



SPRÁVA O VÝSