smíšeného výzkumu** („mixed methods research“), jež využívá kombinaci kvantitativních a kvalitativních metod výzkumu (Creswell a Plano Clark 2011).

Metodu smíšeného výzkumu využívá i tato práce. Důvodem je, že tato metoda kombinuje výhody a eliminuje nevýhody kvantitativních a kvalitativních metod. Metoda smíšeného výzkumu usiluje o podporu, ilustraci a objasnění výsledků jedné metody (např. kvantitativní) za pomoci druhé metody (kvalitativní) (Greene, Caracelli a Graham 1989).

---

<sup>18</sup> Oproti tomu induktivní metody začínají samotným pozorováním a sběrem dat. Na základě těchto dat jsou formulovány předběžné závěry a souvislosti. Ty jsou pak ověřeny dalším pozorováním a výstupem je nová teorie (Disman 2002).

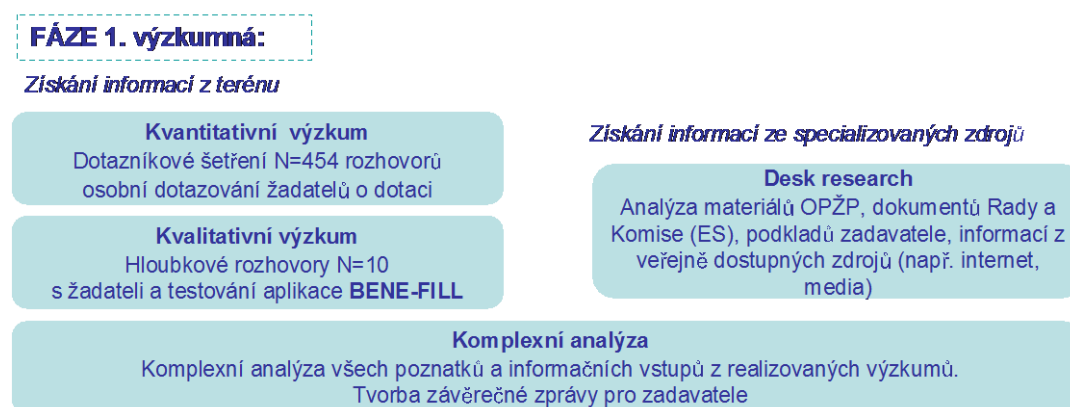
Kvantitativní metody výzkumu se z podstaty nevěnují porozumění kontextu daného výzkumu (jeho výsledků), což může doplnit kvalitativní výzkum. Na druhou stranu kvalitativní výzkum je ovlivněn osobními interpretacemi a postojem výzkumníka a je problematické zobecňovat výstupy kvalitativního výzkumu na větší skupinu vzhledem k omezenému vzorku účastníků výzkumu, což může naopak vynahradit kvantitativní výzkum. Oba dva přístupy se tak vzájemně doplňují (Creswell a Plano Clark 2011). V rámci metody smíšeného výzkumu může výzkumník využívat různé nástroje sběru dat a není omezen jen na nástroje spojené s jednou z metod. V tom je tento přístup velice praktický a jak uvádí Creswell a Plano Clark (2011), je bližší tomu, jak jedinci přistupují k řešení problému – s využitím „jak čísel, tak slov“ (Creswell a Plano Clark 2011, s. 13).

V oblasti blízké této disertaci tímto způsobem přistoupili ke svému výzkumu například analytici z Ipsos Tambor, kteří pro Státní fond životního prostředí analyzovali bariéry rozvoje Operačního programu Životní prostředí z hlediska žadatelů a příjemců dotace v letech 2007 – 2009 (Ipsos Tambor 2010).

Studie ve výzkumné fázi kombinuje tři hlavní přístupy: sekundární výzkum (tzv. desk research) ke studiu dokumentů programu, dotazníkové šetření pro získání kvantifikovaných poznatků od představitelů úspěšných i neúspěšných žadatelů a hloubkové rozhovory s cílem detailního poznání zkoumané problematiky u zástupců cílových skupin (kvalitativní aspekt).

Vedení výzkumu ukazuje následující obrázek (Obrázek 2).

**Obrázek 2 Metodika analýzy bariér OPŽP**



Zdroj: Ipsos Tambor 2010

Metoda smíšeného výzkumu poskytuje několik přístupů jak výzkum navrhnout. Přístupem, zvoleným pro tuto disertaci je tzv. *průzkumný sekvenční přístup* („*exploratory sequential design*“) (Creswell a Plano Clark 2011, od s. 71). Tento přístup je založen na tom, že v první fázi probíhá kvalitativní výzkum, který poskytne úvodní („průzkumné“) informace o daném tématu. Na jeho základě je pak realizován



kvantitativní výzkum, který by měl testovat nebo zobecnit a potvrdit úvodní zjištění. Graficky je daný přístup znázorněn na následujícím náčrtu (Obrázek 3).

**Obrázek 3 Metoda smíšeného výzkumu formou průzkumného sekvenčního přístupu**



Zdroj: autorka, na základě Creswell a Plano Clark 2011

Jako nástroj pro kvalitativní sběr dat byly zvoleny polostandardizované rozhovory. Polostandardizované rozhovory jsou rozhovory, ve kterých jsou předem stanoveny otázky, respektive okruhy otázek, na něž se bude tazatel ptát; na rozdíl od standardizovaného rozhovoru je ale možné tyto otázky v případě potřeby například dovysvětlit či pozměnit (Disman 2002). Nevýhodou je, že rozhovory nelze přímo srovnávat, a dělat tedy kvantitativní závěry, to však není vzhledem k přítomnosti kvantitativní složky výzkumu nezbytné.

Nástrojem kvantitativního sběru dat je dotazníkové šetření, v němž jsou respondenti dotazováni na standardizovaný a neměnný soubor otázek. V našem výzkumu jsou otázky ve většině uzavřené, tedy respondenti vybírají z konečného množství odpovědí. Dotazník je sestaven na základě výstupů kvalitativních rozhovorů.

Základem pro obě metody je pak desk research. Úvodní analýza existujících dokumentů poskytuje nezbytný základ pro přípravu jak rozhovorů, tak dotazníkového šetření.

### 3.3 Definice pojmů

Studie se zabývá hodnocením tzv. transakčních nákladů spojených s dotačními programy na podporu energetické efektivity. Jak bylo zmíněno v úvodních kapitolách, transakční náklady jsou náklady spojené s existencí daného programu. Jinými slovy jsou to náklady, které by nevznikly, pokud by daný program neexistoval.

Transakční náklady vznikají na straně žadatelů a příjemců dotace (dále nazývané **vyvolané náklady**) a na straně administrátora programu (**administrativní náklady**).

Dotačním programem je míněn program administrovaný veřejným sektorem, jehož prostřednictvím jsou udělovány dotace na určitou aktivitu či opatření. Dotace jsou pak definovány jako finanční prostředky placené zpravidla veřejným sektorem, které mají za cíl udržet cenu níže, než by tomu bylo na volném trhu, ochránit vybrané podniky nebo odvětví a nebo napomoci aktivitám, které by se jinak nerealizovaly (Economist n.d.).

### 3.4 Volba programů

Tato práce se soustředí na programy, které běžely v letech 2010 a 2011. Analýza tedy nezahrnuje programy již proběhlé<sup>19</sup>. Důvodem je, že u ukončených programů je oprávněné se obávat, že by bylo ještě mnohem obtížnější získat relevantní informace (podrobněji o problému získávání informací např. Mundaca 2007). Druhým aspektem je to, že programy nové (pro roky 2007 – 2013), respektive jejich administrace, byly již adaptovány na základě zkušeností z předchozího období.

V České republice existuje v současnosti mnoho programů souvisejících či přímo podporujících úspory energie a zvyšování energetické efektivity. Hlavními zdroji financování jsou Strukturální fondy a Kohezní fond, dalšími zdroji jsou ale také například prodej emisních povolenek (respektive tzv. Assigned Amount Units, AAU) v rámci Kjótského protokolu či národní zdroje.

Mezi hlavní programy podporované ze Strukturálních fondů a Kohezního fondu, které se týkají úspor energie, patří Operačních programy:

- Operační program Podnikání a inovace (OPPI)
- Operační program Životní prostředí (OPŽP)
- Integrovaný operační program (IOP)

Z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova je financován Program rozvoje venkova (PRZ), v rámci jeho Osy III je financována tzv. Diverzifikace činností nezemědělské povahy, která zahrnuje mimo jiné výstavbu decentralizovaných zařízení pro využití obnovitelných zdrojů paliv a energie.

Mezi národní programy, podporující úspory energie se řadí zejména Program NOVÝ PANEL a program EFEKT. Národním programem, financovaným z prodeje emisních povolenek, je program Zelená úsporám.

Tabulka 10 ukazuje základní přehled výše uvedených datačních programů, které jsou celé nebo částečně zaměřené na úspory energie (respektive rozvoj OZE). Údaje o roční výši alokace prostředků jsou pouze orientační a ve většině případů vycházejí z celkové alokace na dané programové období. Takové zjednodušení slouží pro lepší orientaci mezi programy. Výše alokace i typ žadatele jsou uvedeny pro aktivitu v rámci programu, která se zaměřuje na úspory energie. Program PANEL je od ostatních programů odlišný zejména tím, že neposkytuje investiční dotaci, ale dotaci na úvěr.

---

<sup>19</sup> Tedy např. programy z programovacího období Evropské unie 2004 – 2006.

**Tabulka 10 Přehled programů na podporu energetické efektivity v ČR (2011)**

Program		Podporovaná opatření	Žadatel	Celková alokace (mil Kč/rok)	Pozn.
<b>OPPI, osa 3</b>	<b>Prioritní</b>	Úspory OZE	Soukromé podniky	1 493	418 000 000 EUR na období 2007 - 2013
<b>OPŽP, osa 3</b>	<b>Prioritní</b>	Úspory OZE	Veřejné subjekty	2 828	792 000 000 EUR na období 2007 - 2013
<b>IOP, 5.2b</b>		Revitalizace	Vlastníci bytových a nebytových prostor	225	63 000 000 EUR na období 2007 - 2013
<b>Program rozvoje venkova, III.1.1.</b>	<b>Osa</b>	OZE	Zemědělství podnikatelé	1 057	296 000 000 EUR na období 2007 - 2013
<b>PANEL A NOVÝ PANEL</b>		Úspory energie	Vlastníci panelových domů	2 653 (827)*	84 milionů Kč/rok v roce 2011 827 milionů v roce 2009
<b>EFEKT</b>		Úspory energie OZE	Podnikatelé, neziskové organizace, obce a města, neziskové organizace	30	
<b>ZELENÁ ÚSPORÁM</b>		Úspory energie OZE	Domácnosti	5 000	20 000 000 000 Kč na období 2009- 2012

Zdroj: Implementační dokumenty jednotlivých programů, sestaveno autorkou

Pozn.: OZE = obnovitelné zdroje energie

\* schváleno (vyplaceno)

Z tabulky je patrné, že nejrozsáhlejší programy zaměřené na úspory energie jsou Prioritní osa 3 Operačního programu Životní prostředí a Operačního programu Podnikání a Inovace a program Zelená úsporám. Tyto tři programy také dohromady zahrnují nejširší cílovou skupinu, tedy podnikatele, veřejný sektor a domácnosti.

Takto vymezené 3 případové studie jsou tedy vhodnou kombinací širokého zaměření a objemu rozdělovaných peněz. Případové studie také kombinují programy evropské (Operační programy) a programy národní (Zelená úsporám).

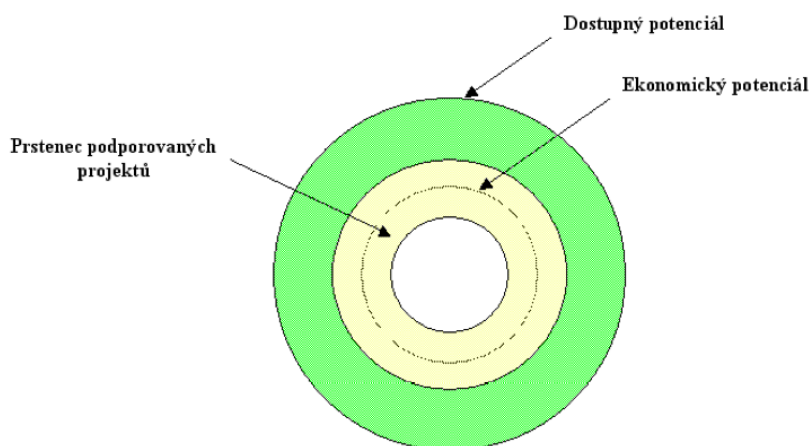
### 3.4.1 Dotační programy a princip dodatečnosti

V souvislosti s nastavením dotačních programů je třeba zmínit i hledisko dodatečnosti nastavení těchto programů. Dodatečnost je třeba brát v potaz již při samotném nastavení systému podpory.

V ideálním případě by dotace měla být nastavena tak, že realizátora projektu podnít k realizaci projektu, která by jinak byl na hraně realizovatelnosti (ekonomické) a bez dotace by se nerealizoval. Programy podpory navíc bývají zaměřeny na efekty, jež mohou být obtížně vyhodnotitelné, respektive zájmy systému se nemusejí potkávat se zájmy soukromých subjektů.

Honzík (2006) však také dodává, že by dotace neměla sloužit „k realizaci po ekonomické stránce [zcela] nerentabilního projektu a nebo naopak zvyšovat ekonomickou efektivnost vysoko nad úroveň ERU uvažované WACC pro sektor energetiky pro úhradu nákladů a přiměřeného zisku. Takový typ projektu dosáhne bez problému na bankovní úvěr“ (Honzík 2006, s. 122). Princip dodatečnosti ilustruje i následující obrázek. Zelený prstenec znázorňuje dostupný potenciál v dané oblasti (například úspor energie nebo výroby energie z obnovitelných zdrojů), ekonomický potenciál je pak částí dostupného a na podporu by měla dosáhnout jen část z těchto projektů.

**Obrázek 4 Princip dodatečnosti a nastavení podporovaných projektů**



Zdroj: Honzík 2006

Z hlediska Evropské unie má pak dodatečnost posunutý význam v tom smyslu, že podle nařízení Rady EU „příspěvky ze strukturálních fondů nenahrazují veřejné nebo rovnocenné strukturální výdaje členského státu“ (Rada EU 2006). To znamená, že Evropská unie financuje jen projekty a aktivity, které nemohou být financovány z národních (a ekvivalentních) rozpočtů.

Evropská komise považuje princip dodatečnosti za velice důležitý a během daného programovacího období (tedy např. 2007 -2013) několikrát ověřuje úroveň výdajů veřejných nebo rovnocenných strukturálních výdajů. Může se tedy stát, že pokud Česká republika během nebo na konci programovacího období (respektive do konce roku 2016) neprokáže, že dostatečně respektovala princip dodatečnosti, může Evropská komise přistoupit k „finanční korekci“ (EK 2006).

První hodnocení proběhlo ex-ante v roce 2009. Pro období 2007 – 2013 činil v České republice odhadnutý objem národních investic 2,44 % HDP a objem financí z EU (Strukturální fondy a Kohézní fond) 2,47 % HDP. Tento poměr patří k výraznému nadprůměru v EU (průměrný podíl je 4,18 % národního financování ku 1,38 % „komunitního“ financování) (EK 2009).

Z hlediska zaměření této práce je první přístup k dodatečnosti (tedy nastavení programů tak, aby financovaly jen dodatečná opatření, která by jinak bez podpory nebyla realizována) relevantní v tom ohledu, že je možné spekulovat, do jaké míry případné „nedodatečné“ nastavené programů ovlivní výši transakčních nákladů (vyvolaných a administrativních). Z tohoto hlediska je však téměř nemožné oddělit žadatele, kteří by projekt realizovali i bez dotace a ostatní<sup>20</sup>.

Z druhého hlediska (hledisko Evropské unie a dodatečnosti celého systému Strukturálních fondů) se pak může stát, že po vyhodnocení programovacího období by musela Česká republika vracet finanční zdroje přijaté ze Strukturálních fondů, což by z hlediska zaměření této práce ovlivnilo výstupy hodnocení efektivnosti programů (dodatečné náklady). Z ex-ante hodnocení, které provedla Evropská komise v roce 2009 (EK 2009) se však zdá, že z tohoto pohledu by Česká republika neměla mít problémy.

### 3.5 Volba aktérů

Účastníky výzkumu jsou zástupci organizací, podílejících se na administraci jednotlivých programů, a zástupci žadatelů o dotaci, respektive příjemců dotace.

U administrativních orgánů jsme se však omezili jen na přímou administraci programu, do analýzy nebyly zahrnuty náklady na vyjednávání a přípravu programů. Pro operační programy by pak bylo nutné zohlednit i poměrné náklady Evropských institucí, pro program Zelená úsporám například náklady na vyjednávání s kupci emisních povolenek. Je velmi obtížné, pokud ne přímo nemožné, takovýto druh informací získat a tato data by byla již značně zkreslena.

Při výzkumu nebyly do hodnocení zahrnuty další strany, jež se mohou účastnit daného programu. Jednalo by se zejména o dodavatele opatření v programu Zelená úsporám, jež pro zařazení do programu museli splnit určité kvalifikační předpoklady.

---

<sup>20</sup> Podle vyjádření zejména žadatelů z řad veřejných a příspěvkových organizací v rámci Operačního programu Životní prostředí se však zdá, že naprostá většina projektů by bez dotace neproběhla, protože se jedná často o zateplení, které je vysoce investičně náročné a města (a zejména školy a nebo nemocnice) se nechtějí či nemohou takto zadlužit, ačkoli by opatření jinak bylo ekonomicky efektivní.

## 3.6 Způsob výzkumu

Výzkum probíhal ve třech hlavních fázích, které kopírují tři různé metody sběru dat:

- analýza relevantních dokumentů a sekundárních zdrojů (tzv. „desk research“ – studium již existujících dokumentů),
- polostandardizované rozhovory s příjemci dotace a s administrátory dotačních programů (kvalitativní část výzkumu),
- dotazníkové šetření mezi příjemci dotace (kvantitativní část výzkumu)

### 3.6.1 Studium existujících dokumentů

V první fázi byla provedena analýza sekundárních zdrojů, která byla podkladem pro zpracování přehledu literatury a stávajícího stavu řešené problematiky (zpracované ve druhé kapitole). Zkušenosti z obdobných projektů ze zahraničí i z ČR pak také poskytly základ pro stanovení metody vlastního výzkumu.

Ve druhé fázi pak již byly analyzovány primární dokumenty jednotlivých dotačních programů. Tyto dokumenty poskytují poměrně podrobnou představu jak o fungování jednotlivých programů, tak o procesech administrace dotací. Páteř analyzovaných dokumentů tak tvořily Programové dokumenty Operačních programů i programu Zelená úsporám a podrobné příručky pro žadatele a dále internetové stránky jednotlivých programů, jejich řídicích orgánů a zprostředkujících subjektů.

### 3.6.2 Rozhovory

Ve druhé fázi byly provedeny polostandardizované rozhovory s vybranými příjemci dotace.

Cílem rozhovorů bylo ověřit dotazníky, tedy zda jsou otázky pro dotazníkovou část vhodně formulované, zda je výčet jednotlivých kroků v procesu administrace dotace i výčet dokumentů úplný či zda jsou například vhodně nastaveny rozsahy hodnot u jednotlivých odpovědí v souvislosti s daným programem.

Druhým cílem pak bylo získat podrobnější informace o administraci dotací ze strany žadatelů, které pak doplní kvantitativní data získaná z dotazníků<sup>21</sup>. Strukturované rozhovory tak napomáhají interpretovat výsledky z dotazníkového šetření.

Strukturované rozhovory byly vedeny celkem s 10 příjemci dotace – čtyři rozhovory s příjemci dotace z programu EKO-ENERGIE, čtyři s příjemci dotace z programu

---

<sup>21</sup> Například u žadatelů z řad měst a obcí bylo důležité seznámit se s jednotlivými procesy a postupy na městských úřadech.

OPŽP – Prioritní osa 3 a dva rozhovory s příjemci dotace z programu Zelená úsporám. Rozhovory proběhly v období od července 2011 do října 2011.

Dotazované osoby (respektive zástupci organizací) byly vybrány tak, aby v relevantních oblastech (tedy oblastech, které mají nebo mohou mít vliv na zkoumané téma) reprezentovaly strukturu žadatelů v daném programu.

V OPŽP byly provedeny rozhovory se čtyřmi mi žadateli – zástupce města, městské části, obce a příspěvkové organizace (střední školy) – tyto typy žadatelů představují 85 % všech žadatelů (podrobněji v následující kapitole). Všichni dotazovaní žádali v prioritní ose 3, podoblasti 3.2 Realizace úspor energie a využití odpadního tepla. Tato oblast totiž tvoří více než 90 % všech žádostí (i objemu poskytnuté dotace).

Dotazovaní pocházejí z různých částí České republiky, tento fakt však není z hlediska postupů administrace žádostí (a tedy vyvolaných nákladů) zdá se relevantní, protože administrativní postupy se neliší na geografickém základě. Administrace žádostí (v papírové podobě) navíc probíhá přes krajská pracoviště Zprostředkujícího orgánu.

V OPPI, programu EKO-ENERGIE byly také provedeny čtyři rozhovory s příjemci dotace. Jeden projekt se týkal obnovitelných zdrojů energie (malé vodní elektrárny), tři projekty úspor energie. To kopíruje rozložení projektů v programu, kdy asi 75 % hodnocených projektů 2. výzvy se týkalo úspor energie a 25 % obnovitelných zdrojů energie (podrobněji v následující kapitole). Dotazovanými byly tři akciové společnosti a jedna fyzická osoba (živnostník). Ve vzorku nebyly zastoupeny společnosti ručením omezeným. Dotazovaní mají sídla v různých částech ČR, ale stejně jako u OPŽP nebyla nalezena relevance mezi geografickou příslušností žadatele a výší vyvolaných nákladů.

Pro program Zelená úsporám byl veden rozhovor s žadatelem v kategorii rodinný dům a s žadatelem v kategorii bytový (panelový) dům. Oba respondenti žádali o dotaci na zateplení, v rodinném domě k tomu byly ještě instalovány solární termální kolektory.

Dále pak byly provedeny tři polostandardizované rozhovory se zástupci orgánů, které jsou zodpovědné za administraci jednotlivých programů – tedy Zprostředkující subjekty. Dotazovaní byli dva zástupci Státního fondu životního prostředí České republiky – jeden pro program OPŽP, Prioritní osa 3 a druhý pro program Zelená úsporám. Dále byl proveden rozhovor se zástupcem Zprostředkujícího subjektu OPPI – EKO-ENERGIE – agenturou CzechInvest.

### **3.6.3 Dotazníky**

Dotazníky byly připraveny jen pro stranu příjemců dotace. Na straně administrace by vzhledem k počtu celé „populace“ pro dotazování kvantitativní metoda nedávala smysl a byly tedy využity jen kvalitativní rozhovory.



Dotazník sestává ze čtyř hlavních částí. V první části byly respondenti dotazováni na typ opatření, na něž dostali dotaci, a také na to, jestli by po zkušenostech s administrací dotace podali žádost o dotaci znovu.

Po těchto rozechřivacích otázkách odhadovali respondenti čas, který strávili s jednotlivými fázemi procesu administrace. Fáze administrace byly nadefinovány na základě studia dokumentů o jednotlivých programech a také na základě kvalitativních rozhovorů. Odpovědi byly formulovány jako uzavřené, respondenti tedy volili mezi danými časovými rozmezí pro každou fázi administrace dotace (tedy například 0-10 hodin, 11-20 hodin, atd.).

Na rozdíl od studií transakčních nákladů v České republice (viz kap. 2) nebyla zvolena metoda přepočteného pracovníka, protože na základě kvalitativních rozhovorů bylo pravděpodobné, že by respondenti nebyli schopni takto na otázku odpovědět (více také v kapitole 5).

Další část dotazníku byla věnována výdajům respondentů na externí služby spojené s administrací dotace. Stejně jako v případě času i zde mohli respondenti volit z předem daných variant, které měly podobu škály (rozmezí) výdajů za danou službu.

V poslední části byl pak nechán prostor pro vyjádření vlastních zkušeností, komentářů a názorů na dotační program. Dotazníky byly připraveny pro každý z programů zvlášť. Příklad dotazníku pro žadatele v rámci programu EKO-ENERGIE je součástí přílohy.

Dotazníky byly rozeslány 14. 11. 2011 a ještě jednou pak 24. 11. 2011 těm, kteří neposlali vyplněný dotazník. Dotazníky byly rozeslány pomocí odkazu v emailu a respondenti je vyplňovali online na stránce [www.formsite.com](http://www.formsite.com).

Tento způsob dotazování byl zvolen proto, že u žadatelů je oprávněné se domnívat, že používají tuto formu komunikace (email a internet), neboť i velká část administrace dotace probíhá přes elektronické prostředí. Tento způsob navíc šetří dotazovanému čas i peníze.

Na druhou stranu nevýhodou může být, že se email jednodušeji ztratí mezi ostatními zprávami (nebo dokonce může být odfiltrován jako spam). Tento nedostatek byl do jisté míry kompenzován tím, že byly dotazníky odeslány po určité době podruhé – těm respondentům, kteří na předchozí výzvu nereagovali.

V OPŽP Prioritní osa 3 bylo k červenci 2011 schváleno celkem 1932 projektů<sup>22</sup>. Někteří žadatelé však žádali o dotaci pro více projektů najednou. Celkem bylo tedy registrováno 1109 žadatelů. Jejich projekty jsou však v různé fázi rozpracovanosti. Proto byli z celkového počtu žadatelů dále vybráni ti, kteří mají projekt alespoň ve

---

<sup>22</sup> Viz [www.opzp.cz](http://www.opzp.cz)



fázi **realizace** (byly tedy vyloučeny projekty, které byly prozatím jen schváleny k financování). U těchto projektů je jednak velká pravděpodobnost, že byly nebo v blízké budoucnosti budou dokončeny, a také je u nich „co zkoumat“, tedy jsou v procesu administrace pokročilé.

Takto nadefinovaných žadatelů bylo celkem 327. Dotazník byl rozeslán celkem **318 žadatelům** – u zbylých se nepodařilo získat kontaktní údaje nebo byli již předmětem osobních rozhovorů. Celkem se vrátilo **94** kompletně vyplněných dotazníků.

V programu EKO-ENERGIE prozatím (podzim 2011) proběhly tři výzvy. Třetí výzva však byla teprve vyhodnocena a podpořené projekty byly jen v úvodní části realizace (z hlediska administrace dotace). V prvních dvou výzvách bylo realizováno (nebo s velkou pravděpodobností bude realizováno) celkem 448 projektů<sup>23</sup>. Dotazník byl rozeslán **135** žadatelům, u kterých se podařilo získat kontaktní údaje. Celkem se vrátilo **38** vyplněných dotazníků. Souhrnné údaje jsou uvedeny v tabulce níže (Tabulka 11)<sup>24</sup>.

**Tabulka 11 Počet odeslaných a vrácených dotazníků**

Program	Počet odeslaných dotazníků	Počet kompletních odpovědí	Návratnost (%)
OPŽP – Prioritní osa 3	318	94	30 %
OPPI – EKO-ENERGIE	135	38	28 %

Zdroj: autorka

Pro analýzu byly také použity odpovědi z rozhovorů, proto jsou souhrnná čísla respondentů v analýzách v kapitole 4 pak vyšší.

U programu Zelená úsporám ZÚ se nepodařilo získat seznamy příjemců dotace<sup>25</sup>. Proto nemohl být v tomto případě dotazníkový průzkum realizován. Počet schválených žádostí se pohybuje v řádech desetitisíců (ke konci roku 2011 to bylo 75 318 žádostí), počet skutečně realizovaných projektů zatím není znám, ale ke konci roku 2011 byla žádost proplacena pro 47 348 žádostí (SFŽP 2012).

Podrobná charakteristika vzorku dotazovaných ve srovnání s celou populací je uvedena v příslušných podkapitolách v rámci prezentace výsledků výzkumu (kapitola 4.1.3 pro Prioritní osu 3 OPŽP a kapitola 4.2.3 pro program EKO-ENERGIE OPPI).

<sup>23</sup> Viz kapitola „Efekty Prioritní osy 3 – Ex- ante vyhodnocení I. a II. výzvy programu EKO-ENERGIE“.

<sup>24</sup> Návratnost dotazníků se v podobných případech běžně pohybuje kolem 10 % (Vávrová 2012). Proto je 30% návratnosti možné považovat za velmi úspěšnou.

<sup>25</sup> V tomto ohledu stojí za poznámku, že v rámci programu Zelená úsporám nebyla od začátku programu (v dubnu 2009) do zimy 2011 zveřejněna ani jedna výroční zpráva o fungování a efektech programu.

### 3.6.4 Omezení

#### *Rozhovory*

Limitací rozhovorů je výběr respondentů, tedy možnost udělat jen omezené množství rozhovorů. Jak bylo ale uvedeno výše, respondenti byli vybráni tak, aby reprezentovali strukturu celé populace v důležitých parametrech, kterými jsou typ opatření, typ žadatele a velikost dotace.

U dvou rozhovorů, vedených s příjemci dotace v programu EKO-ENERGIE byl přítomen zástupce Zprostředkujícího subjektu. Tento fakt mohl vést ke zkreslení odpovědí respondentů.

#### *Dotazníky*

Hlavními limity výzkumu je u zvolené metody jistě návratnost dotazníků a také s tím spojená charakteristika vzorku odpovědí v porovnání s celou populací. Jak bylo uvedeno výše, návratnost dotazníků je 30 % respektive 28 %, což znamená v prvním případě 94 odpovědí a ve druhém 38. Kvantitativní závěry tak budou ovlivněny chybou, vyplývající z velikosti vzorku<sup>26</sup>. Odpovědi navíc nebyly získány prostřednictvím náhodného výběru, a tedy možnost extrapolace výsledků na celou populaci žadatelů může být tímto také omezena. Omezení a důsledky vyplývající z velikosti vzorku a metody jeho získání jsou dále diskutovány v kapitole 5.

Vzhledem k tomu, že některé úkony proběhly již před několika lety, je pro respondenty někdy obtížné zpětně některé údaje dohledat nebo odhadnout. Navíc si v naprosté většině případů nevedou evidenci času stráveného na daném projektu.

U OPŽP jsou příjemci často obce, kde osobou zodpovědnou za administraci dotace je starosta či starostka obce. Vzhledem k tomu, že některé projekty proběhly i před dvěma lety, je možné, že se mezi tím vyměnily osoby na této pozici a tedy noví starostové a starostky nejsou schopni dotazník a příslušné údaje vyplnit.

Pro program Zelená úsporám nebylo možné provést dotazníkový průzkum, neboť neexistuje veřejně dostupný seznam žadatelů a příjemců dotace. Výsledky se tak opírají jen o kvalitativní rozhovory.

#### *Etika výzkumu*

U respondentů dotazníkového průzkumu i polostandardizovaných rozhovorů byla zachována jejich anonymita.

---

<sup>26</sup> Pozn. Požadovaná velikost vzorku ale nezávisí na velikosti celé populace. (Viz např. Disman 2002)

### 3.7 Analýza dat

Data z dotazníkového šetření byla zpracována v prostředí programu Microsoft Excel. Data byla před dalším zpracováním očištěna o extrémní hodnoty<sup>27</sup> a o neúplné dotazníky.

Respondenti v dotazníkovém šetření vybírali z možností uvedených jako rozpětí. Pro analýzu, ve které bylo potřeba získat konkrétní číslo, byly tyto údaje kódovány namísto rozpětí prostřednictvím středu daného intervalu. Pokud tedy například respondent zaškrtnl pole 11-20 hodin, bylo pro další analýzu použita hodnota 15 hodin. Sečtením těchto hodnot pak dostaneme výsledný celkový čas, který respondent strávil administrací dané dotace.

Údaje z dotazníku umožňují také podrobněji analyzovat čas strávený jednotlivými fázemi procesu. Pro každou fázi procesu administrace byly provedeny analýzy četnosti, které umožňují pro každou fázi administrace dotace zobrazit, jaké časové rozmezí je mezi respondenty nejvíce zastoupeno (v absolutní a relativním vyjádření).

Odhadnutá celková doba, kterou respondenti strávili administrací dotace, byla dále přepočtena na peněžní jednotky prostřednictvím celkových nákladů práce<sup>28</sup>.

$$N_{\xi} = H \times N_p \quad (1)$$

kde  $N_{\xi}$  = náklady na čas strávený s administrací dotace [Kč]

$H$  = čas strávený s administrací dotace [hod]

$N_p$  = celkové náklady práce [Kč/hod]

K těmto nákladům pak byly přičteny náklady na externí služby spojené s administrací dotace. V tomto případě respondenti nerozlišovali náklady podle jednotlivých služeb, ale uváděli celkovou hodnotu nákladů (respektive rozpětí) za všechny služby dohromady.

Součet nákladů na externí služby a nákladů na čas samotných pracovníků dané organizace (respondentů) pak dá **celkové vyvolané náklady** na administraci dotace v dané organizaci.

$$VN = N_{\xi} + N_e \quad (2)$$

kde  $VN$  = vyvolané náklady příjemce dotace [Kč]

---

<sup>27</sup> Očištění o extrémní hodnoty umožňuje například tzv. Box-and-Whisker Plot, jež identifikuje vzdálené hodnoty, jež by mohly znehodnotit analýzu. (Arltová a kol. 2004).

<sup>28</sup> Celkovými náklady na práci zahrnují mzdy a platy (včetně naturální mzdy započtené do výdělku), náhrady mzdy za neodpracované hodiny, sociální požitky, sociální náklady a výdaje (zákonné a dobrovolné), personální náklady, daně a dotace související se zaměstnáváním lidí. (ČSÚ 2011)

$N_e$  = náklady na externí služby spojené s dotací [Kč]

V návaznosti na rešerši literatury a také na odpovědi respondentů předpokládám, že celá administrace projektu a udělení dotačních prostředků proběhne během jednoho roku<sup>29</sup>. Možnost, při které je administrace dotace rozložena do dvou a více let, je podrobněji rozebrána v závěrečné diskusi výsledků.

Pro podrobnější charakteristiku vzorku jsem využila standardní popisné charakteristiky úrovně (analýza četnosti, průměr, medián) a charakteristiky tvaru rozdělení (šikmost rozdělení). Analýza četnosti a její zobrazení do grafu je jednou ze základních možností zpracování statistických údajů. Poskytuje informaci o počtu jednotek v každé kategorii. Grafické znázornění četností také umožňuje zjistit rozdělení vzorku, tedy např. případnou bimodalitu, kdy má rozdělení dva vrcholy (2 modusy – nečastější obměny znaku vzhledem ke svému okolí). Průměr je nejběžnější charakteristika míry úrovně (polohy), její nevýhodou však je, že je ovlivnitelná extrémními hodnotami. Proto jako další, doplňující charakteristikou používám medián, který rozděluje vzorek na dvě stejně velké části (50. percentil) a nezávisí na odlehlých hodnotách.

Analýza šikmosti pak umožňuje srovnat stupeň koncentrace malých hodnot se stupněm koncentrace velkých hodnot, tedy stupeň symetrie či asymetrie rozdělení (Arltová a kol. 2004).

Vyvolané náklady byly dále vztaženy k celkové výši poskytnuté dotace tak, aby bylo možné porovnat různě velké projekty. Výsledkem je procentuální vyjádření vyvolaných nákladů ve vztahu k výši poskytnuté dotace.

$$vn_r = \frac{VN}{D} \times 100\% \quad (3)$$

kde  $vn_r$  [%] = vyvolané náklady jako procento poskytnuté dotace [%]

$D$  = poskytnutá dotace na projekt [Kč]

Na základě poznatků z odborné literatury (viz. Michaelowa a kol. 2003) byla dále zkoumána závislost výše vyvolaných nákladů (jako % poskytnuté dotace) na výši poskytnuté dotace na daný projekt. Závislost těchto dvou proměnných (kde výše dotace je nezávisle proměnná a výše transakčních nákladů je závisle proměnná), zkoumáme pomocí regresní analýzy. Cílem regresní analýzy je nalezení vztahu mezi vysvětlovanou (závisle proměnnou) a vysvětlující (nezávisle) proměnnou (nebo proměnnými).

---

<sup>29</sup> Jedinou aktivitou, která zcela určitě musí probíhat v následujících letech jsou monitorovací a závěrečné zprávy. Tyto aktivity však zabírají zcela marginální objem času a nákladů oproti ostatním aktivitám souvisejícím s podáním žádosti, že od nich ve smyslu nutnosti diskontování lze abstrahovat.

Kvalitu regresního modelu (tedy do jaké míry vybraná regresní funkce vysvětluje vztah vybraných proměnných) určuje například koeficient determinace  $R^2$ , který udává, jakou část celkové variability pozorovaných hodnot lze vysvětlit daným regresním modelem – tedy procento, jakým je rozptyl hodnot závisle proměnné veličiny vysvětlen změnami hodnot nezávisle proměnné veličiny. Koeficient nabývá hodnot z intervalu  $<0;1>$  (Jarošová a Pecáková 2004).

Pokud vybereme lineární závislost, lze její těsnost zkoumat za pomoci korelačního koeficientu. Korelační koeficient měří těsnost lineárního vztahu mezi dvěma proměnnými. Koeficient nabývá hodnot z intervalu  $<-1;1>$ . Obecně čím blíže je hodnota k 1 nebo -1, tím lépe daný model vysvětluje variabilitu pozorovaných hodnot (Jarošová a Pecáková 2004)<sup>30</sup>.

Minimální hladina významnosti (p-value) pak umožňuje posoudit, zda je daná proměnná v modelu oprávněná a tedy významnost vztahu mezi proměnnými. Je-li hodnota  $p < 0,05$ , lze tvrdit, že na 95% hladině významnosti existuje mezi proměnnými vztah (Jarošová a Pecáková 2004). S regresní analýzou ještě souvisí střední absolutní odchylka, jež vyjadřuje průměrnou absolutní chybu prognózy oproti skutečnosti.

Statistická analýza dat popsaná výše byla provedena v prostředí programu Statgraphics.

**K vyvolaným nákladům úspěšných žadatelů je dále potřeba přičíst vyvolané náklady, které vznikají neúspěšným žadatelům o dotaci.** Hodnota těchto nákladů byla odhadnuta na základě údajů o úspěšnosti a neúspěšnosti podaných žádostí v %. U neúspěšných žadatelů pak byly jejich vyvolané náklady odhadnuty na základě údajů poskytnutých oslovenými úspěšnými žadateli. U neúspěšných žadatelů byly započítány jen náklady související s podáním žádosti. Vztah pro celkové vyvolané náklady dotačního programu má pak tedy následující podobu:

$$VN_C = VN_r \times D_C + VN_N \times P \times D_C \text{ [Kč]} \quad (4)$$

kde  $VN_C$  = celkové vyvolané náklady dotačního programu [Kč]

$VN_N$  = vyvolané náklady neúspěšných žadatelů jako podíl na požadované dotaci [%]

$D_C$  = celková alokace na projekty dotačního programu [Kč]

$P$  = poměr počtu neúspěšných žadatelů k úspěšným [%]

---

<sup>30</sup> Důležitá je však v tomto ohledu ještě tzv. kritická hodnota, jež představuje kvantil na zvolené hladině významnosti příslušného rozdělení pravděpodobnosti testového kritéria. V případě testování lineární nezávislosti má testové kritérium symetrické Studentovo nebo normální rozdělení pravděpodobnosti. Nulovou hypotézu o lineární nezávislosti mezi endogenní a exogenní proměnnou na zvolené hladině významnosti zamítáme, pokud je hodnota testového kritéria vyšší než kritická hodnota, pak přijímáme alternativní hypotézu o závislosti proměnných (Zmatlík 2012).

Stejně tak lze pak vztáhnout celkové vyvolané náklady na celkovou alokaci celého programu:

$$vn_{Cr} = \frac{VN_C}{D_C} \times 100 [\%] \quad (5)$$

kde  $vn_{Cr}$  = celkové vyvolané náklady jako procento celkové alokace dotačního programu

**Administrativní náklady dotačního programu** vychází z nákladů na technickou asistenci programů. Jedná se o finanční prostředky, které jsou v rámci daného programu vyhrazeny na administrativní zajištění chodu programu. Administrativní náročnost programu je pak vyjádřena jako podíl nákladů na technickou asistenci na alokaci daného programu na podporu projektů.

$$AI = \frac{AN}{D_C} \times 100 [\%] \quad (6)$$

kde  $AI$  = administrativní náročnost programu [%]

$AN$  = administrativní náklady programu (technická asistence) [Kč]

$D_C$  = celkový objem alokované dotace [Kč]

**Celkové transakční náklady** programu jako podíl na celkové alokaci programu (v procentech) se pak vyjádří sečtením podílu celkových vyvolaných a administrativních nákladů z předchozích vztahů:

$$TN_r = VN_{Cr} + AI [\%] \quad (7)$$

kde  $TN_r$  = transakční náklady jako podíl na celkové dotaci [%]

### 3.8 Hodnocení efektivnosti analyzovaných programů

Primárním zaměřením této disertační práce jsou transakční náklady. Ty jsou však dále zasazeny do kontextu celého dotačního programu, respektive hodnocení jeho celkové efektivnosti. Ačkoli to není hlavním cílem této disertační práce, jsou zde navrženy i postupy výpočtu celkové efektivnosti hodnocených dotačních programů.

Efektivnost obecně znamená vztah mezi účinkem daného programu (v mém případě úspora energie, výroba energie z obnovitelných zdrojů či úspora emisí CO<sub>2</sub>) a nákladů projektů (tedy v mém případě alokace daného programu a jeho transakční náklady) (Fialová 2010).

Kritériem je buď dosažení daného očekávaného efektu s minimem nákladů, nebo maximalizace efektů s danými náklady. Druhý způsob je relevantní právě pro hodnocení efektivnosti určitého dotačního (respektive obecně veřejného) programu,

v rámci nějž existuje omezená výše prostředků a snahou je právě maximalizovat s danými prostředky kýžené efekty.

Tato práce využívá pro hodnocení celkové efektivnosti programů metodu měrného efektu, která umožňuje do hodnocení zahrnout i transakční náklady. Metoda měrného efektu je založena na nalezení „společného jmenovatele pro jednotlivé efekty vyvolané programem“ (Geuss 2011). Díky tomuto společnému jmenovateli je pak možné jednotlivé hodnocené projekty nebo programy porovnat.

Jako společný jmenovatel jsem zvolila emise CO<sub>2</sub>. Díky přepočtu přínosů projektů na emise CO<sub>2</sub> lze porovnat jinak obtížněji srovnatelné projekty, které se týkají tak různých oblastí, jako jsou úspory energie, nebo například rozvoj užití obnovitelných zdrojů energie (v rámci nich pak různé druhy OZE, jako vodní elektrárny či biomasa a bioplyn) (Geuss 2011).

Na základě vypočtených transakčních nákladů a ex-ante vyhodnocení přínosů jednotlivých analyzovaných programů je vypočten měrný efekt nákladů veřejného sektoru snížení emisí CO<sub>2</sub> pro jednotlivé analyzované programy. Vzorec pro výpočet měrného efektu nákladů veřejného sektoru je uveden níže:

$$ME = \frac{\sum_{t=1}^T \frac{(1 + TN_{rt}) \times D_{ct}}{(1 + r_1)^t}}{\sum_{t=1}^T \frac{E_t}{(1 + r_2)^t}} \quad [Kč/t \text{ CO}_2] \quad (8)$$

kde ME = měrný efekt nákladů veřejného sektoru na snížení CO<sub>2</sub> [Kč/t CO<sub>2</sub>]  
E<sub>t</sub> = roční snížení emisí CO<sub>2</sub> t CO<sub>2</sub>  
r<sub>1</sub> = diskont pro náklady programu (dotace a transakční náklady)  
r<sub>2</sub> = diskont pro přínosy projektu  
T = doba životnosti opatření, na něž je poskytnuta dotace a jež přináší efekty E [roky]

V této disertaci se zabývám operačními programy, jež poskytují pouze investiční dotaci na podporované projekty. Vzhledem k tomu, že tato část tvoří jen menší část disertace, předpokládám zjednodušeně, že veškeré administrativní úkony probíhají v rámci jednoho roku. To znamená, že podání žádosti, její vyhodnocení, realizace projektu a proplacení žádosti o platbu proběhne v jednom roce. V realitě však tyto úkony často (ačkoli ne vždy) trvají i dva roky. Dá se však předpokládat, že zkrácení nebude v tomto případě významné.

Stejně tak je zanedbán pro účely výpočtu fakt, že žadatel ještě několik let po skončení projektu podává monitorovací zprávy. Ty však tvoří jen nepatrnou část vyvolaných a administrativních nákladů programu a lze je tedy také zanedbat a zahrnout do ročního výpočtu.

V metodice je však toto rozdělení třeba brát do úvahy. Zejména, pokud se jedná o jiný typ programu, v němž jsou náklady spojené s podporou projektu rozloženy jasně do více let, například v případě provozní dotace.

### 3.8.1 Volba diskontu

Volba diskontu je poměrně komplikovanou záležitostí. Časová hodnota peněz, jíž diskont vyjadřuje, je rozdílná jak pro různá odvětví, tak i pro různé subjekty v daném odvětví. V této disertaci jsou hlavními subjekty veřejný sektor a soukromí podnikatelé z řad malých a středních podniků (do menší míry pak také domácnosti).

Veřejný sektor vystupuje ve dvou rolích:

- Jako příjemce dotace – oprávněný žadatel v Operačním programu Životní prostředí
- Jako poskytovatel dotace – všechny analyzované dotační programy

Malé a střední podniky jsou hlavními příjemci dotaci v Operačním programu Podnikání a inovace.

Ve veřejném sektoru není snadné stanovit časovou hodnotu peněz, respektive související hodnotu opportunity cost<sup>31</sup>. Jako přibližná hodnotu udává například Geuss (2011) hodnotu úrokové sazby pro státní dluhopisy České republiky, ovšem bez bližšího popisu (například o době splatnosti).

Odhad diskontní sazby pro podnikatelský sektor je ještě složitější, protože příjemci dotace pocházejí z velmi různorodých sektorů podnikání od výrobních podniků přes podniky služeb. I velikost podnikatelských subjektů se liší – od živnostníků, přes společnosti s ručením omezeným až po akciové společnosti.

V tomto případě poslouží jako vodítko metodika hodnocení finanční realizovatelnosti projektů, kterou připravila agentura CzechInvest (CzechInvest 2008) jako součást a jedno z kritérií hodnocení projektů, které má za cíl vypočítat na základě údajů z připravovaného projektu možnost jeho realizace. Kalkulačka finanční realizovatelnosti projektů používá jednotnou diskontní sazbu ve výši 3,07 %. Metodika byla připravena ve spolupráci s Hospodářskou komorou Praha a měla by tedy odrážet jak teoretické, tak praktické faktory (Geuss 2011).

Další otázkou je stanovení diskontu pro přínosy daných dotačních programů, tedy emise CO<sub>2</sub> (respektive úspory energie či výrobu energie z obnovitelných zdrojů). Zde se často užívá tzv. společenská diskontní sazba, která vyjadřuje časovou hodnotu společensky přínosných projektů. O výši společenské diskontní sazby se vedou dlouhé

---

<sup>31</sup> Opportunity cost, neboli cena nejlepší nevyužití příležitosti, vyjadřuje to, že výběrem jedné z možností se subjekt vzdává možnosti využít jinou alternativu. Tato nevyužitá alternativa je pro něj nákladem (Fialová 2010).



akademické debaty, trendem v posledních letech se však zdá být užití spíše nižších hodnot (Harrison 2010).

Například Sternova zpráva uvažuje diskont pro nástroje na snižování emisí skleníkových plynů ve výši 1,4 % (Cole 2007). Garnaut (2008) ve své zprávě pro australskou vládu využívá diskont ve výši 1,35 % - 2,65 % pro projekty na snižování emisí skleníkových plynů. The United States Environmental Protection Agency doporučuje využívat diskont ve výši 2 – 7 % a dokonce žádný diskont pro mezigenerační projekty (Harrison 2010).

V české literatuře se touto problematikou zabývá například Beranovský a kol. (2003). Ti obecně poukazují na dvě možnosti: diskontovat a nediskontovat environmentální přínosy projektů. V prvním případě je argument ten, že pokud diskontováním přiřadíme vyšší váhu (např.) snížení emisí v prvních letech projektu, vede to k výběru projektů, které vedou k rychlejším efektům (a tedy například k rychlejšímu plnění mezinárodních závazků. Otázkou je však, stejně jako v mezinárodních studiích, výše volba diskontu. Ve druhém případě (nediskontování) se pak použije pouze celkový efekt za dobu životnosti projektu (jako aritmetický součet přínosů jednotlivých let). Argumentem podle autorů je, že v časovém horizontu klimatických změn je rozložení efektů v rámci doby životnosti hodnocených projektu (15 – 25 let) nepodstatné.

Vzhledem k výše uvedenému byl pro účely této disertace pro přínosy projektů zvolen diskont tak, jak jej využívá Sternova zpráva, tedy 1,4 %. Co se týká nákladů na dotaci, je třeba rozlišovat podle typu žadatele. Pro program EKO-ENERGIE, v němž jsou žadatelé převážně malí a střední podnikatelé, byla zvolena hodnota diskontu 3,07 % podle metodiky CzechInvest (CzechInvest 2008). Pro veřejný sektor pak průměrný výnos 5letého kuponového dluhopisu ve výši 2,76 % (MF 2012).

### **3.8.2 Doba životnosti opatření**

Dalším důležitým aspektem hodnocení měrného efektu je doba životnosti jednotlivých opatření. Výpočty měrného efektu obsažené ve Výroční zprávě programu Zelená úsporám (SFŽP 2011c) počítají s jednotnou dobou 15 let pro všechny typy opatření. To však může vést k nepřesným výpočtům, jež neberou v úvahu fakt, že různá opatření mají různou dobu životnosti a tedy přinášejí různé celkové efekty.

V rámci programů analyzovaných v této disertaci jsou podporované různé typy opatření. Jedná se zejména o zateplení objektů, technologická opatření pro zvyšování energetické efektivity (nejčastěji výměna kotle respektive rekonstrukce topné soustavy) a rozvoj obnovitelných zdrojů energie (nejčastěji malé vodní elektrárny a

biomasa a bioplyn)<sup>32</sup>. Pro každý typ opatření tak byl výpočet proveden pro různou dobu životnosti daného opatření tak, aby byly výsledky mezi sebou srovnatelné.

Pro účely této disertace byly zvoleny následující doby životnosti (Tabulka 12):

**Tabulka 12 Doba životnosti nejčastějších opatření podporovaných analyzovanými programy OPPI a OPŽP**

Opatření	Doba životnosti	Zdroj/reference
Zateplení	25 let	Zahradník 2012
Technologická opatření	20 let	ČSN EN 15459
Malé vodní elektrárny	30 let	ERÚ 2012
Biomasa, bioplyn	20 let	ERÚ 2012

Zdroj: autorka

U zateplení závisí doba životnosti na kvalitě provedení a kvalitě využitých materiálů. V tom případě se doba životnosti pohybuje v rozmezí 20 - 25 let. Samotní výrobci udávají dobu životnosti až 35 let a při výpočtech nákladového optima pro účely implementace směrnice o energetické náročnosti budov (Evropská unie 2010) se počítá s životností zateplení 30 let (Zahradník 2012). Pro účely disertace tak byla zvolena umírněná hodnota, tedy 25 let.

Dobu životnosti kotlů udává technická norma ČSN EN 15459 - Energetická náročnost budov - Postupy pro ekonomické hodnocení energetických soustav v budovách. Podle této normy je doba technické životnosti kotlů 20 let.

Doba životnosti jednotlivých obnovitelných zdrojů energie pak vychází z oficiální metodiky Energetického regulačního úřadu pro výpočet podpory obnovitelných zdrojů energie (ERÚ 2012).

<sup>32</sup> Podrobněji viz kapitoly 4.1.1 a 4.2.1 a příslušné přílohy.

## 4 Struktura a výše transakčních nákladů programů na podporu energetické efektivity

Cílem této práce bylo zjistit strukturu a výši transakčních nákladů vybraných programů na podporu energetické efektivity v České republice. Na základě metodiky (kap. 3) byly zvoleny dva hlavní programy, a to Operační program Životní prostředí, Prioritní osa 3 – Udržitelné využívání energie a Operační program Podnikání a inovace, program EKO-ENERGIE. Částečné výstupy jsou k dispozici i pro Program Zelená úsporám, ale tento výzkum byl limitován dostupností dat týkajících se konkrétních žadatelů.

Hlavní výstupy a zjištění jsou uvedeny v následujících kapitolách – v každé části je nejprve podrobně popsán proces administrace dotace a dále jsou analyzovány vyvolané náklady příjemců dotace. Na závěr jsou také vyhodnoceny administrativní náklady orgánů, které mají na starost dané dotační tituly.

### 4.1 Operační program Životní prostředí – Prioritní osa 3 Udržitelné využívání energie

#### 4.1.1 Stručný popis programu<sup>33</sup> a očekávaných přínosů

Operační program Životní prostředí (OPŽP) je druhým největším operačním programem v České republice. Celkově je v programovacím období 2007 – 2013 z fondů EU vyčleněno téměř 5 miliard eur (přesněji 4,92 miliard), což je 18 % veškerých prostředků, určených z těchto fondů pro Českou republiku. Dalších asi 870 milionů eur bude poskytnuto z národních zdrojů tak, aby byla zachována 15% míra spolufinancování (MŽP 2008).

Hlavním cílem OPŽP je „zlepšování kvality životního prostředí jako základního principu udržitelného rozvoje“ (MŽP 2008). Jedním ze specifických cílů, relevantních pro účely této práce, pak je *využití obnovitelných zdrojů energie a úspory energie*.

**Řídícím orgánem** OPŽP je Ministerstvo životního prostředí České republiky (MŽP). Ministerstvo deleguje vybrané pravomoci spojené s administrací programu na tzv. **Zprostředkující subjekt**, jímž je pro období 2007 – 2013 Státní fond životního prostředí České republiky (SFŽP).

Dalšími subjekty, zapojenými do administrace programu, jsou Monitorovací výbor, pověřený dohledem nad celým programem a Řídící výbor, který je poradním orgánem Řídícího orgánu OPŽP, tedy MŽP.

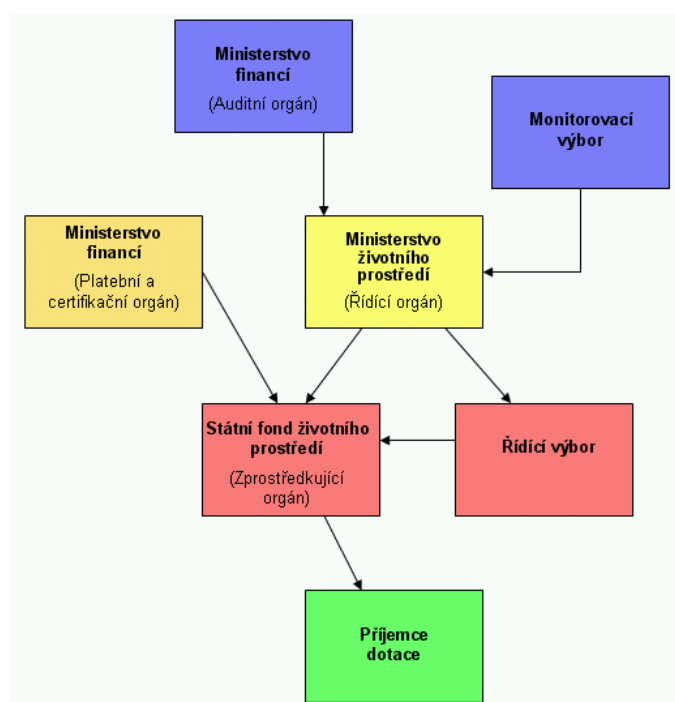
---

<sup>33</sup> Podrobný popis programu je v Příloze 2.

Financování projektů dále prochází přes **Platební a certifikační orgán (PCO)** Ministerstva financí ČR, který provádí správu finančních toků mezi Evropskou komisí a Řídicími orgány jednotlivých operačních programů. Funkci PCO zastává Národní fond Ministerstva financí. Auditní orgán pak metodicky řídí a koordinuje výkon celého systému finanční kontroly. Výkonem funkce **auditního orgánu** bylo pověřeno Ministerstvo financí - odbor Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu (SPŽP 2011a).

Zjednodušené schéma řízení OPŽP znázorňuje Obrázek 5.

**Obrázek 5 Zjednodušené schéma řízení OPŽP**



Zdroj: autorka

OPŽP dále poskytuje podporu žadatelům prostřednictvím svých regionálních center, telefonní linky a dalších komunikačních nástrojů.

#### **4.1.1.1 Podporované oblasti**

OPŽP je rozdělen celkem na 8 prioritních os. Pro účely této práce jsou relevantní dvě osy, a to Prioritní osa 3 Udržitelné využívání zdrojů energie a Prioritní osa 8 Technická pomoc Fondu soudržnosti.

**Prioritní osa 3 Udržitelné využívání zdrojů energie** se dále dělí na dvě oblasti podpory a pět podoblastí. Oblast 3.1 je zaměřena na využití obnovitelných zdrojů energie, oblast 3.2 na realizaci opatření vedoucích k úsporám energie (Tabulka 13).

**Tabulka 13 Prioritní osa 3 - oblasti podpory**

Název osy	Oblast podpory	Podoblast
Udržitelné využívání zdrojů energie	3.1 Výstavba nových zařízení a rekonstrukce stávajících zařízení s cílem zvýšení využívání OZE pro výrobu tepla, elektřiny a kombinované výroby tepla a elektřiny	Výstavba a rekonstrukce zdrojů <i>tepla</i> využívajících OZE
		Výstavba a rekonstrukce zdrojů <i>elektřiny</i> využívajících OZE
		Výstavba a rekonstrukce zdrojů pro <i>kombinovanou výrobu elektrické energie a tepla</i> využívajících OZE
	3.2 Realizace úspor energie a využití odpadního tepla	Realizace úspor energie Využívání odpadního tepla

Zdroj: MŽP 2008, upraveno autorkou

Z celkové alokace OPŽP je na Prioritní osu 3 vyčleněno necelých 14 %. Celkové zdroje na tuto Prioritní osu tedy dosahují 792 milionů eur za celé programovací období 2007-2013.

**Prioritní osa 8 Technická pomoc** je pro účely této práce důležitá proto, že slouží k financování správy a administrativního zajištění programu. Výdaje na tuto prioritní osu tak odpovídají (i když ne zcela) administrativním nákladům OPŽP. Technická pomoc programu představuje necelá 3 % celkové alokace (2,91 %). Celkové zdroje na Technickou pomoc tedy dosahují 168 milionů eur.

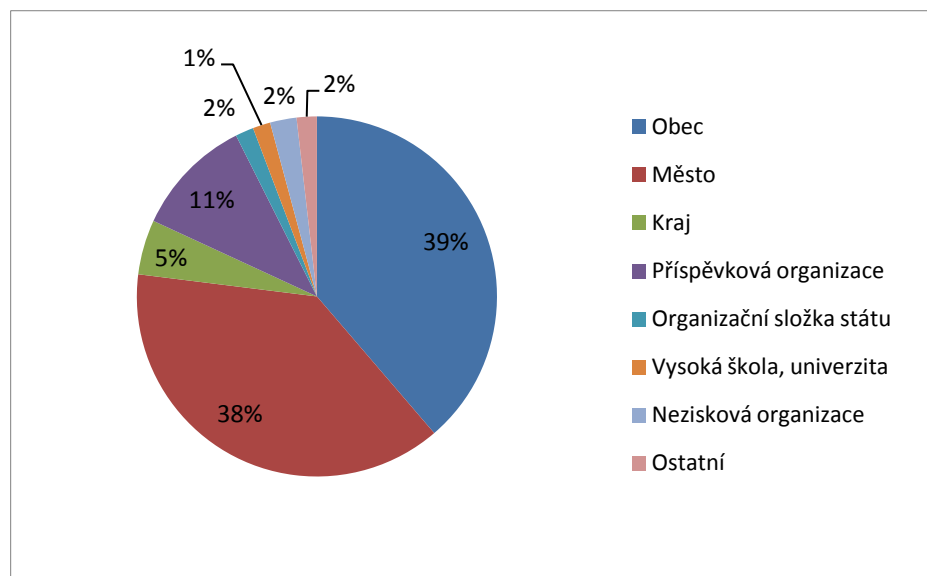
#### **4.1.1.2 Oprávnění žadatelé pro Prioritní osu 3**

Příjemci dotace pro Prioritní osu 3 OPŽP mohou být města, obce, kraje či stát<sup>34</sup> a jejich příspěvkové organizace či organizační složky. Dále pak mohou dotaci získat veřejné a vysoké školy a obecněji neziskové organizace (například obecně prospěšné organizace, církevní společnosti, veřejné výzkumné instituce, sdružení a další) a obchodní společnosti, které jsou ze 100 % vlastněny veřejnoprávními subjekty (např. obcemi).

Jak vyplývá ze seznamu příjemců dotace, aktualizovanému k 18. 07. 2011, většina příjemců dotací v rámci Prioritní osy 3 OPŽP jsou města, obce, kraje a jejich příspěvkové organizace. Tyto čtyři typy organizací dohromady představují 92 % všech dosavadních příjemců v této ose (Obrázek 6).

<sup>34</sup> Stát je z podstaty zastoupen pouze svými organizačními složkami či příspěvkovými organizacemi.

**Obrázek 6** Struktura příjemců podpory z Prioritní osy 3 OPŽP



Zdroj: OPŽP 2011, vytvořeno autorkou

Co se týká typu budov či zařízení, ve kterých jsou projekty realizovány, jednoznačně převládají školy (od mateřských po vysoké) a nemocniční a jiná zdravotní zařízení, ať už je právní forma takových zařízení jakákoli (většinou se ale jedná o organizace spadající přímo pod danou obec či město, nebo o příspěvkové organizace, v menší míře o obchodní společnosti).

#### **4.1.1.3** *Efekty prioritní osy 3 OPŽP - Ex-ante vyhodnocení*

K 18. červenci 2011 bylo v prioritní ose 3 schváleno celkem 1767 projektů od 1109 žadatelů. Z toho drtivá většina projektů spadá do oblasti podpory 3.2, tedy úspory energie (88,5 %). Naopak jen necelých 12 % projektů jsou projekty týkající se využití obnovitelných zdrojů energie tak, jak je to definováno v oblasti 3.1.

Ještě méně rovnoměrně mezi jednotlivé oblasti jsou rozloženy uznatelné náklady a tedy poskytnutá dotace. Zatímco celková výše schválené podpory projektů na podporu úspor energie (oblast 3.2) prozatím dosáhla přibližně 11 miliard Kč (93 % celkových uznatelných nákladů prioritní osy 3), pro oblast 3.1 je to necelých 785 milionů Kč (tedy jen necelých 7 % celkových schválených uznatelných nákladů).

Pokud tento poměr srovnáme s rozdělením původní plánované alokace (37 % oblast 3.1 a 63 % oblast 3.2), je vidět poměrně značný nesoulad mezi plánovanými a skutečnými dosavadními schválenými výdaji pro jednotlivé prioritní oblasti (Tabulka 14).

**Tabulka 14 Rozdělení alokace a projektů v Prioritní ose 3**

Oblast podpory	Počet projektů	Schválení ERDF/FS	podpora	Plánovaná alokace
3.1 „OZE“	11,5 %	6,7 %		37 %
3.2 „Úspory energie“	88,5 %	93,3 %		63 %

Zdroj: OPŽP (2011), MŽP (2008), upraveno autorkou

Alokované výdaje pro oblast podpory 3.2 tak byly k 18. 7. 2011 přečerpány o 4,5 %, zatímco u oblasti podpory 3.1 zbývalo v té době vyčerpat přes 87 % původní plánované alokace (SFŽP 2011b). Vzhledem k převisu poptávky v oblasti podpory 3.2 proto byla na 9. zasedání Monitorovacího výboru OPŽP schválena realokace finančních prostředků ve výši 3 mld. korun z oblasti podpory 3.1 do 3.2, což přinese další možnosti podpory zateplování veřejných budov (MŽP 2011). Rozložení prostředků tak lépe kopíruje zájem ze strany žadatelů a také umožňuje zvýšit podíl čerpání prostředků v prioritní ose 3.

Během let 2007 až 2011 proběhlo v rámci prioritní osy 3 - Udržitelné využívání zdrojů energie OPŽP 2007-2013 deset výzev (I., III., IV., X., XI., XVI., XVII., XVIII., XXVIII. a XXX.), v rámci nichž mohl žadatel získat investiční dotaci na realizaci projektů v Prioritní ose 3.

Podle SFŽP mělo do října 2011 celkem 1 130 projektů podepsanou smlouvu o podpoře. Z toho 63 projektů bylo z oblasti podpory 3.1 „OZE“, 87 projektů bylo z oblasti podpory 3.1 a 3.2 „kombinace zateplení a OZE“ a zdaleka nejvíce, 980 projektů bylo z oblasti podpory 3.2 „zateplení“.

Následující tři tabulky představují ex-ante vyhodnocení již realizovaných projektů, u nich došlo v období 2008 - říjen 2011 na základě informací SFŽP k podpisu smlouvy o podpoře. To znamená, že u těchto projektů je velká pravděpodobnost, že budou realizovány. Ex-ante vyhodnocení nezahrnuje schválené projekty v rámci posledních tří výzev (tedy XVIII., XXVIII. a XXX. výzvu). Vyhodnocení je provedeno na základě závazných a monitorovacích ukazatelů ze statistik a dat poskytnutých SFŽP v listopadu 2011.

Tabulka 15 ukazuje základní technicko-ekonomické parametry podpořených projektů OZE, které už mají podepsanou smlouvu o podpoře.

**Tabulka 15: Prioritní osa 3.1 Výstavba nových zařízení a rekonstrukce stávajících zařízení s cílem zvýšení využívání OZE pro výrobu tepla, elektřiny a kombinované výroby tepla a elektřiny (podepsaná smlouva o podpoře)**

Typ OZE	Počet projektů	Výroba elektřiny netto [MWh/rok]	Vyrobené teplo užitá pro vytápění [GJ/rok]	Způsobilé výdaje [tis. Kč.]	Dotace z OPŽP [tis. Kč]	Úspora emisí CO <sub>2</sub> [t/rok]	
CZT-kotel na biomasu	3	0	35 267	63 438	663	44 602 952	3 356
Solární kolektory	30	0	3 832	39 733	289	34 784 502	394
Tepelné čerpadlo	3	0	1 602	12 594	803	11 523 235	174
Tepelné čerpadlo+solární kolektory	3	0	1 340	14 418	065	12 658 876	233
Fotovoltaika	24	1 314	0	163 595	297	51 673 976	1 513
<b>Celkem</b>	<b>63</b>	<b>1 314</b>	<b>42 041</b>	<b>293 778</b>	<b>119 155</b>	<b>243 540</b>	<b>5 669</b>

Pozn. ZV = způsobilé výdaje  
Zdroj: Valentová, Honzík 2011

Tabulka 16 ukazuje základní technicko-ekonomické parametry podpořených projektů tzv. kombinací zahrnující zateplení a OZE.

**Tabulka 16: Kombinace prioritní osy 3.1 a prioritní osy 3.2 (podepsaná smlouva o podpoře)**

Typ kombinací	OZE	Počet projektů	Způsobilé výdaje [Kč]	Podpora z FS [Kč]	Celkové snížení CO <sub>2</sub> [t/rok]	Vyrobené teplo novým OZE [GJ/rok]	Úspora energie [GJ/rok]
CZT-kotel na biomasu	na	1	93 266 583	62 069 288	2 769	17 800	9 893
kotel na biomasu	na	27	181 869 904	114 332 479	2 545	9 872	14 309
odpadní teplo- rekuperační	solár	1	3 345 362	2 058 610	19	40	332
solár		12	168 100 950	103 487 603	1 276	2 817	19 732
tepelné čerpadlo		44	400 137 839	244 104 811	5 872	11 364	26 913
tepelné čerpadlo+solár		2	45 801 886	33 089 072	1 341	1 323	15 737
<b>Celkem</b>		<b>87</b>	<b>892 522 524</b>	<b>559 141 862</b>	<b>13 823</b>	<b>43 216</b>	<b>86 916</b>

Pozn: FS = Fond soudržnosti  
Zdroj: Valentová, Honzík 2011

Podpora z FS byla průměrně v případě této kategorie projektů 62,7%. Při započtení celkového spolufinancování ze SFŽP ve výši 19 970,438 tis. Kč je asi 65%.



V následující tabulce jsou představeny základní technicko-ekonomické parametry podpořených projektů prioritní osy 3.2 zahrnující realizace projektů úspor energie u nepodnikatelské sféry.

**Tabulka 17: Prioritní osa 3.2 Realizace úspor energie u nepodnikatelské sféry (podepsaná smlouva o podpoře)**

Počet projektů	Úspora energie [GJ/rok]	Náklady [tis. Kč]	Dotace FS [tis. Kč]	z Spolufinanc. SFŽP [tis. Kč]	Úspora emisí CO2 [t/rok]	Celková plocha zateplení [m <sup>2</sup> ]
980	827 869	11 372 829	6 174 193	349 888	65 853	3 640 717

Zdroj: Valentová, Honzík 2011

Národní indikativní cíl úspor energie pro rok 2016 na základě prvního Akčního plánu energetické účinnosti za ČR je stanoven ve výši asi 71 431 TJ/rok z celkové konečné spotřeby energie (KSE).

Realizace výše uvedených projektů by měla přinést roční úspory v KSE ve výši přibližně 915 TJ. Tato hodnota odpovídá asi 1,2 % indikativního cíle úspor na základě prvního Akčního plánu energetické účinnosti za ČR podle směrnice č. 2006/32/ES.

Realizace výše uvedených projektů výroby tepla z OZE by měla přinést navýšení roční netto výroby tepla z OZE o asi 85 257 GJ.

#### 4.1.2 Analýza procesu administrace dotace

Žádosti o dotaci jsou podávány na základě jednotlivých výzev programu. Od roku 2007 do července 2011 proběhlo na 30 výzev, Prioritní osa 3 byla v deseti z nich<sup>35</sup>. V rámci každé výzvy jsou žádosti přijímány až do určité výše objemu plánovaných výdajů, která přesahuje celkovou výši plánované alokace pro danou výzvu. Důvodem je, že ne všechny projekty budou na základě hodnocení doporučeny k podpoře.

Proces žádosti je do značné míry společný pro všechny oblasti podpory. Existují však odlišnosti, vyplývající ze zaměření jednotlivých os. V této kapitole je popsán proces žádosti pro projekty v Prioritní ose 3.

Veškerá komunikace mezi žadateli (a posléze příjemci) dotace a administrátory OPŽP (pokud není vyžadována listinná podoba) probíhá prostřednictvím elektronického informačního systému BENE-FILL. Hlavními kroky žadatele v procesu žádosti o dotaci jsou:

<sup>35</sup> V rámci I., III., IV., X., XI., XVI., XVII., XVIII., 28. a 30. výzvy se vyskytovala oblast podpory obsažená v prioritní ose 3.

- vyhledávání informací, studium hlavních dokumentů výzvy
- identifikace projektu, vyhledávání externího zpracovatele (zpracovatelů) žádosti<sup>36</sup>
- zpracování žádosti v elektronickém prostředí
- po kontrole ze strany SFŽP kompletnosti a doručení tištěné podoby žádosti (se všemi přílohami)

Povinné přílohy Prioritní osy 3 tvoří, kromě obvyklých povinných příloh právního či formálního charakteru (doklad o právní subjektivitě žadatele, výpis z katastru nemovitostí, a další) jsou zejména:

- Projektová dokumentace
- Energetický audit, respektive Energetický štítek obálky budovy (pokud není součástí auditu)
- Stanoviska příslušného krajského úřadu z hlediska potřeb životního prostředí
- Pro velké projekty (nad 25 mil EUR) je dále potřeba studie proveditelnosti, případně EIA (Environmental Impact Assessment)

**Hodnocení** žádostí probíhá ve dvou hlavních krocích: kontrola obecné a specifické přijatelnosti a vlastní hodnocení žádosti. Po doručení žádosti na podací místo a kontrole všech obecných náležitostí žádosti i náležitostí specifických pro danou Prioritní osu je projektu uděleno akceptační číslo. Poté jsou akceptované žádosti předmětem hodnocení na základě technických, environmentálních i ekonomických kritérií. Hodnocení provádějí externí hodnotitelé. Hodnocení jsou předložena Řídícímu výboru, který na základě výběrových kritérií navrhne Řídícímu orgánu projekty k podpoře. SFŽP dále musí schválit zadávací dokumentaci projektu (jejíž návrh je součástí žádosti) a v návaznosti na to řídicí orgán vydá **rozhodnutí o poskytnutí dotace**<sup>37</sup>, které zpětně Zprostředkující subjekt (SFŽP) oznámí žadateli, tedy nyní již příjemci dotace. V návaznosti na Rozhodnutí může začít realizace a financování akce<sup>38</sup>.

Při realizaci projektů musí příjemci dotace dodržovat požadavky programu a samozřejmě i požadavky legislativní. To se týká zejména vyhlašování veřejných soutěží. SFŽP je o každém kroku informováno prostřednictvím elektronické aplikace a může se výběrových řízení účastnit. SFŽP také schvaluje všechny dokumenty a znění výzvy pro zadávací řízení nad 200 000 Kč.

<sup>36</sup> Podle Ipsos Tambor (2010) si asi 70 % žadatelů celého OPŽP nechalo žádost zpracovat externím zpracovatelem, respektive jej minimálně konzultovalo.

<sup>37</sup> V případě organizačních složek státu se jedná o tzv. stanovení výdajů.

<sup>38</sup> Realizace akce může začít i dříve, kdykoli po akceptaci žádosti a jakmile je schválena zadávací dokumentace. Žadatel se však vystavuje riziku neschválení žádosti o podporu projektu.

Po přijetí Rozhodnutí následuje ještě krok **podpisu smlouvy** mezi SFŽP a příjemcem dotace. Součástí Smlouvy o poskytnutí podpory SFŽP ČR je také podrobný, položkový rozpočet (na rozdíl od agregovaného rozpočtu, přikládanému k žádosti o dotaci). Smlouva prochází schvalováním přes SFŽP, MŽP a poté je zaslána příjemci dotace. Teprve, jakmile je podepsaná smlouva zpět na SFŽP, je možné podávat žádosti o platbu.

Dotace je příjemci přiznána až na základě předložení a posouzení faktur. Faktury jsou předloženy projektovému manažerovi Fondu ke kontrole věcné a formální správnosti fakturace a nastavení způsobilých výdajů. Faktury jsou ke kontrole předkládány v listinné podobě (podepsané kopie) a zároveň do informačního systému BENE-FILL. Faktury musejí být doloženy rozpisem provedených prací.

Po formální kontrole pak příjemce připraví **žádost o platbu**, kterou předkládá finančnímu manažerovi Fondu. SFŽP pak na základě této kontroly poskytne příslušnou platbu na účet příjemci dotace. Dotace je vyplácena příjemci dotace na tzv. hlavní účet, jehož existence je doložena finančnímu manažerovi (příjemce podpory není povinen zřizovat zvláštní samostatný bankovní účet pro účely financování projektu.).

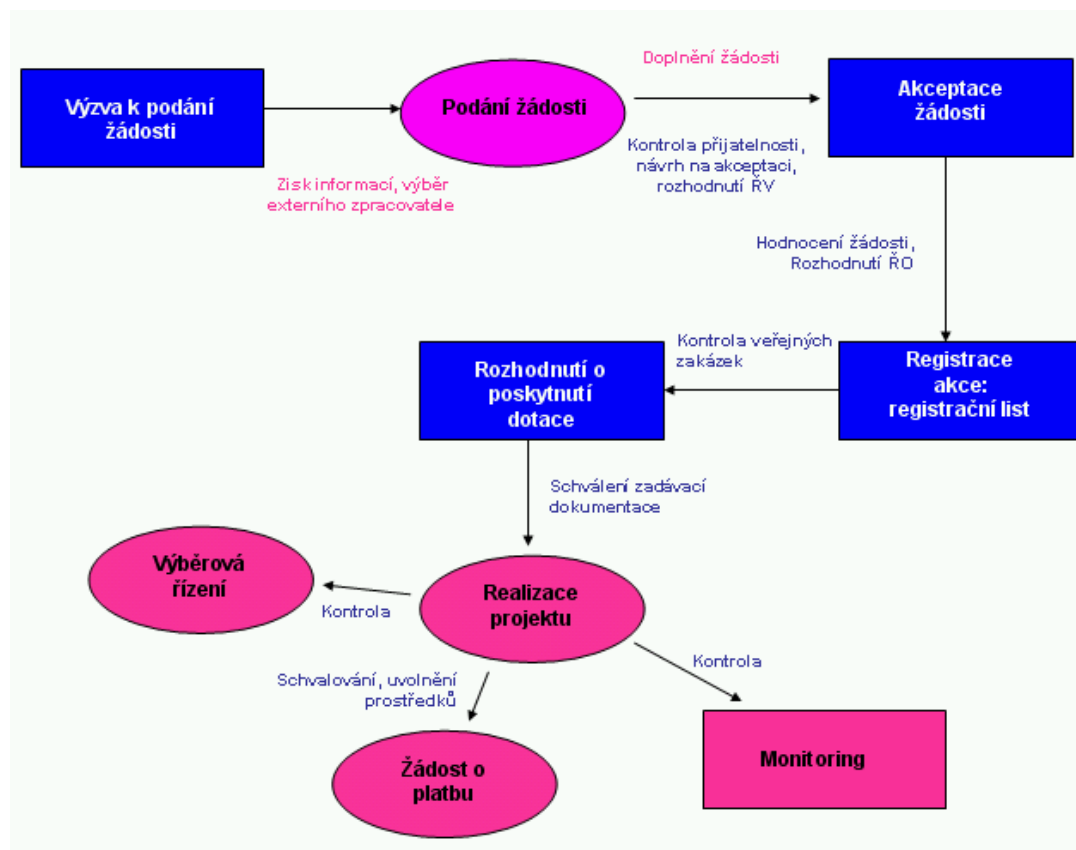
Platby jsou zpravidla prováděny průběžně podle postupu realizace projektu, jen u menších projektů (do 1 mil Kč) je platba provedena jednorázově po skončení projektu<sup>39</sup>. Čerpání prostředků musí příjemce dotace naplánovat v tzv. Finančně platebním kalendáři, který pak dále pravidelně aktualizuje. Podpora je na účet příjemce uvolňována do 30 pracovních dnů od data podání žádosti o platbu. Příjemce má možnost využít tzv. modifikovaných ex-ante plateb, kdy součástí žádostí o platbu mohou být i faktury zcela, nebo částečně neuhrazené s tím, že do 10 pracovních dnů od zaslání podpory příjemce dokládá fondu bankovním výpisem použití prostředků, a to jak v aplikaci BENE-FILL, tak v listinné podobě (více v Priorita 6/2010).

Zjednodušené schéma procesu administrace a realizace projektů ukazuje Obrázek 7.

---

<sup>39</sup> V případě organizačních složek státu se platba provádí přes příslušné kapitoly státního rozpočtu.

Obrázek 7 Zjednodušené schéma procesu administrace projektů



Zdroj: autorka

Pozn.: Schéma například nezahrnuje vracení a opravy vstupních informací. Fialově žadatel/příjemce, modře administrátor programu

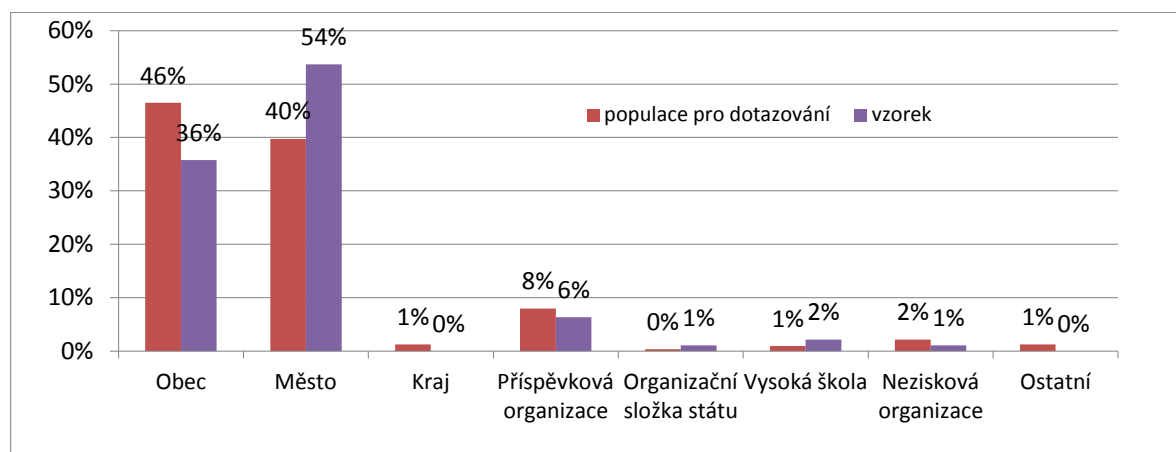
Během realizace projektu podává dále příjemce dotace pravidelné monitorovací zprávy, a to každé čtyři měsíce až do skončení projektu. Zprávy jsou podávány elektronicky prostřednictvím informačního systému OPŽP. Závěrečnou monitorovací zprávu vyhotovuje příjemce dotace po skončení realizace projektu – termín je uveden v Rozhodnutí o přidělení dotace. Zpráva se nejprve připravuje v elektronické podobě v prostředí BENE-FILLu, následně pak zasílá v listinné podobě k rukám projektového manažera SFŽP. Po závěrečném vyhodnocení projektu musí i dále příjemce dotace jednou ročně zaslat monitorovací zprávu.

### 4.1.3 Charakteristika vzorku pro analýzu vyvolaných nákladů

Celkem byl analyzován vzorek 97 odpovědí od příjemců dotace v OPŽP – Prioritní osa 3 (viz kap. 3.6) – 94 odpovědí v rámci dotazníkového šetření a 3 z hloubkových rozhovorů<sup>40</sup>. Struktura žadatelů z hlediska typu organizací je uvedena v následujícím grafu, který zároveň porovnává strukturu vzorku se strukturou celé populace pro dotazování (Obrázek 8).

<sup>40</sup> U jednoho z hloubkových rozhovorů nebyly odpovědi zaznamenány formou, díky které by bylo možné provést i kvantitativní analýzu.

**Obrázek 8 Typ organizace příjemce dotace – porovnání vzorku a populace**



Zdroj: autorka

Pozn.: 0% u organizační složky státu v populaci pro dotazování znamená ve skutečnosti 0,3 %).

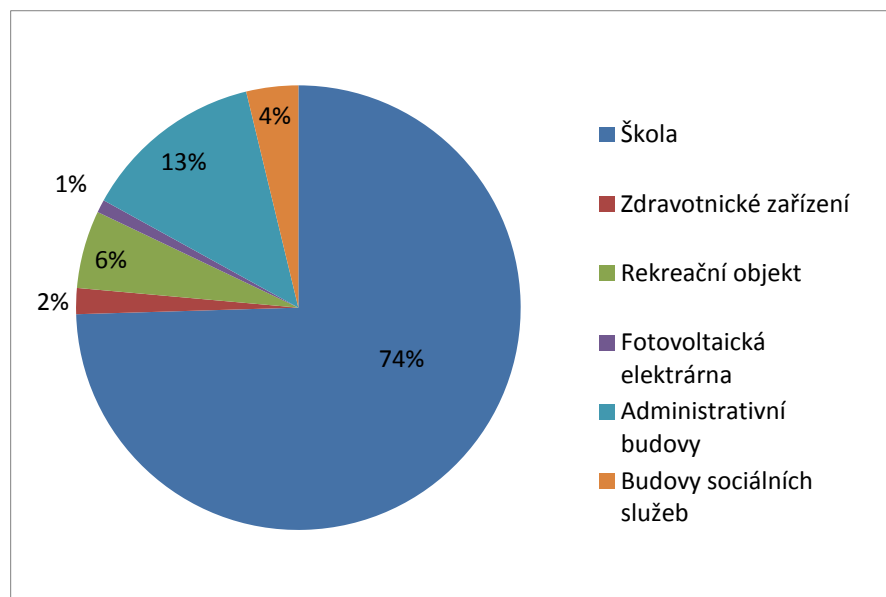
Z grafu je vidět, že ve srovnání s celou populací je mírně nadreprezentované zastoupení měst (54 % ve vzorku oproti 40 % v populaci) a na druhou stranu podreprezentované zastoupení obcí (36 % ve vzorku oproti 46 % v celé populaci). To je pravděpodobně také důvodem, proč je ve vzorku větší zastoupení žadatelů s více než jedním projektem. Celkově je však zastoupení měst a obcí stejné jak ve vzorku, tak v celé populaci příjemců dotace (86 % v populaci oproti 90 % ve vzorku).

Naprostá většina projektů ve vzorku se týkala úspor energie (95 %), jen 5 % se týkalo využití obnovitelných zdrojů energie (4 %, respektive 4 respondenti uvedli využití solárních termálních kolektorů a 1 respondent výstavbu či rekonstrukci zdrojů elektřiny využívajících OZE).

U projektů týkajících se úspor energie více než tři pětiny respondentů (64 %) realizovaly opatření „Zateplení obálky budovy“ a „Výměna oken a dveří (výplní otvorů)“, dalších asi 10 % respondentů uvedlo pouze zateplení budovy. Zbývající respondenti kromě zateplení také v různých kombinacích rekonstruovali topnou soustavu, zdroje na vytápění, instalovali tepelná čerpadla nebo provedli rekonstrukci osvětlení.

Jak ukazuje graf níže (Obrázek 9), ve většině případů (71%) byla podpořena úsporná opatření ve školských zařízeních (mateřské, základní či střední školy), v necelých 20 % případů jsou opatření prováděna na administrativních budovách (zejména to jsou úřady obcí či měst). Méně zastoupené jsou pak ostatní budovy, jako budovy sociálních služeb (domovy pro seniory), sportoviště či zdravotnická zařízení.

**Obrázek 9 Typ objektu podpořeného dotací**



Zdroj: autorka

Průměrná výše schválené dotace ve vzorku je 7 386 189 Kč, medián je 5 055 182 Kč. V celé populaci všech schválených projektů je průměrná výše schválené podpory 7 294 828 Kč, střední hodnota pak 4 028 096 Kč. Je tedy vidět, že vzorek odpovídá celé populaci, hodnota mediánu vzorku je asi 25 % vyšší.

Více než tři čtvrtiny žadatelů uvedly realizaci jednoho nebo dvou projektů v rámci OPŽP – Prioritní osa 3. Dalších 14 % pak uvedlo 3 projekty. Zbýlých 10 % respondentů uvádí více než 3 projekty, s maximem 13 projektů na žadatele. Počet projektů, které respondenti uvedli, však neodpovídá přesně počtu projektů schválených v rámci dané Prioritní osy pro dané žadatele.

Někteří respondenti, i když realizovali více projektů, uváděli své odpovědi ve vztahu jen například k jednomu projektu nebo k výběru projektů. Tento fakt je nicméně zohledněn i při následných výpočtech, zejména v části porovnávací vyvolané náklady a výši schválené či proplacené podpory.

#### **4.1.4 Struktura a výše vyvolaných nákladů**

Na základě studia hlavních programových dokumentů, hloubkových rozhovorů s příjemci dotace i se zástupcem firmy, která příjemcům dotace pomáhá s administrací dotace<sup>41</sup>, byly identifikovány hlavní procesy a aktivity, kterými příjemci dotace v souvislosti s administrací dotace procházejí.

<sup>41</sup> Sochor (2011)

Těmito hlavními kroky jsou:

- Úvodní zpracování informací o dotačním programu a jeho podmínkách  
Tento krok zahrnuje úvodní získání informací o existenci programu a seznámení se s hlavními podmínkami poskytování dotace (tedy jestli je pro daného žadatele program relevantní).
- Rozhodnutí o realizaci projektu a rozhodnutí o podání žádosti o dotaci  
Tento krok je spojen zejména s představením dotačního titulu nadřízenému orgánu v dané organizaci a zajištěním souhlasu s podáním žádosti. Pro příklad to může znamenat přípravu podkladů pro Radu města, obce či městské části a schválení záměru.
- Příprava soutěže o zpracovatele žádosti a jeho výběr  
Někteří žadatelé vybírají externí společnost, která jim pomůže s administrací dotace, formou veřejné soutěže.
- Příprava a podání žádosti o dotaci  
Tento krok zahrnuje přípravu všech podkladů nutných pro podání žádosti o dotaci, jejich vložení do internetové aplikace a doložení listinných vyhotovení Zprostředkujícímu subjektu (SFŽP ČR).
- Zpracování dokumentace pro výběrové řízení na dodavatele
- Organizace výběrového řízení a výběr dodavatele  
Jak podle Zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, tak podle pravidel programu jsou příjemci dotace povinni zorganizovat výběrová řízení na dodavatele technologií a opatření.
- Realizace projektu  
Čas strávený realizací projektu, který je nad rámec běžné realizace daného opatření a je spojen s faktem, že projekt je podpořen dotací. (Může být spojeno například s nutností konzultovat změny v projektu nebo řešit způsobilost nebo nezpůsobilost výdajů).
- Příprava podkladů a podpis Smlouvy se SFŽP  
Po vydání a přijetí Rozhodnutí o poskytnutí dotace následuje podpis smlouvy mezi SFŽP a příjemcem dotace. Teprve po podpisu smlouvy je možné podávat žádost o platbu.
- Příprava povinných příloh pro žádost o platbu  
Mezi povinné přílohy patří kromě faktur (respektive bankovních výpisů) také například soupis provedených prací a zjišťovací protokol.
- Příprava Průběžných (monitorovacích) zpráv z průběhu realizace projektu
- Závěrečná zpráva a monitorovací zpráva po skončení projektu

Příjemci dotace musí v pravidelných intervalech podávat zprávy jak v průběhu realizace akce, tak po jejím skončení.

#### 4.1.4.1 Časová náročnost

Respondenti uváděli počet hodin, který strávili s aktivitami souvisejícími s danou fází administrace projektu podpořeného dotací. Průměrné a mediánové hodnoty, šikmost rozdělení a možnou bimodalitu ukazuje následující tabulka (Tabulka 18). Histogramy odpovědí pro jednotlivé fáze procesu jsou uvedeny v příloze 3.

**Tabulka 18 Časová náročnost jednotlivých fází administrace dotace z hlediska příjemce dotace – OPŽP**

	Průměr	Medián	Šikmost	Bimodalita
Úvodní zpracování informací o dotačním programu a jeho podmínkách	25,5	15	1,1	Ano
Rozhodnutí o realizaci projektu a rozhodnutí o podání žádosti o dotaci	20,3	15	1,7	Ne
Příprava soutěže o zpracovatele žádosti a jeho výběr	22,0	15	1,5	Ne
Příprava a podání žádosti o dotaci	47,5	50	0,3	Ano
Zpracování dokumentace pro výběrové řízení na dodavatele	46,2	30	0,7	Ne
Organizace výběrového řízení a výběr dodavatele	37,6	30	1,3	Ne
Realizace projektu	54,5	50	0,4	Ano
Příprava podkladů a podpis Smlouvy se SFŽP	34,1	30	1,3	Ne
Příprava povinných příloh pro žádost o platbu	25,6	15	1,6	Ne
Příprava Průběžných (monitorovacích) zpráv z průběhu realizace projektu	20,5	15	2,0	Ne
Závěrečná zpráva a monitorovací zpráva po skončení projektu	25,8	15	1,4	Ne

Zdroj: autorka

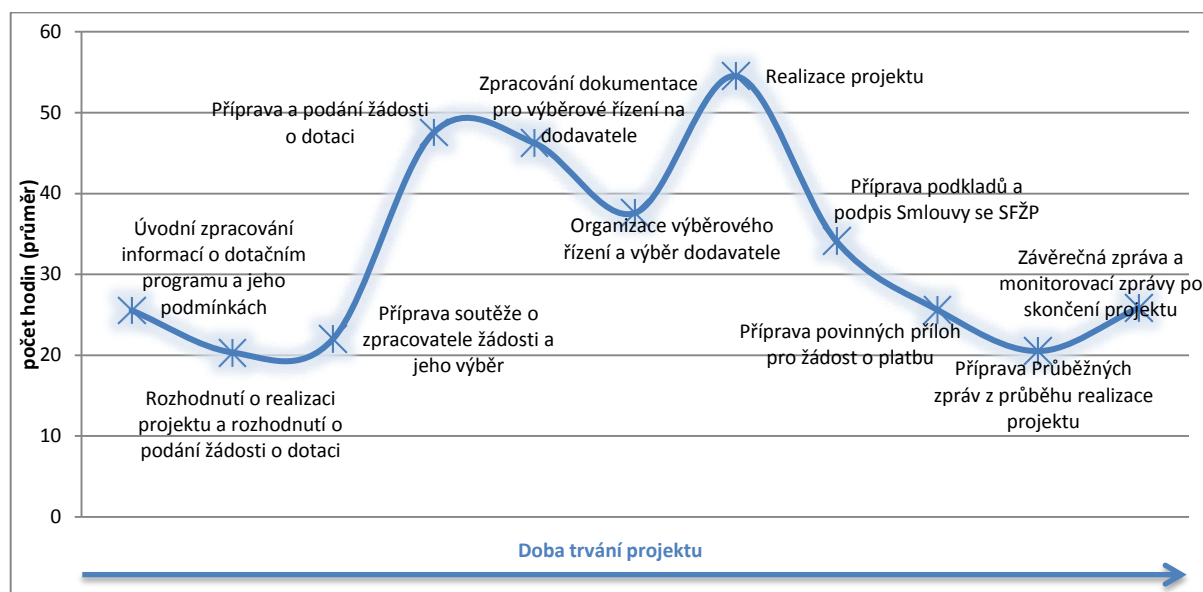
Pozn. Případná bimodalita je vidět z analýzy četnosti v příloze 3.

Administrativní náročnost jednotlivých fází administrace projektu se pohybuje v průměru od 20 hodin do 55 hodin, medián se pohybuje od 15 do 50 hodin. Rozdílu mezi mediánem a průměrem odpovídá i šikmost rozdělení. Všechny hodnoty jsou kladné, což značí kladné sešikmení vzorku, tedy převahu nižších hodnot nad vyššími. Rozdělení některých z fází procesu se vyznačuje bimodalitou, tedy dvěma vrcholy v rozdělení. Důsledky tohoto faktu pro analýzu vyvolaných nákladů jsou diskutovány v kapitole 5.2.

Administrativní náročnost jednotlivých fází administrace dotace v Prioritní ose 3 OPŽP ilustruje i následující graf, na němž je vyneseno průměrný čas strávený příjemci dotace v jednotlivých fázích procesu.



**Obrázek 10 Časová náročnost jednotlivých fází administrace projektu z hlediska příjemce dotace – OPŽP Prioritní osa 3 (průměrné hodnoty)**



Zdroj: autorka

Jak je vidět ze souhrnných dat, nejnáročnější z hlediska času se zdá být úvodní fáze administrace – tedy podání žádosti, nad kterou respondenti strávili v průměru 47,5 hodiny<sup>42</sup> a dále pak zpracování dokumentace pro výběrové řízení na dodavatele a organizace výběrového řízení. Náročnou fází podle respondentů je pak realizace projektu, respektive aktivity nad rámec běžných aktivit spojených s realizací daného opatření. Jako poměrně časově náročná je hodnocena i příprava podkladů a podpis smlouvy se SFŽP jako zprostředkujícím subjektem.

Naopak jako poměrně časově méně náročné je respondenty hodnoceno úvodní zpracování informací a rozhodnutí o realizaci projektu a pak závěrečné fáze projektu, jako jsou žádost o platbu a monitorovací a závěrečné zprávy.

Podobné závěry lze učinit i ze čtyř hloubkových rozhovorů s vybranými příjemci dotace. Respondenti se shodli na tom, že se jim zdají podmínky dotace složité. Proto je také podání žádosti časově náročné. Samotné vyplnění žádosti je poměrně jednoduché, složitější je podle respondentů připravit povinné přílohy žádosti. Ve větších městech může být náročnější i schválení záměru žádost podat (kdy je třeba připravit podklady pro zasedání rady města nebo městské části).

Podle rozhovorů i podle výsledků výzkumu jako zcela nejnáročnější vychází organizace výběrového řízení na dodavatele opatření, spolu s nutnou přípravou podkladových materiálů. Jako problematický respondenti také zmiňovali fakt, že k tomu, aby bylo možné zahájit výběrové řízení je třeba mít registrační list, jehož vystavení v některých případech trvalo i rok. Zadání výběrového řízení probíhá přes

<sup>42</sup> Mediánové hodnoty jsou ve většině případů asi o 10 % nižší než průměrné hodnoty. Výjimkou je mimo jiné právě příprava a podání žádosti, kde je mediánová hodnota asi o 50 % nižší.

zprostředkující subjekt, jenž musí před zahájením vývěrového řízení všechny podkladové dokumenty schválit. U škol, které jsou příspěvkovými organizacemi měst či obcí, je výběrové řízení komplikováno tím, že výběrové řízení organizuje za školu příslušný odbor města či městské části.

Respondenti také zmiňovali delší časové lhůty mezi jednotlivými kroky, například dobu trvání podpisu Smlouvy. V průběhu realizace projektu pak důvodem časové náročnosti byla zejména nutnost specifikovat způsobilost respektive nezpůsobilost výdajů z hlediska dotačního programu.

Podle odpovědí se zdá, že i když jeden žadatel podává více projektů do daného programu, neznamená to nutně snížení vyvolaných nákladů. Důvodem je mimo jiné to, že například ve městech či městských částech budou mít různé projekty na starosti různé odbory. Proto i přes to, že si některé informace a zkušenosti jsou schopni mezi sebou předat, nebude efekt učení (tzv. „learning curve“) výrazný.

Žádost o platbu patří podle výsledků šetření k méně časově náročným činnostem. Respondenti však v hloubkovém rozhovorech zmiňovali problematickou lhůtu 10 dnů, během nichž musí příjemce uskutečnit platbu – tedy jakmile obdrží peníze od SFŽP na účet, musí do 10 dnů peníze vyplatit. Tento požadavek je smysluplný ze strany Fondu, ale u měst a městských částí může být technicky obtížně realizovatelný<sup>43</sup>.

Celkový čas, strávený respondenty na administraci dotace je v průměru **352 hodin** na jeden projekt (medián je o něco nižší, 320 hodin). To je asi 44 dní pracovních dní, tedy plné dva měsíce práce. Pokud přepočteme časovou náročnost na finanční (za použití celkových nákladů práce pro sekci CZ-NACE VEŘEJNÁ SPRÁVA A OBRANA; POVINNÉ SOCIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ, které v roce 2010 činily 267 Kč/hodinu (ČSÚ 2011)), vychází průměrné vyvolané náklady respondentů na 93 984 Kč na jeden projekt. Medián je 83 438 Kč na projekt.

#### **4.1.4.2 Služby externích dodavatelů**

Administrace dotace je poměrně složitá, a proto respondenti uvádějí, že velkou část této práce pro ně často zajišťují externí společnosti. To je vidět také z následující tabulky (Tabulka 19).

V zásadě všichni respondenti využili služeb externích dodavatelů pro přípravu energetického auditu a projektové dokumentace. To je dáno legislativním rámcem, tedy že například způsobilost vydávat energetický audit má jen certifikovaný energetický auditor.

---

<sup>43</sup> Musí se sejít Rada města nebo městské části, která zasedá obvykle jednou za 14 dní.

**Tabulka 19 Využití služeb externích dodavatelů příjemci dotace v OPŽP, Prioritní osa 3**

	Zpracováno externě (% respondentů)	Žádost o proplacení <sup>1</sup>
Energetický štítek, energetický audit	99%	77%
Projektová dokumentace	99%	79%
Výběrové řízení na zpracovatele žádosti	43%	62%
Příprava a podání plné žádosti	67%	66%
Zpracování zadávací dokumentace pro výběrové řízení na dodavatele	65%	57%
Organizace výběrového řízení na dodavatele	57%	49%
Publicita projektu	67%	81%
Jiné (technický dozor investora)	14%	82%

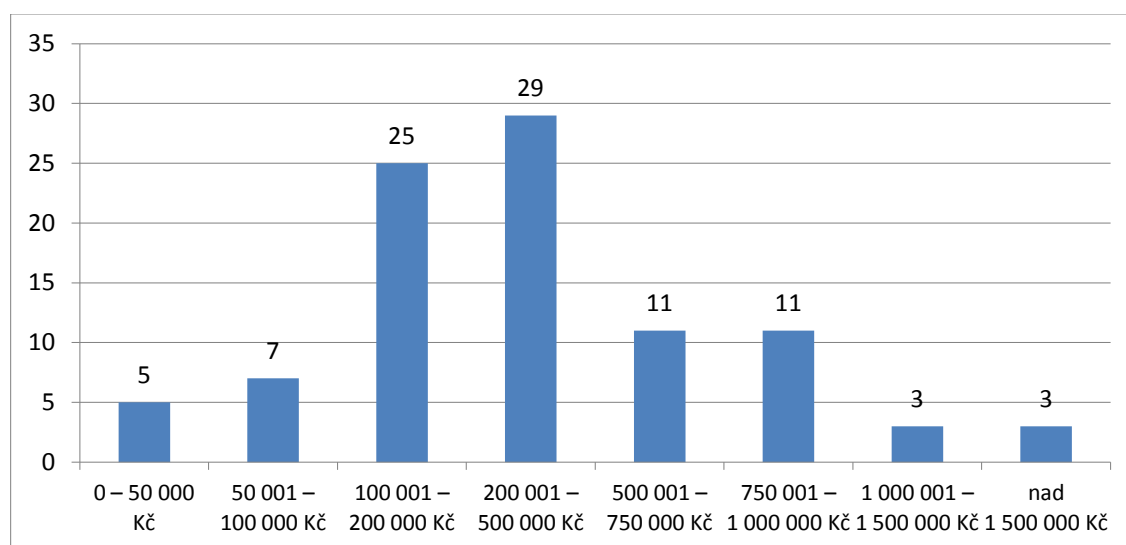
<sup>1</sup> z těch, kteří využili externí firmu

Zdroj: autorka

Dvě třetiny respondentů pak využily externích společností i pro přípravu a podání žádosti a pro zpracování zadávací dokumentace. Stejně tak přes polovinu respondentů (57 %) svěřilo externí společnosti i organizaci samotného výběrového řízení. Tento krok je jednak složitý a jednak také velmi důležitý (z hlediska dotačního titulu mimo jiné proto, že špatně provedené výběrové řízení může samozřejmě vést k neproplacení schválené dotace).

Rozložení celkových výdajů na služby externích dodavatelů souvisejících s administrací dotace je uvedeno v následujícím grafu (Obrázek 11). Z grafu je patrné, že nejčastěji se celkové výdaje respondentů pohybují mezi 200 000 – 500 000 Kč na jeden projekt. U dvou hodnot, kde je uvedeno nad 1 500 000 Kč, byly celkové výdaje 5 500 000 Kč a 10 000 000 Kč. Z toho v průměru 44 % tvoří projektová dokumentace. Průměrné výdaje tak dosahují 556 000 Kč, medián je 375 000 Kč.

**Obrázek 11 Výdaje na služby externích dodavatelů (Kč) – OPŽP, Prioritní osa 3**



Zdroj: autorka

#### 4.1.4.3 Vyvolané náklady

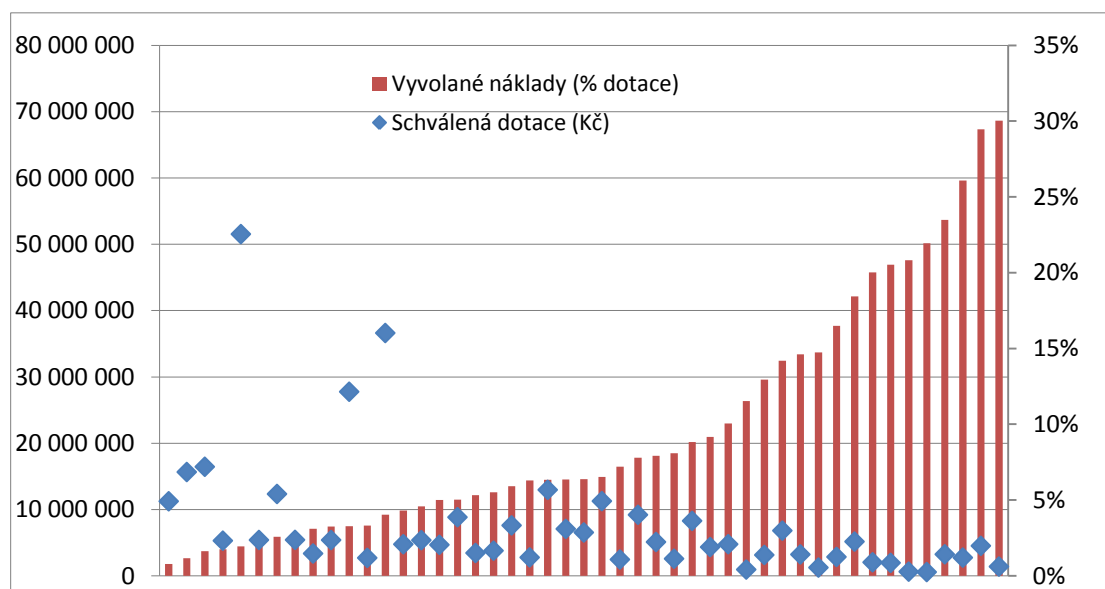
Hodnota vyvolaných nákladů žadatelů OPŽP – Prioritní osa 3 je dána součtem vlastních nákladů na čas strávený administrací dotace žadatelů a nákladů na služby externích dodavatelů, souvisejícími s administrací dotace. **V průměru tak vyvolané náklady úspěšných žadatelů o dotaci představují 631 000 Kč, medián je 432 000 Kč.**

Dalším krokem je porovnání celkových vyvolaných nákladů s výší dotace. Následující graf ukazuje procentní podíl vyvolaných nákladů (jako součtu nákladů na vlastní čas příjemce a výdajů na služby externích dodavatelů) na výši schválené dotace. Zároveň je u každého projektu zobrazena i výše schválené dotace v Kč. Kvůli lepší srovnatelnosti dat byli do grafu zahrnuti jen respondenti s jedním projektem na žadatele.

Celkové vyvolané náklady příjemců dotace z OPŽP Prioritní osa 3 se na základě výsledků průzkumu pohybují v rozsahu 0,2 % až po 30 %. **Průměrný podíl vyvolaných nákladů na výši schválené dotace je 8 % a medián 6 %.**

Pokud počítáme jen s projekty do 20 000 000 Kč, které tvoří 94 % všech projektů v OPŽP Prioritní ose 3, je průměrný podíl vyvolaných nákladů na dotaci 10 %, medián 7 % a rozsah od 1 % do 30 %.

Obrázek 12 Vyvolané náklady jako podíl dotace (OPŽP, PO 3)



Zdroj: autorka

Podle grafického vyjádření podílu vyvolaných nákladů na dotaci a výše dotace se zdá, že by mezi těmito veličinami mohla být souvislost.

94 % žadatelů získalo dotaci do výše 20 000 000 Kč. Ze vzorku tedy vybereme pouze respondenty s jedním projektem a s výší schválené dotace do 20 000 000 Kč (to je

vzorek celkem 44 projektů). Regresní analýza dvou proměnných (vyvolané náklady jako procento dotace a schválená dotace v Kč) ukázala, že na 95 % hladině významnosti je mezi těmito proměnnými statisticky významná nepřímá závislost. Tedy že čím vyšší dotace, tím nižší vyvolané náklady jako procentní podíl z dotace (tedy nižší administrativní břemeno).

Korelační koeficient je -0,53, což však pro danou velikost vzorku značí jen středně silnou závislost mezi proměnnými (střední absolutní odchylka je 5,4 procentních bodů.) Koeficient determinace  $R^2$  nabývá hodnoty 28 %, tedy jen něco přes 28 % hodnot nezávisle proměnné (vyvolané náklady) může být vysvětleno závisle proměnnou (výše dotace).

Výsledky statistické analýzy shrnuje následující tabulka (Tabulka 20).

**Tabulka 20 Regresní analýza vyvolaných nákladů a dotací - OPŽP**

Charakteristika	Hodnota
Korelační koeficient	-0,533
$R^2$	28,4 %
Střední absolutní odchylka	0,0540 (tedy 5,4 p.b)

Zdroj: autorka

Pozn.: p.b. = procentní bod

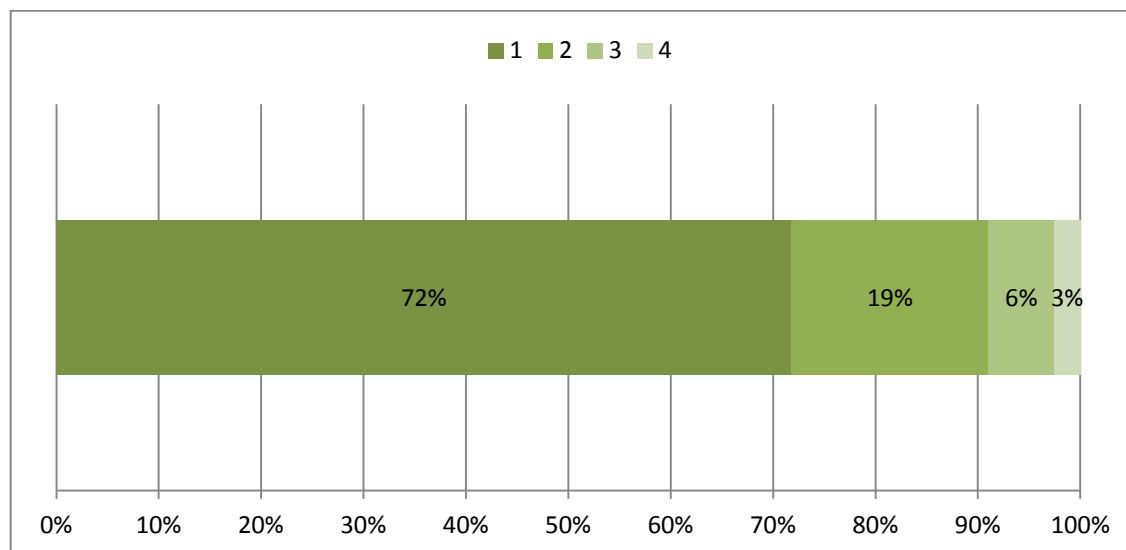
Náklady však vznikají i **neúspěšným žadatelům o dotaci**, kteří podávají žádost o dotaci. Podle SFŽP (2010c) bylo v rámci OPŽP Prioritní osy 3 celkem 47,4 % neúspěšných žadatelů. To znamená, že na každého úspěšného žadatele připadá v průměru 0,9 neúspěšných žadatelů.

Pokud vezmeme z dat ze vzorku úspěšných žadatelů jen náklady související s přípravou a podáním žádosti o dotaci, je průměrný podíl vyvolaných nákladů na žádosti o dotaci ve výši 3 % (absolutní výše volaných nákladů neúspěšného žadatele je v průměru 197 700 Kč). Tento odhad je nepřesný v tom smyslu, že není k dispozici databáze neúspěšných žadatelů s výší dotace, o kterou si žádali. Odhad tak vychází z předpokladu, že průměrné hodnoty velikosti projektu a tedy výše dotace jsou obdobné jak u úspěšných, tak u neúspěšných žadatelů.

#### **4.1.4.4 Zkušenosti s administrací dotace**

Respondenti byli dále dotázáni, zda by na základě předchozích zkušeností znovu podali žádost o dotaci. Respondenti volili na škále 1 – 5, kde 1 znamená rozhodně ano a 5 znamená rozhodně ne. Výsledky odpovědí jsou znázorněny na následujícím grafu (Obrázek 13).

**Obrázek 13 Rozhodnutí znovu podat žádost o dotaci**



Zdroj: autorka

Pozn.: Otázka byla formulována tak, že respondenti volili na škále 1 – 5, kde 1 znamená rozhodně ano a 5 znamená rozhodně ne.

Z výsledků je patrné, že téměř tři čtvrtiny respondentů by rozhodně znovu žádost podaly, jen asi 10 % se dá považovat za mírně nerozhodné, či klonící se k záporné odpovědi. Je ale nutné poznamenat, že respondenty byli úspěšní žadatelé o dotaci.

Naprostá většina respondentů, kteří by rozhodně o dotaci znovu požádali, uvedlo jako důvod možnost získat finanční prostředky, realizovat úspory energie a snížit provozní náklady na energii. Často uváděným důvodem je tedy potřeba rekonstrukce daných budov, na které ale nejsou finance, respektive dotace umožní výrazně vylepšit ekonomiku projektu a uvolnit potřebné finanční prostředky z veřejných rozpočtů na jiné aktivity. (Žadatelé zmiňují dokonce „katastrofální“ podfinancování obcí, vnitřní zadluženost a tedy nemožnost řešit větší investiční akce bez pomoci dotací). Dotace jim tak umožňuje ušetřit „peníze z městského rozpočtu a to i následně, [když se] sníží (...) spotřeba tepla.“

Díky opatřením je pak možné snížit spotřebu energie a tedy provozní náklady na spotřebu energie. Spolu s tím pak žadatelé také kladně hodnotí zlepšené vnitřní prostředí a tepelnou pohodu v objektech. Díky úsporným opatřením dochází ke zhodnocení budov a respondenti také zmiňují výhodu vylepšeného vzhledu budov. Zmiňovány jsou i environmentální přínosy – úspora emisí CO<sub>2</sub>. Za všechny jeden názor, který shrnuje mnoho dalších: „Projektem byl vyřešen dlouholetý problém s vytopením budovy v zimních měsících. Navíc se zhodnotila historická budova, která byla ve velmi špatném stavu.“ Respondenti také ve svých odpovědích kladně hodnotili přístup SFŽP jako zprostředkujícího subjektu.

Respondenti, kteří odpovídali na otázku hodnotou 3 nebo 4 (kterou je možné interpretovat tak, že si nejsou jisti, zda by znovu podali žádost o dotaci, respektive spíše ne), ve všech případech zmiňovali jako hlavní důvod své odpovědi

administrativní náročnost, případně nízký podíl dotace a dlouhou dobu trvání jednotlivých administrativních úkonů ze strany SFŽP.

## 4.2 Operační program Podnikání a inovace, Program EKO-ENERGIE

### 4.2.1 Stručný popis programu<sup>44</sup> a očekávaných přínosů

Operační program Podnikání a inovace (OPPI) navazuje na operační program Podpora podnikání programovacího období 2004 – 2006. Celková plánovaná alokace programu na období 2007 – 2013 je 3 578 milionů EUR.

**Řídícím orgánem** pro OPPI, zodpovědným za chod programu, je Ministerstvo průmyslu a obchodu (odbor Sekce strukturálních fondů). **Zprostředkujícím subjektem**, na nějž Řídící orgán deleguje některé pravomoci spojené zejména s administrací programu, je agentura CzechInvest<sup>45</sup>. (Pro úvěry, záruky a jiné finanční nástroje je zprostředkujícím subjektem ČMZRB, a.s.)

**Monitorovací výbor** OPPI dohlíží na realizaci programu, ověřuje kvalitu provádění OPPI a monitoruje využívání prostředků v rámci programu. Funkci Platebního a certifikačního orgánu a také Auditního orgánu zajišťuje stejně jako u OPŽP Ministerstvo financí. Na rozdíl od OPŽP OPPI nemá Řídící výbor.

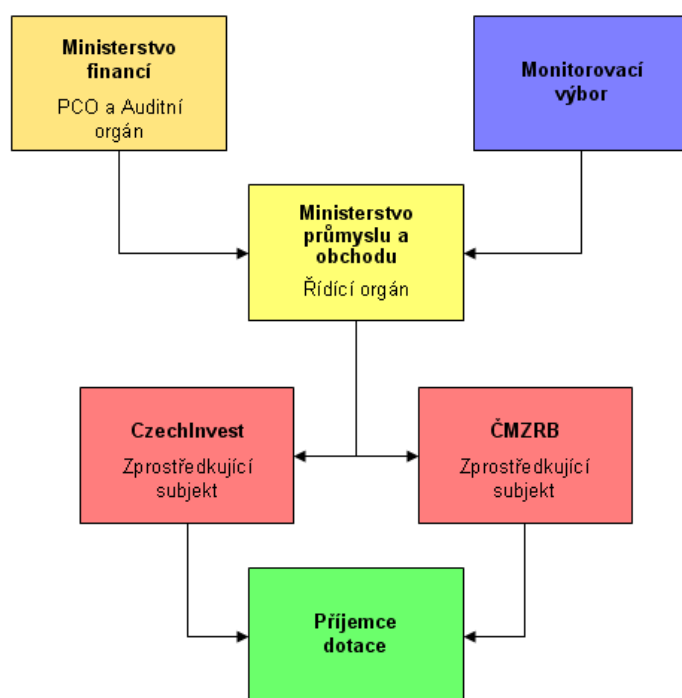
Zjednodušené schéma administrativního procesu je znázorněno na následujícím obrázku (Obrázek 14).

---

<sup>44</sup> Podrobnější popis programu je v Příloze 2.

<sup>45</sup> Do dubna 2007 (vyhlášení OPPI) do září 2007 byla zprostředkujícím subjektem Česká energetická agentura, která byla rozhodnutím ministra průmyslu a obchodu k listopadu 2007 zrušena. (MPO 2007).

**Obrázek 14** Indikativní schéma implementační struktury OPPI



Zdroj: autorka, podle MPO 2010

Pozn.: Toto je zjednodušené schéma, podrobněji v textu a v MPO (2010).

#### **4.2.1.1 Podporované oblasti**

Operační program Podnikání a inovace je rozdělen na sedm prioritních os. Pro účely této práce jsou relevantní zejména prioritní osy 3 „Efektivní energie“ a 7 „Technická pomoc“.

**Prioritní osa 3 „Efektivní energie“** má jen jednu oblast podpory, kterou je oblast 3.1. Úspory energie a obnovitelné zdroje energie, a je realizována prostřednictvím programu EKO-ENERGIE. V rámci tohoto programu jsou podporována zejména opatření týkající se:

- využití obnovitelných a druhotných energetických zdrojů mimo fotovoltaických, geotermálních a větrných elektráren a
- zvyšování účinnosti při výrobě a spotřebě energie, využití druhotných zdrojů energie.

Z celkové alokace OPPI je na Prioritní osu 3 vyčleněno necelých 12 %. Celkové zdroje pro tuto osu tedy dosahují 418 milionů eur na období 2007 – 2013.

Stejně jako u OPŽP je **Technická pomoc** (Prioritní osa 7) rozdělena do dvou oblastí podpory: 7.1 Technická pomoc při řízení a implementaci OPPI a oblast 7.2 Ostatní technická pomoc. Technická pomoc, stejně jako u OPŽP, představuje necelá 3 % celkové alokace (2,93 %). Celkové zdroje na Technickou pomoc tedy představují 105 milionů eur.



#### **4.2.1.2 Oprávnění žadatelé pro Prioritní osu 3**

Oprávněnými žadateli programu EKO-ENERGIE jsou zejména malé a střední podniky<sup>46</sup> s výjimkou podnikatelů ve vyloučených oborech, jako jsou například rybolov, zemědělství, uhelný nebo ocelářský průmysl. Od druhé výzvy mohou být příjemci podpory i velké podniky, ale jen v oblasti úspor energie.

Mezi další podmínky přijatelnosti patří, že podnik nesmí být příspěvkovou organizací a nesmí být ze 100 % ve vlastnictví veřejného sektoru (tyto organizace spadají pod OPŽP). Žadatel je povinen vést účetnictví a majetek, získaný (i částečně) na základě podpory, musí zůstat ve vlastnictví podniku nejméně další tři roky (5 let u velkých podniků). Projekt musí být realizován mimo území hlavního města Prahy.

Formou podpory je dotace. Minimální výše podpory je 0,5 milionu Kč na jeden projekt a maximální výše dotace 250 milionu Kč. Dotace tvoří maximálně 30 – 60 % způsobilých výdajů.

#### **4.2.1.3 Efekty Prioritní osy 3 – Ex-ante vyhodnocení I. a II. výzvy programu EKO-ENERGIE<sup>47</sup>**

Obsahem této podkapitoly je ex-ante vyhodnocení technicko-ekonomických parametrů u projektů I. a II. výzvy, které budou pravděpodobně realizovány. U těchto projektů již byla vyplacena schválená dotace, případně se u nich očekává proplacení dotace po dokončení projektů<sup>48</sup>.

Ex-ante vyhodnocení je provedeno na základě závazných ukazatelů úspor energie a výroby energie z OZE, podle kterých je prováděno hodnocení projektů při žádosti o dotaci. Tyto závazné, tzv. validované ukazatele budou po dobu tří let po přiznání dotace průběžně monitorovány CZECHINVEST/MPO a v případě jejich nesplnění (v příslušné toleranci) může hrozit vrácení dotace do ERDF. Hodnocení bylo provedeno ke dni 5. 7. 2011<sup>49</sup>.

Celkem bylo hodnoceno 352 projektů z II. výzvy, které byly podpořené celkovou investiční dotací ve výši přibližně 4,1 miliardy Kč, a 96 projektů z I. výzvy, které byly podpořené celkovou investiční dotací ve výši asi 1,2 miliardy Kč.

---

<sup>46</sup> Podle definice Přílohy k Páteřnímu manuálu OPPI, viz <http://www.czechinvest.org/data/files/msp-296-cz.pdf>.

<sup>47</sup> Příslušné ex-ante vyhodnocení programu EKO-ENERGIE bylo provedeno v rámci spolupráce SEVEN, o.p.s. a MPO týkající se hodnocení projektů II. a III. výzvy EKO-ENERGIE podle metodiky výběrových kritérií. Více informací ve Valentová, Honzík 2011.

<sup>48</sup> To se týká projektů, které už mají podepsané rozhodnutí MPO, nebo se u nich připravuje dodatek.

<sup>49</sup> Podrobnější vyhodnocení je v Příloze 2

Realizace výše uvedených projektů by měla přinést roční úspory v KSE asi 3 472 TJ. Z toho roční úspory minimálně ve výši cca 2 385 TJ na základě odborného odhadu odpovídají úspoře KSE podle směrnice č. 2006/32/ES. Tato hodnota odpovídá asi 3,3 % indikativního cíle úspor na základě prvního Akčního plánu energetické účinnosti za ČR podle směrnice č. 2006/32/ES.

Realizace projektů výroby elektřiny z OZE by měla přinést navýšení instalovaného elektrického výkonu z OZE asi o 107 MW a s nimi související navýšení roční netto výroby elektřiny z OZE přibližně o 674 GWh. Podle statistiky MPO byla roční výroba netto elektřiny z OZE v roce 2009 ve výši 3 897 GWh. Tato výroba měla v roce 2009 podíl ve výši 6,8 % na hrubé spotřebě elektřiny v ČR. Z toho vyplývá, že realizace analyzovaných projektů programu EKO-ENERGIE by mohla přinést navýšení netto výroby elektřiny z OZE o 17,3 %.

Realizace projektů KVET a výroben tepla z biomasy by měla přinést navýšení roční netto výroby tepla z OZE o cca 924 TJ.

V rámci ex-ante vyhodnocení není uvažovaná změna závazných ukazatelů u projektů, kde bylo provedeno změnové řízení. U těchto projektů je ex-ante vyhodnocení provedeno na základě závazných ukazatelů úspor energie a výroby energie z OZE, podle kterých byly tyto projekty hodnoceny v příslušné výzvě.

Následující tabulka ukazuje porovnání celkových výsledků ex-ante vyhodnocení I. a II. výzvy s cílovou hodnotou indikátorů za EKO-ENERGIE podle implementačního dokumentu OPPI.

**Tabulka 21: Porovnání celkových výsledků ex-ante vyhodnocení I. a II. výzvy s cílovou hodnotou indikátorů za EKO-ENERGIE**

Indikátor	Na základě ex-ante vyhodnocení I. a II. Výzvy	Cílová hodnota (rok 2015)
Instalovaný výkon - OZE [MW]	107	180
Úspora energie [TJ/rok]	3472	8 000
Výroba elektřiny z OZE [GWh/rok]	674	1 100
Výroba tepla z OZE [TJ/rok]	924	1 200

Zdroj: Valentová, Honzík 2011, Ptáček 2011.

## 4.2.2 Analýza procesu administrace dotace

Žádost o dotaci v programu EKO-ENERGIE je dvoufázovým procesem. V první fázi žadatel podává registrační žádost, ve druhé fázi pak podává rozšířenou, plnou žádost. Stejně jako u OPŽP je však úplně prvním krokem při přípravě žádosti sběr a analýza informací o programu, respektive případně výběr externího zpracovatele žádosti.

Veškerá elektronická komunikace mezi žadatelem/příjemcem dotace a zprostředkujícím subjektem (CzechInvest) probíhá přes elektronický systém *eAccount*<sup>50</sup>. **Registrační žádost** kromě základního popisu žadatele zahrnuje také popis projektu s vyznačením postupu realizace. Přílohou k registrační žádosti jsou zejména finanční výkazy<sup>51</sup>, které slouží jako podklad pro hodnocení finanční bonity žadatele<sup>52</sup>. Údaje uvedené v registrační žádosti Zprostředkující orgán ověřuje v obchodním rejstříku.

Jakmile je registrační žádost posouzena a schválena (tedy úspěšně proběhlo „předběžné posouzení přijatelnosti“ projektu), je vydáno tzv. *datum přijatelnosti*. Na toto datum jsou vázány způsobilé výdaje – tedy jen výdaje vzniklé po tomto datu je možné považovat za způsobilé. (To znamená, že jakmile je žadateli schválena registrační žádost, mohou fyzicky začít s realizací projektu.)

Žadatel následně předkládá tzv. **plnou žádost**. K plné žádosti je potřeba vypracovat a přiložit zejména:

- energetický audit,
- studii proveditelnosti,
- finanční realizovatelnost projektu (finanční plán projektu a podniku)
- ostatní doklady jako výpis z katastru nemovitostí, doklad o vlastnictví
- specifické požadavky pro jednotlivé podporované aktivity (např. pro projekty využití biomasy doklad o zajištění dodávek biomasy nejméně na dobu 3 let).

Na základě vyplněných tabulek Finanční realizovatelnosti projektu dochází na CZECHINVEST k hodnocení ekonomické efektivity projektu. Vyplněná tabulka obsahující finanční plán investičního projektu by měla být vstupem pro potřeby hodnocení finanční realizovatelnosti projektu (FRP) ve studii proveditelnosti podle finanční kalkulačky<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Pro projektové manažery a také hodnotitele je pak určen informační systém ISOP.

<sup>51</sup> Žadatel zadává údaje z rozvahy a výsledovky za 2 poslední uzavřená účetní období a aktuální čtvrtletí posledního neuzavřeného roku. Zároveň žadatel přikládá i naskenované kopie rozvahy a výkazu zisku a ztráty za poslední 2 uzavřená účetní období.

<sup>52</sup> Tzv. ratingu, který je jedním z kritérií přijatelnosti. Žadatel musí dosáhnout nejméně hodnocení ratingovým stupněm C+, který znamená „Zvýšené riziko“. (MPO 2010c)

<sup>53</sup> Získané na webových stránkách [www.czechinvest.org/financni-realizovatelnost](http://www.czechinvest.org/financni-realizovatelnost).

Registrační i plná žádost a veškeré povinné přílohy k oběma žádostem se podávají výhradně elektronickou formou přes aplikaci eAccount, nikoliv v listinné podobě. K tomu účelu si také žadatelé zřizují elektronický podpis, jímž je třeba stanovené dokumenty podepsat.

Přijatá plná žádost, pokud je schválena co do formálních náležitostí, je postoupena k dalšímu hodnocení. Hodnocení provádí standardní **hodnotitelská komise** na základě 1) bodového hodnocení projektu dle výběrových kritérií a 2) externích posudků hodnocení proveditelnosti projektu. Kritérii pro bodové hodnocení jsou zejména ekologické přínosy projektu, trvalá úspora energie či ekonomická efektivnost projektu. Pro projekty OZE jsou kromě ekologického přínosu kritériem také měrné investiční náklady či průměrná doba využití instalovaného výkonu. Externí posudky se naopak zaměřují na „kvalitativní“ hodnocení, tedy zda projekt odpovídá znění dané výzvy, jaké jsou užití technologie projektu či jaká je důvěryhodnost žadatele.

Pokud je daná plná žádost doporučena k podpoře, jsou žadateli prostřednictvím aplikace eAccount zaslány k vygenerování Podmínky poskytnutí dotace. Žadatel Podmínky podepíše a spolu s povinnými přílohami (aktuální výpis z katastru nemovitostí jiný doklad o vlastnickém nebo jiném právu k nemovitosti a stavební povolení, vyjádření stavebního úřadu nebo čestné prohlášení) je zašle zpět přes aplikaci eAccount. Na základě toho pak MPO vydá Rozhodnutí o poskytnutí dotace na daný projekt.

Při **realizaci projektu** musí příjemce dotace (zadavatel) postupovat podle závazných Pravidel pro výběr dodavatelů (MPO 2010c), vyhlášených OPPI, nebo podle platného zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Platí, že pro všechny zakázky nad 500 000 Kč musí být vyhlášeno výběrové řízení. V závislosti na výši zakázky se pak stanoví přesný postup.

Informace z výběrového řízení (zadávací dokumentace, inzeráty oznamující vyhlášení soutěže, zpráva z výběrového řízení, vítězná nabídka, smlouva s vítězem) vkládá příjemce do aplikace eAccount, a to do 15 dnů od ukončení výběrového řízení a nejpozději do podání žádosti o platbu.

**Žádost o platbu** se provádí prostřednictvím aplikace *eAccount*, ve které se žádost vyplní, elektronicky podepíše a odešle. Žádost o platbu se podává až po ukončení etapy či celého projektu, nejpozději však 6 měsíců od plánovaného data ukončení realizace projektu. Přílohy k žádosti se naopak zasílají Zprostředkujícímu subjektu (CzechInvest) pouze v listinné podobě, a to vždy ve dvou vyhotoveních. Mezi povinné přílohy žádosti o platbu patří (MPO 2010a):

- Kopie faktur, dokladů o úhradě, kopie objednávek, kopie dodacích listů,
- Kolaudační souhlas, pokud bylo vydáno stavební povolení na projekt,
- Fotodokumentace z realizovaného projektu plus foto publicity,

- Při nákupu nemovitostí znalecký posudek ceny vypracovaný autorizovanou osobou,
- Kopie první a poslední strany stavebního deníku,
- Pojistná smlouva na předmět projektu získaný s pomocí dotace.

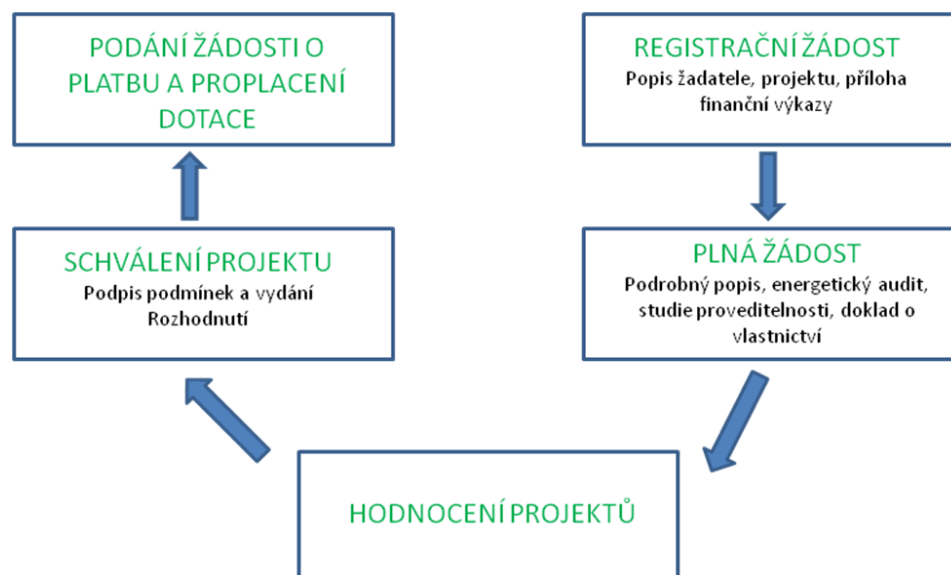
Autorizace platby agenturou CzechInvest se skládá ze dvou částí – finanční a věcné kontroly (včetně případné kontroly na místě)<sup>54</sup>.

Platby na rozdíl od OPŽP přicházejí z finančního útvaru Ministerstva průmyslu a obchodu (tedy řídicího orgánu), nikoliv od Zprostředkujícího subjektu, jako je tomu u OPŽP. Změny v rozpočtu jsou možné jen v omezené míře, jedním z omezení je například, že jednotlivé rozpočtové položky nesmí být vyšší než 20 % (při zachování výše dotace).

Rozpočtové položky je možné přesáhnout až o 20 % celkem na projekt, čímž se snížil počet změn v rozpočtu projektů. Pokud změny rozpočtu přesahují 20 %, je nutné provést změnové řízení v eAccountu. Tyto změny musejí být schváleny řídicím orgánem (vše probíhá elektronicky přes systém). Jedná se pouze o změny přesouvání peněz do různých rozpočtových položek, nelze navýšit způsobilé výdaje, ani dotaci.

Zjednodušené schéma procesu podání a hodnocení žádosti znázorňuje Obrázek 15.

**Obrázek 15 Proces žádosti o dotaci - EKO-ENERGIE**



Zdroj: Růžička 2011, upraveno autorkou

<sup>54</sup> U kontrol na místě existuje 5% vzorek, kam jezdí samotní zástupci MPO. Poté je zde ještě Hospodářská komora, která jezdí kontrolovat vybrané projekty a v neposlední řadě zde vykonávala tzv. monitorovací kontroly externí společnost Westminster. Od roku 2012 však byla spolupráce se společností Westminster ukončena a tyto monitorovací kontroly přecházejí přímo na projektové manažery. (Růžička 2011)

Příjemce dotace předkládá v průběhu a po skončení realizace projektu **monitorovací zprávy**. V průběhu projektu předkládá příjemce tzv. průběžné zprávy, a to dvakrát či čtyřikrát ročně<sup>55</sup>. Příjemce dále podává Závěrečnou zprávu projektu spolu s Žádostí o platbu po ukončení realizace projektu. Doplnující zpráva je podávána první rok po ukončení realizace projektu (vykazují se monitorovací ukazatele za předposlední rok realizace projektu) a dále pak předkládá žadatel ještě tzv. Monitorovací zprávy druhý, třetí a čtvrtý rok následující po roce, kdy bylo plánováno ukončení realizace projektu. Příklad podávání monitorovacích zpráv je uveden v následující tabulce (Tabulka 22). Ve Zprávách jsou monitorovány závazné ukazatele, které jsou zakotveny v Podmínkách o poskytnutí dotace. Důležité je, že tolerance snížení závazného ukazatele je do 10 %, jakékoliv větší změny musejí být opět schváleny řídicím orgánem.

**Tabulka 22 Příklad podávání zpráv v OPPI**

Závěrečná zpráva	16. 5. 2010	
Doplnující zpráva	5. 1. 2011	monitorovací ukazatele jsou vykazovány za rok 2009
1. Monitorovací zpráva	5. 1. 2012	monitorovací ukazatele jsou vykazovány za rok 2010
1. Monitorovací zpráva	5. 1. 2013	monitorovací ukazatele jsou vykazovány za rok 2011
1. Monitorovací zpráva	5. 1. 2014	monitorovací ukazatele jsou vykazovány za rok 2012

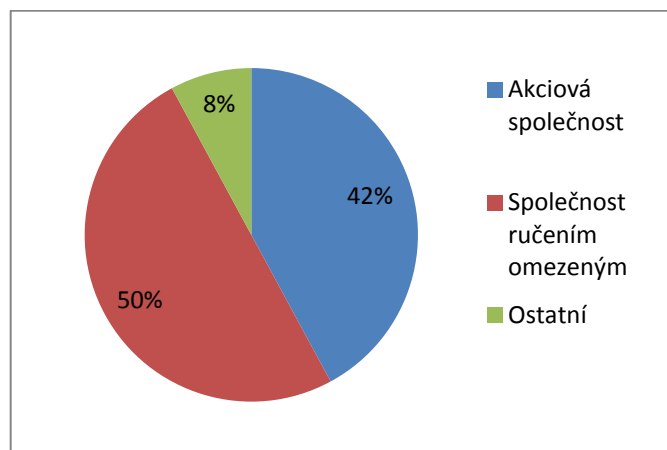
Zdroj: MPO 2010c, upraveno autorkou

### 4.2.3 Charakteristika vzorku pro analýzu vyvolaných nákladů

Celkem bylo získáno 41 odpovědí od příjemců dotace v rámci programu EKO-ENERGIE OPPI (38 z dotazníkového šetření a 3 z kvalitativních rozhovorů). Strukturu respondentů podle typu organizace ukazuje následující graf (Obrázek 16).

<sup>55</sup> U projektů s Rozhodnutím po 1. 3. 2010 jsou průběžné zprávy předkládány dvakrát ročně, u projektů s podepsaným Rozhodnutím do 28. 2. 2010 (včetně) jsou předkládány průběžné zprávy čtyřikrát ročně.

**Obrázek 16** Struktura respondentů podle typu organizace – EKO-ENERGIE



Zdroj: autorka

Polovina respondentů jsou společnosti ručením omezených, 42 % jsou akciové společnosti a 8 % (tedy 3 respondenti) patří do kategorie ostatní (tedy fyzické osoby a jiné). Rozložení víceméně kopíruje strukturu celé populace žadatelů v rámci programu EKO-ENERGIE, kde je 52 % žadatelů společnosti s ručením omezeným, 37 % jsou akciové společnosti a zbylých 11 % tvoří zejména žadatelé z řad fyzických osob-živnostníků.

Celkem 38 ze 44 opatření (86 %) ve vzorku se týká zvyšování energetické účinnosti (úspor energie), 6 projektů pak získalo dotaci na využití obnovitelných a druhotných energetických zdrojů. To znamená mírnou nadreprezentaci projektů, týkajících se úspor energie ve vzorku oproti celé populaci žadatelů (v celé populaci žadatelů je asi 67 % projektů týkajících se úspor energie a 33 % týkajících se rozvoje OZE).

Projekty na úspory energie se nejčastěji týkají zlepšení tepelně technických vlastností budov (zateplení, výměna oken a dveří), modernizace, rekonstrukce a snižování ztrát v rozvodech elektřiny a tepla a modernizace stávajících zařízení na výrobu energie pro vlastní potřebu. V sedmi případech byla tato opatření doplněna ještě využitím solárních termálních kolektorů (na přípravu teplé vody).

V naprosté většině případů žádali respondenti o dotaci na jeden projekt (88 % respondentů). Dva respondenti žádali o dotaci pro dva projekty, další dva pro čtyři projekty a jeden respondent pro šest projektů. To odpovídá rozložení v celé populaci, kde 96 % žadatelů žádá o dotaci pro jeden projekt, další tři procenta pak mají 2 projekty.

#### **4.2.4 Struktura a výše vyvolaných nákladů**

Na základě studia hlavních programových dokumentů, hloubkových rozhovorů s příjemci dotace i se zástupcem firmy, která příjemcům dotace pomáhá s administrací dotace (Sochor 2011), byly identifikovány hlavní procesy a aktivity, kterými příjemci

dotace v souvislosti s administrací dotace procházejí. Do určité míry se shodují s fázemi, kterými procházejí žadatelé a příjemci dotace v OPŽP – Prioritní osa 3, což je dané podobnou povahou opatření, podporovaných danými dotačními tituly.

Mezi hlavní identifikované fáze administrace dotace ze strany příjemců programu EKO-ENERGIE patří:

- Úvodní zpracování informací o dotačním programu a jeho podmínkách  
Tento krok zahrnuje úvodní získání informací o existenci programu a seznámení se s hlavními podmínkami poskytování dotace (tedy jestli je pro daného žadatele program relevantní).
- Rozhodnutí o realizaci projektu a rozhodnutí o podání žádosti o dotaci  
Tento krok je spojen zejména s představením dotačního titulu nadřízenému orgánu v dané organizaci a zajištěním souhlasu s podáním žádosti. V zásadě se jedná o představení záměru vedení firmy a jeho schválení.
- Příprava soutěže o zpracovatele žádosti a jeho výběr  
Větší společnosti připravují soutěž i na zpracovatele žádosti, který bude mít na starosti část nebo celou administraci dotace.
- Příprava a podání registrační žádosti o dotaci  
Žadatelé v první fázi podávají tzv. registrační žádost o dotaci, která je jakýmsi filtrem. Jen žadatelé, kteří splní formální náležitosti, spojené s registrační žádostí, posléze podávají tzv. plnou žádost.
- Příprava a podání plné žádosti o dotaci  
Pokud byla registrační žádost schválena (tedy úspěšně proběhlo předběžné posouzení přijatelnosti projektu), podává žadatel plnou žádost, která mimo jiné obsahuje i energetický audit, studii proveditelnosti, finanční realizovatelnost projektu a další.
- Zpracování dokumentace pro výběrové řízení na dodavatele
- Organizace výběrového řízení a výběr dodavatele  
Při realizaci projektu musí příjemce dotace (zadavatel) postupovat podle závazných Pravidel pro výběr dodavatelů vyhlášených OPPI, nebo podle platného zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Platí, že na všechny zakázky nad 500 000 Kč musí být vyhlášeno výběrové řízení a v závislosti na výši zakázky se pak stanoví přesný postup.
- Realizace projektu  
Čas strávený realizací projektu, který je nad rámec běžné realizace daného opatření a je spojen s faktem, že projekt je podpořen dotací. (Může být spojeno například s nutností konzultovat změny v projektu nebo řešit způsobilost nebo nezpůsobilost výdajů).



- Příprava povinných příloh pro podpis Podmínek poskytnutí dotace s CzechInvest/MPO  
Pokud je plná žádost doporučena k podpoře, podepisuje žadatel Podmínky poskytnutí dotace a spolu s povinnými přílohami je zasílá zpět přes aplikaci eAccount. Na základě toho pak MPO vydá Rozhodnutí o poskytnutí dotace na daný projekt.
- Příprava povinných příloh pro žádost o platbu  
Mezi povinné přílohy patří mimo jiné kopie faktur, kopie dokladů o úhradě, kopie dodacích listů, či kopie první a poslední strany stavebního deníku.
- Příprava Průběžných (monitorovacích) zpráv z průběhu realizace projektu
- Závěrečná zpráva a monitorovací zprávy po skončení projektu  
Příjemci dotace musí v pravidelných intervalech podávat zprávy jak v průběhu realizace akce, tak po jeho skončení.

#### **4.2.4.1 Časová náročnost**

Stejně jako respondenti z řad příjemců dotace z OPŽP, i příjemci dotace programu EKO-ENERGIE měli za úkol uvést časovou náročnost jednotlivých fází procesu administrace dotace na příslušný projekt. Průměrné a mediánové hodnoty, šikmost rozdělení a možnou bimodalitu ukazuje následující tabulka (Tabulka 23). Histogramy odpovědí pro jednotlivé fáze procesu jsou součástí Přílohy 3.

**Tabulka 23 Časová náročnost jednotlivých fází administrace dotace z hlediska příjemce dotace - OPPI**

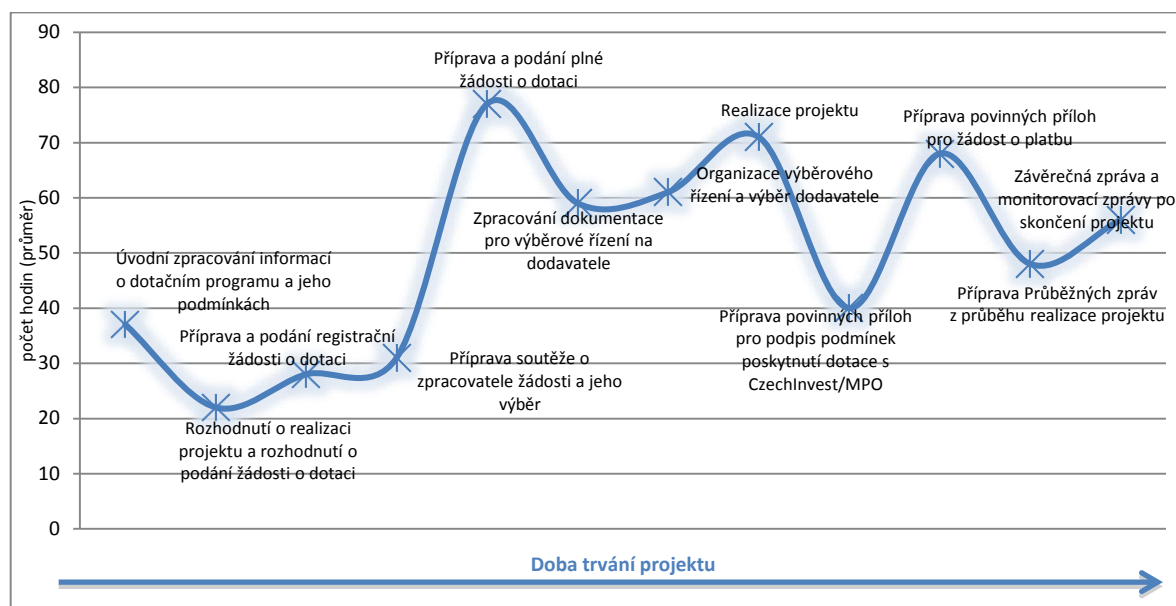
	Průměr	Medián	Šikmost	Bimodalita
Úvodní zpracování informací o dotačním programu a jeho podmínkách	37	30	0,5	Ano
Rozhodnutí o realizaci projektu a rozhodnutí o podání žádosti o dotaci	22	15	1,0	Ano
Příprava soutěže o zpracovatele žádosti a jeho výběr	28	15	2,7	Ano
Příprava a podání registrační žádosti o dotaci	31	30	1,7	Ne
Příprava a podání plné žádosti o dotaci	77	70	1,2	Ne
Zpracování dokumentace pro výběrové řízení na dodavatele	59	50	0,8	Ano
Organizace výběrového řízení a výběr dodavatele	61	30	4,8	Ano
Realizace projektu	71	70	1,8	Ano
Příprava povinných příloh pro podpis podmínek poskytnutí dotace s CzechInvest/MPO	40	30	0,5	Ano
Příprava povinných příloh pro žádost o platbu	68	30	5,0	Ano
Příprava Průběžných (monitorovacích) zpráv z průběhu realizace projektu	48	5	2,2	Ne
Závěrečná zpráva a monitorovací zprávy po skončení projektu	56	15	1,4	Ne

Zdroj: autorka

Administrativní náročnost jednotlivých fází administrace projektu se pohybuje v průměru od 22 hodin do téměř 80 hodin, medián se pohybuje od 5 do 70 hodin. Rozdílu mezi mediánem a průměrem u jednotlivých fází administrace odpovídá i šikmost rozdělení. Všechny hodnoty šikmosti jsou kladné, což značí kladné sešikmení vzorku, tedy převahu nižších hodnot nad vyššími. Hodnoty šikmosti jsou navíc poměrně vysoké, naznačují tedy nenormalitu rozdělení. Rozdělení většiny fází procesu se vyznačuje bimodalitou, tedy dvěma vrcholy v rozdělení. Důsledky pro analýzu jsou diskutovány v kapitole 5.2.

Administrativní náročnost jednotlivých fází administrace dotace z programu EKO-ENERGIE, OPPI ilustruje i následující graf, na němž je vyneseno průměrné čas strávené v jednotlivých fázích procesu.

**Obrázek 17 Časová náročnost jednotlivých fází administrace dotace z hlediska příjemce dotace – OPPI EKO-ENERGIE (průměrné hodnoty)**



Zdroj: autorka

Stejně jako u OPŽP jsou z hlediska žadatelů nejnáročnější úvodní fáze administrace dotace – a to zejména příprava plné žádosti, zpracování dokumentace pro výběrové řízení a jeho organizace a realizace projektu (respektive aktivity spojené s administrací dotace v rámci realizace).

Oslovení respondenti přisuzují velkou důležitost energetickému auditu, který je součástí plné žádosti. Důvodem je, že od údajů v energetickém auditu se odvíjí nastavení hlavních charakteristik a závazných indikátorů projektu. Zároveň respondenti kritizovali možné duplicity ve studii proveditelnosti oproti informacím z energetického auditu. Pokud je více akcí v jednom projektu, studie proveditelnosti umožňuje shromáždit podklady z různých energetických auditů dohromady. Je ale otázkou, zda je toto nutné pro naprostou většinu žadatelů, u kterých se evidentně jedná o menší projekty (do 10 000 000 Kč, viz výše).

Výhodou projektů, které se týkají úspor energie, je, že se zahájením realizace projektu je možné vyčkat do schválení registrační žádosti. U projektů týkajících se OZE je nutné vzhledem k povinným řízením, která musí proběhnout, zahájit realizaci ještě před schválením registrační žádosti.

Podle rozhovorů i podle výsledků výzkumu vychází jako nejnáročnější organizace výběrového řízení na dodavatele opatření, spolu s nutnou přípravou podkladových materiálů. Organizace výběrových řízení je podle respondentů náročná (o to více, že technické chyby mohou vést k neproplacení dotace). Navíc u větších projektů bývá

nutné organizovat až desítky akcí v rámci jednoho projektu<sup>56</sup>. Příjemci dotace musí čekat na schválení výběrového řízení řídicím orgánem, bez tohoto souhlasu není možné podat Žádost o platbu za ukončenou etapu či za zrealizovaný projekt.

Respondenti také zmiňovali nejasné nastavení pravidel, podle kterých se řídí firmy při zadávání výběrových řízení, respektive při určování toho, jestli je nutné výběrové řízení provést. V prvních dvou výzvách nebylo podle respondentů zcela jasné, jestli mají přednost pravidla OPPI nebo zákon o veřejných zakázkách. To však bylo vyřešeno ve třetí výzvě, kde je jasně stanovené, že výběrové řízení se řídí přednostně pravidly OPPI.

Obecně oslovení respondenti oceňovali posun oproti první výzvě programu EKO-ENERGIE, v rámci níž byla velká většina podkladů odevzdávána v papírové podobě, zatímco v současné době je naprostá většina komunikace elektronická. Respondenti kladně hodnotí přístup Zprostředkujícího subjektu a jeho individuální přístup k příjemcům dotace a problémům vzniklým v průběhu realizace akcí.

Průměrný celkový čas, který příjemci dotace z programu EKO-ENERGIE stráví administrací dotace, dosahuje **504 hodin**. Medián je 410 hodin s rozpětím od 130 hodin do 1650 hodin. To je průměrně asi 63 dní pracovních dní, tedy plné tři měsíce práce.

Pokud přepočteme časovou náročnost na finanční (za použití průměrných nákladů práce pro Českou republiku, které pro rok 2010 činily 229 Kč/hodinu<sup>57</sup>), vychází průměrné vyvolané náklady respondentů na **115 416 Kč** na jeden projekt. Medián je 93 890 Kč na projekt.

#### **4.2.4.2 Služby externích dodavatelů**

Administrace dotace je poměrně složitá, a proto respondenti uvádějí, že velkou část této práce pro ně často zajišťují externí společnosti. Je to však v menší míře než v případě OPŽP. Podíl respondentů, kteří pro některou ze služeb spojených s administrací dotace a projektu využili externí dodavatele je vidět v následující tabulce (Tabulka 24).

Všichni respondenti využili služeb externích dodavatelů pro přípravu energetického auditu. To je dáno legislativním rámcem, tedy že například způsobilost vydávat energetický audit má jen certifikovaný energetický auditor.

---

<sup>56</sup> I když je medián času stráveného organizací výběrového řízení dvakrát nižší, než je průměrná hodnota, zůstává i tak celé výběrové řízení (s přípravou podkladových dokumentů) nejnáročnější částí celé administrace projektu a dotace.

<sup>57</sup> Víceméně stejné mzdové náklady uvádí ČSÚ i pro průmysl za rok 2010 (ČSÚ 2011).

**Tabulka 24 Využití služeb externích dodavatelů příjemci dotace v OPPI**

Typ služby	Zpracováno externě (% respondentů)
Energetický audit	100%
Příprava a podání registrační žádosti	61%
Příprava a podání plné žádosti	66%
Finanční realizovatelnost projektu	46%
Studie proveditelnosti	61%
Projektová dokumentace stavby	85%
Zpracování zadávací dokumentace pro výběrové řízení na dodavatele	39%
Organizace výběrového řízení na dodavatele	32%
Publicita projektu	46%

Zdroj: autorka

Velká většina respondentů také nechala externí dodavatele připravit projektovou dokumentaci (85 %). Mezi těmi, kteří si projektovou dokumentaci zpracovávali sami, byl i respondent z hloubkového rozhovoru. Podle jeho zkušeností (projekt se navíc týkal malé vodní elektrárny) to však bylo velmi časově náročné (ačkoli vyvolané náklady tohoto projektu představují 6 % poskytnuté dotace, což je pod průměrem vzorku – viz následující kapitola).

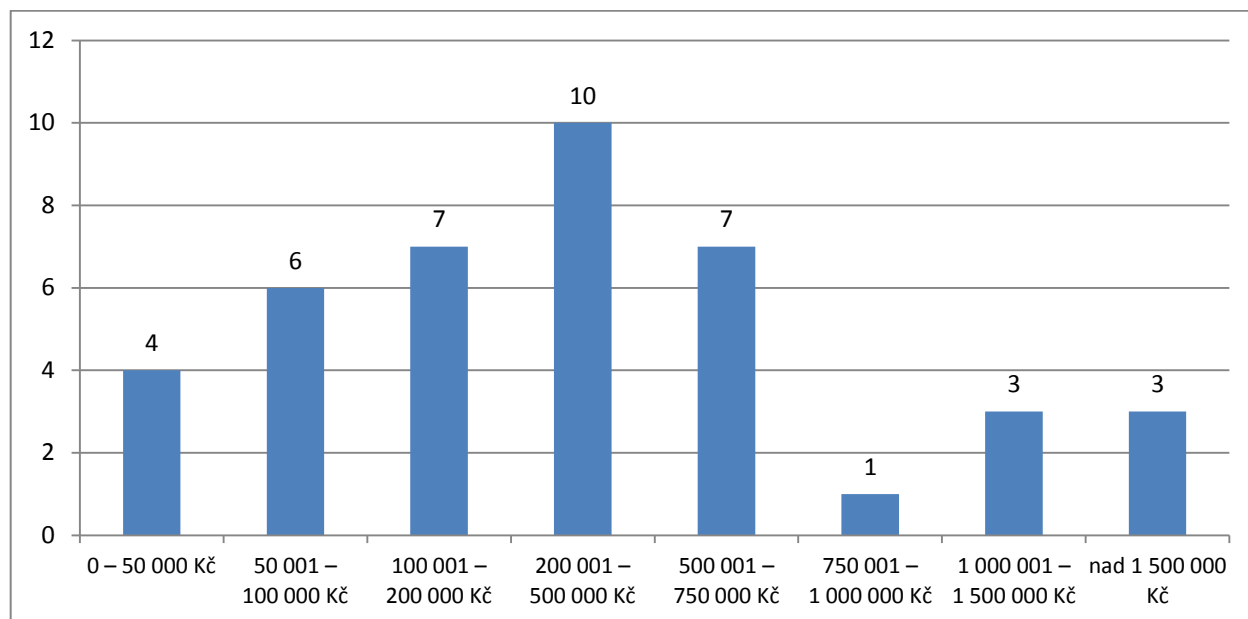
Asi dvě třetiny respondentů využily externí dodavatele pro zpracování plné (a registrační) žádosti a zhruba stejné procento také ke zpracování studie proveditelnosti, která je spolu s energetickým auditem jednou z příloh plné žádosti.

Na druhou stranu většina respondentů si sama připravila a zorganizovala výběrová řízení na dodavatele opatření.

Z respondentů, kteří využili služeb externí společnosti pro přípravu projektové dokumentace, jen asi 30 % respondentů žádalo o proplacení v rámci dotace. Z externích služeb je kromě publicity projektu projektová dokumentace jediným způsobitelným výdajem.

Rozložení celkových výdajů na služby externích dodavatelů pro jednotlivé respondenty je vidět z následujícího grafu (Obrázek 18).

**Obrázek 18 Výdaje na služby externích dodavatelů – OPPI – EKO-ENERGIE**



Zdroj: autorka

Nejčastěji se průměrné výdaje na externí služby pohybují mezi 200 000 – 500 000 Kč na jeden projekt. Projektová dokumentace v těchto nákladech v průměru představuje 37 % (medián je 30 %). Průměrné výdaje na služby externích dodavatelů jsou 625 854 Kč na projekt, medián výdajů je 375 000 Kč. Výdaje se pohybují v rozpětí 25 000 Kč - 5 000 000 Kč na projekt.

#### **4.2.4.3 Vyvolané náklady**

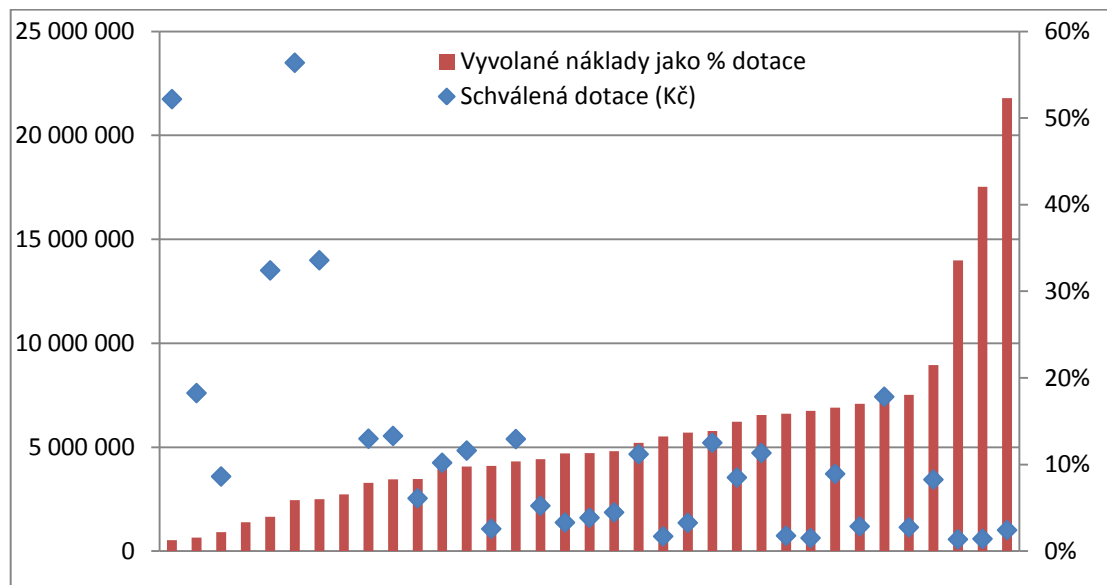
Hodnota vyvolaných nákladů příjemců dotace v rámci OPPI Programu EKO-ENERGIE je dána součtem vlastních nákladů na čas strávený administrací dotace příjemců a nákladů na služby externích dodavatelů, souvisejícími s administrací dotace. V průměru tak vyvolané náklady úspěšných žadatelů o dotaci dosahují 741 270 Kč, medián je 468 890 Kč.

Dalším krokem je stejně jako v případě OPŽP porovnání celkových vyvolaných nákladů s výší dotace. Následující graf (Obrázek 19) ukazuje procentní podíl vyvolaných nákladů (jako součtu nákladů na vlastní čas příjemce a výdajů na služby externích dodavatelů) na výši schválené dotace. Zároveň je u každého projektu zobrazena i výše schválené dotace v Kč. Do grafu byli zahrnuti jen respondenti s jedním projektem na žadatele.

Celkové vyvolané náklady příjemců dotace z OPPI Program EKO-ENERGIE se na základě výsledků průzkumu pohybují v rozsahu 1% - 52 %<sup>58</sup>. **Průměrný podíl vyvolaných nákladů na vyšší schválené dotace je 12 % a medián 10 %.**

Pokud počítáme jen s projekty do 30 000 000 Kč (na jeden projekt), které tvoří 91 % všech projektů v OPPI Programu EKO-ENERGIE, vychází průměrný podíl vyvolaných nákladů na dotaci 14 % a medián 12 %. Rozpětí hodnot se nemění - od 1 % do 52 % (pro vzorek 33 projektů).

**Obrázek 19 Vyvolané náklady jako podíl dotace (OPPI)**



Zdroj: autorka

Pro statistickou analýzu vybereme jen projekty s dotací do 30 000 000 Kč (což, jak bylo výše uvedeno, platí pro více než 90 % projektů populace). Vzorek pak tvoří 33 projektů.

Regresní analýza dvou proměnných (vyvolané náklady jako procento dotace a schválená dotace v Kč) ukázala, že na 95 % hladině významnosti je mezi těmito proměnnými statisticky významná nepřímá závislost. Tedy že čím vyšší dotace, tím nižší vyvolané náklady jako procentní podíl z dotace (tedy nižší administrativní břemeno).

Korelační koeficient je -0,46, což však pro danou velikost vzorku značí slabou závislost mezi proměnnými. Střední absolutní odchylka je 6,1 procentních bodů. Koeficient determinace  $R^2$  nabývá hodnoty 21 %, tedy jen něco přes 21 % hodnot nezávisle proměnné (vyvolané náklady) může být vysvětleno závisle proměnnou (výše dotace).

<sup>58</sup> Jeden z respondentů uvedl tak vysoké hodnoty výdajů na externí služby, že dohromady se stráveným časem dosahují 206 % schválené dotace. Takovýto výsledek není fakticky špatně, pro jistotu byl ale z další analýzy odstraněn.

Výsledky statistické analýzy shrnuje následující tabulka (Tabulka 25).

**Tabulka 25 Regresní analýza vyvolaných nákladů a dotací - OPPI**

Charakteristika	Hodnota
Korelační koeficient	-0,46
R <sup>2</sup>	21,4 %
Střední absolutní odchylka	0,0606 (tedy 6,1 p.b)

Zdroj: autorka

Pozn.: p.b. = procentní bod

Stejně jako pro OPŽP Prioritní osu 3 byly odhadnuty i vyvolané náklady, které vznikají **neúspěšným žadatelům**, kteří v rámci EKO-ENERGIE požádali o dotaci. Podle hodnocení projektů II. výzvy programu EKO-ENERGIE (Valentová, Honzík 2011) bylo přijato celkem 508 žádostí. Z toho 408 bylo dále hodnoceno a jen 352 bude pravděpodobně realizováno. Z toho lze dovodit, že 31 % žadatelů je neúspěšných (ať už tím, že jim byla zamítnuta registrační žádost, nebo tím, že dále nepokračují v realizaci projektu). To znamená, že na každého úspěšného žadatele připadá v průměru 0,44 neúspěšných žadatelů.

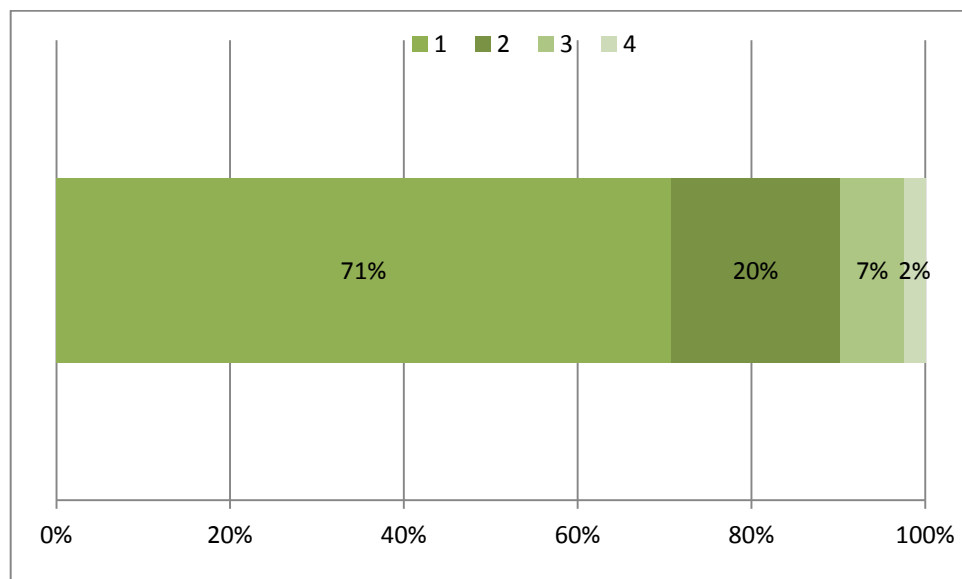
Pokud vezmeme z dat ze vzorku úspěšných žadatelů jen náklady související s přípravou a podáním žádosti o dotaci, je průměrný podíl vyvolaných nákladů na žádosti o dotaci ve výši 3 % (absolutní výše volaných nákladů neúspěšného žadatele je v průměru 357 500 Kč). Tento odhad je nepřesný v tom smyslu, že není k dispozici databáze neúspěšných žadatelů s výší dotace, o kterou žádali. Odhad tak vychází z předpokladu, že průměrné hodnoty velikosti projektu a tedy výše dotace jsou obdobné jak u úspěšných, tak u neúspěšných žadatelů.

#### **4.2.4.4 Zkušenosti s administrací dotace**

Respondenti z řad příjemců dotace z OPPI – Program EKO-ENERGIE byli dále dotázáni, zda by na základě předchozích zkušeností znovu podali žádost o dotaci. Respondenti volili na škále 1 – 5, kde 1 znamená rozhodně ano a 5 znamená rozhodně ne. Výsledky odpovědí jsou znázorněny na následujícím grafu (Obrázek 20).



**Obrázek 20 Rozhodnutí znovu podat žádost o dotaci**



Zdroj: autorka

Z výsledků je zřejmé, že téměř 90 % respondentů by rozhodně znovu podalo žádost, jen necelých 10 % odpovědí se dá považovat za mírně nerozhodné, či klonící se k záporné odpovědi (tedy hodnota 3 a 4 na škále). Je ale nutné si uvědomit, že respondenty jsou úspěšní žadatelé.

Mezi hlavní přínosy programu EKO-ENERGIE respondenti řadí možnost získání finančních prostředků, které pak kladně ovlivňují ekonomiku celého projektu – tedy snižují investiční náročnost pro žadatele a snižují tím pádem také návratnost investice.

Dalším důvodem, proč by žadatelé znovu podali žádost o dotaci, je úspora nákladů (provozních) díky realizaci úsporného opatření. To také znamená ekologické přínosy ve smyslu snížení emisí. Vedlejším pozitivním efektem je pak v případě budov také prodloužení jejich životnosti. Jeden respondent také kladně hodnotil jednodušší administrativu (zejména týkající se rozpočtu projektu) oproti programu Státního zemědělského intervenčního fondu (SZIF).

Respondentů na druhou stranu zmiňovali vysokou finanční a administrativní náročnost dotace („velkou byrokracií“) a složitost výběrového řízení, ve kterém i přes „maximální pozornost“ jsou kontrolními orgány zjištěna pochybení. Někteří respondenti také zmiňovali, že docházelo ke křížení informací od jednotlivých projektových manažerů, respektive od projektových manažerů a řídicího orgánu.

Jeden respondent lakonicky uzavírá, „[d]robné projekty (uznatelné náklady do 5.000.000,-Kč/projekt), jsme již v minulosti vyhodnotili na odpověď 5 (rozhodně ne).“ Důvodem je administrativní náročnost a s tím spojený „strach z nutnosti vrátit dotaci, pokud by došlo k chybě při čerpání nebo při organizaci výběrového řízení na dodavatele“. Další respondent také uvedl značnou „finanční náročnost prací a víceprací, které pak nesměly být zahrnuty do projektu“.

Vnímání administrativní náročnosti se zdá být čistě subjektivní, protože například respondent, který uvedl, že by příště žádost o dotaci nepodal (známka 4) z důvodu vysokého administrativního zatížení, měl podíl vyvolaných nákladů na dotaci 8 %, tedy pod průměrem vzorku.

## 4.3 Zelená úsporám

### 4.3.1 Stručný popis programu<sup>59</sup> a očekávané přínosy

V září 2011 byly celkové disponibilní zdroje programu (bez technické asistence a úroků) celkem 18,8 miliard korun (Karásek 2011). Podle novely zákona č. 695/2004 Sb. o podmínkách emisního obchodování jsou takto získané prostředky příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky. SFŽP tyto prostředky využívá k podpoře aktivit, které povedou ke snížení emisí skleníkových plynů (tzv. greening<sup>60</sup>).

Program Zelená úsporám (ZÚ) byl zahájen v dubnu 2009 a trval do konce roku 2012, respektive do vyčerpání finančních prostředků na dotace. Hlavním cílem ZÚ bylo „zabezpečení realizace opatření vedoucích k úsporám energie a využití obnovitelných zdrojů energie v obytných budovách (rodinných a bytových domech)“ (MŽP 2009b).

Vrcholným řídicím orgánem programu je **Řídicí výbor**, který je složen z náměstků ministerstva životního prostředí a ředitele SFŽP a má na starosti nastavení podmínek programu ZÚ, jeho celkové řízení a koordinaci jeho realizace. **Monitorovací výbor** dohlíží nad účinností a kvalitou realizace programu.

Administraci a implementaci programu ZÚ má na starosti Státní fond životního prostředí – jeho krajská pracoviště. Dalším účastníkem programu jsou finanční instituce (celkem 5 bank zapojených do programu k prosinci 2010), které mají na starosti administraci žádostí pro fyzické osoby a výplatu podpory.

#### 4.3.1.1 Podporované oblasti

Program Zelená úsporám byl zaměřen na podporu úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie v obytných budovách. Opatření byla realizována v rodinných domech a v bytových domech. Od září 2009 byly do programu ZÚ zařazeny i panelové domy, které byly v úvodní fázi programu z podpory vyloučeny.

---

<sup>59</sup> Podrobněji v Příloze 2.

<sup>60</sup> Tzv. greening představuje dodatečnou úsporu emisí skleníkových plynů. Vyjadřuje se poměrem 1 : x, kde x znamená, kolik AAU je třeba na dodatečnou úsporu jedné tuny emisí CO<sub>2</sub>. Doba sledování úspor byla pro potřeby programu Zelená úsporám stanovena na 15 let. (NKÚ 2011)

Podporovaná opatření byla rozdělena do tří hlavních oblastí: A. úspory energie na vytápění, B. výstavba v pasivním energetickém standardu a C. využití obnovitelných zdrojů energie pro vytápění a přípravu teplé vody. Pro žadatele, kteří realizovali určitou kombinaci opatření, byl pak navíc vyhrazen dotační bonus. Žadatelé také mohli žádat zvláštní dotaci na přípravu žádosti. Program Zelená úsporám dále poskytoval dotaci na pořízení projektu, výpočet úspor, výpočet měrné roční potřeby tepla na vytápění a přípravu teplé vody či na zajištění odborného dozoru a kontroly správného provedení opatření.

Část prostředků byla také, stejně jako u ostatních programů, vyčleněna na technickou asistenci programu. Technická asistence, stejně jako v případě operačních programů, zahrnuje zejména přípravu, implementaci a administraci programu, dále výdaje na monitoring, hodnocení a kontroly, včetně externích expertů a studií, výdaje na poradenská střediska, na propagaci a na partnerství programu<sup>61</sup>. Podrobnější výčet aktivit je obsažen v příloze II Směrnice č. 4/2009 (MŽP 2009b). Celkem bylo na technickou asistenci vyčleněno 5 % alokace.

#### **4.3.1.2 Oprávnění žadatelé**

Program Zelená úsporám měl celonárodní působnost. Oprávněnými žadateli o dotaci programu Zelená úsporám byli vlastníci obytných budov (rodinných i bytových domů). Žadateli byli právnické i fyzické osoby, z právnických osob zejména společenství vlastníků bytových jednotek, bytová družstva, města a obce, podnikatelské subjekty a další<sup>62</sup>.

Podle SFŽP (Karásek 2011) byl v říjnu celkový počet žádostí, u kterých se předpokládá dokončení administrace, celkem 79 506. Celková předpokládaná výše podpory pak je 22,8 mld. Kč (disponibilní zdroje v téže době činily 18,8 miliardy Kč).

Nejvíce žádostí bylo přijato v oblasti podpory A (úspory energie na vytápění, celkem 52 %). Podíl na objemu podpory je 84 %. Necelých 48 % žádostí pak v oblasti C (využití obnovitelných zdrojů energie), podíl na celkové výši podpory je však jen asi 15 % (SFŽP 2011c).

---

<sup>61</sup> V květnu 2010 začal například fungovat program Partnerství Zelená úsporám, což je informační, nedotační program věnovaný úsporným domácím spotřebičům. (Více na [www.zelenausporam-partnerstvi.cz](http://www.zelenausporam-partnerstvi.cz)).

<sup>62</sup> Pozn. V programu Zelená úsporám byla část prostředků programu vyčleněna i pro veřejné budovy, konkrétně byly v červnu 2010 vyčleněny celkem 4 miliardy korun. Nakonec však nebyly na tyto účely prostředky z programu Zelená úsporám nikdy vyplaceny. Žadatelé měli možnost podat žádost s pozměněným projektem v OPŽP. Touto epizodou programu se však v této práci nezabýváme, neboť se vymyká z celkového zaměření a účelu programu a byla způsobena zejména obavami správce programu (z dnešního pohledu lichými), že se v rámci nastavení programu nestihnou celkové prostředky do konce roku 2012 vyčerpat.

### 4.3.1.3 Přínosy programu Zelená úsporám

Podle programového dokumentu programu Zelená úsporám (MŽP 2009c) by měl program přinést snížení emisí o celkem 18,2 milionů tun CO<sub>2</sub> (za dobu 15 let u 179 000 rodinných a bytových domů).

Skutečně dosažené (ex-ante) přínosy programu Zelená úsporám jsou sledovány SFŽP pro potřeby výroční zprávy. Předpokládané přínosy žádostí schválených a vyplacených v roce 2010 jsou shrnuty v následující tabulce (Tabulka 26).

Tabulka 26 Předpokládaná roční redukce emisí CO<sub>2</sub> v tunách dle oblasti podpory

Oblast podpory	Schválené žádosti		Vyplacené žádosti	
	Předpokládaná roční redukce emisí CO <sub>2</sub> (v t)	Podíl na celkové předpokládané redukci emisí (v %)	Předpokládaná roční redukce emisí CO <sub>2</sub> (v t)	Podíl na celkové předpokládané redukci emisí (v %)
A	206 240,50	53,37	34 245,68	25,86
B	295,11	0,08	38,23	0,03
C	179 922,86	46,56	98 121,67	74,11
<b>Celkem</b>	<b>386 458,48</b>	<b>100,00</b>	<b>132 405,58</b>	<b>100,00</b>

Zdroj: SFŽP 2011c

Celkový objem investiční podpory na žádosti zaregistrované v roce 2010 dosáhl **11 849 mil. Kč**. Celkový objem podpory na žádosti zaregistrované do konce roku 2011 činil 20 464 milionů Kč (SFŽP 2012).

### 4.3.2 Analýza procesu administrace dotace

Proces podání a administrace žádosti v programu Zelená úsporám se od procesů v operačních programech liší. Asi nejdůležitějším rozdílem je, že příjemci dotace nemusí podávat zprávy o realizaci projektu, respektive o dosažených úsporách energie. Vzhledem k tomu, že příjemci dotace jsou domácnosti, byl by takový požadavek jen těžko proveditelný. Dosažení úspor je zaručeno prostřednictvím certifikace odborných dodavatelů a technologií. Žadatelé musí prokázat, že opatření byla provedena dodavateli, kteří jsou zapsaní na Seznamu odborných dodavatelů. Žadatelé dále mohou čerpat dotace jen na výrobky a technologie, uvedené v Seznamu výrobků a technologií, u nichž jsou splněna kritéria Programu Zelená úsporám. Podpora je vyplacena na základě předložení příslušných faktur.

O podporu je možné žádat před i po realizaci opatření, maximálně však 12 měsíců po jejím dokončení. Není možné žádat o podporu na opatření, která byla dokončena před 1. dubnem 2009, pro panelové domy před 1. září 2009.

K vyplněné žádosti o podporu (před realizací projektu) se přikládají:

- Krycí list technických parametrů

- Projekt a odborný posudek
- Stavebně technické posouzení budovy

Dalšími, formálními přílohami jsou například list vlastnictví nemovitosti, plná moc, pokud je třeba, nebo souhlasné prohlášení vlastníků nemovitosti. Odborný posudek připravuje odborník z České komory autorizovaných inženýrů a techniků nebo z České komory architektů. Stejně tak je nutný odborník pro stavebně technické posouzení budovy. Na tyto práce je možné žádat podporu.

Žádost je nejprve předložena SFŽP. SFŽP ověří správnost a úplnost dokumentace. Pokud jsou v žádosti chyby nebo nedostatky, vyzve SFŽP žadatele k jejich doplnění či opravě. Fyzické osoby pak žádost předkládají ve vybrané bance<sup>63</sup>. Fyzické osoby podnikající nebo právnické osoby odevzdávají žádosti výhradně SFŽP.

Žádost o poskytnutí podpory spolu se stanoviskem SFŽP posuzuje Rada Fondu, jež pak doporučí ministři konkrétní akce k podpoře<sup>64</sup>. Pokud je žádost vyhodnocena kladně, obdrží žadatel vyrozumění o poskytnutí podpory. V oblasti A musí příjemce dotace realizovat opatření do 18 měsíců od data doručení vyrozumění, v oblasti podpory B do 24 měsíců a v oblasti podpory C do 9 měsíců.

**Po realizaci** projektu dále žadatel předkládá:

- Doklad o ukončení realizace (kolaudační souhlas, protokol o uvedení zařízení do trvalého provozu a další)
- Faktury na nákup výrobků a realizaci opatření<sup>65</sup>

Po ukončení realizace obdrží žadatel smlouvu, kterou podepíše a vrátí ve dvou vyhotoveních SFŽP. Na základě toho je mu pak na účet připsána podpora.

Dále je možné žádat podporu na přípravu a realizaci projektu. Žadatel v tom případě vyplňuje samostatnou žádost o podporu na přípravu a realizaci opatření. K tomu dále předkládá oprávnění zpracovatele a faktury související s přípravou a realizací projektu, tedy např. zhotovení odborného posudku atd.

Specifikem programu Zelená úsporám oproti operačním programům je, že dosažení úspory je zaručeno prostřednictvím závazného **seznamu odborných dodavatelů** a výrobků a technologií namísto vlastního měření skutečné spotřeby energie před realizací a po realizaci opatření. Aby mohl být dodavatel zapsán do Seznamu odborných dodavatelů (SOD), musí kromě formalizované žádosti předložit výpis z Obchodního resp. Živnostenského rejstříku, prohlášení o bezdlužnosti, doložit beztrestnost, a zejména doložit odbornou způsobilost v příslušném oboru. Žádost se podává elektronicky, přílohy se podávají jak elektronicky, tak následně v listinné

<sup>63</sup> Žádosti v oblasti C se předkládají jen bance.

<sup>64</sup> Celkovou výši podpory musí odsouhlasit i prodejce povolenek.

<sup>65</sup> Pro domy v pasivním standardu je ještě povinný tzv. blower door test.

podobě. Podle Výroční zprávy programu Zelená úsporám za rok 2010 (SFŽP 2011c) bylo od začátku programu do konce roku 2010 celkem zaregistrováno 14 499 odborných dodavatelů.

Zápis do **Seznamu výrobků a technologií** (SVT) probíhá obdobně. Žadatel musí kromě elektronické žádosti elektronicky i v listinné podobě doložit:

- List výrobků, který obsahuje povinné parametry výrobku či technologie
- Požadované doklady k výrobku, například certifikát, prohlášení o shodě, atd.
- Katalogový list výrobku.

Vzhledem k zaměření a nastavení programu neexistuje požadavek na monitoring výstupů projektů (úspor energie, aj.) na rozdíl od operačních programů. SFŽP však má v rámci technické asistence vyhrazeny prostředky na kontrolu realizace opatření a dodržování podmínek programu ZÚ.

Jak uvádí zpráva NKÚ, ze smluvních podmínek s poskytovateli finančních prostředků vyplývá povinnost realizovat kontrolu minimálně u 5% vzorku podpořených projektů. K 31. prosinci 2010 však SFŽP uskutečnil jen 21 kontrol, tedy jen 0,06 % z celkového počtu 35 433 žádostí schválených k tomuto dni (NKÚ 2011). Další kontroly probíhaly na přelomu roku 2012 a 2013.

Příjem žádostí v programu Zelená úsporám byla koncem roku 2011 zastaven z důvodu nedostatku finančních prostředků. I s veřejnými budovami dosáhl převis žádosti nad finančními zdroji celkem 8 miliard Kč (ZÚ 2011)<sup>66</sup>. Podle zprávy NKÚ Řídící výbor příliš pozdě reagoval na prudký nárůst žádostí během jara a léta 2010. Například k 22.9.2011 bylo díky prodeji AAU k dispozici 18,35 mld. Kč, avšak ve stejnou dobu byl předpokládán objem prostředků v přijatých žádostech nákladů technické asistence 21,5 mld. Kč. Podle zprávy NKÚ „objem požadovaných dotací v té době rostl přibližně o 400 mil. Kč týdně“. ŘV však (se souhlasem ministra životního prostředí) přerušil příjem žádostí až s odstupem 5 týdnů (NKÚ 2011).

### **4.3.3 Struktura a výše vyvolaných nákladů**

U programu Zelená úsporám neexistuje veřejně dostupný soupis příjemců dotace. Proto nebylo možné provést kvantitativní, dotazníkový výzkum u příjemců dotace, tak jako u ostatních dvou programů (OPPI a OPŽP).

Byly však provedeny dva kvalitativní rozhovory s příjemci dotace – jeden příjemce žádal na zateplení rodinného domu v kombinaci se solárními termálními kolektory

---

<sup>66</sup> Kontrolní zpráva NKÚ konstatuje převis 10,5 miliard Kč k 31.12.2010. Je však třeba poznamenat, že uváděný převis zahrnuje i „polštář“ v podobě žádostí, u kterých lze předpokládat, že nakonec budou žadateli staženy (projekty nebudou realizovány), respektive budou z formálního hlediska vyloučeny z programu, atd.

(tedy kombinace opatření A a C) a druhý respondent je zástupcem bytového družstva, které žádalo o dotaci na zateplení panelového domu.

Mezi hlavní identifikované fáze administrace dotace ze strany příjemců pro program Zelená úsporám patří:

- Úvodní zpracování informací o dotačním programu a jeho podmínkách  
Tento krok zahrnuje zjišťování informací o daném dotačním titulu a podmínkách případného podání žádosti.
- Rozhodnutí o podání žádosti o dotaci  
Tento krok je relevantní zejména pro bytové domy, kde musí podání žádosti schválit nejčastěji členové společenství vlastníků nebo bytového družstva.
- Výběr zpracovatele žádosti
- Příprava a podání žádosti o dotaci  
Tento krok může zahrnovat i případné schůzky žadatele s pracovníky SFŽP, při kterých se žádost kontroluje. Samotnou žádost však většina žadatelů podávala přes spolupracující banky.
- Předložení dokladů o realizaci akce a žádost o platbu  
Pokud nebyl projekt realizován v době podání žádosti, podává příjemce dotace doklady o realizaci akce následně a žádá o proplacení dotace.

První respondent strávil s celou administrací dotace celkem 50 hodin, s tím, že na všechny etapy vynaložil stejně času. Pokud bychom tento čas vyjádřili v peněžních jednotkách (pomocí průměrných hodinových nákladů na práci<sup>67</sup>), představují vyvolané náklady příjemce 11 425 Kč.

Dále příjemce uvedl, že vynaložil 40 000 Kč za služby externích dodavatelů, a to konkrétně 20 000 Kč na přípravu projektu zateplení a 20 000 Kč na přípravu projektu solárních termálních kolektorů.

Celkem respondent žádal o dotaci 500 000 Kč (a 40 000 Kč na přípravu projektu). **Celkové vyvolané náklady činí 51 425 Kč, což je 10,3 % schválené dotace.**

Druhý respondent zastupoval představenstvo bytového družstva panelového domu. Jedná se o soubor několika panelových domů a schůze bytového družstva tak mají 100 členů. Časově nejnáročnější z pohledu člověkohodin tak byla fáze rozhodnutí o podání žádosti o dotaci, kvůli kterému se muselo sejít bytové družstvo. Ostatní rozhodnutí pak činí představenstvo, které má celkem 5 členů.

---

<sup>67</sup> Průměrné celkové náklady na práci za rok 2010 v ČR činily 228,50 Kč.

Celkové vyvolané náklady administrace dotace činí 330 hodin. Je však nutné poznamenat, že v době rozhovoru nebylo vydáno oficiální stanovisko o přijetí dotace. Do časové náročnosti tak nejsou zahrnuty vyvolané náklady žádosti o platbu a předložení dokladů o realizaci akce. Převedením na peněžní jednotky dostaneme hodnotu 75 405 Kč.

Družstvo si nechalo externě zpracovat projekt a odborný posudek, stavebně technické posouzení budovy, audit a také přípravu a podání žádosti. Celkem náklady na externí služby činily 380 000 Kč.

Celkem náklady na administraci dotace dosahují 455 400 Kč a družstvo žádalo o dotaci 5 000 000 Kč. **Vyvolané náklady** tak činí necelých **10 %** (9,9 %) dotace.

Jeden respondent by rozhodně znovu podal žádost o dotaci a důvodem je možnost získat příspěvek na rekonstrukci domu, kterou by jinak stejně realizoval. Druhý respondent pak uvedl hodnotu 3 na škále od 1 (rozhodně ano) do 5 (rozhodně ne). Jako důvod uvedl zejména vysokou administrativní náročnost, spojenou s žádostí o dotaci pro panelový dům. Jedním z příkladů byla nutnost zpracování nového auditu, i když jeden již dříve zpracován byl. Výpovědní hodnota je však samozřejmě omezena velikostí vzorku. Dle zkušeností pracovníků SFŽP, majících na starosti administraci žádostí by naopak žádost o dotaci znovu podala drtivá většina žadatelů (Karásek 2012).



#### 4.4 Administrativní náklady dotačních programů na podporu energetické efektivity

Procesy administrace dotace, stejně jako role jednotlivých aktérů v procesu administrace dotačního programu, byly popsány v kap. 4.1.2, 4.2.2 a 4.3.2. Každý z analyzovaných programů (OPŽP Prioritní osa 3, OPPI Program EKO-ENERGIE a Zelená úsporám) má vyhrazenou částku na takzvanou technickou asistenci programu, ze které je hrazena administrace dotačního titulu, tedy jak administrativní zajištění programu, tak výdaje na externí studie, experty a služby.

Přehled plánovaných výdajů na technickou asistenci je uveden v následující tabulce.

Tabulka 27 Technická asistence OPPI, OPŽP a ZÚ

Program	Technická asistence (% celkové alokace)	Technická asistence (% alokace na podporu jednotlivých projektů)*
OPŽP	2,91 %	2,99 %
OPPI	2,93 %	3,02 %
ZÚ	5,00 %	-

Zdroj: autorka na základě Implementačních dokumentů jednotlivých programů

\* V případě OPŽP to tedy znamená podíl na alokaci na prioritní osy 1 – 7, v případě OPPI pak podíl na alokaci na prioritní osy 1 – 6. Uvedená procenta představují maximální výši, již lze čerpat.

Reálná administrativní náročnost bude pravděpodobně vyšší, než jsou uvedená procenta, protože v technické asistenci nejsou zahrnuty náklady na některé další účastníky administrativního procesu. Příkladem mohou být náklady platebního a certifikačního orgánu, náklady na účastníky hodnotitelských komisí nebo náklady na vyjednávání prodeje jednotek AAU, které jsou zdrojem pro financování programu Zelená úsporám. Pro účely této práce však zjednodušeně uvažují výše uvedenou administrativní náročnost.

Co se týká jednotlivých fází administrativního procesu z hlediska administračních orgánů, jako náročnou respondenti z řad zprostředkujících subjektů zmiňují zejména fázi hodnocení žádostí, která je například v OPŽP, Prioritní ose 3 nejkritičtější z celého procesu. Důvodem je, že se v jeden časový okamžik sejde velký nápor žádostí, které je třeba vyhodnotit v daném časovém rozmezí. Další fáze pak pro jednotlivé žadatele nastávají v různých časových obdobích a projektoví manažeři je tedy mohou řešit postupně. Proces administrace je částečně rozdělen mezi krajská pracoviště SFŽP, která provádějí formální kontrolu – tedy hodnocení přijatelnosti projektů, zda žádost splňuje formální náležitosti. Samotné hodnocení projektů pak provádí centrální pracoviště SFŽP v Praze.

Stejně tak pro program EKO-ENERGIE je proces hodnocení a schvalování plných žádostí časově náročný. V programu EKO-ENERGIE probíhá příjem žádostí dvoukolově (registrační a pak plná žádost). Samotné hodnocení projektů provádějí externí hodnotitelé (vždy dva na jeden projekt, v případě opačných vyjádření se

doplňuje třetí posudek). To je v kontrastu s metodikou SFŽP, kde se podává jen jedna, celá žádost a celé hodnocení provádějí zaměstnanci SFŽP. Externí hodnotitelé se podle vyjádření SFŽP neosvědčili. Byli využiti v jedné výzvě zcela zaměřené jen na zateplení objektů – asi 1000 žádostí, a zástupci SFŽP subjektivně hodnotili tento postup jako neefektivní, protože bylo časově náročné jednak externí hodnotitele do procesu zasvětit a jednak pak po nich hodnocení kontrolovat. CzechInvest však externí hodnotitele využívá zcela standardně a dlouhodobě.

U programu Zelená úsporám administrativní pracovníci prováděli kontrolu žádostí před tím, než je žadatelé podávali. Žadatelé pak museli „tlumočit“ případné požadavky k doplnění projektantům. K administrativní náročnosti této fáze také přispívala (nízká) úroveň projektantů a jimi vytvořených projektů.

Projektoví manažeři ze zprostředkujících subjektů dále zmiňují náročnost kontroly výběrových řízení při realizacích podpořených projektů. V tomto ohledu se tedy shodují se stranou příjemců (OPPI a OPŽP), pro něž je také příprava a organizace výběrového řízení jednou z nejnáročnějších fází celého procesu. Náročnost výběrového řízení do jisté míry nezávisí na nastavení samotného programu, ale je dána legislativou (zejména požadavky zákona o veřejných zakázkách). Zprostředkující subjekty však zadávací dokumentaci kontrolují před tím, než je zahájeno výběrové řízení (u OPŽP je to povinností, u EKO-ENERGIE ne, ale je to standardní praxe). Žadatelům i hodnotitelům do určité míry pomáhají vzorové dokumenty jak zadávací dokumentace, tak také seznamu podmínek (checklist toho, co je třeba udělat).

Naopak příkladem dobré praxe pro administrátory dotace je elektronizace celého systému administrace žádosti. Elektronizace je přítomna v obou analyzovaných operačních programech, přičemž nejdále pokročila v programu EKO-ENERGIE, kde je celý proces plně elektronický. Naopak v programu Zelená úsporám probíhal celý proces v listinné podobě, respektive žádosti do elektronické podoby převáděli sami projektoví manažeři, což přispívá k vyšší administrativní zátěži. Důvodem je podle pracovníků SFŽP mimo jiné odlišné nastavení programu Zelená úsporám. K žádosti se přikládají technické výkresy, které slouží ke kontrole dosažení úspor (žadatelé nedokazují realizaci úspor měřením, jako je to u ostatních dvou projektů).

V programu EKO-ENERGIE je specifickým problémem často zdvojená kontrola ze strany administrátora. Kontroly provádí jak samotný zprostředkující subjekt, tak Hospodářská komora ČR, i externí společnost. Závěry externí společnosti však například Zprostředkující subjekt nemůže využít pro své potřeby. Od roku 2012 však bylo toto zdvojení do určité míry eliminováno.

U žadatelů je také podle zástupce SFŽP možno pozorovat zřetelný efekt učení, tedy že s dalšími výzvami se žadatelé zvládají lépe podat žádost a pak administrovat celý projekt. Toto tvrzení však není potvrzeno empirickými výzkumy.

Na podzim 2011, kdy byly vedeny rozhovory s administrátory dotačních programů, bylo v centrálních sídle SFŽP v Praze celkem 38 pracovníků, majících na starosti hodnocení a administraci Operačního programu Životní prostředí, respektive prioritních os 2, 3, 5. Počet pracovníků se v průběhu programu měnil od 24 až po 41. V průběhu programu se ale měnila i náplň práce jednotlivých pracovníků a část pracovníků má smlouvu jen na dobu určitou, do konce OPŽP v roce 2013. Z rozhovorů vyplynulo, že zejména rozdělení kompetencí v rámci Řídícího orgánu (MŽP) nebylo zcela jasně nastaveno a působilo obtíže v komunikaci se Zprostředkujícím subjektem.

V agentuře CzechInvest se programu EKO-ENERGIE věnuje celkem 8 pracovníků. Další jsou však najímání externě (externí hodnotitelé projektů). U programu Zelená úsporám jsou zapojena, stejně jako u OPŽP, i krajská pracoviště SFŽP, na centrálním pracovišti se programu Zelená úsporám věnovalo asi 90 pracovníků a k tomu ještě ad hoc najatých asi 50 brigádníků (studentů) na zhruba 1-2 dny v týdnu.

I z tohoto velmi hrubého nástinu je vidět, že program Zelená úsporám byl zastoupen, co se pracovníků, přímo spojených s administrací daných dotačních programů, asi nejsilněji. Tomu taky v hrubé míře odpovídá výše alokované technické asistence tak, jak je uvedena v tabulce 27.

## 5 Diskuse výsledků

### 5.1 Metoda zjišťování transakčních nákladů u programů na podporu energetické efektivity

Metoda zjišťování transakčních nákladů vychází z teorie transakčních nákladů, podle níž by hodnocení programů mělo zahrnout kromě přínosů a nákladů programu (přímé alokace na daný program) také transakční náklady. Tato podkapitola ukazuje hlavní principy a zásady, jimiž by se mělo zjišťování transakčních nákladů, jež pak jsou zahrnuty do celkového hodnocení efektivity daného programu, řídit. Poznatky představené v této podkapitole vychází jak z rešerše literatury (a z teoretických východisek), tak ze zkušeností nabytých v rámci samotného zjišťování transakčních nákladů u programů, analyzovaných v této práci.

#### 1. Definice transakčních nákladů

Prvním krokem je samotná definice transakčních nákladů pro daný sektor. Pro účely zjišťování transakčních nákladů u programu na podporu energetické efektivity se jako vhodná jeví definice, kterou uvádí Matthews (1986), podle něhož jsou to „náklady **přípravy smlouvy ex-ante a její monitorování a vymáhání ex-post, jako protiklad výrobních nákladů**“. Tato definice v sobě obsahuje základní charakteristiku transakčních nákladů, tedy zjednodušeně náklady spojené s administrací dotace a realizací podporovaného projektu, mimo danou dotaci, respektive přímých nákladů na realizaci opatření.

#### 2. Komu transakční náklady vznikají?

Dalším krokem je určení aktérů, kteří v daném programu působí a jimž transakční náklady vznikají. U dotačních programů jsou to zejména dvě skupiny, a to žadatelé o dotaci na jedné straně a organizace, která má na starosti administraci dotace, na straně druhé.

Na straně žadatelů se používá označení tzv. **vyvolané náklady**. **Žadatele o dotaci** lze rozdělit na **úspěšné a neúspěšné**. Úspěšným žadatelům byla kladně vyhodnocena jejich žádost a přislíbena podpora. I neúspěšným žadatelům však vznikají ve spojení s daným programem transakční náklady, a to hlavně ve fázi přípravy a podání žádosti o dotaci (eventuálně pak také v procesu případných sporů).

Oba „typy“ žadatelů by měly být do hodnocení zahrnuty. V praxi se však ukázalo, že seznam neúspěšných žadatelů často není k dispozici. Lze tak v tomto případě vycházet z dat o úspěšných žadatelích (a poměru úspěšných a neúspěšných žadatelů). Není zcela evidentní, zda a jak případně tento postup ovlivňuje hodnocení transakčních nákladů (například, zda by byly transakční náklady u neúspěšných žadatelů vyšší nebo naopak nižší).

Na straně administrátora hovoříme o **administrativních nákladech** (respektive administrativní náročnosti) daného programu. Zpravidla je u (dotačních) programů instituce, jež má na starosti strategické nastavení programu, a instituce (jedna, či více), jež obstarává samotný chod programu (tedy zpracování a vyhodnocení žádostí, administraci úspěšných projektů a jejich monitoring a hodnocení). Z hlediska administrativní náročnosti se zdá být nejdůležitější podchytit právě instituci, jež má na starosti samotný chod programu. Dále pak záleží na **vymezení hranic celého systému** daného programu. U programů hodnocených v této disertaci je hranicí Česká republika, ale vzhledem k tomu, že se jedná o programy financované z evropských fondů, měla by být do hodnocení zahrnuta i vyjednávání o daných programech mezi ČR a EU a vyjednávání na evropské úrovni. Vzhledem k celkovému objemu alokovaných peněz (stovky miliard Kč) je však oprávněné předpokládat, že rozpočtené náklady na daný konkrétní program (respektive jeho část, například prioritní osu, s alokací v jednotkách miliard) jsou zanedbatelné.

V obecné rovině pak transakční náklady vznikají i **třetím stranám** účastnícím se daného programu. Mohou to být například dodavatelé podporovaných opatření, kteří musí získat zvláštní certifikaci, aby se mohli programu účastnit, nebo například banky, jež s programem spolupracují, aj. V této práci byly třetí strany zahrnuty jen ve formě externích společností, jež pomáhají žadatelům o dotaci. Předpokladem je, že veškeré náklady spojené s daným programem se u těchto firem odrážejí v ceně poskytované služby. Významnou třetí stranou jsou dodavatelé opatření u programu Zelená úsporám. Ti však nebyli do hodnocení zahrnuti.

### 3. Jaké jsou hlavní typy transakčních nákladů?

Hlavním typem nákladů je jak u žadatelů, tak u administrativních pracovníků čas strávený administrací dotace (a to jak u přímých pracovníků projektu, tak případně u režijních pracovníků). Tyto náklady lze do finančních hodnot převést pomocí mzdových nákladů.

V této disertaci byly zpracovány jen **náklady přímých pracovníků**, v hloubkových rozhovorech se ukázalo, že respondenti nejsou schopni přiřadit režijní náklady administraci dotace, respektive bylo pro ně obtížné i definovat „režii“ své organizace (například úřadu). Dotazování na čas bylo zvoleno z toho důvodu, že pracovníci jsou spíše ochotni jej sdělit, na rozdíl od (svých) mzdových nákladů. Ty pak bylo tedy nutné odhadnout na základě statistických údajů o celkových nákladech práce pro dané odvětví. U žadatelů z řad domácností se jedná o náklady volného času. Pro zjednodušení v této práci byly i tyto náklady převedeny pomocí nákladů práce<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Analýza hodnoty volného času je nad rámec této práce. Pokud by ale byl analyzován program se zaměřením na domácnosti, je nutné se hodnocením volného času podrobněji zabývat.

Dalším typem nákladů jsou **služby externích dodavatelů**. Na straně žadatele respektive příjemce dotace se jedná o externě nakupované služby spojené s přípravou a administrací žádosti a projektu (například podání žádosti, organizace výběrového řízení, audit, atd.). Na straně administrátora programu jsou to zejména služby financované z technické asistence, jako jsou analýzy programu, externí hodnotitelé programu, propagace programu, aj.

Důležité je také zahrnout do analýzy **časové hledisko nákladů**. U dotačních programů se dá říct, že transakční náklady (kromě relativně zanedbatelných nákladů na monitorovací zprávy) vznikají u konkrétního projektu během jednoho až dvou let. To je zásadní rozdíl oproti provozní dotaci, jež je poskytována po celou dobu trvání projektu, což může být například u projektů OZE až 30 let. V tom případě hraje časové hledisko poskytovaných finančních prostředků a volba diskontu velmi významnou roli.

#### **4. Jak transakční náklady zjišťovat?**

V rámci analýzy programů na podporu energetické efektivity v této práci se osvědčila metoda smíšeného výzkumu, jež kombinuje jak kvalitativní nástroje výzkumu (zjišťování „jak a proč“), tak i kvantitativní nástroje („kolik“).

**Kvalitativní nástroje** zahrnují hloubkovou analýzu procesů daného programu prostřednictvím studia dokumentů programu a hloubkových rozhovorů s vybranými příjemci dotace a administrátory dotačního programu. Tato analýza umožňuje poznat dopodrobna jednotlivé fáze a procesy administrace dotačního programu. Zároveň také umožňuje připravit podklady pro kvantitativní analýzu. Tato aktivita je samozřejmě úzce provázána (obsahově i časově) s předchozími body.

V průběhu hloubkových rozhovorů se ukázalo, že není možné využít metodu přepočteného pracovníka tak, jak ji používají např. Pudil a kol. 2004 pro hodnocení daňové efektivity. Žadatelé nemají většinou vyhrazen konkrétní úvazek na daný projekt, aktivity jsou integrální součástí jejich pracovní náplně. Ukázalo se tedy, že je pro respondenty snazší odhadnout konkrétní čas, jenž strávili plněním konkrétních úkolů (fází) administrace. Řešením v tomto případě by bylo, kdyby žadatelé měli zaveden systém vykazování práce na projektech. Tak by bylo možné časovou náročnost daného projektu jednoduše zjistit.

Jako hlavní nástroj **kvantitativní analýzy** sloužily dotazníky, jež byly rozeslány úspěšným žadatelům o dotaci. Ze seznamu úspěšných žadatelů byli vybráni ti, kteří již měli dotaci i proplacenu, a to z toho důvodu, že u nich lze předpokládat, že již prošli celým procesem administrace dotace a mají tedy „na co odpovídat“. Nevýhodou tohoto přístupu je to, že tím pádem může být od některých fází administrace dotace již značný odstup, což může ovlivnit zjišťování údajů. Vzhledem k charakteristice některých žadatelů (města, obce) pak dalším praktickým problémem je změna

zodpovědné osoby (například z důvodu konce volebního období, aj.). Údaje o administraci dotace jsou tím často nevratně ztraceny.

U administrátorů daného programu je pak důležité vymezit **hranice analýzy**, tak jak to bylo diskutováno v předchozím bodu (bod 2). U programů analyzovaných v této práci lze vzhledem k poměru alokovaných prostředků na celý systém (a období) a na daný program (respektive jeho vybranou část) zjednodušeně brát v potaz užší vymezení administrace, omezené na instituce, jež mají na starosti přímou implementaci daného programu (tedy pro Prioritní osu 3 OPŽP například Státní fond životního prostředí, respektive Ministerstvo životního prostředí)<sup>69</sup>.

Hodnocení transakčních nákladů probíhá v zásadě ex-post, tedy po vzniku daného programu. Do určité míry (a na základě zkušeností z předchozích programů) je vhodné takovou analýzu provést i ex-ante, tedy před spuštěním daného programu. To je však již mimo zaměření a možnosti této práce.

## 5. Analýza transakčních nákladů

Transakční náklady zjištěné pomocí výše uvedených metod mají podobu nákladů na daný projekt **v absolutní hodnotě** (ve finančním vyjádření, tedy např. v Kč). Vzhledem k různé velikosti projektů jsou však takto zjištěné náklady mezi sebou neporovnatelné.

Proto je vhodnější využít **relativní vyjádření transakčních nákladů v procentech**. V této práci byly transakční náklady **vztaženy k velikosti poskytnuté dotace** (respektive k celkové alokaci daného programu). Další možností by bylo vztáhnout transakční náklady například k hodnotě celkové investice pro daný projekt. První možnost byla zvolena z toho důvodu, že se samotná analýza se zabývá efektivností a transakčními náklady daných veřejných programů. Proto vztažení k vynaložené dotaci dává větší smysl.

Na základě rešerše literatury i zjištěných výsledků pak byla dále analyzována **závislost mezi transakčními náklady** (v procentuálním vyjádření) **a dotací** na daný projekt. Toto srovnání také umožňuje odhadnout, do jaké míry pravděpodobně tvoří transakční náklady **fixní složka** (nezávislá na velikosti dotace respektive projektu) a do jaké míry je to **variabilní složka** (tedy transakční náklady závislé na velikosti projektu a tedy dotace). V případě, že převládá fixní složka (jež pak znevýhodňuje malé projekty), je možné uvažovat o standardizaci postupů či dokumentů, jež usnadní podávání žádostí, respektive povede ke snížení administrativní zátěže u menších projektů (viz např. Michaelowa a Jotzo 2005).

---

<sup>69</sup> Více také v kapitole 5.3.

## 6. Zahrnutí transakčních nákladů do hodnocení celkové efektivity programu

Jak již bylo uvedeno v přehledu literatury, transakční náklady by měly být součástí hodnocení **celkové efektivity** daného (veřejného) programu. Transakční náklady jsou pak součástí výpočtu **měrného efektu daného programu**, tedy zjednodušeně zjišťování, kolik veřejných prostředků je potřeba k dosažení daného efektu (například snížení emisí CO<sub>2</sub>) – viz vztah (8).

Důležitou roli kromě transakčních nákladů hraje při výpočtu doba životnosti daného opatření, to znamená, po jak dlouhou dobu daný projekt přináší sledované efekty (např. snížení emisí CO<sub>2</sub>). Při výpočtech v této práci byl brán ohled na různou dobu životnosti opatření, od 15 – 20 let pro technologická opatření úspor energie až po 30 let zateplení nebo malých vodních elektráren. To však není pravidlem. Často bývají efekty přepočítávány na jednotnou dobu životnosti (např. 15 let)<sup>70</sup>. To však není metodicky správně a vede to k tomu, že takové výsledky není možné mezi sebou porovnat.

Dotace (a s tím spojené transakční náklady) může být poskytnuta jednorázově, ve formě investiční dotace, nebo pravidelně (ve formě provozní dotace). V každém případě je potřeba rozlišit časové hledisko poskytnutých peněz a nákladů. V případě programů analyzovaných v této práci bylo vzato v úvahu určité zjednodušení, kdy bylo uvažováno, že dotace a s ní spojené transakční náklady jsou vynaloženy v jednom roce, a tím pádem nehraje časové hledisko takovou roli (ačkoli je ve výpočtu zohledněno). Metodicky je však třeba mít tento fakt na paměti a je také vzat v úvahu při výpočtu měrného efektu, prostřednictvím přepočtu na současnou hodnotu a diskontování.

Volba diskontu pro náklady projektu závisí zejména na daném příjemci dotace (různý diskont se bude vztahovat k žadateli z řad veřejných institucí a z řad malých nebo velkých soukromých podniků). Vhodným nástrojem, jak analyzovat vliv diskontu je provést citlivostní analýzu na jeho výši. Diskutovaným tématem je také diskont pro efekty daného programu, tedy například emise CO<sub>2</sub>. Jak bylo ukázáno v kapitole 3.8.1, diskont pro efekty projektu se pohybuje kolem 1 % - 2 %. Je tedy velmi nízký a v literatuře se objevuje i tendence nediskontovat tyto efekty vůbec.

### 5.1.1 Limity metody a výsledků

Jako problematické se jeví zjišťování transakčních nákladů u žadatelů, kteří se často nevedou zvláštní dokumentaci o práci na daném projektu, respektive pracovníci mají v náplni práce nejen administraci dané dotace, ale ještě další činnosti. Čas a náklady spojené s administrací dotace pak musí odhadovat.

---

<sup>70</sup> Více viz např. SFŽP 2011c nebo PromoSCene n.d., případně Valentová a Honzík 2011.



Hlavní limitací uplatnění výzkumné metody v této disertaci, je, že vzorek žadatelů, na kterém byly zkoumány vyvolané náklady administrace nelze považovat za zcela reprezentativní. Jedním důvodem je, že zahrnuje jen úspěšné žadatele o dotaci. Seznam neúspěšných žadatelů není k dispozici.

Výběrový vzorek není reprezentativní také z důvodu, že na základě rešerše není známo hledisko, které by bylo kritériem reprezentativnosti dané populace, tedy populace žadatelů – jestli je to velikost dotace (výsledky ukázaly, že ne), typ žadatele, typ objektu nebo typ opatření. Z tohoto hlediska bylo alespoň provedeno srovnání vzorku úspěšných žadatelů s celou populací z pohledu dostupných typických charakteristik, jako je právě typ žadatele, typ opatření či typ objektu.

Další limitací je pak samotný nástroj výzkumu. Dotazníkové šetření má svoje limity v tom, že nelze ovlivnit, kdo na daný dotazník odpoví. Vzorek tak lze nejlépe charakterizovat jako vzorek úspěšných žadatelů, kteří odpověděli na dotazník.

Zjednodušujícím předpokladem, který umožňuje uvést i propočet celkových transakčních nákladů programu je, že administrativní náročnost je rovnoměrně rozložena do celého procesu administrace. Předpokládám tak, že procentuální vyjádření administrativní náročnosti lze vztáhnout i na jednotlivé projekty.

Vzhledem k výše uvedenému je třeba přistupovat k výstupům této práce, respektive zejména k zobecnění výsledků na celou populaci žadatelů o dotaci, s obezřetností a mít výše uvedené limitace na paměti.

## **5.2 Vyvolané náklady dotačních programů na podporu úspor energie**

V rámci této disertace byla analyzována časová náročnost jednotlivých fází administrace dotace v rámci dotačních programů na podporu úspor energie: Operačního programu Životní prostředí – Prioritní osa 3, Operačního programu EKO-ENERGIE a programu Zelená úsporám.

Hlavní výstupy jsou shrnuty v následující tabulce (Tabulka 28):

**Tabulka 28 Vyvolané náklady vybraných programů na podporu energetické efektivity jako podíl na poskytnuté dotaci - vzorek**

Program	Vyvolané náklady průměr [%]	Vyvolané náklady medián [%]	Vyvolané náklady rozpětí [%]	Vyvolané náklady neúspěšných žadatelů – průměr [%]
<b>OPŽP Prioritní osa 3</b>	8 %	6 %	0,2 – 30 %	3 %
<b>OPPI EKO- ENERGIE</b>	12 %	10 %	1 % - 52 %	3 %
<b>Zelená úsporám</b>	10 %	-	-	-

Zdroj: autorka

Pozn.: U programu Zelená úsporám byly provedeny jen dva hloubkové rozhovory, proto je třeba výši vyvolaných nákladů brát jen jako orientační.

Vyvolané náklady příjemců dotace z OPŽP - Prioritní osy 3 se na základě výsledků průzkumu pohybují v rozsahu 0,2 % až po 30 % schválené dotace. Průměrný podíl vyvolaných nákladů na výši schválené dotace je 8 % a medián 6 %. Pokud připočteme i neúspěšné žadatele o dotaci, dosahují průměrné vyvolané náklady 11 %. Interpretace tohoto čísla je taková, že na každých 100 Kč poskytnuté dotace připadá 11 Kč vyvolaných nákladů.

Vyvolané náklady příjemců dotace z OPPI – EKO-ENERGIE se na základě výsledků průzkumu pohybují v rozsahu 1 % - 52 % schválené dotace. Průměrný podíl vyvolaných nákladů na výši schválené dotace je 12 % a medián 10 %. Pokud připočteme i neúspěšné žadatele o dotaci, dosahují průměrné vyvolané náklady 15 %. Interpretace tohoto čísla je stejná jako v předchozím případě, tedy že na každých 100 Kč poskytnuté dotace připadá 15 Kč vyvolaných nákladů. V některých (extrémních) případech však na 100 Kč dotace připadá až k 50 – 60 Kč transakčních nákladů. V tomto ohledu tak program EKO-ENERGIE vyznívá jako administrativně náročnější. V celkovém pohledu – v porovnání s efekty programu, však vyznívá daleko lépe než OPŽP (viz kap. 5.6).

U programu Zelená úsporám nebyl dostatek respondentů pro kvantitativní závěry, z provedených rozhovorů však vyplývá, že vyvolané náklady představují asi 10 % schválené dotace (tedy na 100 Kč poskytnuté dotace 10 Kč vyvolaných nákladů).

Co se týká jednotlivých fází programu, jak v případě OPŽP – Prioritní osy 3, tak v případě EKO-ENERGIE, jako nejnáročnější z hlediska administrace hodnotili respondenti výzkumu fáze podání (plné) žádosti a organizace výběrového řízení na dodavatele daných opatření. V tom se také shodují s názory samotných administrátorů dotace – projektových manažerů jednotlivých programů.

U **přípravy žádosti** o dotaci je administrativně náročné zejména připravit všechny potřebné přílohy. U OPŽP – Prioritní osy 3 se podávají přílohy žádosti jak v papírové, tak v elektronické podobě, u programu Zelená úsporám byla celá žádost jen v papírové formě. Oproti tomu v programu EKO-ENERGIE probíhá veškerá komunikace jen elektronicky (kromě faktur u žádosti o platbu). Respondenti OPŽP si však na tento fakt přímo nestěžovali.

U **výběrového řízení** je třeba odlišit žadatele z řad veřejných organizací, jež musí výběrová řízení provádět ze zákona<sup>71</sup>, žadatelé z řad soukromých organizací se v tomto ohledu řídí podmínkami programu (pokud se nemusí v konkrétním případě vzhledem k velikosti zakázky řídit zákonem). V prvním případě je tak možné do určité míry přisoudit dané vyvolané náklady složitosti zákona, ne přímo podmínkám daného programu.

Žadatelé obou programů však zmiňovali složitost výběrového řízení, ve kterém i přes „maximální pozornost“ jsou pak kontrolními orgány zjištěna pochybení. U OPŽP je specifickým problémem fakt, že zahájení výběrového řízení probíhá prostřednictvím Zprostředkujícího subjektu (SFŽP) a vznikají tak někdy dlouhé časové prodlevy, které pak dále zbrzdí realizaci opatření (např. zateplení školy je třeba provést ideálně přes léto, kdy je škola prázdná a nenaruší se tak provoz).

Dalším, obecnějším identifikovaným problémem jsou **změny v nastavení podmínek** v průběhu realizace programu. Jakákoli změna vnáší nejistotu do rozhodování a přináší dodatečné náklady jak na straně žadatele, tak na straně administrátora dotace. To je zejména případ programu Zelená úsporám, kde se dokonce v průběhu programu měnilo vymezení oprávněných žadatelů i podporovaných oblastí.

V rámci výzkumu byl dále u respondentů analyzována odpověď na dotaz, jestli by znovu podali žádost o dotaci na základě svých dosavadních zkušeností. Na základě výsledku těchto odpovědí je možno konstatovat, že v převážné míře ano. Je však nutno podotknout, že výzkum byl prováděn jen mezi úspěšnými žadateli, což mohlo výsledky zkreslit.

Z tohoto pohledu jsou tak zajímavější slovní hodnocení respondentů, která tento dotaz doprovázela. I respondenti, kteří odpověděli, že by žádost znovu podali, poukazovali na fakt, že důvodem byl zejména nedostatek finančních prostředků na realizaci daného opatření, podfinancování veřejného sektoru (u OPŽP, Prioritní osy 3) či realisticky zlepšení ekonomiky daného projektu (většinou u EKO-ENERGIE).

Vnímání administrativní náročnosti se zdá být do značné míry subjektivní, protože u obou programů respondenti, kteří uvedli, že by příště žádost o dotaci (spíše) nepodali (známka 3 nebo 4) z důvodu vysokého administrativního zatížení, měli podíl vyvolaných nákladů (kromě jednoho případu, kdy byly vyvolané náklady 25 %)

---

<sup>71</sup> Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

v úrovni nebo značně pod průměrem celého vzorku. Navíc někteří respondenti (zejména u EKO-ENERGIE), ačkoli zaškrtnuli možnost 1 nebo 2 (tedy žádost by znovu podali), si v komentářích „stěžovali“ na vysokou administrativní zátěž programu. Podle odpovědí se obecně zdají být příjemci dotace z řad soukromých podnikatelů kritičtější k administrativní zátěži dotačních programů, ačkoli konkrétní hodnoty vyvolaných nákladů (jako podílu dotace) tomu ne vždy odpovídají.

Do celkových vyvolaných nákladů byli započítáni i neúspěšní žadatelé o dotaci, jejichž počet není zanedbatelný. V OPŽP – Prioritní ose 3 připadá na každého úspěšného žadatele 1,17 neúspěšných žadatelů (tedy úspěšnost žádostí je 53 %), v programu EKO-ENERGIE je to 0,44 neúspěšných žadatelů na jednoho úspěšného (úspěšnost žádostí 69 %). V obou případech dosahuje odhadovaná výše vyvolaných nákladů asi 3 % (požadované) dotace – u OPŽP je to necelých 40 % vyvolaných nákladů úspěšných žadatelů, u EKO-ENERGIE čtvrtina. Důvodem je větší náročnost organizace výběrového řízení a dalších náležitostí v průběhu realizace dotace u EKO-ENERGIE, než je tomu u OPŽP. Ačkoli se jedná jen o velmi hrubý dohad, zdá se, že i náklady neúspěšných žadatelů poměrně značně zvyšují celkovou finanční náročnost dotačních programů a více než samotné číslo je důležité tento fakt při hodnocení daných programů neopominout.

U programu Zelená úsporám nejsou přímá čísla o úspěšnosti žadatelů přímo dostupná. K září 2011 byl celkový počet žádostí, u kterého se předpokládalo dokončení procesu administrace 79 506. Z toho 15 848 žádostí nebylo schváleno Radou Fondu (Karásek 2011). To by znamenalo podíl neúspěšných žadatelů 20 %. K tomu je však třeba mít na paměti, že zastavení příjmu žádostí proběhlo poměrně nečekaně v době, kdy podávání žádostí kulminovalo (NKÚ 2011). Navíc u programu Zelená úsporám byla velká část časové a finanční náročnosti soustředěna na fázi podání žádosti. Proto i zde lze předpokládat velký podíl vyvolaných nákladů i u neúspěšných žadatelů, respektive u těch, kteří žádost začali připravovat, ale nestihli ji již před koncem příjmu žádostí podat.

Specifickým problémem analýzy odpovědí žadatelů je, že část souboru odpovědí (některé fáze procesu) vykazuje v rozdělení hodnot bimodalitu. To prakticky znamená, že nejvyšší četnost odpovědí je například u nejnižší možnosti a pak u jedné z nejvyšších možností. To je příklad několika fází u OPŽP – Prioritní osy 3 (úvodní zpracování informací, podání žádosti o dotaci a realizace projektu), ale zejména pak u programu EKO-ENERGIE (jen 4 fáze procesu administrace lze s jistotou označit za unimodální). Důvodem velkých odlišností v odpovědích respondentů programu EKO-ENERGIE by mohl být větší rozsah typů žadatelů i typu opatření. U OPŽP – PO3 jde ve velké většině o zateplení, výměnu oken a dveří a případně v kombinaci se změnou vytápění. U EKO-ENERGIE je rozsah opatření různorodější, od zateplení a změny vytápění, přes rekonstrukci rozvodů, zavedení měření a regulace po obnovitelné zdroje energie. Pro statistickou analýzu však vzhledem k tomuto rozdělení nemusí zcela odpovídat charakteristiky úrovně reálné situaci ve vzorku. Zcela formálně

správným postupem by bylo rozdělit daný vzorek na dvě části tak, aby každá z částí měla jen jeden vrchol. To by však na druhou stranu snížilo možnosti dalších analýz dat a také zmenšilo vzorek pro tyto analýzy. Proto byly jednotlivé fáze procesu ponechány jako celek a výstupy je třeba brát s ohledem na toto omezení.

Statistická analýza prokázala jen slabou nepřímou závislost mezi výší vyvolaných nákladů a výší poskytnuté dotace. Nelze tedy tvrdit, že by výše vyvolaných nákladů (jako podíl dotace) závisel na výši dotace, tedy na velikosti projektu. Z toho by se dalo usuzovat, že většina vyvolaných nákladů jsou spíše variabilní povahy, než fixní<sup>72</sup>.

Na základě vzorku odpovědí se také statisticky nepotvrdila závislost mezi výší času stráveného administrací a výší externích nákladů<sup>73</sup>. Nelze tedy tvrdit, že žadatelé, kteří si najmou na některé úkony externí firmu, stráví tím pádem administrací dotace méně času, protože část úkonů za ně provede externí firma. Zde je třeba si však uvědomit, že na některé úkony je externí společnost téměř povinná, protože žadatelé nebudou mít na dané úkony oprávnění – typickým příkladem je provedení energetického auditu a vystavení energetického štítku. Zde tak úsporu času u žadatele nelze ani předpokládat.

### 5.3 Administrativní náročnost

Administrativní náročnost analyzovaných dotačních programů (počítáno podle alokace na technickou asistenci programů) se pohybuje v rozmezí 2,9 % - 5 % alokace daných programů. Toto číslo by mohlo být z hlediska celého programu pravděpodobně podhodnocené, protože nezahrnuje některé fáze a instituce podílející se na administraci programů.

Pro srovnání zde uvádím výstupy dvou studií, které se v Česku zabývaly hodnocením administrativní náročnosti operačních programů (ačkoli s jiným zaměřením). Forgáčová (2010) ve své práci posuzovala administrativní náročnost Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost, a to s rozdělením na administrativní náročnost řídicího orgánu, jímž je ministerstvo školství, tělovýchovy a mládeže, a vybraných zprostředkujících subjektů (za 8 krajů). Administrativní náročnost řídicího orgánu dosahuje 0,2 % administrované dotace (v roce 2009), administrativní náročnost zprostředkujících subjektů se pohybuje od 3,6 % - 7,5 % administrované dotace v roce 2009.

Kolorosová (2010) se ve své práci zaměřila na administrativní náročnost různých operačních programů – dvou regionálních operačních programů (Jihozápad a

---

<sup>72</sup> Pokud by většina nákladů byla fixní povahy, tedy nezávisela by na výši dotace, pak by to znamenalo, že by menší projekty musely mít vyšší podíl vyvolaných nákladů na velikosti dotace tak, jak to například pozorují Michaelowa a Jotzo (2005) u programů na snižování emisí CO<sub>2</sub> v rámci Kjótského protokolu.

<sup>73</sup> Respektive tato závislost byla u programu EKO-ENERGIE nalezena, ovšem jako kladná, s korelačním koeficientem 0,67.

Jihovýchod), Programu obnovy venkova Jihočeského kraje a Operačního programu Doprava. Administrativní náročnost těchto programů se pohybuje v rozmezí od 0,5 % do 2,1 % alokovaných prostředků na rok 2009.

Obě práce využívají metodu přepočteného pracovníka, tedy zkoumají počet (přepočtených) pracovníků v jednotlivých orgánech, které mají administraci dotace na starosti. Zahrnují tak i orgány, které nejsou zahrnuty ve výdajích na technickou asistenci programu – například platební a certifikační orgán či auditní orgán.

Administrativní náročnost dotačních programů na podporu energetické efektivity, vyjádřená na základě alokace na technickou asistenci tak, jak je to provedeno v této práci, vychází v porovnání s výše uvedenými studiemi víceméně uprostřed. Ze analyzovaných studií však není zcela jasné, proč vychází administrativní náročnost výrazně pod úroveň alokace na technickou asistenci operačních programů, jinde naopak výrazně nad tuto hodnotu (role dodatečných orgánů, nezahrnutých do technické asistence, není v procesech administrace jednotlivých OP tak výrazná – při přepočtu na alokaci jednotlivých programů).

Částečným důvodem by například mohl být propočet jmenovatele daného podílu – tedy roční alokace administrované dotace, která je odhadnuta na základě celkové alokace a nemusí tak odpovídat reálné práci a počtu pracovníků v daném konkrétním roce. Dalším důvodem může být, že někteří pracovníci se věnují práci na operačním programu, aniž by byli placeni z technické asistence.

Výše uvedené studie se jen v poměrně omezené míře zabývají kvalitativním hodnocením procesů administrace jednotlivých operačních programů. Proto není možné z tohoto hlediska přímo a jednoduše srovnat programy analyzované v této disertaci s programy hodnocenými v uvedených studiích.

#### **5.4 Transakční náklady dotačních programů na podporu energetické efektivity**

Celkové transakční náklady analyzovaných programů (vyjádřené jako podíl na celkové alokaci daných programů) jsou uvedeny v následující tabulce:

**Tabulka 29 Transakční náklady vybraných programů na podporu energetické efektivity jako podíl na poskytnuté dotaci - vzorek**

Program	Celkové náklady – průměr [%]	vyvolané Administrativní náročnost [%]	Transakční náklady – průměr [%]
OPŽP – Prioritní osa 3	11 %	3 %	14 %
OPPI – EKO-ENERGIE	15 %	3 %	18 %
Zelená úsporám	10 %	5 %	15 %

Zdroj: autorka

Pozn.: U programu Zelená úsporám byly provedeny jen dva hloubkové rozhovory, proto je třeba výši transakčních nákladů brát jen jako orientační.

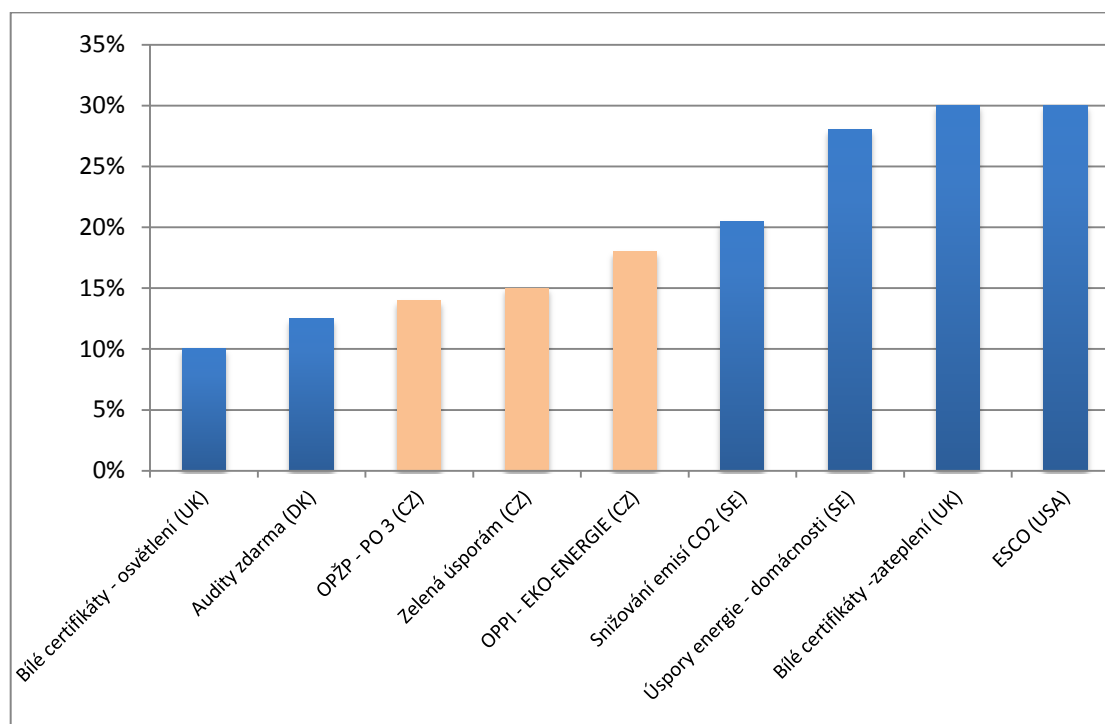
Transakční náklady OPŽP – Prioritní osy 3 tak představují v průměru 14 % alokované dotace, u OPPI Programu EKO-ENERGIE je to v průměru 18 % a u programu Zelená úsporám 15 %.

Pro ilustraci celkového pohledu, na Prioritní osu 3 OPŽP je za celé programovací období 2007 – 2013 vyčleněno celkem 792 milionů eur, to je v přepočtu (25 Kč/EUR) asi 19,8 miliard Kč. To zjednodušeně znamená, že transakční náklady na tuto alokaci (pokud předpokládáme její celé vyčerpání) jsou 2,7 miliardy Kč. Při též úvaze pro program EKO-ENERGIE (celková alokace 418 milionů eur, tedy asi 10,5 miliardy Kč) jsou transakční náklady 1,9 miliardy Kč. Disponibilní zdroje programu Zelená úsporám činily v roce 2011 asi 18,8 miliardy Kč. To by znamenalo transakční náklady ve výši 2,8 miliardy Kč (bez započtení neúspěšných žadatelů).

## 5.5 Transakční náklady v kontextu ostatních studií

Ve druhé kapitole této práce byla provedena mimo jiné rešerše studií, které se zabývají transakčními náklady u programů na podporu energetické efektivity, či obecněji u programů na podporu snižování emisí skleníkových plynů. Následující graf ukazuje srovnání výsledků těchto studií s výsledky této práce.

**Obrázek 21 Transakční náklady programů na podporu energetické efektivity - srovnání se zahraničními studii**



Zdroj: Mundaca (2007), Michaelowa a Jotzo (2005), Björkqvist a Wene (1993), Easton Consultants (1999), vlastní výpočty

Z grafu je vidět, že úroveň průměrných transakčních nákladů analyzovaných operačních programů v ČR se pohybuje v rozmezí výše transakčních nákladů programů analyzovaných v zahraničních studiích.

Svým zaměřením se české programy nejvíce podobají opatřením realizovaným v rámci systému bílých certifikátů ve Velké Británii<sup>74</sup> nebo programu úspor energie v domácnostech ve Švédsku, který se zaměřil zejména na změnu vytápění v domácnostech. Oba programy však dosahují řádově dvakrát vyšších hodnot transakčních nákladů, přičemž oba dvě studie se zaměřily pouze na jednu stranu programu – švédská studie na stranu příjemců programu – domácností, druhá studie jen na obchodníky s energií, kteří mají povinnost vykazovat úspory energie.

Obecně se srovnávané studie zdají být méně komplexní, tedy například využívají mnohem menší vzorek respondentů, zabývají se jen jednou stranou daného programu nebo neuvádějí podrobnou metodiku. Navíc autoři srovnávají výši transakčních nákladů většinou s hodnotou celé investice, a ne jen s výdaji daného veřejného programu.

<sup>74</sup> Bílými certifikáty se myslí osvědčení vydávaná nezávislými certifikačními subjekty potvrzující nároky účastníků trhu na úspory energie v důsledku opatření ke zvýšení energetické účinnosti (Evropská unie 2006). Systém bílých certifikátů je obdobou systému obchodování s emisními povolenkami. Systém, který běžel ve Velké Británii, fungoval na této bázi a nazýval se Energy Efficiency Commitment, tedy volně přeloženo Závazek k úspoře energie.



V neposlední řadě také zahraniční studie nerozdělují tak velký objem peněz, jako je tomu v případě operačních programů i programu Zelená úsporám. Například program úspor energie v domácnostech, realizovaný švédskou firmou technických služeb, rozděloval jen asi 40 000 dolarů (Björkqvist a Wene 1993). Celkové investiční výdaje energetických společností v systému bílých certifikátů ve Velké Británii dosahují asi 300 milionů liber (asi 9,3 miliard Kč), to však zahrnuje kromě výše zmíněných opatření na osvětlení a zateplení ještě investice do zdrojů tepla a úsporných spotřebičů.

Jak také uzavírá Forgáčová (2010), zejména administrativní náročnost programů se zdá vyšší, čím menší objem peněz se rozděluje. Z toho lze také dále dovodit, že fixní složka administrace programu (tedy ta, jež je třeba vynaložit bez závislosti na objemu alokovaných prostředků programu) bude poměrně významná, na rozdíl od variabilní (závislé na výši rozdělovaných peněz).

## 5.6 Efektivnost dotačních programů na podporu úspor energie

Celkové dosavadní přínosy jednotlivých analyzovaných programů, tak jak byly uvedeny v kapitole 4, jsou shrnuty v následující tabulce (Tabulka 30). Přínosy byly hodnoceny na základě ex-ante vyhodnocení (pravděpodobně) realizovaných projektů OZE a úspor energie podpořených v rámci programu EKO-ENERGIE, OPŽP Prioritní osa 3 a Výroční zprávy programu Zelená úsporám za rok 2010.

**Tabulka 30 Ex-ante vyhodnocení ročních přínosů analyzovaných programů na podporu energetické efektivity - souhrn**

Program	Roční přínosy	Pozn.
OPŽP – Prioritní osa 3	915 TJ	Projekty úspor energie podpořených do XVII. výzvy OPŽP
OPPI – EKO-ENERGIE - úspory	3 472 TJ	I. a II. výzva EKO-ENERGIE
OPPI – Program EKO-ENERGIE - OZE	674 GWh	I. a II. výzva EKO-ENERGIE
Zelená úsporám	386 458 t CO <sub>2</sub> (132 406 t CO <sub>2</sub> )	Schválené (vyplacené projekty) do roku 2010

Zdroj: Valentová, Honzík 2011

Realizace analyzovaných projektů úspor energie podpořených v rámci I a II. výzvy EKO-ENERGIE OPPI by měla přinést roční úspory ve výši **3 472 TJ**, odpovídající cca 3,3 % indikativního cíle úspor na základě prvního Akčního plánu energetické účinnosti za ČR podle směrnice č. 2006/32/ES.

Realizace analyzovaných projektů výroby elektřiny z OZE podpořených v rámci I a II. výzvy EKO-ENERGIE OPPI by měla přinést navýšení netto výroby elektřiny z OZE o asi **674 GWh** ročně, to znamená navýšení asi o 17,3 % oproti výrobě v roce 2009.

Realizace analyzovaných projektů úspor energie podpořených do XVII. výzvy OPŽP by měla přinést roční úspory ve výši **915 TJ**. To odpovídá asi 1,2 % indikativního cíle úspor na základě prvního Akčního plánu energetické účinnosti za ČR podle směrnice č. 2006/32/ES.

Výroční zpráva programu Zelená úsporám uvádí předpokládané roční přínosy schválených projektů za rok 2010 ve výši 386 458 t CO<sub>2</sub> a přínosy vyplacených projektů ve výši 132 406 t CO<sub>2</sub>.

Na základě metodiky, uvedené v kapitole 3, byl vypočten měrný efekt nákladů veřejného sektoru u analyzovaných programů se zaměřením na vybraná (nejčastější) podporovaná opatření. Hlavní výstupy jsou představeny v následující tabulce (Tabulka 31). Celkové snížení emisí vychází z příslušných žádostí. Výpočty emisí CO<sub>2</sub> jsou obsaženy v energetických auditech<sup>75</sup>, jež jsou povinnou přílohou žádostí, a to jak v EKO-ENERGII, tak i v prioritní ose 3 OPŽP.

**Tabulka 31 Měrný efekt nákladů veřejného sektoru u programů OPŽP, Prioritní osa 3 a EKO-ENERGIE OPPI**

Program	Celková dotace [tis. Kč]	Celkové snížení emisí [CO <sub>2</sub> /t rok]	Transakční náklady jako podíl na dotaci [%]	Měrný efekt nákladů veřejného sektoru na snížení emisí CO <sub>2</sub> včetně transakčních nákladů [Kč/ t CO <sub>2</sub> za rok]
OPŽP - Prioritní osa 3, zateplení	6 524 081	65 853	14%	5 241
OPPI - EKO-ENERGIE - úspory energie	2 756 007	416 954	18%	436
OPPI - EKO-ENERGIE -MVE	325 108	39 865	18%	383
OPPI - EKO-ENERGIE - Biomasa, bioplyn	1 248 951	485 585	18%	219

Zdroj: autorka a Valentová, Honzík 2011

Pozn. Pro hodnocení měrného efektu programu Zelená úsporám není k dispozici dostatek informací.

Měrný efekt nákladů veřejného sektoru na snížení 1 tuny CO<sub>2</sub>/rok pak vychází v rozmezí 219 Kč/t CO<sub>2</sub> za rok až po 5241 Kč/ 1 t CO<sub>2</sub> za rok. Z výsledků je jasné vidět, že ačkoli jsou transakční náklady programu EKO-ENERGIE o něco vyšší než u OPŽP Prioritní osy 3, celková efektivnost programu vyznívá o řád lépe, což je dáno zejména vyššími přínosy tohoto programu. Vyšší měrný efekt nákladů veřejného

<sup>75</sup> Energetický audit je nutno zpracovat podle vyhlášky č.213/2001 Sb. ve znění vyhlášky č.425/2004 Sb., kterou se vydávají podrobnosti náležitostí energetického auditu.

sektoru u prioritní osy 3 OPŽP jsou dány zejména charakterem realizovaných opatření, kde převažují opatření z oblasti 3.2 – zateplení, které má z podstaty výrazně vyšší měrné investiční náklady na snížení CO<sub>2</sub> na rozdíl od projektů podporovaných v rámci programu EKO-ENERGIE.

Předpokladem výpočtu bylo, že dotace a s ní spojené transakční náklady jsou vynaloženy v jednom roce. V realitě bývá tento proces rozložen do jednoho až dvou let podle toho, jak rychle zvládne žadatel i administrativní orgán procesy spojené s administrací dotace uskutečnit. Lze předpokládat, že výsledný rozdíl mezi oběma postupy bude malý. V metodice by však měl být tento fakt zahrnut (a je zahrnut v obecném vzorci pro výpočet efektivnosti). Větší roli bude rozložení nákladů (tedy dotace a transakčních nákladů) hrát u provozních dotací, které jsou rozloženy po celou dobu trvání projektu.

## 6 Závěr

Dotační programy na podporu energetické efektivity (zejména programy financované ze Strukturálních fondů a Kohezního fondu) znamenají velký potenciální přínos pro hospodářský rozvoj a rozvoj konkurenceschopnosti České republiky. Vzhledem k velkému objemu finančních prostředků, jež jsou v rámci těchto programů z veřejných zdrojů distribuovány, je však o to důležitější sledovat i efektivnost vynakládání těchto peněz. Teorie transakčních nákladů říká, že v hodnocení efektivnosti je třeba (kromě vlastních, výrobních nákladů, respektive rozdělovaných financí) zahrnout i transakční náklady dané transakce, kontraktu nebo v tomto případě veřejného dotačního programu. Pokud transakční náklady nejsou do hodnocení zahrnuty, dochází k neoptimálním rozhodnutím ze systémového hlediska, a tedy k neoptimální alokaci veřejných prostředků.

Přes poměrně rozsáhlou teoretickou základnu je však praxe stanovení a výpočtu transakčních nákladů jak v zahraničí, tak v České republice stále poměrně málo rozvinutá, a to zejména v oblasti energetické efektivity. Tato disertace tak svým zaměřením přispívá k doplnění alespoň pár dílů do celkové mozaiky debaty o transakčních nákladech a jejich roli. Představila původní metodiku zjišťování a hodnocení transakčních nákladů, která vychází z teorie transakčních nákladů (ukotvené v nové institucionální ekonomii) a je využitelná pro hodnocení efektivnosti veřejných výdajových programů. Metodika představuje způsob, jak zjistit strukturu transakčních nákladů daného programu a jak transakční náklady měřit. Aplikace metodiky zjišťování transakčních nákladů byla představena na třech vybraných programech na podporu energetické efektivity v České republice. Analyzovanými programy byly dva programy financované ze strukturálních a kohezních fondů EU (na období 2007 – 2013) a jeden program financovaný z prodeje jednotek AAU:

- Prioritní osa 3 Operačního programu Životní prostředí,
- Operační program Podnikání a inovace - program EKO-ENERGIE,
- a program Zelená úsporám.

Výsledky analýzy transakčních nákladů u všech těchto programů pak potvrzují hypotézu formulovanou v úvodu práce. Výše celkových transakčních nákladů je v České republice na podobné úrovni jako u obdobných programů v zahraničí a přesahuje 10 % celkové dotace. Pro optimální alokaci veřejných prostředků je proto třeba s nimi počítat.

### 6.1 Hlavní výstupy práce

Hlavním cílem disertace bylo vytvořit metodiku pro zjišťování úrovně transakčních nákladů dotačních programů na podporu energetické efektivity a stanovit strukturu a výši transakčních nákladů těchto programů.

Dílčími cíli disertace bylo:

1. *Poskytnout přehled současného stavu řešení transakčních nákladů v programech energetické efektivity v České republice a v zahraničí*

Podrobný přehled stavu řešené problematiky byl představen v kapitole 2. Problematika transakčních nákladů je poměrně dobře propracována teoreticky, hloubka propracovanosti však velice záleží na dané oblasti výzkumu. Dobře jsou tak teoreticky i prakticky transakční náklady popsány například ve finančním a daňovém sektoru, méně však právě například u nástrojů na podporu energetické efektivity.

Ze zahraničních studií vyplývá, že transakční náklady vybraných programů na podporu energetické efektivity (a snižování emisí skleníkových plynů) se pohybují v rozmezí od 10 – 30 % (hodnoty investice nebo projektu). Dané empirické studie se však poměrně významně liší jak v použité metodě, tak také v typech analyzovaných programů.

V České republice je téma transakčních nákladů rozpracováno pro vybrané operační programy, zaměřuje se však více na administrativní náročnost, než na stranu žadatelů. V rámci oficiálního hodnocení programů samotnými administrátory pak takové hodnocení chybí zcela.

2. *Představit základní charakteristiku vybraných programů na podporu energetické efektivity včetně ex-ante vyhodnocení přínosů daných programů*

Jak bylo výše uvedeno, pro analýzu byly vybrány celkem 3 programy na podporu zvyšování energetické efektivity v České republice. Tyto programy patří objemem alokovaných prostředků k největším v ČR a také pokrývají různorodé spektrum žadatelů. Podrobná charakteristika jednotlivých programů byla představena v kapitole 4 (informace relevantní pro zkoumané téma transakčních nákladů a efektivity nastavení daných programů) a v příloze 2 (dodatečné informace o procesu fungování programů).

Analyzované programy celkem v období 2007 – 2013 rozdělí přes 50 miliard Kč na opatření týkající se energetické efektivity a využívání obnovitelných zdrojů energie. Žadatelé jsou veřejné organizace, malé a střední podnikatelé a domácnosti. Hlavními administrátory dotace jsou Státní fond životního prostředí České republiky a Ministerstvo životního prostředí (OPŽP a Zelená úsporám) a CzechInvest a Ministerstvo průmyslu a obchodu (OPPI).

3. *Definovat metodiku zjišťování struktury a úrovně transakčních nákladů programů energetické efektivity*

Metoda výzkumu byla popsána v kapitole 3 a hlavní principy a zásady diskutovány v kapitole 5. Metoda je ukotvena na teorii transakčních nákladů a z metodologického hlediska založena na smíšené metodě výzkumu, jež kombinuje výhody a eliminuje nevýhody kvantitativních a kvalitativních metod. Konkrétně byl použit tzv. průzkumný sekvenční přístup, kdy

kvalitativní výzkum předchází kvantitativní a poskytuje pro něj podklady. Metoda byla aplikována na vybrané tři dotační programy na podporu energetické efektivity. Byla využita kombinace tří nástrojů výzkumu: studie programových dokumentů, hloubkových rozhovorů a dotazníkového šetření. Studium programových dokumentů a hloubkové rozhovory poskytly zejména kvalitativní vhled do dané problematiky, dotazníkové šetření pak poskytlo kvantitativní rozměr analýzy.

Daná metoda je plně využitelná i pro hodnocení dalších programů na podporu energetické efektivity.

4. *Určit strukturu a výši vyvolaných nákladů vybraných dotačních programů na podporu energetické efektivity v České republice*

Vyvolané náklady představují náklady žadatelů/příjemců dotačních programů na podporu energetické efektivity. Celkem byly získány podklady od 137 úspěšných žadatelů. Základní identifikované fáze administrace dotace zahrnují v obecné rovině úvodní zpracování informací o programu, podání žádosti o dotaci, realizace výběrového řízení na opatření, žádost o platbu a monitorovací a závěrečné zprávy. Konkrétní procesy se pak mírně liší v závislosti na odlišnosti v požadavcích daného programu. Jako nejnáročnější z celého procesu byly identifikovány příprava a podání žádosti a organizace výběrového řízení. Poměrně náročné jsou také úkony v rámci realizace projektu, kdy je nad rámec běžné instalace opatření třeba konzultovat jednotlivé kroky s administrátory programu. Kritické jsou pro žadatele také změny v podmínkách v průběhu programu.

Vyvolané náklady se v průměru pohybují v rozmezí 8 – 12 % dotace, medián je o něco nižší – 6 – 10 %. Rozpětí vyvolaných nákladů je poměrně vysoké, od méně než 1 % až po 50 % dotace. Statistické testování však prokázalo jen slabou nepřímou závislost mezi výší vyvolaných nákladů a výší požadované dotace. Nedá se tedy říci, že by jasně platilo, že čím nižší dotace, tím vyšší podíl vyvolaných nákladů tak, jak to předpokládají některé zahraniční studie.

Seznam neúspěšných žadatelů není k dispozici, proto byly vyvolané náklady (jejich výše) odvozeny od vyvolaných nákladů úspěšných žadatelů. Ačkoli je takový postup zjednodušující, lze zhruba odhadnout, že vyvolané náklady neúspěšných žadatelů dosahují asi třetinové hodnoty, tedy asi 3 % požadované dotace. Důležitější než samotné číslo je fakt, že do hodnocení daných programů je třeba neúspěšné žadatele zahrnout.

5. *Určit strukturu a výši administrativních nákladů vybraných dotačních programů na podporu energetické efektivity v České republice*

Administrativní náklady v této práci byly ztotožněny s alokací na technickou asistenci daných dotačních programů. Ta je výslovně určena na administraci daných dotačních programů. U analyzovaných dotačních programů se pohybuje v rozmezí 3 – 5 % alokace daného programu.

Co se týká samotných procesů, administrátoři dotace se shodují do značné míry s názory žadatelů, za nejnáročnější považují procesy hodnocení přijatých žádostí a dále ověřování správnosti zadávací dokumentace a procesů výběrového řízení. Dobrým příkladem praxe je elektronizace postupů a omezení papírové komunikace se žadateli.

Výše administrativních nákladů odpovídá také výsledkům podobných analýz operačních programů v České republice, jež hodnotily jejich administrativní náročnost pomocí jiných metod.

6. *Určit výši transakčních nákladů vybraných dotačních programů na podporu energetické efektivity v České republice*

Celkové transakční náklady (tedy součet vyvolaných a administrativních nákladů) jako procento poskytnuté dotace dosahují v průměru u analyzovaných programů 14 – 18 %. Vzhledem k metodě výzkumu je však zobecnění na celou populaci žadatelů (i budoucích, protože programy běží až do konce roku 2013) třeba brát s určitou rezervou. Nicméně se zdá, že tyto výsledky odpovídají výši transakčních nákladů tak, jak byly zjištěny v zahraničních studiích.

7. *Vyhodnotit celkovou efektivnost vybraných dotačních programů na podporu energetické efektivity v České republice, s ohledem na transakční náklady těchto programů*

Efektivnost programů byla analyzována prostřednictvím měrného efektu nákladů veřejného sektoru u daných programů, který umožňuje zahrnout nejen alokované prostředky na daný program, ale i transakční náklady. Při výpočtu měrného efektu je důležitá volba diskontu (pro různé typy žadatelů a pro efekty daného programu) a také správné určení doby životnosti jednotlivých podporovaných opatření. Konkrétní výsledky pak ukazují na významné rozdíly v efektivnosti vynakládaných veřejných prostředků a mohou sloužit jako jedno z vodítek při tvorbě nových programů

Na základě zkušeností z hodnocení výše uvedených programů lze konstatovat, že tyto programy jsou velkým impulsem pro rozvoj realizace projektů úspor energie a výroby energie z OZE v ČR. Zároveň jsou velmi důležitým nástrojem pro dosažení příslušných národních cílů týkajících se zvýšení energetické efektivity a výroby energie z OZE v České republice.

Podstatnou, avšak stále opomíjenou součástí však zůstává sledování efektivnosti vynakládaných prostředků v daných programech, jež, jak bylo v práci ukázáno, by měly zahrnovat i hodnocení transakčních nákladů.

## 6.2 Hlavní přínosy práce

Hlavní přínosy práce jsou dvojí:

- *Teoretický*

Práce přispívá do teoretické a empirické debaty o transakčních nákladech. Příspěvek práce je jednak metodický – byla vytvořena metodika pro hodnocení výše a struktury transakčních nákladů veřejných výdajových programů. Metodika byla představena a aplikována na tři velké dotační programy a rozsáhlý vzorek respondentů za použití smíšené metody výzkumu, jež umožňuje analyzovat jak kvalitativní, tak kvantitativní charakteristiky.

Přínosem jsou dále samotné empirické výstupy disertace – znalost výsledné výše a struktury transakčních nákladů analyzovaných programů na podporu energetické efektivity přispívá k hlubšímu porozumění prozatím málo prozkoumanému tématu a umožňuje srovnání s jinými (nemnohými) dostupnými zahraničními i českými studiemi.

- *Praktický*

Práce má také svůj praktický přínos jako cenný podkladový materiál při hodnocení efektivity nastavení stávajících dotačních programů a zejména pro rozhodování při přípravě programů v novém programovacím období 2014 až 2020. Práce ukazuje, že při koncipování nových programů je třeba respektovat existenci transakčních nákladů a jejich pravidla nastavit s cílem maximalizovat celkovou efektivnost daných programů podpor včetně zohlednění transakčních nákladů.

U praktickém přínosu práce svědčí i to, že zájem o dílčí výsledky a podklady, které vznikaly v průběhu psaní disertační práce, vyslovilo jak Ministerstvo průmyslu a obchodu, které část výzkumu podpořilo grantem ze státního programu EFEKT, tak také Státní fond životního prostředí, agentury CZECHINVEST a Ministerstvo životního prostředí, jejichž zástupci se také zúčastnili prezentace dílčích výstupů výzkumu a zároveň vyslovili zájem o pokračování výzkumu ve smyslu definice nastavení programu pro roky 2014 – 2020.

## 6.3 Doporučení pro další teoretický výzkum a praxi

Ačkoli tato disertace odpovídá na některé otázky týkající se transakčních nákladů u programů na podporu energetické efektivity a přináší nové pohledy a vhledy na danou problematiku, zároveň s sebou minimálně stejné množství nových otázek respektive podnětů pro další výzkum přináší.



Z teoretických témat pro další výzkum je to zejména:

- Potřeba zpracovat analýzu struktury a výše transakčních nákladů jiných typů programů a nástrojů na podporu energetické efektivity. Nabízí se další finanční nástroje (zvýhodněné úvěry, zdanění, aj.), respektive regulační opatření typu minimálních požadavků na energetickou účinnost (budov, spotřebičů) či například povinné štítkování budov a elektrospotřebičů.
- Provést srovnávací analýzu transakčních nákladů a tedy efektivity nastavení různých nástrojů na podporu energetické efektivity. To umožní zvolit kombinaci nástrojů tak, aby vedla k maximalizaci přínosů (úspor energie, respektive snížení emisí CO<sub>2</sub>).
- Vytvořit obecný model hodnocení efektivity nástrojů na podporu energetické efektivity se zahrnutím transakčních nákladů.

Z praktických otázek a možností dalšího vývoje jsou to zejména:

- Zavedení pravidelného a strukturovaného hodnocení stávajících programů na podporu energetické efektivity a pravidelné získávání zpětné vazby od příjemců daného opatření i od administrativních pracovníků.
- Zahrnutí analýzy transakčních nákladů ex-ante při přípravě dotačních (a dalších) programů na podporu energetické efektivity.

## 7 Literatura

Allen, D. W. 1999. *Transaction costs. Essay on the history, use and significance of the term transaction costs*. Dostupné z <http://coase.org/linksandresources.htm> (září 2012)

Arltová, M., Bílková, D., Jarošová, E., Pourová, Z. 2004. *Příklady k předmětu statistika A*. Oeconomica, Praha.

Arrow, K. J. 1969. *The organization of economic activity: Issues pertinent to the choice of market versus non-market allocation*. In US Joint Economic Committee, *The analysis and evaluation of public expenditures: The PPB-system: roč. 1*, s. 59–73. Washington, DC: Government Printing Office.

Beranovský, J., Knápek, J., Šafránek, J., Vašíček, J. 2003. *Vícekritériální hodnocení variant energetických auditů*. EkoWATT.

Berman Group 2009. *Hodnocení absorpční kapacity Operačního programu Podnikání a inovace 2007 – 2013 ve vztahu k cílovým skupinám*. Zkrácená verze závěrečné zprávy. Dostupné z <http://www.mpo.cz/dokument66866.html> (září 2012)

Björkqvist, O., Wene, C. 1993. *A study of transaction costs for energy investments in the residential sector*. Proceedings of the 1993 Summer Study. The European Council for an Energy Efficient Economy (ECEEE), Stockholm, s. 23 – 30

Brown, T. L., Potoski, M. 2002. *The Influence of Transaction Costs on Municipal Government Choices about Alternative Modes of Service Provision*, Indiana University, Dostupné na [http://localgov.fsu.edu/readings\\_papers/Service%20Delivery/Brown\\_Potoski\\_Transaction\\_Costs\\_and\\_Mode\\_of\\_Service\\_Provis\\_.pdf](http://localgov.fsu.edu/readings_papers/Service%20Delivery/Brown_Potoski_Transaction_Costs_and_Mode_of_Service_Provis_.pdf) (září 2012)

Cheung, S. N. S. 1998. The transaction cost paradigm. *Economic Inquiry*, roč. 36, č. 4, s. 514–521

Coase, R. 1937. The Nature of the Firm. *Economica*. roč. 4. č. 16. s. 386-405

Coase, R. 1998. *Message for the International Society for New Institutional Economics*, Vol 1, No 1, Dostupné z <http://www.isnie.org/assets/files/newsletters/NL1.pdf> (září 2012)

Cole, D. 2007. *'The Stern Review and Its Critics: Implications for the Theory and Practice of Benefit-Cost Analysis'*. Final Pre-publication draft.

Creswell, J.W., Plano Clark, V.L. 2011. *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. SAGE Publications. 2.vydání.

CzechInvest. 2008. *Hodnocení finanční realizovatelnosti*. Finanční kalkulačka. Dostupné z <http://www.czechinvest.org/financni-realizovatelnost> (srpen 2012)

Český statistický úřad (ČSÚ). 2011. *Úplné náklady práce 2011*. <https://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/p/3112-12> (prosinec 2012)

ČSN EN 15459 *Energetická náročnost budov - Postupy pro ekonomické hodnocení energetických soustav v budovách*. Praha: ÚNMZ, únor 2010.

Disman, M. 2002. *Jak se vyrábí sociologická znalost*. Příručka pro uživatele. Praha, Karolinum.

Dusík, J., Štěpánek, P. 2010. *Zelená úsporám. Schváleno za více než 1 miliardu korun projektů, tempo se výrazně zvýšilo*. Tisková zpráva 17.2.2010. Dostupné z <https://www.sfzp.cz/clanek/192/1232/program-zelena-usporam-rozdelil-prvni-miliardu-korun-tempo-prijimani-zadosti-se-vyrazne-zrychlilo/> (září 2012)

Easton Consultants, S. F. M. C. 1999. *Energy Service Companies. A Market Research Study*. Prepared for Energy Center of Winsconsin: 64. Dostupné z <http://www.ecw.org/ecwresults/181-1.pdf> (září 2012)

Economist. N.d. Economics A-Z. Dostupné na <http://www.economist.com/economics-a-to-z> (červen 2012)

Energetický regulační úřad (ERÚ). 2012. *Vyhláška č. 347/2012 ze dne 12. října 2012, kterou se stanoví technicko-ekonomické parametry obnovitelných zdrojů pro výrobu elektřiny a doba životnosti výroben elektřiny z podporovaných zdrojů*.

Evropská komise (EK). 2006. *Commission Methodological Paper Giving Guidelines on the Calculation of Public or Equivalent Structural Spending for the Purposes of Additionality*. Working Document No. 3. Dostupné z [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/working/wd3\\_additionality\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd3_additionality_en.pdf) (srpen 2012)

Evropská komise (EK). 2009. *Communication from the Commission. Report on ex ante verification of additionality in the regions eligible under the Convergence objective for the period 2007–2013*. COM(2009) 112 final. 6.3.2009.

Evropská unie. 2006. SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2006/32/ES ze dne 5. dubna 2006 o energetické účinnosti u konečného uživatele a o energetických službách a o zrušení směrnice Rady 93/76/EHS. *Úř. Věstník L114*, 27.4.2006, s. 64 – 85.

Evropská unie. 2010. SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov. *Úř. Věstník L153*, 18.6.2010, s. 13 – 35.

Fialová, H. 2010. *Malý ekonomický výkladový slovník*. A plus. Praha. 8. vydání.

Forgáčová, E. 2010. *Administrativní náročnost veřejných výdajových programů*. Diplomová práce, Vysoká škola ekonomická v Praze

Furubotn, E.G., Richter, R. 1997. *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, p. 40. Dostupné z <http://coase.org/nieglossary.htm#REFTransactioncosts> (září 2012)

Furubotn, E. G., & Richter, R. 2000. *Institutions and economic theory: The contribution of the new institutional economics*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press., Citováno v Musole, M. 2009. Property rights, transaction costs and institutional change: Conceptual framework and literature review, *Progress in Planning*, roč. 71, s. 43–85

Garnaut, R. 2008. *The Garnaut Climate Change Review, final report*. Cambridge University Press.

Geuss, E. 2011. *Efektivnost finančních podpor v oblasti životního prostředí ve vazbě na energetiku*. Disertační práce. České vysoké učení technické v Praze.

Greene, J.C., Caracelli, V.J., Graham, W.F. 1989. Toward a conceptual Framework for mixed-method evaluation designs, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 11 (3), s. 255 – 274. Citováno v Creswell, J.W., Plano Clark, V.L. 2011. *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. SAGE Publications. 2.vydání.

Harrison, M. 2010. *Valuing the Future: the social discount rate in cost-benefit analysis*. Visiting Researcher Paper, Productivity Commission, Canberra.

Honzík, M. 2006. *Faktory ovlivňující energetickou náročnost ekonomiky*. Disertační práce, České vysoké učení technické v Praze

Honzík, M., Valentová, M. 2011. Implementace programů podpory úspor energie v České republice. *TZB HAUSTECHNIK*, č. 2

Hospodářské noviny (HN). 2009. *Zelená úsporám*. 15. 4. 2009

Chalupa, T. 2011. *Řešení problematiky Zelená úsporám a SFŽP*. Setkání představitelů měst a obcí Středočeského kraje a hl. m. Prahy, 28.3.2011, Praha

Ipsos Tambor. 2010. *ANALÝZA BARIÉR OPŽP Z HLEDISKA ŽADATELŮ A PŘÍJEMCŮ DOTACÍ V LETECH 2007 – 2009*. Závěrečná zpráva revidovaná. Pro SFŽP ČR. Dostupné z [http://www.opzp.cz/soubor-ke-stazeni/36/10975-05\\_analyza\\_barier\\_opzp\\_z\\_hlediska\\_zadatelu\\_a\\_prijemcu.pdf](http://www.opzp.cz/soubor-ke-stazeni/36/10975-05_analyza_barier_opzp_z_hlediska_zadatelu_a_prijemcu.pdf) (září 2012)

Jarošová, E., Pecáková, I. 2004. *Příklady k předmětu Statistika B*. Oeconomica, Praha.

Joskow, P. L. M., Donald B. 1992. What does a negawatt really cost? Evidence from utility conservation programs. *The Energy Journal*, roč. 13. č. 4. s. 41-75.

Karásek, J., 2011. *Výsledky programu Zelená úsporám*. JAPTECH 2011, 25.10.2011, dostupné z <http://japtech.zelenausporam.cz/> (září 2012)

Karásek, J., 2012. SEVEN, o.p.s., Osobní komunikace. Září 2012.

- Kolorosová, B. 2010. *Administrativní náročnost vybraných veřejných výdajových programů v České republice*. Bakalářská práce. VŠE: Praha
- Matthews, R.C.O. 1986. The economics of institutions and the sources of growth. *The Economic Journal*, roč. 96, č. 384, s. 903–918.
- Michaelowa, A., Stronzik, M., Eckermann, F., Hunt, A. 2003. Transaction costs of the Kyoto mechanisms. *Climate Policy*, roč.. 3, č. 3, s. 261–278.
- Michaelowa, A., Jotzo, F. 2005. Transaction costs, institutional rigidities and the size of the clean development mechanism. *Energy Policy*, roč. 33, s. 511–523
- Ministerstvo dopravy ČR (MD). 2009. *OPERAČNÍ PROGRAM DOPRAVA NA LÉTA 2007-2013*. Programový dokument. schválená verze ze dne 18.12.2009. Dostupné z <http://www.opd.cz/Providers/Document.ashx?id=396> (září 2012)
- Ministerstvo financí ČR (MF). 2012. Spořicí státní dluhopisy. <http://www.sporicidluhopisy.cz> (listopad 2012)
- Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO). 2007. *Česká energetická agentura bude zrušena*. Tisková zpráva
- Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO). 2010a. *Operační program Podnikání a Inovace*. Dostupné z [www.mpo-oppi.cz](http://www.mpo-oppi.cz) (září 2012)
- Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO). 2010b. *VÝZVA K PŘEDKLÁDÁNÍ PROJEKTŮ V RÁMCI OPPI EKO-ENERGIE*
- Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO). 2010c. *Příručka pro žadatele*. Dostupné z [www.mpo-oppi.cz](http://www.mpo-oppi.cz) (květen 2012)
- Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO). 2010d. *Obnovitelné zdroje energie v roce 2009*. Dostupné z <http://www.mpo.cz/dokument80034.html> (prosinec 2012)
- Ministerstvo životního prostředí (MŽP). N.d. *Klimaticko-energetický balíček*. Dostupné z [http://www.mzp.cz/cz/klimaticko\\_energeticky\\_balicek](http://www.mzp.cz/cz/klimaticko_energeticky_balicek) (květen 2012)
- Ministerstvo životního prostředí (MŽP). 2008. *Operační program životní prostředí pro vodu, vzduch a přírodu. Implementační dokument*. verze k 10. 11. 2008.
- Ministerstvo životního prostředí (MŽP). 2009a. *The Operational Programme Environment for the Period 2007-2013, 2009*. Dostupné na [www.opzp.cz](http://www.opzp.cz)
- Ministerstvo životního prostředí (MŽP). 2009b. *Směrnice Ministerstva životního prostředí č. 9/2009 o poskytování finančních prostředků ze Státního fondu životního prostředí ČR v rámci Programu Zelená úsporám*
- Ministerstvo životního prostředí (MŽP). 2009c. *Program „Zelená úsporám“ Programový dokument*.

Ministerstvo životního prostředí (MŽP). 2011. *Zápis z 9. zasedání Monitorovacího výboru Operačního programu Životní prostředí, konaného dne 8. června 2011 v hotelu Ambassador – Zlatá Husa v Praze*. Dostupné z [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) (září 2012)

Ministerstvo životního prostředí (MŽP). N.d. *Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu*. Dostupné z [http://www.mzp.cz/cz/kjotsky\\_protokol](http://www.mzp.cz/cz/kjotsky_protokol) (červen 2012)

MRC Consultants, 2004. Administration and transaction cost estimates for greenhouse gas off set system. MRC 2004 Cited in Mundaca, L. 2007. Transaction costs of energy efficiency policy instruments. In *Proceedings of the ECEEE 2007 SUMMER STUDY - SAVING ENERGY – JUST DO IT!*, editováno Attali, S. a Tillerson, K., ECEEE: Stockholm, s. 281 – 291

Mundaca, L. 2007. Transaction costs of energy efficiency policy instruments. In *Proceedings of the ECEEE 2007 SUMMER STUDY - SAVING ENERGY – JUST DO IT!*, editováno Attali, S. A Tillerson, K., ECEEE: Stockholm, s. 281 – 291

Mundaca, L., Neij, L. 2006. *Transaction costs of energy efficiency projects: A review of quantitative estimations*. Report prepared under Work Package 3 of the EuroWhiteCert project.

Musole, M. 2009. Property rights, transaction costs and institutional change: Conceptual framework and literature review, *Progress in Planning*, roč. 71, s. 43–85

Národní kontrolní úřad (NKÚ). 2011. *Informace z kontrolní akce č. 10/31. Prodej přebytku jednotek přiděleného množství emisí (Assigned Amount Units) a použití takto získaných peněžních prostředků*. Dostupné z <http://nku.cz/assets/media/informace-10-31.pdf> (srpen 2012)

North, D. C. 1990. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge and New York: Cambridge University Press. Citováno v Musole, M. 2009. Property rights, transaction costs and institutional change: Conceptual framework and literature review, *Progress in Planning*, roč. 71, s. 43–85

OECD (2010) *Ekonomický přehled České republiky 2010. Policy Brief*. Duben 2010. Dostupné z <http://www.oecd.org/dataoecd/6/24/44905613.pdf> (září 2012)

Ochrana, F. 2006. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Praha: Ekopress.

Operační program Životní prostředí (OPŽP). 2011. *Přehledy schválených projektů*. Dostupné z <http://www.opzp.cz/sekce/504/prehledy-schvalenych-projektu/> (červenec 2011)

Ostertag, K. 1999. *Transaction costs of raising energy efficiency. International workshop on technologies to reduce greenhouse gas emissions: Engineering-*

*economic analyses of conserved energy carbon*. Washington D.C., USA. Dostupné z <http://www.isi.fhg.de/publ/downloads/isi99a19/energyefficiency.pdf> (září 2012)

Ostertag, K. 2003. *No-regret Potentials In Energy Conservation: An Analysis Of Their Relevance, Size And Determinants*. Springer Berlin: Heidelberg

Pavel, J. 2003. Vliv transakčních nákladů na chování firem při zadávání veřejných zakázek, sborník referátů z teoretického semináře „Standardizace veřejných služeb jako předpoklad rozvoje regionu“, 23.1.-24.1.2003 Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta, Brno, citováno v Pavel, J. 2006?. *Transakční náklady a veřejné zakázky?* Příspěvek v rámci řešení projektu č. 402/05/P009

Pavel, J. 2005. *Efficiency of public tendering: Level of transparency versus private transaction costs*. In Conference Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries, 19. – 21. května, 2005 Moskva. Dostupné z <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN021455.pdf> (září 2012)

PromoSCene. n.d. *PromoSCene*. Dostupné z <http://www.svn.cz/cs/projekty-verejnost/promoscene> (září 2012)

Prušvic a kol. 2006. *Porovnání výběru pojistného a daní*. VÚPSV: Praha

Ptáček, O. 2011. *SEA proces a monitoring z pohledu řídicího orgánu operačního programu strukturálních fondů EU*. SEA/EIA 2011 Ostrava, 12. 4. 2011

Pudil, P. - Vybíhal, V. - Víték, L. - Pavel, J. – a kol. 2004. *Zdanění a efektivnost*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia

Rada EU. 2006. Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999. *Úř. Věstník L210*, 31.7.2006, s. 25 – 78.

Rao, P.K. 2003. *The Economics of Transaction Costs*. Palgrave Macmillan.Hampshire a New York.

Reddy, A.K.N. 1991. Barriers to improvements in energy efficiency. *Energy Policy*. Prosinec 1991, s. 953 – 961

Růžička, P. 2011. CzechInvest, Osobní komunikace. Říjen 2011.

Sanstad A.H., Howarth, R.B. 1994. “Normal” markets, market imperfections and energy efficiency. *Energy Policy*. roč. 22, č. 10, s. 811-818

Sathaye, J. A. 2005. *Expediting energy efficiency project methodologies*. Bonn, Germany, Lawrence Berkeley National Laboratory. Dostupné z [www.meti.go.jp/policy/global\\_environment/kyomecha/050531FutureCDM/Committee/Sathaye-May%2020-Methodologies-Future%20CDM-Japan.pdf](http://www.meti.go.jp/policy/global_environment/kyomecha/050531FutureCDM/Committee/Sathaye-May%2020-Methodologies-Future%20CDM-Japan.pdf) (září 2012)

SEVEn. 2010. *Czech Republic: Overview of the mechanisms of Structural and Cohesion Funds*. Country report of the PromoSCene project. Dostupné z <http://www.promoscene-database.eu/> (září 2012)

Schleich, J., Gruber, E. 2008. Beyond case studies: Barriers to energy efficiency in commerce and the services sector. *Energy Economics*. roč. 30, s. 449–464

Sochor, V. 2011. SEVEn, o.p.s. Osobní komunikace. Červen 2011

Státní fond životního prostředí (SFŽP). 2010a. Užitek z OP Životní prostředí mají obce i podnikatelé. *Priorita*, roč. 3, č. 3, s. 2-3

Státní fond životního prostředí (SFŽP). 2010b. Podmínky a dotace pro paneláky v program Zelená úsporám. *Priorita*. roč. 3, č. 4, s. 30-31

Státní fond životního prostředí (SFŽP). 2010c. Řídící výbor OPŽP jednal o projektech a navrhne změny u chystaných výzev. *Priorita*, roč. 3, č. 8, s. 12–13.

Státní fond životního prostředí (SFŽP). 2011a. Kontrolní mechanismy SFŽP ČR v projektovém cyklu. *Priorita*. Roč. 4, č. 2, s. 16 – 17

Státní fond životního prostředí (SFŽP). 2011b. OPŽP běží navzdory komplikacím. *Priorita*. roč. 4, č. 3, s. 5

Státní fond životního prostředí (SFŽP). 2011c. *Výroční zpráva programu Zelená úsporám za rok 2010*. Dostupné z [www.zelena-usporam.cz](http://www.zelena-usporam.cz) (prosinec 2012)

Státní fond životního prostředí (SFŽP). 2012. *Výroční zpráva programu Zelená úsporám za rok 2011*. Dostupné z [www.zelena-usporam.cz](http://www.zelena-usporam.cz) (prosinec 2012)

Strukturální Fondy. 2011. <http://www.strukturalni-fondy.cz/Informace-o-fondech-EU> (červenec 2012)

Valentová, M. 2010. Barriers to Energy Efficiency - Focus on Transaction Costs. *Acta Polytechnica*, roč. 50, č. 4, s. 87-93. ISSN 1210-2709.

Valentová, M., Knápek, J. 2011. Transaction Costs of Energy Efficiency Programmes in the Czech Republic. In *Proceedings of the 34th IAEE International Conference [CD-ROM]*. Cleveland: IAEE, s. 1-12.

Valentová, M., Honzík, M. 2011. *Transakční náklady programů na podporu energetické efektivity*. 1. vyd. Praha: SEVEn, 2011. 86 s.

Vávrová, V. 2012. ČVUT v Praze, FEL, Osobní komunikace, listopad 2012.

Wallis, J. J., North, D.C. 1986. Measuring the transaction sector in the American economy, 1870-1970, In *Long-Term Factors in American Economic Growth*, edited by Engerman, S.L. and Gallman, R.E., University of Chicago Press. ISBN: 0-226-20928-8, dostupné z <http://www.nber.org/chapters/c9679> (září 2012)



Webster, C. J., Lai, L. W. C. 2003. Property rights, planning and markets: Managing spontaneous cities. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar. Citováno v Musole, M. 2009. Property rights, transaction costs and institutional change: Conceptual framework and literature review, *Progress in Planning*, roč. 71, s. 43–85.

Williamson, O.E. 1981. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach, *The American Journal of Sociology*, roč. 87, č. 3 (listopad 1981), s. 548-577

Williamson, O. E. 1985. Reflections on the new institutional economics. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 141, 187–195. Citováno v Musole, M. 2009. Property rights, transaction costs and institutional change: Conceptual framework and literature review, *Progress in Planning*, roč. 71, s. 43–85

Williamson, O. E. 1996. *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press, p. 379. Dostupné z <http://coase.org/nieglossary.htm#REFTransaction> (září 2012)

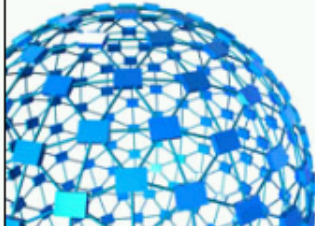
Williamson. 2000. The New Institutional Economics: taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*. roč. 38, č. 3, s. 595-613.

Zahradník, P. 2012. SEVEn Energy s.r.o. Osobní komunikace, listopad 2012.

Zmatlík, J. 2012. ČVUT v Praze, FEL, Osobní komunikace, listopad 2012.

## 8 Přílohy

### 8.1 Příloha 1 Dotazník pro příjemce dotace – program EKO-ENERGIE

	<h3>Zkušenosti s administrací projektu v programu EKO-ENERGIE</h3>
<p>Prosíme Vás o vyplnění následujícího dotazníku.</p>	
<p><b>1. Na jaký typ opatření byl/je Váš projekt podpořený programem OPPI, Program EKO-ENERGIE zaměřen?</b> <i>(Vyberte prosím z následujícího seznamu, je možné zaškrtnout více odpovědí)</i></p>	
<p><b>a) Zvyšování účinnosti při výrobě, přenosu a spotřebě energie (úspory energie)</b></p>	
<p><input type="checkbox"/> Zlepšování tepelně technických vlastností budov</p>	
<p><input type="checkbox"/> Modernizace stávajících zařízení na výrobu energie pro vlastní potřebu vedoucí ke zvýšení jejich účinnosti</p>	
<p><input type="checkbox"/> Zavádění a modernizace systémů měření a regulace</p>	
<p><input type="checkbox"/> Modernizace, rekonstrukce a snižování ztrát v rozvodech elektřiny a tepla</p>	
<p><input type="checkbox"/> Využití odpadní energie v průmyslových procesech</p>	
<p><input type="checkbox"/> Zvyšování energetické účinnosti zaváděním kombinované výroby elektřiny a tepla</p>	
<p><input type="checkbox"/> Snižování energetické náročnosti / zvyšování energetické účinnosti výrobních a technologických procesů</p>	
<p><b>b) Využití obnovitelných a druhotných energetických zdrojů</b></p>	
<p><input type="checkbox"/> Solární termální kolektory a tepelná čerpadla</p>	
<p><input type="checkbox"/> Teplo z obnovitelných zdrojů energie (výtopny)</p>	
<p><input type="checkbox"/> MVE (malé vodní elektrárny)</p>	
<p><input type="checkbox"/> KVET a výroba elektřiny a tepla z biomasy, organického bioplynu a z bioplynu ze SKO</p>	
<p><input type="checkbox"/> Jiné (prosím specifikujte) <input type="text"/></p>	

**2a. Pokud byste se rozhodovali dnes, na základě předchozích zkušeností, podali byste znovu žádost o dotaci?**

*(Prosím zaškrtněte číslo na škále 1 – 5, kde 1 = rozhodně ano a 5 = rozhodně ne)*

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

**2b. Co je hlavním důvodem?**

\* Značí povinnou odpověď

**Další >>**

**3. Prosím odhadněte u každé aktivity, spojené s administrací dotace, její časovou náročnost (v hodinách).**

*Jedná se o časovou náročnost všech osob, podléjících se na přípravě a administraci dotace z programu OPPI, Program EKO-ENERGIE.  
Pokud jste žádali o dotaci z OPPI, Program EKO-ENERGIE, pro více projektů, uveďte prosím součet hodin všech jednotlivých projektů.*

**Úvodní zpracování informací o dotačním programu a jeho podmínkách**

- 0-10 hodin     11-20 hodin  
 21-40 hodin     41-60 hodin  
 61-80 hodin     Více než 80 hodin (Prosím upřesněte)

**Rozhodnutí o realizaci projektu a rozhodnutí o podání žádosti o dotaci**

*(Např.: příprava podkladů pro vedení, pokud musí záměr schválit)*

- 0-10 hodin     11-20 hodin  
 21-40 hodin     41-60 hodin  
 61-80 hodin     Více než 80 hodin (Prosím upřesněte)

**Příprava soutěže o zpracovatele žádosti a jeho výběr**

- 0-10 hodin     11-20 hodin  
 21-40 hodin     41-60 hodin  
 61-80 hodin     Více než 80 hodin (prosím upřesněte)

**Příprava a podání registrační žádosti o dotaci**

- 0-10 hodin     11-20 hodin  
 21-40 hodin     41-60 hodin  
 61-80 hodin     Více než 80 hodin (prosím upřesněte)

**Příprava a podání plné žádosti o dotaci**

- 0-20 hodin     21-40 hodin  
 41-60 hodin     61-80 hodin  
 81-100 hodin     Více než 100 hodin (prosím upřesněte)

**Zpracování dokumentace pro výběrové řízení na dodavatele**

- 0-20 hodin     21-40 hodin  
 41-60 hodin     61-80 hodin  
 81-100 hodin     Více než 100 hodin (prosím upřesněte)

**Organizace výběrového řízení a výběr dodavatele**

- 0-20 hodin     21-40 hodin  
 41-60 hodin     61-80 hodin  
 81-100 hodin     Více než 100 hodin (prosím upřesněte)

**Realizace projektu**

*Prosím, odhadněte čas strávený realizací projektu, který je nad rámec běžné realizace daného opatření a je spojen s faktem, že projekt je podpořen dotací. (Může být spojeno například s nutností konzultovat změny v projektu nebo řešit uznatelnost a neuznatelnost nákladů)*

- 0-20 hodin     21-40 hodin  
 41-60 hodin     61-80 hodin  
 81-100 hodin     Více než 100 hodin (prosím upřesněte)

**Příprava povinných příloh pro podpis podmínek poskytnutí dotace s CzechInvest/MPO**

- 0-10 hodin     11-20 hodin  
 21-40 hodin     41-60 hodin  
 61-80 hodin     Více než 80 hodin (prosím upřesněte)

**Příprava povinných příloh pro žádost o platbu**

- 0-10 hodin     11-20 hodin  
 21-40 hodin     41-60 hodin  
 61-80 hodin     Více než 80 hodin (prosím upřesněte)

**Příprava Průběžných (monitorovacích) zpráv z průběhu realizace projektu**

- 0-10 hodin     11-20 hodin  
 21-40 hodin     41-60 hodin  
 61-80 hodin     Více než 80 hodin (prosím upřesněte)

**Závěrečná zpráva a monitorovací zprávy po skončení projektu**

- 0-10 hodin     11-20 hodin  
 21-40 hodin     41-60 hodin  
 61-80 hodin     Více než 80 hodin (prosím upřesněte)

\* Značí povinnou odpověď

<< Předchozí

Další >>

**4a. Služby externích dodavatelů související s administrací projektu, podpořeného dotací**

*Uveďte prosím, pro které ze služeb uvedených níže jste využili nebo ještě využijete externích dodavatelů pro výše uvedené projekty.*

*Pokud jste žádali o dotaci z OPPI, Program EKO-ENERGIE pro více projektů, uveďte prosím informace souhrnně pro všechny projekty.*

	Zaškrtněte, zda jste pro danou službu využili externího dodavatele		Zaškrtněte, zda jste žádali nebo bude žádat o proplacení dané služby v rámci dotace	
	Ano	Ne	Ano	Ne
Energetický audit, energetický štítek	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Příprava a podání registrační žádosti (administrativní zajištění)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Příprava a podání plné žádosti (administrativní zajištění)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Finanční realizovatelnost projektu (finanční plán projektu a podniku)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Studie proveditelnosti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Projektová dokumentace stavby	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Zpracování zadávací dokumentace pro výběrové řízení na dodavatele	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Organizace výběrového řízení na dodavatele	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Publicita projektu Povinné zveřejnění informací o projektu formou informační tabule apod.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jiné	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Prosím specifikujte, pokud jste výše zaškrtnli "Jiné".

**4b. Odhadněte prosím, jaký byl/je objem finančních prostředků vynaložený na nákup služeb od externích dodavatelů souvisejících s administrací projektu podpořeného programem OPPI, Program EKO-ENERGIE?**

(Odhadněte tedy prosím celkový objem finančních prostředků na nákup služeb, které jste zaškrtnli u otázky 4a)

- 0 – 50 000 Kč
- 50 001 – 100 000 Kč
- 100 001 – 200 000 Kč
- 200 001 – 500 000 Kč
- 500 001 – 750 000 Kč
- 750 001 – 1 000 000 Kč
- 1 000 001 – 1 500 000 Kč
- nad 1 500 000 (prosím upřesněte)

**4c. Jakou část z výše uvedeného (4b) tvoří plná projektová dokumentace?**

**Váš komentář k projektu či programu Eko-Energie:**

0/1000 characters

**\* Název žadatele**

**\* Název projektu/projektů**

Tyto údaje (název žadatele a název projektu) slouží jen pro účely administrace dotazníku a nebudou zveřejňovány.

\* Značí povinnou odpověď

<< Předchozí

Odeslat

## 8.2 Příloha 2 Programy na podporu energetické efektivity v ČR

Projekty na podporu energetické efektivity, a to včetně projektů výroby energie z obnovitelných zdrojů (OZE), se v České republice v současné době rozvíjejí poměrně rychle. Je to dáno nastavením legislativního rámce v České republice (ČR) a z toho vycházejícím nastavením podpor pro tyto projekty ve formě investičních a provozních dotací (Honzík, Valentová 2011).

Díky vstupu České republiky do Evropské unie (EU) v roce 2004 se Česká republika zavázala k implementaci evropských směrnic do národní legislativy. Tou asi nedůležitější v oblasti energetické efektivity je směrnice o energetických službách (2006/32/ES), která uvádí indikativní cíl úspor energie 9 % do roku 2016. Dále se ČR zavázala dosáhnout 13% podílu OZE na hrubé konečné spotřebě energie do roku 2020. Stejně tak se ale se vstupem ČR do EU otevřely poměrně široké možnosti financování (nejen) projektů energetické efektivity. Hlavními zdroji jsou zejména tzv. evropské fondy.

Energetické efektivity se věnují zejména Operační program Životní prostředí (Prioritní osa 3) a Operační program Podnikání a inovace (Program EKO-ENERGIE). Další programy, které přímo či nepřímo souvisí s energetickou efektivitou, jsou například v OPŽP Prioritní osa 2 - Zlepšení kvality ovzduší a snižování emisí, Osa 5.2b Národní podpora územního rozvoje – Zlepšení prostředí v problémových sídlištích - Regenerace bytových domů v Integrovaném operačním programu (IOP) nebo Program rozvoje venkova, Osa III.1.1. Diverzifikace činností nezemědělské povahy, financovaný z Evropského zemědělského fondu.

ČR také zaznamenala výrazný úspěch v rámci mezinárodního emisního obchodování (IET, International Emission Trading) týkající se prodeje emisních přebytků ČR v režimu Kjótského protokolu. Díky tomu bylo možné spustit program Zelená úsporám, určený pro residenční sektor. Z národních programů dále existuje mimo jiné program Nový Panel, který poskytuje úrokové dotace na rekonstrukce bytových domů, nebo Státní program na podporu úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie EFEKT.

Dále je uveden podrobný popis **vybraných** programů na podporu energetické efektivity, a to Operačního programu Životní prostředí, se zaměřením na Prioritní osu 3 – Udržitelné využívání zdrojů energie, Operačního programu Podnikání a inovace (Program EKO-ENERGIE) a programu Zelená úsporám. Výběr právě těchto programů byl zdůvodněn v metodice.

### Operační programy - 2007 – 2013

Cílem evropské politiky hospodářské a sociální soudržnosti (HSS), častěji nazývané kohezní politika nebo politika soudržnosti, je překonávat rozdíly mezi jednotlivými regiony (zeměmi) Evropské unie. K tomuto účelu slouží tzv. evropské fondy, tedy Fondy EU, které představují hlavní nástroj realizace evropské politiky hospodářské a sociální soudržnosti (Strukturální Fondy 2011).



Česká republika má v tomto programovém období k dispozici celkem 26,69 miliard EUR, tedy přibližně 654 miliard Kč. To je pro představu zhruba polovina výdajů ročního státního rozpočtu ČR v roce 2011.

Česká republika si v nynějším programovém období (2007 – 2013) vyjednala celkem 26 operačních programů. Osm z nich je zaměřeno tematicky (např. na dopravu, vědu a vzdělávání, zaměstnanost, životní prostředí) a sedm geograficky (na Středočeský kraj, Střední Moravu, Moravskoslezsko atd.) Ostatní OP umožňují přeshraniční, meziregionální a nadregionální spolupráci či zajišťují technické, administrativní a výzkumné zázemí realizace politiky soudržnosti (Strukturální fondy 2011).

### 8.2.1 Operační program Životní prostředí – Prioritní osa 3 Udržitelné využívání energie

Operační program Životní prostředí (OPŽP) je druhým největším operačním programem v České republice. Celkově je v programovacím období 2007 – 2013 z fondů EU vyčleněno téměř 5 miliard eur (přesněji 4,92 miliard), což je 18 % veškerých prostředků, určených z Fondů pro Českou republiku. Dalších asi 870 milionů eur bude financováno z národních zdrojů tak, aby byla zachována 15% míra spolufinancování (MŽP 2008).

Hlavním cílem OPŽP je „zlepšování kvality životního prostředí jako základního principu udržitelného rozvoje“ (MŽP 2008). Jedním ze specifických cílů, relevantních pro účely této práce, pak je *využití obnovitelných zdrojů energie a úspory energie*.

**Řídícím orgánem** OPŽP je Ministerstvo životního prostředí České republiky (MŽP). Ministerstvo deleguje vybrané pravomoci spojené s administrací programu na tzv. **Zprostředkující subjekt**, jímž je pro období 2007 – 2013 Státní fond životního prostředí (SFŽP).

Dalšími subjekty, zapojenými do administrace programu, jsou Monitorovací výbor, pověřený dohledem nad celým programem a Řídící výbor. **Řídící výbor** je poradním orgánem Řídícího orgánu OPŽP, tedy MŽP. Řídící výbor má celkem 26 členů a jsou v něm zastoupeni všichni členové Rady SFŽP, dále náměstek ministra životního prostředí, ředitel odboru fondů EU na MŽP a dále zástupci Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, zástupci Senátu a zástupci MŽP i ostatních ministerstev (dopravy, průmyslu a obchodu, pro místní rozvoj a další). Mezi hlavní funkce Řídícího výboru patří:

- Doporučení projektů k podpoře – ŘV vydává doporučení k projektům na základě bodových hodnocení, poskytnutých SFŽP
- Koncepce a realizace OPŽP
- Další koncepční otázky – provázanost OPŽP s ostatními programy

U doporučených projektů má ale vždy poslední slovo ministr životního prostředí. (SFŽP 2010d)

Hlavní úlohou **Monitorovacího výboru** je „zajistit dohled nad realizací OPŽP a zejména zajišťovat dosažení cílů programu při efektivním využití veřejných prostředků.“ V monitorovacím výboru jsou zastoupení členové relevantních odborů či oddělení ministerstva životního prostředí, a dalších ministerstev (průmyslu a obchodu, dopravy, zemědělství a další), zástupci měst a obcí, zástupci regionálních operačních programů a další. K 3. 5. 2011 měl Monitorovací výbor 42 členů, kteří se scházejí ke společnému jednání dvakrát ročně.

Financování projektů dále prochází přes **Platební a certifikační orgán (PCO)** Ministerstva financí ČR, který provádí správu finančních toků mezi Evropskou komisí a Řídicími orgány jednotlivých operačních programů. Na základě souhrnných žádostí převádí finanční prostředky na účty jednotlivých řídicích orgánů. Funkci PCO zastává Národní fond Ministerstva financí.

Auditní orgán pak metodicky řídí a koordinuje výkon celého systému finanční kontroly. Výkonem funkce **auditního orgánu** bylo pověřeno Ministerstvo financí - odbor Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu (SPŽP 2011a).

OPŽP dále poskytuje podporu žadatelům prostřednictvím svých regionálních center, telefonní linky a dalších komunikačních nástrojů.

### *Podporované oblasti*

OPŽP je rozdělen celkem na 8 prioritních os, které mají svou náplní vést k dosažení hlavního cíle programu (Tabulka 32).

**Tabulka 32** Prioritní osy a alokace OPŽP

Číslo	Název prioritní osy	Příspěvek EU (EUR)
1	Zlepšování vodohospodářské infrastruktury a snižování rizika povodní	1 988 552 501
2	Zlepšení kvality ovzduší a snižování emisí	634 146 020
3	Udržitelné využívání zdrojů energie	672 971 287
4	Zkvalitnění nakládání s odpady a odstraňování starých ekologických zátěží	776 505 331
5	Omezování průmyslového znečištění a snižování environmentálních rizik	60 605 709
6	Zlepšování stavu přírody a krajiny	599 423 825
7	Rozvoj infrastruktury pro environmentální vzdělávání, poradenství a osvětu	42 452 678
8	Technická pomoc	143 209 747

Zdroj: MŽP 2008, upraveno autorkou

**Prioritní osa 3 Udržitelné využívání zdrojů energie** se dále dělí na dvě oblasti podpory a pět podoblastí. Oblast 3.1 je zaměřena na využití obnovitelných zdrojů energie, oblast 3.2 na realizaci opatření vedoucích k úsporám energie.

**Tabulka 33 Prioritní osa 3 - oblasti podpory**

Název osy	Oblast podpory	Podoblast
Udržitelné využívání zdrojů energie	3.1 Výstavba nových zařízení a rekonstrukce stávajících zařízení s cílem zvýšení využívání OZE pro výrobu tepla, elektřiny a kombinované výroby tepla a elektřiny	Výstavba a rekonstrukce zdrojů <i>tepla</i> využívajících OZE
		Výstavba a rekonstrukce zdrojů <i>elektřiny</i> využívajících OZE
		Výstavba a rekonstrukce zdrojů pro <i>kombinovanou výrobu elektrické energie a tepla</i> využívajících OZE
	3.2 Realizace úspor energie a využití odpadního tepla	Realizace úspor energie Využívání odpadního tepla

Zdroj: MŽP 2008, upraveno autorkou

Podporovanými aktivitami a opatřeními jsou tedy zejména:

- využití obnovitelných zdrojů energie pro výrobu elektřiny a tepla,
- rozvoj kombinované výroby elektrické energie a tepla,
- snižování spotřeby energie prostřednictvím zlepšování tepelně technických vlastností obálek budov a
- využití odpadního tepla.

### ***Alokace programu – Prioritní osa 3 a 8***

#### *Prioritní osa 3 Udržitelné využívání zdrojů energie*

Z celkové alokace OPŽP je na Prioritní osu 3 vyčleněno necelých 14 % (viz také Tabulka 32). Celkové zdroje na tuto Prioritní osu dosahují 792 milionů eur za celé programovací období 2007-2013. Z toho 673 milionů eur je příspěvek Evropské unie a 119 milionů eur pochází z národních zdrojů. Těmito národními zdroji jsou v případě Prioritní osy 3 SFŽP (1/3) a veřejné zdroje (2/3). Veřejné zdroje znamenají veřejné rozpočty příjemců podpory (veřejnoprávních subjektů, viz dále o oprávněných žadatelích). Pro Oblast 3.1 (podpora OZE) je vyhrazeno 37 % alokace na Prioritní osu 3 (tedy asi 293 milionů EUR čili asi 7,2 miliard Kč), zbylých 63 % je pro Oblast 3.2 (úspory energie), tedy asi 499 milionů EUR nebo 12,2 miliard Kč.

#### *Prioritní osa 8 Technická pomoc*

Samotná Technická pomoc programu představuje necelá 3 % celkové alokace (2,91 %). Celkové zdroje na Technickou pomoc jsou tedy 168 milionů eur, z toho 143 milionů eur je příspěvek Evropské unie. Zbylé dofinancování z národních zdrojů je rozděleno mezi MŽP a SFŽP v poměru 1:1. Z alokace na tuto prioritní osu jsou dvě třetiny vyčleněny pro samotnou technickou pomoc (Oblast 6.1) a jedna třetina na ostatní výdaje (Oblast 6.2).

### ***Oprávnění žadatelé pro Prioritní osu 3***

Příjemci dotace pro Prioritní osu 3 OPŽP mohou být města, obce, kraje či stát<sup>76</sup> a jejich příspěvkové organizace či organizační složky. Dále pak mohou dotaci získat veřejné a vysoké školy a obecněji neziskové organizace (například obecně prospěšné organizace, církevní společnosti, veřejné výzkumné instituce, sdružení a další) a obchodní společnosti, které jsou ze 100 % vlastněny veřejnoprávními subjekty (např. obcemi).

Podmínky dále stanoví, že žadatel musí být vlastníkem daného zařízení či budovy, na kterou o podporu žádá, a musí mít vyřešen majetkový vztah k danému zařízení či budově minimálně na dobu pěti let po skončení realizace projektu.

Minimální výše způsobilých výdajů Prioritní osy 3 je 0,5 milionu Kč. Maximální výše podpory může dosáhnout 85 % celkových způsobilých veřejných výdajů projektu u veřejných organizací. Způsobilé výdaje jsou kalkulované v případě projektů úspor energie bez zahrnutí předpokládaných úspor palivových nákladů za dobu pěti let po realizaci projektu. V případě podpory obnovitelných zdrojů energie je maximální výše podpory 20 % celkových způsobilých výdajů, maximálně do výše 50 milionů korun. V případě fotovoltaických systémů jsou podporovány jen systémy integrované do obálky budovy. Pro kombinovanou výrobu elektřiny a tepla je maximální výše podpory 40 % způsobilých výdajů, maximálně do výše 100 milionů korun.

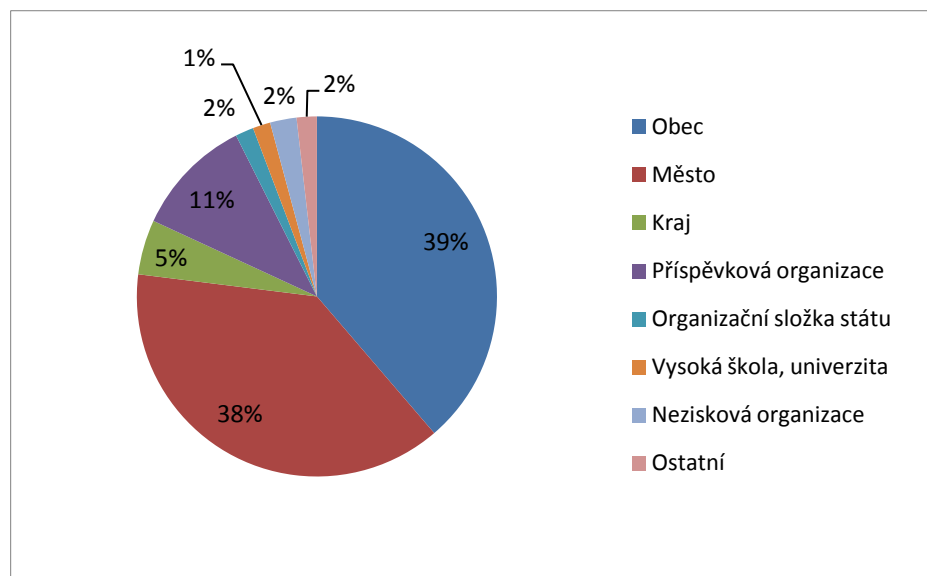
V případě projektů centrálního zásobování teplem, které generují příjem podle nařízení Evropské komise č.1083/2006 článku 55 je nutné zpracovat ekonomickou a finanční analýzu. Tato analýza není nutná, pokud je možné užít pravidlo o veřejné podpoře. Projekty nad 25 mil. EUR jsou posuzovány i v rámci Evropské komise.

Jak vyplývá ze seznamu příjemců dotace, aktualizovanému k 18. 07. 2011, většina příjemců dotací v rámci Prioritní osy 3 OPŽP jsou města, obce, kraje a jejich příspěvkové organizace. Tyto čtyři typy organizací dohromady představují 92 % všech dosavadních příjemců v této ose (Obrázek 22).

---

<sup>76</sup> Stát je z podstaty zastoupen pouze svými organizačními složkami či příspěvkovými organizacemi.

**Obrázek 22** Struktura příjemců podpory z Prioritní osy 3 OPŽP



Zdroj: OPŽP 2011

Po první výzvě, která proběhla ještě v roce 2007, se změnila pravidla pro příjem žádostí. Počet žádostí, které může žadatel podat v rámci jedné výzvy, byl omezen na 3<sup>77</sup> (MŽP 2008). To může být důvod, proč se podíl příspěvkových organizací oproti první výzvě zvýšil ze 7 % na 11 %. Více příspěvkových organizací žádá o podporu samy za sebe, a ne prostřednictvím svého zřizovatele (města, obce). Zřizovatelé však příspěvkovým organizacím mohou poskytovat potřebnou technickou pomoc při podání a administraci žádosti (Sochor 2011).

Zbýlých 8 % ze struktury příjemců podpory tvoří neziskové organizace (např. církve, obecně prospěšné společnosti nebo sdružení), vysoké školy a univerzity, organizační složky státu (jako například Policie ČR, ministerstva). Mezi kategorií „Ostatní“ patří zejména obchodní společnosti (ve vlastnictví obcí), nejčastěji se jedná o nemocniční a jiná zdravotnická zařízení.

Pokud porovnáme prioritní osu 3 a celý OPŽP, je rozložení žadatelů velmi podobné – převládají města a obce (dohromady 70 %), větší zastoupení v celém programu oproti prioritní ose 3 však mají obchodní společnosti (18 %) (SFŽP 2010).

Co se týká typu budov či zařízení, ve kterých jsou projekty realizovány, jednoznačně převládají školy (od mateřských po vysoké) a nemocniční a jiná zdravotní zařízení, ať už je právní forma takových zařízení jakákoli (většinou se ale jedná o organizace spadající přímo pod danou obec či město, nebo o příspěvkové organizace, v menší míře o obchodní společnosti).

<sup>77</sup> Zároveň byla stanovena maximální výše požadované dotace na 200 mil. Kč, stanovená ze součtu způsobilých veřejných výdajů všech tří projektů.

## 8.2.2 OPPI - EKOENERGIE

Operační program Podnikání a inovace (OPPI) navazuje na operační program Podpora podnikání programovacího období 2004 – 2006. Celková plánovaná alokace programu na období 2007 – 2013 je 3 578 milionů EUR. Z toho 3 041 milionů EUR tvoří příspěvek Evropské unie, zbylých asi 500 milionů EUR musí být doplněno z národních zdrojů. Na OPPI je tak plánováno necelých 12 % z celkové alokace Strukturálních fondů pro roky 2007 – 2013, OPPI je čtvrtý největší operační program.

Globálním cílem OPPI je zvýšit „*konkurenceschopnost české ekonomiky a přiblížit inovační výkonnost sektoru průmyslu a služeb úrovni předních průmyslových zemí Evropy*“ (MPO 2010a). Specifickým cílem, týkajícím se efektivnosti využívání energie, je pak „*zvýšit účinnost užití energií v průmyslu a využití obnovitelných, případně i druhotných zdrojů energie (vyjma podpory spaloven)*“<sup>78</sup>(MPO 2010a).

**Řídícím orgánem** pro OPPI, zodpovědným za chod programu, je Ministerstvo průmyslu a obchodu (odbor Sekce strukturálních fondů). **Zprostředkujícím subjektem**, na nějž Řídící orgán deleguje některé pravomoci spojené zejména s administrací programu, je agentura CzechInvest<sup>79</sup>. (Pro úvěry, záruky a jiné finanční nástroje je zprostředkujícím subjektem ČMZRB, a.s.)

**Monitorovací výbor** OPPI dohlíží na realizaci programu, ověřuje kvalitu provádění OPPI a monitoruje využívání prostředků v rámci programu. Monitorovací výbor se schází dvakrát ročně, stejně jako v případě OPŽP, a jeho členy jsou kromě zástupců řídicího orgánu a zprostředkujících subjektů také zástupci řídicích orgánů relevantních operačních programů (jako například OPŽP a dalších), zástupci regionů či zástupci komor a podnikatelských sdružení a asociací. K 1.7.2011 měl Monitorovací výbor 32 členů<sup>80</sup>.

Funkci Platebního a certifikačního orgánu a také Auditního orgánu zajišťuje stejně jako u OPŽP Ministerstvo financí. Na rozdíl od OPŽP OPPI nemá Řídící výbor.

### **Podporované oblasti**

Operační program Podnikání a inovace je rozdělen na 7 prioritních os, které mají vést k naplnění specifických cílů a tedy globálního cíle. Pro účely této práce jsou relevantní zejména prioritní osy 3 „Efektivní energie“ a 7 „Technická pomoc“.

**Prioritní osa 3 „Efektivní energie“** má jen jednu oblast podpory, kterou je oblast 3.1. Úspory energie a obnovitelné zdroje energie, a je realizována prostřednictvím programu EKO-ENERGIE. V rámci tohoto programu jsou podporována zejména opatření týkající se:

<sup>78</sup> Dalšími specifickými cíli jsou například zvýšit konkurenceschopnost podniků, posílit inovace v podnicích nebo povzbudit spolupráci sektoru průmyslu s oblastí výzkumu a vývoje.

<sup>79</sup> Do dubna 2007 (vyhlášení OPPI) do září 2007 byla zprostředkujícím subjektem Česká energetická agentura, která byla rozhodnutím ministra průmyslu a obchodu k listopadu 2007 zrušena. (MPO 2007).

<sup>80</sup> Více o organizační struktuře OPPI na stránce programu [www.mpo-oppi.cz](http://www.mpo-oppi.cz).

- využití obnovitelných a druhotných energetických zdrojů mimo fotovoltaických, geotermálních a větrných elektráren a
- zvyšování účinnosti při výrobě a spotřebě energie, využití druhotných zdrojů energie.

Stejně jako u OPŽP je **Technická pomoc** (Prioritní osa 7) rozdělena do dvou oblastí podpory: 7.1 Technická pomoc při řízení a implementaci OPPI a oblast 7.2 Ostatní technická pomoc. Oblast 7.1. zahrnuje výdaje spojené s aktivitami Zprostředkujícího subjektu, výdaje hodnotitelských komisí a výdaje Monitorovacího výboru OPPI. Oblast 7.2 zahrnuje zejména výdaje na externí studie, semináře či workshopy.

### ***Alokace programu – Prioritní osa 3 a 7***

#### *Prioritní osa 3 Efektivní energie*

Z celkové alokace OPPI je na Prioritní osu 3 vyčleněno necelých 12 %. Celkové zdroje pro tuto osu tedy dosahují 418 milionů eur na období 2007 – 2013. Z toho 355 milionů tvoří příspěvek Evropské unie (85 %) a 63 milionů pochází z národních zdrojů<sup>81</sup>. Předpokladem je, že přibližně polovina těchto zdrojů by měla být rozdělena na projekty zvyšující energetickou účinnost a úspory energie a polovina na projekty obnovitelných zdrojů energie.

#### *Prioritní osa 7 Technická pomoc*

Technická pomoc, stejně jako u OPŽP, představuje necelá 3 % celkové alokace (2,93 %). Celkové zdroje na Technickou pomoc tedy představují 105 milionů eur, z toho 89 milionů eur je příspěvek Evropské unie, zbylých 16 milionů jde z národních zdrojů.

### ***Oprávnění žadatelé pro Prioritní osu 3***

Oprávněnými žadateli programu EKO-ENERGIE jsou zejména malé a střední podniky<sup>82</sup> s výjimkou podnikatelů ve vyloučených oborech, jako jsou například rybolov, zemědělství, uhelný nebo ocelářský průmysl. Od druhé výzvy mohou být příjemci podpory i velké podniky, ale jen v oblasti úspor energie.

Mezi další podmínky přijatelnosti patří, že podnik nesmí být příspěvkovou organizací a nesmí být ze 100 % ve vlastnictví veřejného sektoru (tyto organizace spadají pod OPŽP). Žadatel je povinen vést účetnictví a majetek, získaný (i částečně) na základě podpory, musí zůstat ve vlastnictví podniku nejméně další tři roky (5 let u velkých podniků). Projekt musí být realizován mimo území hlavního města Prahy.

Formou podpory je dotace. Minimální výše podpory je 0,5 milionu Kč na jeden projekt a maximální výše dotace 250 milionu Kč. Dotace tvoří maximálně 30 – 60 % způsobilých výdajů (Tabulka 34).

<sup>81</sup> Původní plánovaná alokace na tuto Prioritní osu byla 143 milionů eur, ale vzhledem k zájmu žadatelů v I. a II. výzvě došlo k navýšení plánované alokace na současných 418 milionů eur celkem (SEVEN. 2010).

<sup>82</sup> Podle definice Přílohy k Páteřnímu manuálu OPPI, viz <http://www.czechinvest.org/data/files/msp-296-cz.pdf>.

**Tabulka 34 Maximální výše podpory pro jednotlivé aktivity programu EKO-ENERGIE v rámci III. výzvy**

Pořadí podporovaných aktivit pro účely hodnocení projektů	Podporovaná aktivita - typ projektu	Max. dotace
1	Zvyšování účinnosti při výrobě a spotřebě energie, využití druhotných zdrojů energie – úspory energie	Dle Mapy regionální podpory ČR <sup>83</sup>
2	OZE - malé vodní elektrárny – výroba elektrické energie	40%
3	Teplo z OZE (výtopny)	40%
4	Kombinovaná výroba elektřiny a tepla z OZE (biomasa, bioplyn,) a/nebo využití skládkového plynu	30%
5	Tepelná čerpadla a solární termální kolektory (nikoliv fotovoltaické články)	30%
6	Výroba elektrické energie z biomasy a skládkového plynu bez využití odpadního tepla	30%

Zdroj: MPO 2010b

Tabulka 34 také ukazuje, v jakém pořadí jsou projekty ve třetí výzvě hodnoceny, respektive v jakém pořadí je projektům přidělována dotace – nejdříve projektům na podporu zvyšování účinnosti (úspory energie) a jako poslední projektům na výrobu elektrické energie z biomasy a skládkového plynu bez využití odpadního tepla.

V rámci druhé výzvy bylo hodnoceno 502 projektů (viz Tabulka 38). Podle počtu projektů zcela jasně převládají projekty úspor energie (76 %), následované malými vodními elektrárnami a kombinovanou výrobou tepla a elektřiny (obojí asi 11 %). Pokud však srovnáme rozložení požadované dotace, tvoří úspory energie přibližně 60 % a OZE dohromady asi 40 % požadované dotace v druhé výzvě EKO-ENERGIE. V první výzvě mezi schválenými projekty naopak převládaly projekty OZE nad projekty úspor energie (viz následující kapitola).

V rámci III. výzvy bylo hodnoceno celkem 638 projektů napříč jednotlivými aktivitami, které žádaly o investiční dotace v celkové výši cca 9 298 mil. Kč. III. výzva programu byla vyhlášena 1. 2. 2010, příjem plných žádostí skončil 30. 9. 2010 a příjem žádostí o platbu dotace bude trvat do 30. 6. 2013. Plánovaná alokace pro tuto výzvu byla 3 mld. Kč.

Minimální výše dotace pro jednotlivý projekt činí 500 000 Kč, maximální je 100 mil. Kč. Původní maximální možná výše dotace ve výši 250 mil. Kč na jednu žádost byla na základě vysoké poptávky v rámci III. výzvy rozhodnutím MPO snížena na 100 mil. Kč. V případě maximální výše dotace na projekt ve výši 100 mil. Kč byla požadovaná investiční dotace celkem ve výši cca 7 564 mil. Kč. Maximální výše dotace v % ze způsobilých výdajů byla v případě aktivity č. 1 stanovena dle mapy regionální podpory (od 40 % pro velký podnik až po 60 % pro malý podnik, mimo

<sup>83</sup> Podíl dotace se rozlišuje podle tzv. Mapy regionální podpory ČR: od 40 % pro velký podnik až po 60 % pro malý podnik, mimo region Jihozápad, kde je toto rozmezí od 30 % do 50 %.



region Jihozápad kde je rozmezí od 30 % do 50 %), v případě aktivit č. 2–3 ve výši 40 % a v případě aktivity č. 4 až 6 ve výši 30 %.

Realizace projektu se nesmí uskutečnit na území Hl. m. Prahy. Hodnocení projektů probíhalo podle výběrových kritérií v rámci III. výzvy k programu EKO-ENERGIE dle příslušné aktivity. Jednotlivá kritéria metodiky výběrových kritérií a k nim nastavený interval bodového hodnocení braly na zřetel hlavní prioritní cíle Programu EKO-ENERGIE OPPI 2007–2013 z hlediska navýšení energetické efektivity a výroby energie z OZE podle Ministerstva průmyslu a obchodu. Dosažitelné maximum bylo vždy 110 bodů. Projekty, které získaly alespoň 50 bodů a nevyskytovaly se v nich jiné nedostatky ekonomického nebo technického charakteru s ohledem na znění výzvy<sup>84</sup>, byly předány k následnému externímu hodnocení proveditelnosti projektu, včetně hodnotitelské komise Ministerstva průmyslu a obchodu.

Projekty mají být podpořeny podle dosažených bodů v pořadí jednotlivých aktivit až do vyčerpání prostředků alokovaných pro tuto III výzvu. Vzhledem k nedostatku finančních prostředků v rámci již navýšené alokace III. výzvy programu EKO-ENERGIE nebudou podpořeny v rámci této III. výzvy projekty aktivity č.4 až č.6.

**Tabulka 35 Statistika hodnocených projektů III. výzvy programu EKO-ENERGIE podle metodiky výběrových kritérií**

<b>Celkem</b>	<b>Počet hodnocených projektů podle výběrových kritérií</b>	<b>Požadovaná dotace (tis. Kč)</b>
<b>Aktivita č.1 - Projekty úspor energie</b>	516	5 892 154
<b>Aktivita č.2 - MVE</b>	54	984 507
<b>Aktivita č.3 - Teplo z OZE (Výtopny)</b>	10	294 691
<b>Aktivita č.4 - KVET z OZE (biomasa, bioplyn,) a/nebo využití SKO</b>	44	1 884 896
<b>Aktivita č.5 - TČ a solární termální kolektory (nikoliv fotovoltaické články)</b>	2	7 226
<b>Aktivita č.6 - Výroba elektrické energie z biomasy/bioplynu a SKO bez využití odpadního tepla</b>	12	234 095
<b>Celkem</b>	<b>638</b>	<b>9 297 569</b>

Včetně požadavku dotace v původní maximální výši dotace ve výši 250 mil. Kč u příslušných projektů – celkem se jedná o 19 projektů.

Zdroj: Valentová, Honzík 2011

### ***Efektivity Prioritní osy 3 – Ex- ante vyhodnocení I. a II. výzvy programu EKO-ENERGIE<sup>85</sup>***

Obsahem této podkapitoly je ex-ante vyhodnocení technicko-ekonomických parametrů u projektů I. a II. výzvy, které budou pravděpodobně realizovány. U těchto

<sup>84</sup> Např. podle znění této výzvy komise mohla přistoupit k omezení přidělení dotace projektům s IRR>20% atd.

<sup>85</sup> Toto ex-ante vyhodnocení programu EKO-ENERGIE bylo provedeno v rámci spolupráce SEVEEn,o.p.s. a MPO a publikováno ve Valentová a Honzík 2011.

projektů již byla vyplacena schválená dotace, případně se u nich očekává proplacení dotace po dokončení projektů<sup>86</sup>.

Toto ex-ante vyhodnocení je provedeno na základě závazných ukazatelů úspor energie a výroby energie z OZE, podle kterých bylo provedeno hodnocení těchto projektů při žádosti o dotaci. Tyto závazné, tzv. validované ukazatele budou po dobu tří let po přiznání dotace průběžně monitorovány CZECHINVEST/MPO a v případě jejich nesplnění (v příslušné toleranci) může hrozit vrácení dotace do ERDF.

Hodnocení bylo provedeno ke dni 5. 7. 2011, tedy k datu, kdy CzechInvest předala autorům (Valentová, Honzík 2011) data o aktuálním stav projektů z I. a II. výzvy v ISOP.

### ***I. výzva EKO-ENERGIE - Souhrnné ex-ante vyhodnocení technicko-ekonomických parametrů***

Tato podkapitola obsahuje souhrnné ex-ante technicko-ekonomické vyhodnocení projektů jednotlivých podporovaných aktivit, u kterých došlo k proplacení projektu nebo se u nich připravuje dodatek. U většiny těchto projektů došlo k fyzické realizaci. V následujících tabulkách jsou uvedeny základní předpokládané technicko-ekonomické parametry těchto projektů.

V rámci první priority (úspory energie) I. výzvy programu EKO-ENERGIE bylo odborem implementace strukturálních fondů na MPO proplacena dotace celkem u 38 projektů s těmito technicko-ekonomickými parametry.

**Tabulka 36: Přínosy priority č.1 I. výzvy programu EKO-ENERGIE**

Parametr	Úspora energie [GJ/rok]	Úspora emisí [CO <sub>2</sub> t/rok]	Způsobilé výdaje [tis. Kč.]	Dotace z OPPI [tis. Kč]
<b>Celkem 38 projektů</b>	385 602	36 668	718 086	252 421

Zdroj: Valentová, Honzík 2011

V následující tabulce jsou uvedeny souhrnné technicko-ekonomické parametry projektů druhé priority (výroba elektřiny z OZE a KVET z OZE)<sup>87</sup> I. výzvy programu EKO-ENERGIE, jež mají buď už podepsané rozhodnutí MPO, nebo u nich došlo k proplacení projektu nebo se u nich připravuje dodatek. Celkem se jedná o 58 projektů.

<sup>86</sup>To se týká projektů, které už mají podepsané rozhodnutí MPO, nebo se u nich připravuje dodatek.

<sup>87</sup> Mimo větrných a fotovoltaických elektráren

**Tabulka 37: Přínosy priority č.2 I. výzvy programu EKO-ENERGIE**

Typ zařízení	Počet	Investiční náklady [Kč]	Požadovaná dotace	Pel [kW]	P <sub>t</sub> [kW]	W <sub>el</sub> [MWh/rok]	Dodané teplo [GJ/rok]
<b>Biomasa - Ostatní</b>	1	415 200 000	100 000 000	8 400	36 700	70 556	0
<b>Bioplyn - Organický odpad - ostatní</b>	8	402 547 440	120 868 000	5 995	6 394	43 731	22 058
<b>Bioplyn - Organický odpad - využití tepla z kogenerace nad 40%</b>	7	555 927 000	166 847 000	6 582	19 089	51 013	72 281
<b>Bioplyn - Skládkový - ostatní</b>	1	4 860 000	1 470 000	160	109	1 005	0
<b>MVE - Rekonstrukce</b>	11	497 198 401	174 083 000	3 589	0	19 174	0
<b>MVE - Špičkové</b>	2	86 520 000	30 295 000	10 720	0	14 448	0
<b>MVE - Výstavba nová</b>	28	1 440 400 200	390 678 000	13 791	0	70 049	0
<b>Celkem</b>	<b>58</b>	<b>3 402 653 041</b>	<b>984 241 000</b>	<b>49 237</b>	<b>62 292</b>	<b>269 976</b>	<b>94 339</b>

Pozn.: Z toho 13 projektů má podepsané rozhodnutí MPO, u 41 projektů došlo už k proplacení dotace a u 4 projektů se připravuje dodatek.

Zdroj: Valentová, Honzík 2011

## ***II. výzva EKO-ENERGIE - souhrnné ex-ante vyhodnocení technicko-ekonomických parametrů***

Tato podkapitola obsahuje souhrnné ex-ante vyhodnocení projektů jednotlivých podporovaných aktivit, které už mají podepsané rozhodnutí MPO, u kterých došlo k proplacení projektu nebo se u nich připravuje dodatek. U těchto projektů existuje velká pravděpodobnost, že budou realizovány. V následujících tabulkách je uvedena souhrnná statistika vyhodnocení II. výzvy EKO-ENERGIE s podrobným hodnocením rozděleným na jednotlivé aktivity – tedy pro projekty aktivity č. 1 (úspory energie), aktivity č. 2 (MVE-nová a MVE – rekonstrukce), aktivity č. 3 (KVET a výroba elektřiny z biomasy, bioplynu a bioplynu ze SKO) a aktivity č.4 a č.5 (výroba tepla z OZE „solární systémy“, TČ a výtopny na biomasu).

**Tabulka 38: Souhrnná statistika vyhodnocení II. výzvy EKO-ENERGIE**

Typ aktivity	Celkem přijatých Plných žádostí k 31.7.2009	Počet hodnocených projektů	Počet projektů s min. 50 body	Alokace dotace v případě pozitivních posudků [tis. Kč]	Počet pravděpodobně realizovaných projektů	Pravděpodobně vyplacená dotace u těchto projektů
Aktivita č.1 - Projekty úspor energie	386	384	294	2 778 298	263	2 503 586
Aktivita č.2 - MVE	58	57	56	422 221	46	325 108
Aktivita č.3 - KVET a výroba elektřiny z biomasy, organického bioplynu a z bioplynu ze SKO	56	56	53	1 736 632	41	1 248 951
Aktivita č.4 Tepelná čerpadla a solární termální kolektory	3	2	2	1 609	0	0
Aktivita č.5 Teplo z OZE (Výtopny)	5	3	3	23 239	2	22 319
<b>Celkem</b>	<b>508</b>	<b>502</b>	<b>408</b>	<b>4 961 999</b>	<b>352</b>	<b>4 099 964</b>

Zdroj: Valentová, Honzík 2011

**Tabulka 39: Přínosy aktivity č. 1 II. výzvy EKO-ENERGIE**

Počet projektů 263	Způsobilé výdaje [tis. Kč]	Navrhovaná dotace [tis. Kč]	Výchozí spotřeba energie [GJ/rok]	Úspora energie [GJ/rok]	Úspora nákladu na energii [tis. Kč]	Roční snížení emisí CO <sub>2</sub> [tuny/rok]	CF z hlediska projektu [tis. Kč]
<b>Přínosy v případě schválení projektů HK MPO</b>	5 722 058	2 503 586	33 754 733	3 086 424	853 249	380 286	900 405

Pozn.: Z toho 145 projektů má podepsané rozhodnutí MPO, u 99 projektů došlo už k proplacení dotace a u 19 projektů se připravuje dodatek.

Zdroj: Valentová, Honzík 2011

**Tabulka 40: Přínosy aktivity č.2 II. výzvy EKO-ENERGIE**

Typ MVE	Počet	Způsobilé výdaje [tis. Kč]	Navrhovaná dotace [tis. Kč]	P <sub>i</sub> [kW]	W <sub>ebrutto</sub> [MWh/rok]	W <sub>enetto</sub> [MWh/rok]	Roční snížení emisí CO <sub>2</sub> [tun/rok]	CF z hlediska projektu [tis. Kč]
Nová	27	669 754	199 937	5 832	25 860	25 215	29 502	66 596
Rekonstrukce <sup>88</sup>	19	417 273	125 171	8 285	34 484	33 390	10 363	40 980
<b>Celkem</b>	<b>46</b>	<b>1 087 027</b>	<b>325 108</b>	<b>14 117</b>	<b>60 344</b>	<b>58 605</b>	<b>39 865</b>	<b>107 576</b>

Pozn. Z toho 35 projektů má podepsané rozhodnutí MPO, u 7 projektů došlo už k proplacení dotace a u 4 projektů se připravuje dodatek.

Zdroj: Valentová, Honzík 2011

**Tabulka 41: Přínosy aktivity č.3 II. výzvy EKO-ENERGIE**

Typ projektu	Počet	Způsobilé výdaje [tis. Kč]	Navrhovaná dotace [tis. Kč]	P <sub>e</sub> [kW]	P <sub>i</sub> [kW]	W <sub>ebrutto</sub> [MWh/rok]	W <sub>enetto</sub> [MWh/rok]	W <sub>tbrutto</sub> [GJ/rok]	W <sub>tnetto</sub> [GJ/rok]	Roční snížení emisí CO <sub>2</sub> [tun/rok]	CF z hlediska projektu [tis. Kč]
Biomasa-využití tepla z kog. (40%)	13	2 319 714	629 669	28 676	88 755	212 803	204 273	964 916	648 632	300 252	373 582
Biomasa-ostatní	1	399 000	100 000	5 500		44 899	44 889	0	0	39 996	55 978
Bioplyn-Organický odpad-využití tepla z kog. (40%)	19	1 322 896	396 763	12 134	13 504	96 960	89 649	388 085	151 206	110 073	215 447
Bioplyn-Organický odpad-ostatní	6	345 495	119 279	3 739	3 580	30 166	28 820	98 966	0	32 424	70 452
Bioplyn SKO-ostatní	2	10 800	3 240	380	488	2 600	2 428	0	0	2 840	2 511
<b>Celkem</b>	<b>41</b>	<b>4 397 905</b>	<b>1 248 951</b>	<b>50 429</b>	<b>106 327</b>	<b>387 428</b>	<b>370 059</b>	<b>1 451 967</b>	<b>799 838</b>	<b>485 585</b>	<b>717 970</b>

Pozn. Z toho 35 projektů má podepsané rozhodnutí MPO, u 2 projektů došlo už k proplacení dotace a u 4 projektů se připravuje dodatek.

Zdroj: Valentová, Honzík 2011

<sup>88</sup> Výchozí hodnota instalovaného výkonu před rekonstrukcí byla ve výši cca 7 MW. Výchozí roční netto výroby elektrické energie byla ve výši 24 495 MWh.

**Tabulka 42: Přínosy aktivity č.4 a č. 5 II. výzvy EKO-ENERGIE**

Typ projektu	Počet	Způsobilé výdaje [tis. Kč]	Navrhovaná dotace [tis. Kč]	$P_i$ [kW]	$W_{t_{brutto}}$ [MWh/r]	$W_{t_{netto}}$ [MWh/r]	Roční snížení emisí CO <sub>2</sub> [tuný/rok]	CF [tis. Kč]
Biomasa	2	55 801	22 319	2 740	10 338	8 164	2 291	7 863
Solární systémy								
TČ								
<b>Celkem</b>	<b>2</b>	<b>55 801</b>	<b>22 319</b>	<b>2 740</b>	<b>10 338</b>	<b>8 164</b>	<b>2 291</b>	<b>7 863</b>

Pozn. U 1 projektu je podepsané rozhodnutí a u 1 projektu už byl projekt proplacen.

Zdroj: Valentová, Honzík 2011

### 8.2.3 Zelená úsporám

Program Zelená úsporám je financovaný zejména z výnosu z prodeje tzv. AAU (Assigned Amount Units, jednotka přiděleného množství), tedy emisního přebytku, který je Česká republika oprávněna v rámci mezinárodního emisního obchodování (IET, International Emission Trading) v letech 2008 – 2012 prodat. V rámci tohoto mechanismu může být zobchodováno cca 100 milionů AAU<sup>89</sup>. Odhaduje se, že výnos z prodeje tohoto množství AAU by mohl dosáhnout 15 – 25 miliard Kč. Ke konci roku 2010 bylo uzavřeno celkem 11 smluv, na jejichž základě byly jednotky AAU prodány jak jiným státům, tak soukromým subjektům (NKÚ 2011)

V září 2011 byly celkové disponibilní zdroje programu (bez technické asistence a úroků) celkem 18,8 miliard korun (Karásek 2011). Podle novely zákona č. 695/2004 Sb. o podmínkách emisního obchodování jsou takto získané prostředky příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky. SFŽP tyto prostředky využívá k podpoře aktivit, které povedou ke snížení emisí skleníkových plynů (tzv. greening<sup>90</sup>).

Program Zelená úsporám (ZÚ) byl zahájen v dubnu 2009 a měl by trvat do konce roku 2012, respektive do vyčerpání finančních prostředků na dotace. Hlavním cílem ZÚ je „zabezpečení realizace opatření vedoucích k úsporám energie a využití obnovitelných zdrojů energie v obytných budovách (rodinných a bytových domech)“ (MŽP 2009b).

Vrcholným řídicím orgánem programu je **Řídicí výbor**, který je složen z náměstků ministerstva životního prostředí a ředitele SFŽP a má na starosti nastavení podmínek programu ZÚ, jeho celkové řízení a koordinaci jeho realizace. **Monitorovací výbor** dohlíží nad účinností a kvalitou realizace programu a má celkem 17 členů (zástupci MŽP, SFŽP, Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu ČR, Úřadu vlády ČR a čtyř vybraných ministerstev a zástupci nevládních organizací.).

Administraci a implementaci programu ZÚ má na starosti Státní fond životního prostředí – jeho krajská pracoviště. Dalším účastníkem programu jsou finanční instituce (celkem 5 bank zapojených do programu k prosinci 2010), které mají na starosti administraci žádostí pro fyzické osoby a výplatu podpory.

#### *Podporované oblasti*

Program Zelená úsporám je zaměřen na podporu úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie v obytných budovách. Opatření mohou být realizována v rodinných domech a v bytových domech. Od září 2009 byly do programu ZÚ zařazeny i panelové domy, které byly v úvodní fázi programu z podpory vyloučeny.

Podporovaná opatření jsou rozdělena do tří hlavních oblastí: A. úspory energie na vytápění, B. výstavba v pasivním energetickém standardu a C. Využití obnovitelných

---

<sup>89</sup> Celkový přebytek emisí CO<sub>2</sub> v letech 2008 – 2012 je asi 150 milionů AAU. Jedna AAU představuje právo vypustit do ovzduší 1 t emisí skleníkových plynů.

<sup>90</sup> Tzv. greening představuje dodatečnou úsporu emisí skleníkových plynů. Vyjadřuje se poměrem 1 : x, kde x znamená, kolik AAU je třeba na dodatečnou úsporu jedné tuny emisí CO<sub>2</sub>. Doba sledování úspor byla pro potřeby programu Zelená úsporám stanovena na 15 let. (NKÚ 2011)

zdrojů energie pro vytápění a přípravu teplé vody. Pro žadatele, kteří realizují určitou kombinaci opatření, je pak navíc vyhrazen dotační bonus. Žadatelé také mohou žádat zvláštní dotaci na přípravu žádosti. Podrobnější členění podporovaných opatření uvádí **Chyba! Nenalezen zdroj odkazů..**

**Tabulka 43 Podporovaná opatření programu Zelená úsporám - přehled**

Oblast opatření	Podporované opatření	Pozn.
A. úspory energie na vytápění	A1. Celkové zateplení	S dosažením měrné roční potřeby tepla na vytápění max. 40 kWh/m <sup>2</sup> (respektive 70 kWh/m <sup>2</sup> ) pro rodinné domy a 30 kWh/m <sup>2</sup> (respektive 55 kWh/m <sup>2</sup> ) pro bytové domy
	A2. Dílčí zateplení	Snížení měrné roční potřeby tepla na vytápění o 30 % (respektive o 20 %).
B. Výstavba v pasivním energetickém standardu	Rodinné a bytové domy v pasivním energetickém standardu	
C. Využití obnovitelných zdrojů energie pro vytápění a přípravu teplé vody	C1. Výměna neekologického vytápění za nízkoemisní zdroje na biomasu a účinná tepelná čerpadla,	
	C2. Instalace nízkoemisních zdrojů na biomasu a účinných tepelných čerpadel do novostaveb	
	C3. Instalace solárně termických kolektorů	Pro přípravu teplé vody, a případně pro přitápění
D. Dotační bonus při kombinaci vybraných opatření u rodinných domů		

Zdroj: MŽP 2009b

Jednotlivá podporovaná opatření jsou dále vymezena kritérii, jako je výše dosažené úspory u opatření oblasti A či parametry zdrojů vytápění pro oblast C. Systém a pravidla podpory programu byla nastavena jako semi-mandatorní. Cílem tedy bylo, aby každý žadatel, který splní nastavená kritéria, obdržel dotaci.

Program Zelená úsporám dále poskytuje dotaci na pořízení projektu, výpočet úspor, výpočet měrné roční potřeby tepla na vytápění a přípravu teplé vody či na zajištění odborného dozoru a kontroly správného provedení opatření. Tato oblast podpory byla zavedena dodatečně směrnicí MŽP z 13. srpna 2009 (jako oblast podpory E). Výše podpory (z března 2011) je uvedena v následující tabulce (Tabulka 44).



**Tabulka 44 Výše podpory na přípravu a realizaci projektu**

		<b>Rodinné domy</b>	<b>Bytové domy (BD)</b>
A. Úspory energie na vytápění	Podpora na výpočet úspory měrné potřeby tepla na vytápění	10 000 Kč	15 000 Kč/BD
	Podpora na pořízení projektu a zajištění odborného dozoru	10 000 Kč	2000 Kč/byt. Jednotka (maximálně 5 % z výše poskytnuté podpory na investiční akci)
B. Pasivní domy	Podpora na pořízení projektu a zajištění odborného dozoru	40 000 Kč	40 000 Kč
C. Využití OZE	Podpora na výpočet měrné roční potřeby tepla na vytápění (a přípravu teplé vody)	10 000 Kč	15 000 Kč/BD
	Podpora na projekt a na kontrolu správnosti provedení opatření	5 000 Kč	15 000 Kč/BD

Zdroj: MŽP 2009b

Směrnice MŽP ze dne 17. června 2010 dále zavedla novou oblast podpory F – realizace úspor energie v budovách veřejného sektoru. Příjem žádostí v této oblasti podpory trval mezi 1. 7. a 31. 8. 2010, maximální objem alokace podpory byl stanoven na 4 miliardy Kč.

Část prostředků je také, stejně jako u ostatních programů, vyčleněna na technickou asistenci programu. Technická asistence, stejně jako v případě operačních programů, zahrnuje zejména přípravu, implementaci a administraci programu, dále výdaje na monitoring, hodnocení a kontroly, včetně externích expertů a studií, výdaje na poradenská střediska, na propagaci a na partnerství programu<sup>91</sup>. Podrobnější výčet aktivit je obsažen v příloze II Směrnice č. 4/2009 (MŽP 2009b). Celkem je na technickou asistenci vyčleněno 5 % prostředků získaných z prodeje jednotek AAU a z úroků z vkladů těchto prostředků. Z toho 3/5 jsou určeny na administraci ZÚ a 2/5 na propagaci a publicitu (MŽP 2009b).

### ***Oprávnění žadatelé***

Program Zelená úsporám má celonárodní působnost. Oprávněnými žadateli o dotaci programu Zelená úsporám jsou vlastníci obytných budov (rodinných i bytových domů). Žadateli mohou být právnické i fyzické osoby. Z právnických osob to jsou zejména společenství vlastníků bytových jednotek, bytová družstva, města a obce, podnikatelské subjekty a další<sup>92</sup>.

<sup>91</sup> V květnu 2010 začal například fungovat program Partnerství Zelená úsporám, což je informační, nedotační program věnovaný úsporným domácím spotřebičům. (Více na [www.zelenausporam-partnerstvi.cz](http://www.zelenausporam-partnerstvi.cz)).

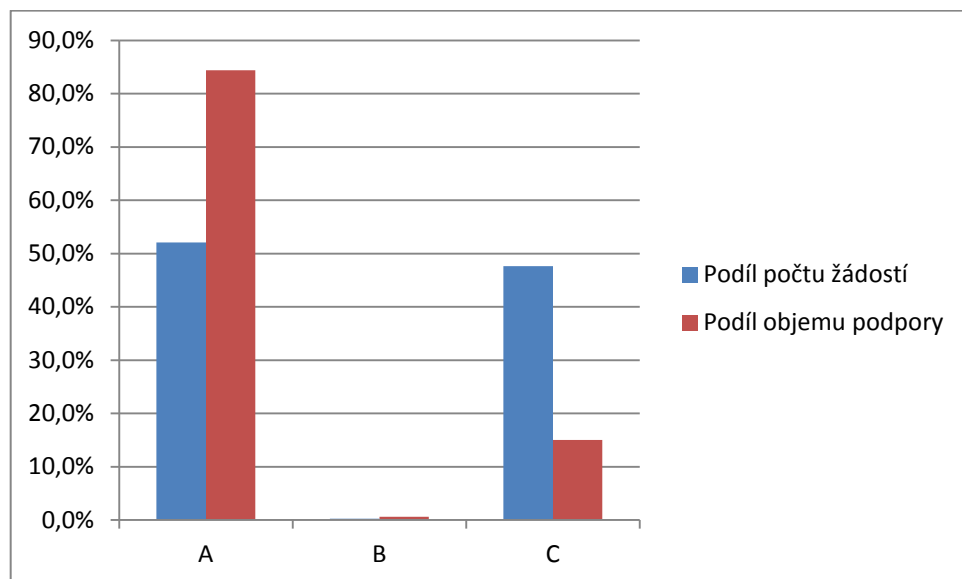
<sup>92</sup> Pozn. V programu Zelená úsporám byla část prostředků programu vyčleněna i pro veřejné budovy, konkrétně byly v červnu 2010 vyčleněny celkem 4 miliardy korun, které okamžitě zmizely. Touto epizodou programu se však v této práci nezabýváme, neboť se vymyká z celkového zaměření a účelu programu a byla způsobena zejména obavami správce programu (z dnešního pohledu lichými), že se v rámci nastavení programu nestihnou celkové prostředky do roku 2012 vyčerpat.

Minimální výše podpory není stanovena, maximální výše podpory na jeden projekt po dobu trvání programu ZÚ je maximálně 30 milionů Kč. Podmínky ZÚ dále stanoví, že se příjemce podpory zavazuje, že objekt, podpořený v oblastech podpory A nebo B bude užíván k bydlení po dobu 15 let, respektive, že bude provozovat a udržovat zdroj tepla podpořený z Programu po dobu 15 let (nebo jej vymění za zdroj se stejnými nebo lepšími ekologickými parametry).

Podle SFŽP (Karásek 2011) byl v říjnu celkový počet žádostí, u kterých se předpokládá dokončení administrace, celkem 79 506. Celková předpokládaná výše podpory pak je 22,8 mld. Kč (disponibilní zdroje v téže době činily 18,8 miliardy Kč).

Nejvíce žádostí bylo přijato v oblasti podpory A (úspory energie na vytápění, celkem 52 %). Podíl na objemu podpory je 84 %. Necelých 48 % žádostí je pak v oblasti C (Využití obnovitelných zdrojů energie), podíl na celkové výši podpory je však jen asi 15 % (Obrázek 23)

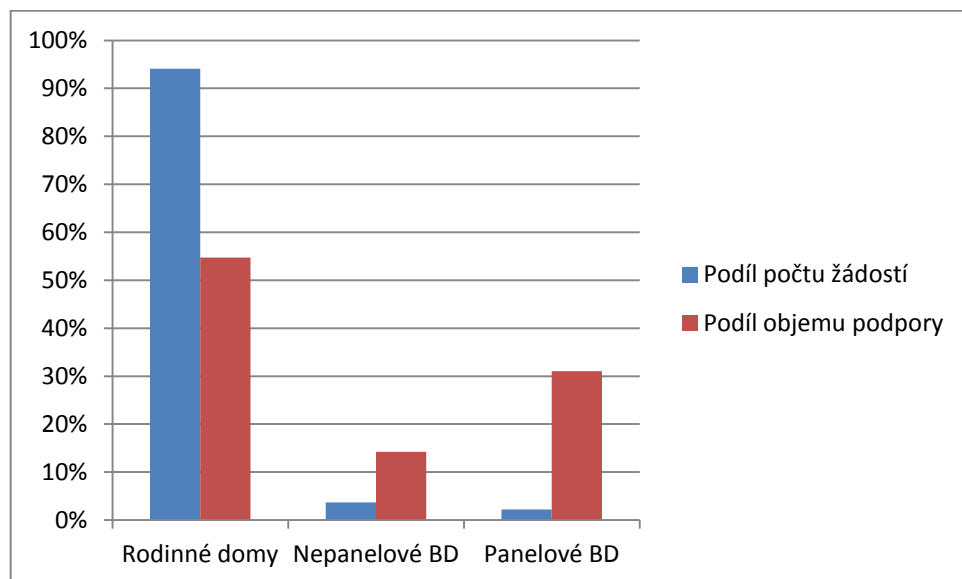
**Obrázek 23 Podíl počtu žádostí a objemu podpory podle typu opatření**



Zdroj: SFŽP 2011c

Obrázek 24 ukazuje, jaký byl podle Výroční zprávy ZÚ podíl žádostí za jednotlivé typy objektu na celkovém počtu žádostí ve srovnání s podílem podpory těchto objektů na celkové podpoře. Z grafu je vidět, že například panelové bytové domy tvoří jen asi 2 % počtu žádostí, ale mají 31% podíl na celkové výši schválené dotace.

**Obrázek 24 Podíl počtu žádostí a podpory**



Zdroj: SFŽP 2011c

Pozn.: BD= bytové domy

Podle hodnocení z února 2010 (Dusík, Štěpánek 2010) byla průměrná výše podpory rodinných domů 43 % celkové investice. Pro nepanelové bytové domy byla výše podpory 52 % a pro panelové domy asi 45 %. Průměrný podíl dotace podle typu opatření pak ukazuje následující tabulka (Tabulka 45).

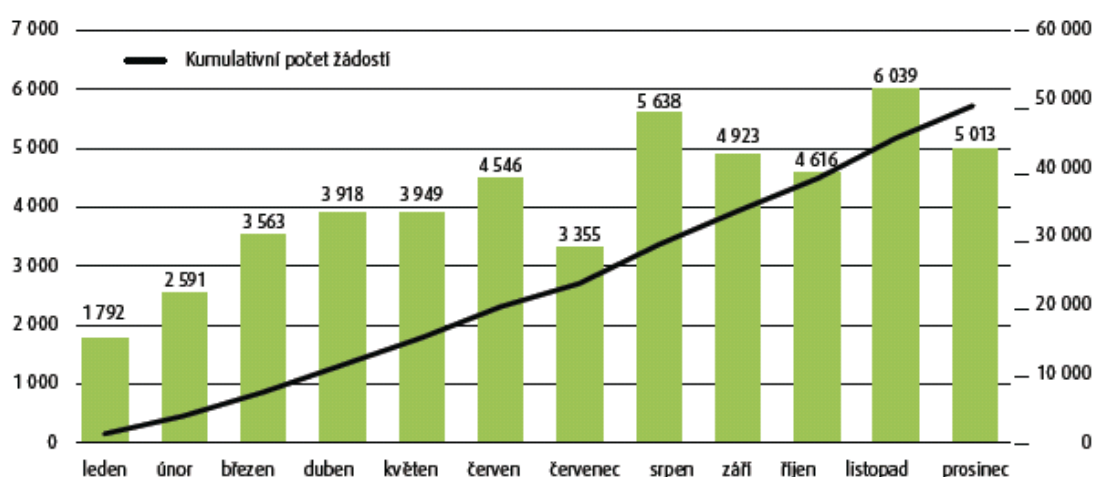
**Tabulka 45 Hodnocení programu Zelená úsporám za rok 2010**

	A.1	A.2	B	C.1	C.2	C.3
<b>Počet žádostí</b>	10 122	15 880	140	7 727	2 626	13 448
<b>Průměrná výše podpory [Kč]</b>	332 379	155 533	289 166	87 838	82 513	68 281
<b>Průměrná výše investice [Kč]</b>	524 568	246 205	2 900 786	153 235	246 729	119 273
<b>Podíl průměrné výše podpory na průměrné výši investice [%]</b>	63,4 %	63,2 %	10 %	57,3 %	33,4 %	57,2 %

Zdroj: SFŽP 2011c

Nárůst počtu žádostí ze začátku programu byl spíše pozvolný. Zásadní změnu znamenaly zejména úpravy v programu nastartované v srpnu 2009, tedy změna kritérií a také zahrnutí panelových domů do programu (SFŽP 2010b). Svou roli hrála také jistě doba nutná na seznámení se s programem a příprava projektu. Počet žádostí začal výrazněji růst až téměř rok po otevření programu (Chalupa 2011). Počet žádostí za rok 2010 ukazuje následující obrázek (Obrázek 25).

**Obrázek 25 Počet žádostí programu ZÚ za měsíc v roce 2010**



Zdroj: SFŽP 2011c

### ***Přínosy programu Zelená úsporám***

Podle programového dokumentu programu Zelená úsporám (MŽP 2009c) by měl program přinést snížení emisí o celkem 18,2 milionů tun CO<sub>2</sub> (za dobu 15 let u 179 000 rodinných a bytových domů).

Do roku 2012 se dále očekává, že program Zelená úsporám přinese:

- úsporu tepla na vytápění 6,3 PJ, tedy úsporu nákladů domácností na vytápění několik miliard korun ročně
- vytvoření nebo udržení 30 tisíc pracovních míst
- zlepšení podmínek bydlení pro 250 000 domácností, které dostanou podporu
- zvýšení výroby tepla z obnovitelných zdrojů o 3,7 PJ
- snížení znečištění prachovými částicemi o 2,2 mil. kg (HN 2009)

Skutečně dosažené (ex-ante) přínosy programu Zelená úsporám jsou sledovány SFŽP pro potřeby výroční zprávy. Předpokládané přínosy žádostí schválených a vyplacených v roce 2010 jsou shrnuty v následující tabulce (Tabulka 46).

**Tabulka 46 Předpokládaná roční redukce emisí CO<sub>2</sub> v tunách dle oblasti podpory**

Oblast podpory	Schválené žádosti		Vyplacené žádosti	
	Předpokládaná roční redukce emisí CO <sub>2</sub> (v t)	Podíl na celkové předpokládané redukci emisí (v %)	Předpokládaná roční redukce emisí CO <sub>2</sub> (v t)	Podíl na celkové předpokládané redukci emisí (v %)
A	206 240,50	53,37	34 245,68	25,86
B	295,11	0,08	38,23	0,03
C	179 922,86	46,56	98 121,67	74,11
<b>Celkem</b>	<b>386 458,48</b>	<b>100,00</b>	<b>132 405,58</b>	<b>100,00</b>

Zdroj: SFŽP 2011c

Celkový objem investiční podpory na žádosti zaregistrované v roce 2010 dosáhl **11 849 mil. Kč**. Celkový objem podpory na žádostí zaregistrované v roce 2010 činí 12 645 mil. Kč (SFŽP 2011c).

Zpráva NKÚ z roku 2011 (NKÚ 2011) však přímo konstatuje, že vzhledem k tomu, že úroveň greeningu<sup>93</sup> nebyla nastavena jako jedno z kritérií pro hodnocení projektů, efektivnost při dosahování emisních úspor CO<sub>2</sub> mohla být vyšší. „Při vynaložení stejného objemu prostředků tak mohlo být dosaženo větší úspory emisí CO<sub>2</sub>“ (NKÚ 2011).

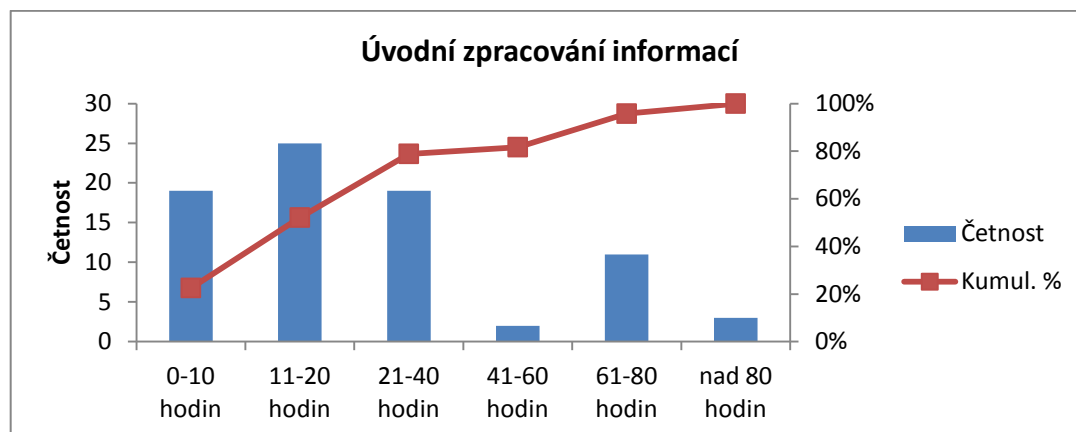
---

<sup>93</sup> Definice „greeningu“ viz. pozn. 60.

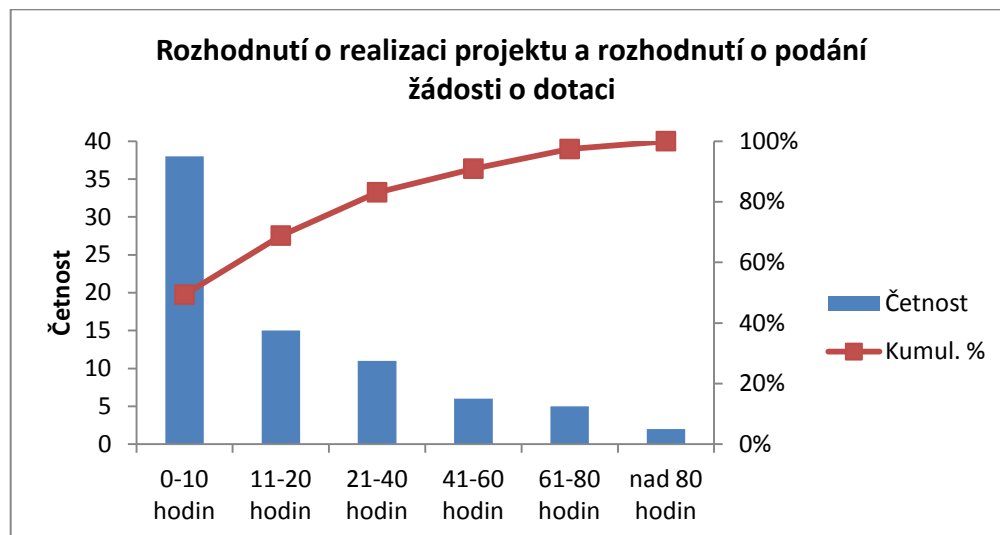
### 8.3 Příloha 3 Histogramy odpovědí – časová náročnost jednotlivých fází procesu administrace dotace na straně žadatelů

#### 8.3.1 Operační program Životní prostředí – Prioritní osa 3

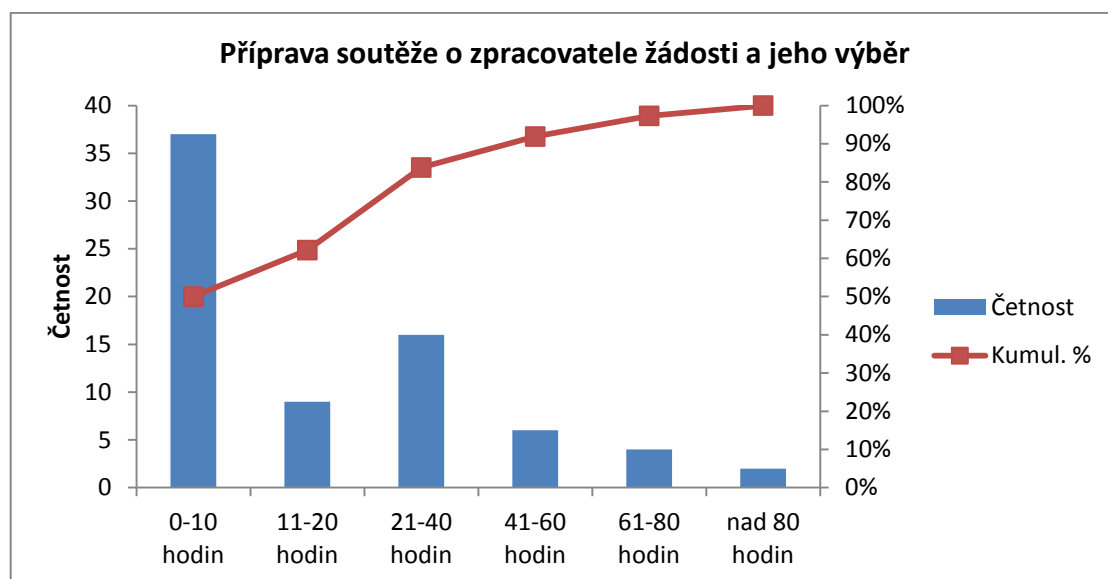
##### Úvodní zpracování informací



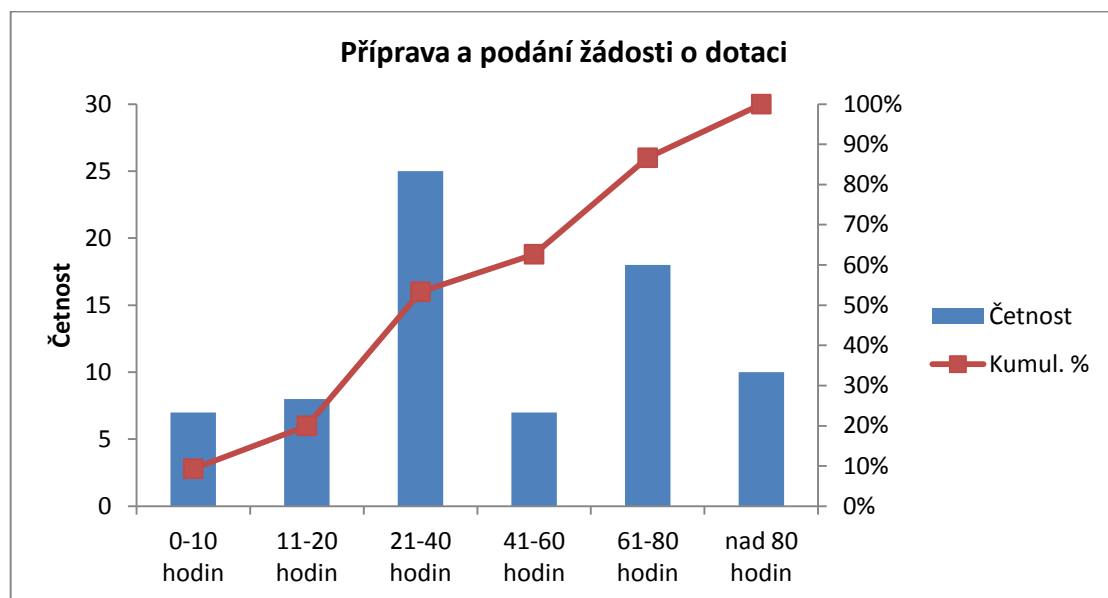
##### Rozhodnutí o realizaci projektu a o podání žádosti o dotaci



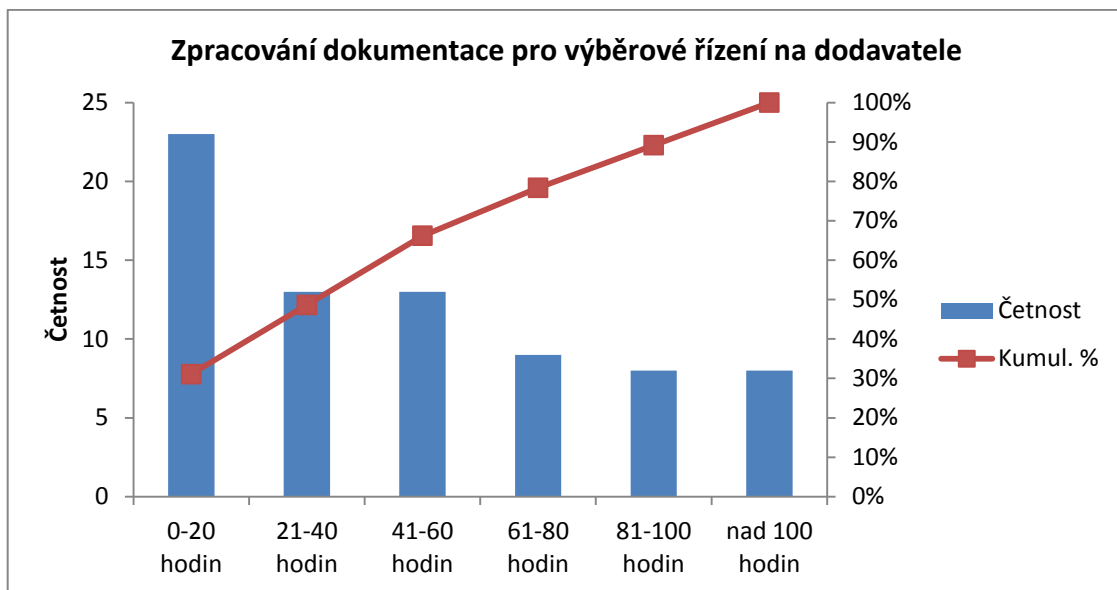
## Příprava soutěže o zpracovatele žádosti a jeho výběr



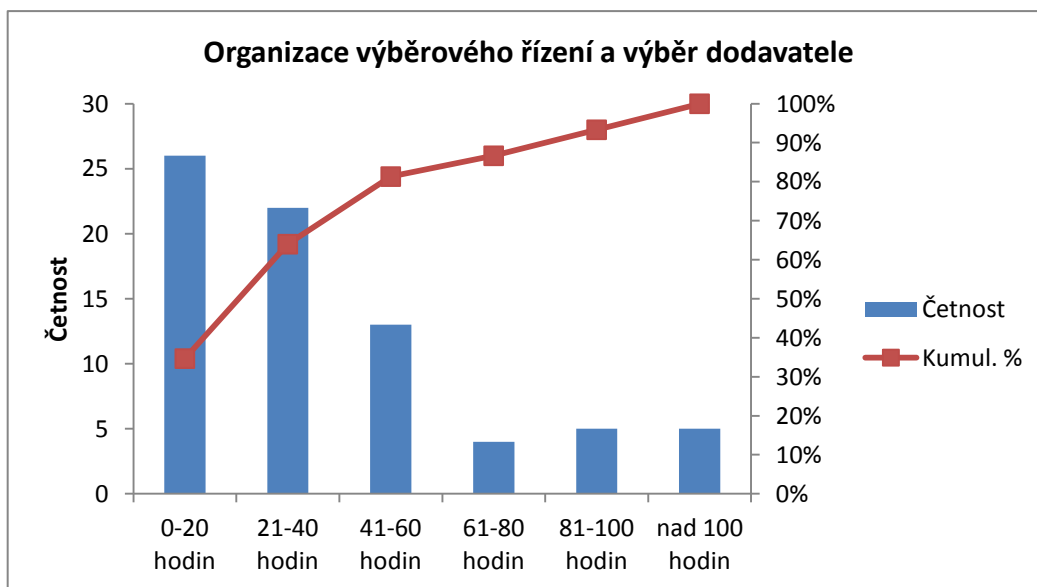
## Příprava a podání žádosti o dotaci



## Zpracování dokumentace pro výběrové řízení na dodavatele

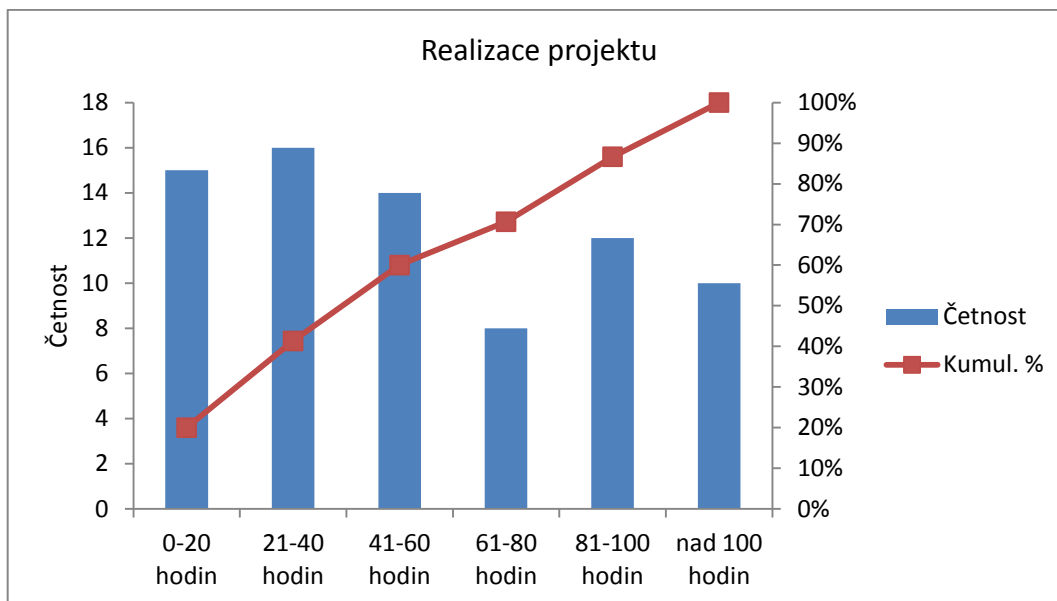


## Organizace výběrového řízení a výběr dodavatele

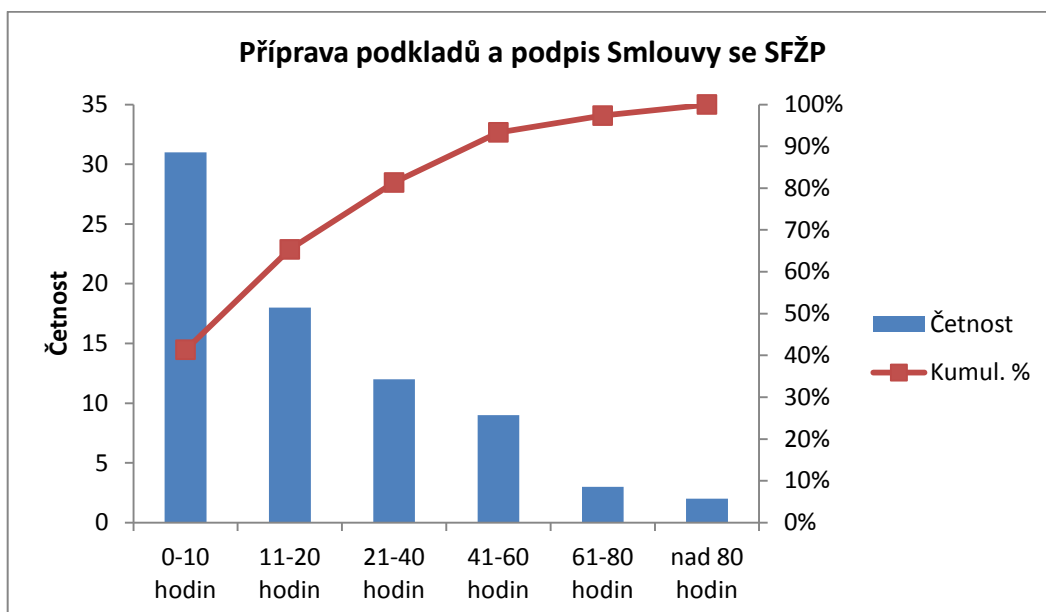




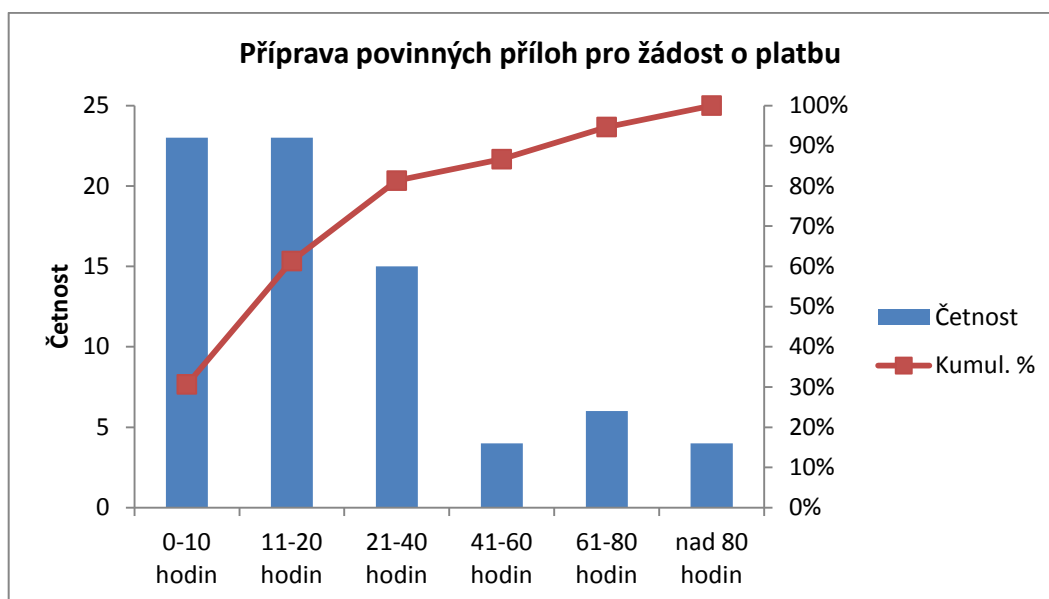
## Realizace projektu



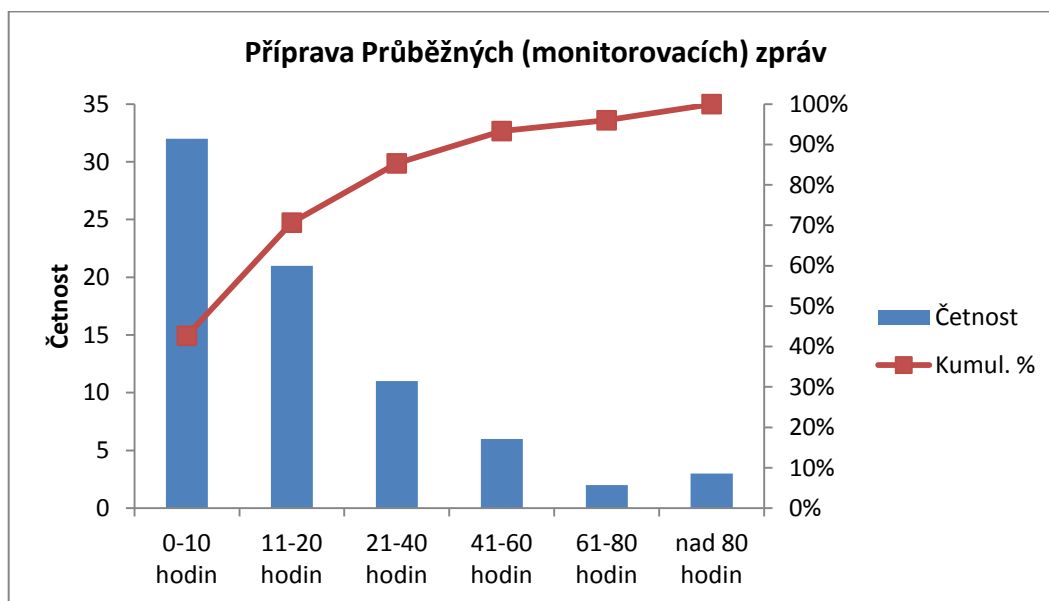
## Příprava podkladů a podpis smlouvy se SFŽP



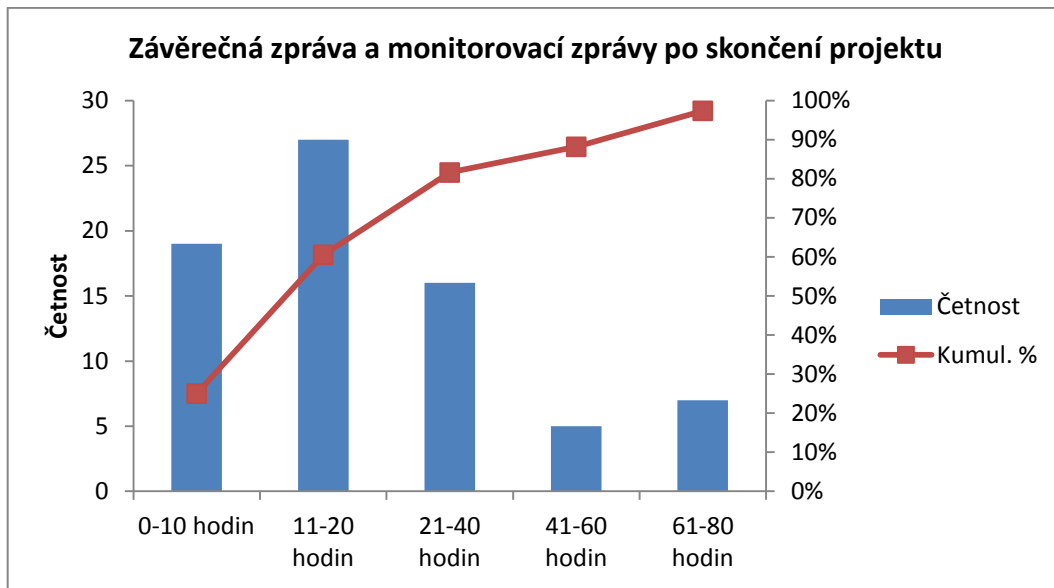
### Příprava povinných příloh pro žádost o platbu



### Příprava Průběžných (monitorovacích) zpráv z průběhu realizace projektu

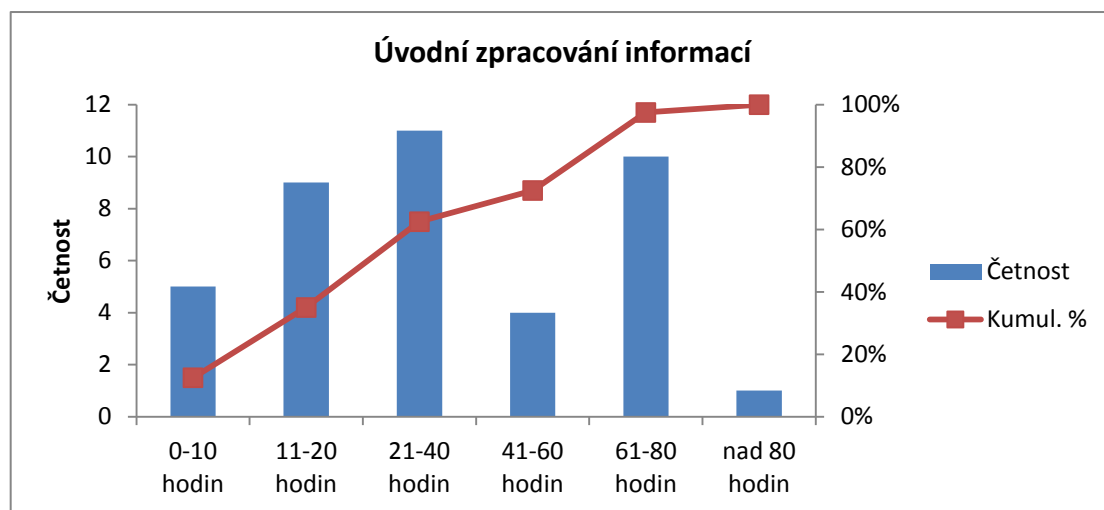


## Závěrečná zpráva a monitorovací zprávy po skončení projektu

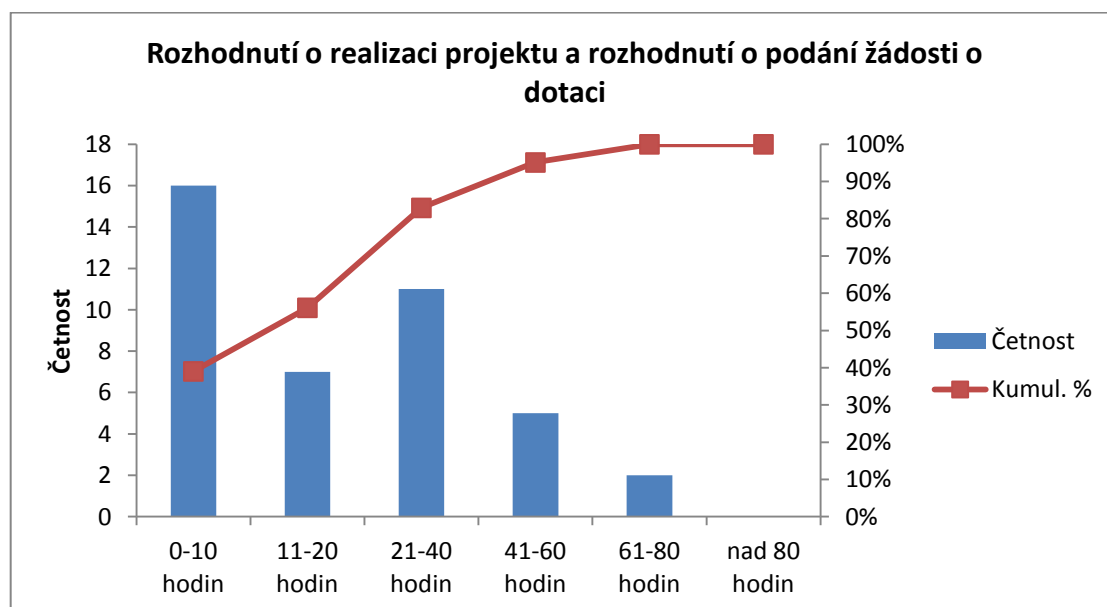


### 8.3.2 Operační program Podnikání a inovace – Program EKO-ENERGIE

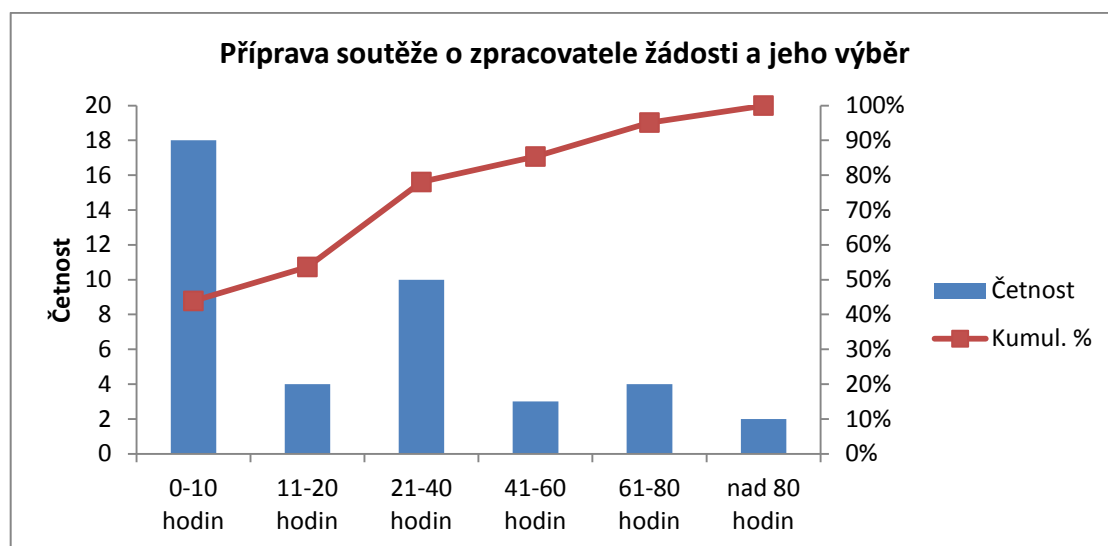
#### Úvodní zpracování informací



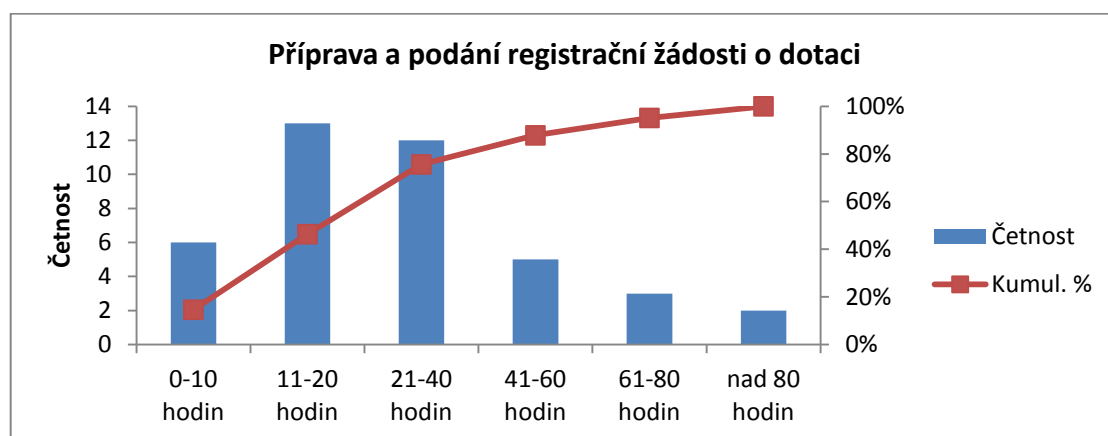
#### Rozhodnutí o realizaci projektu a rozhodnutí o podání žádosti o dotaci



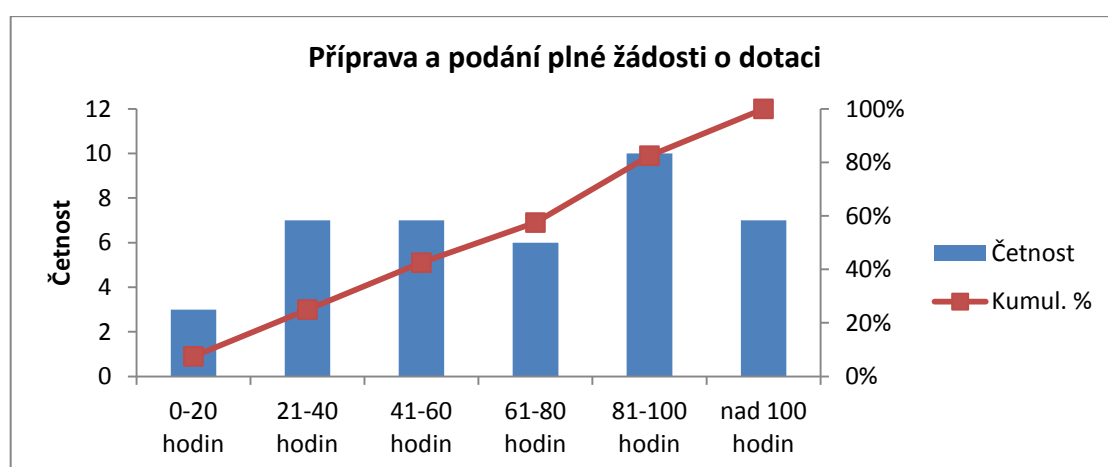
## Příprava soutěže o zpracovatele žádosti a jeho výběr



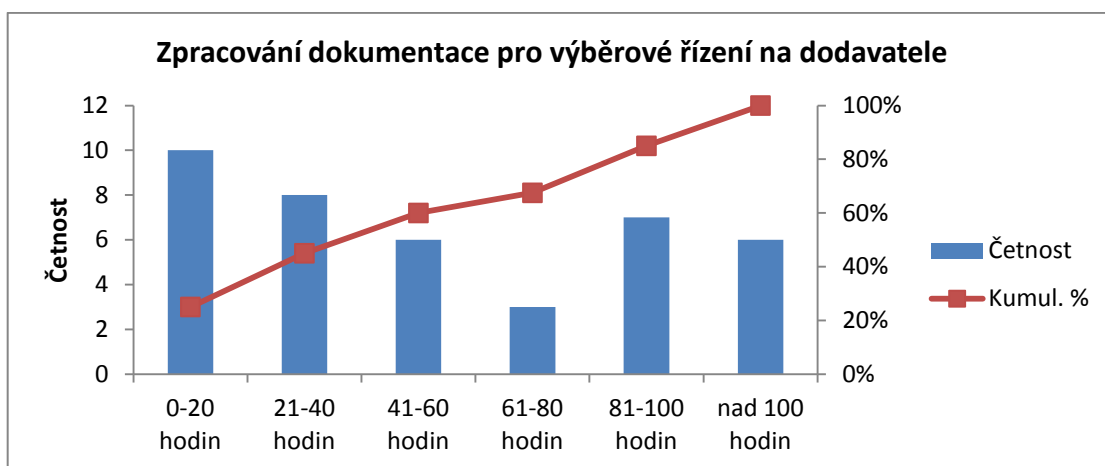
## Příprava registrační žádosti o dotaci



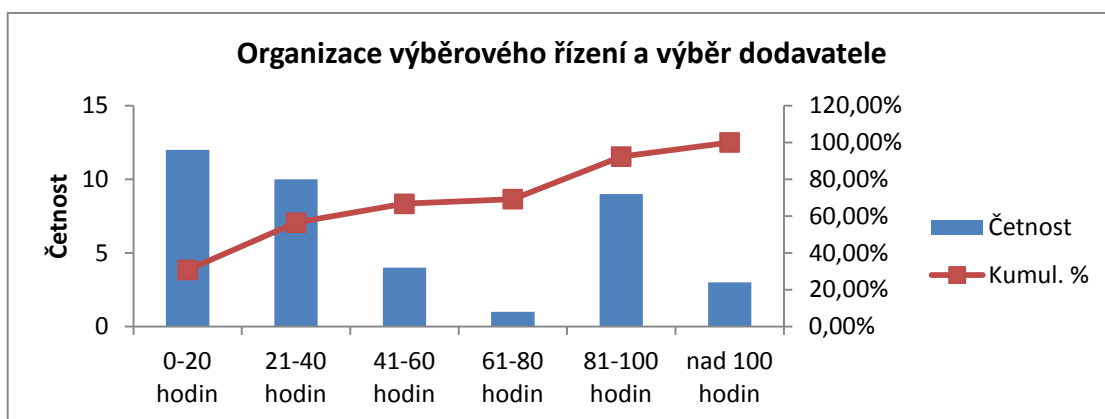
## Příprava a podání plné žádosti o dotaci



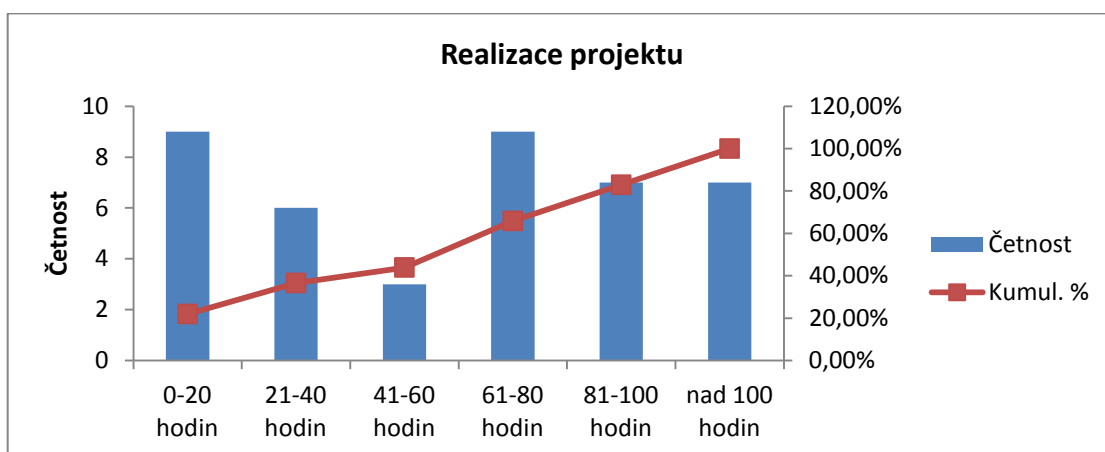
## Zpracování dokumentace pro výběrové řízení na dodavatele



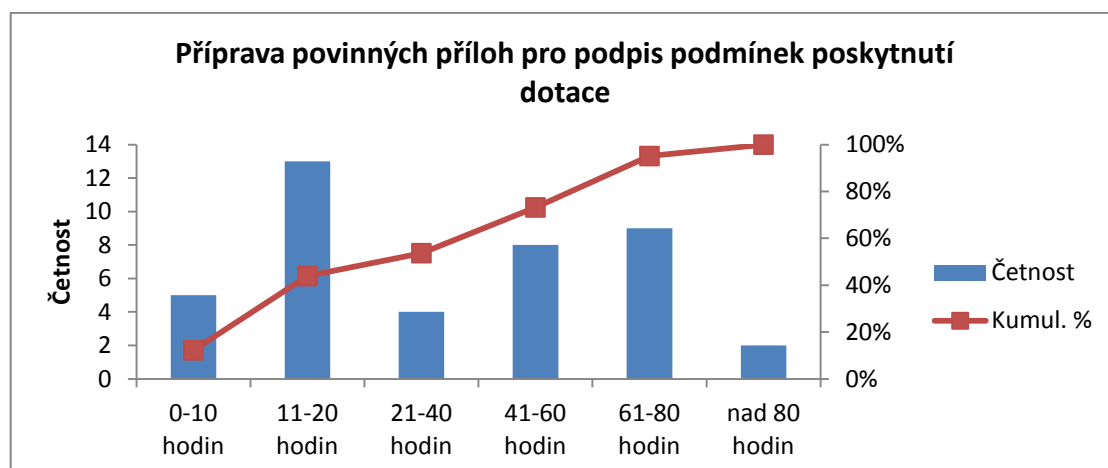
## Organizace výběrového řízení a výběr dodavatele



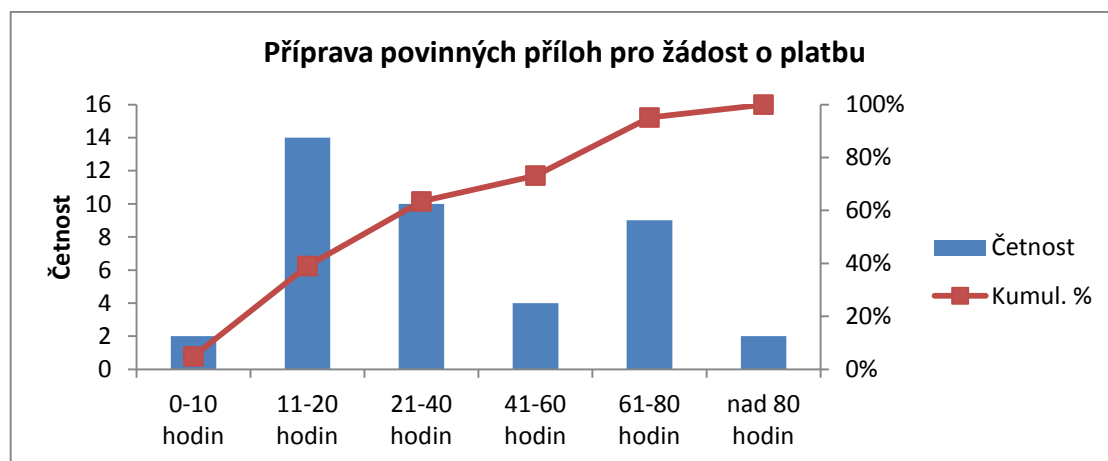
## Realizace projektu



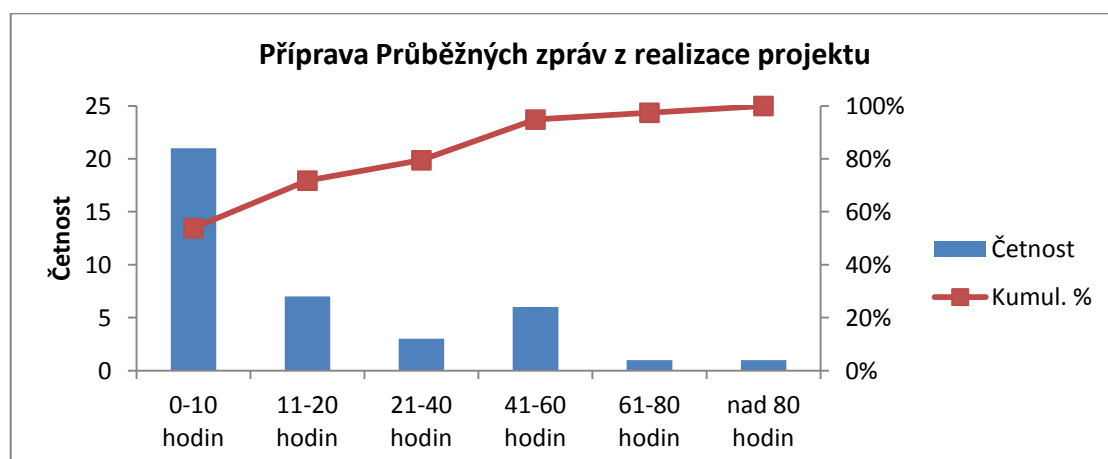
### Příprava povinných příloh pro podpis podmínek poskytnutí dotace



### Příprava povinných příloh pro žádost o platbu



### Příprava Průběžných zpráv z realizace projektu



## Závěrečná zpráva a monitorovací zprávy po skončení projektu

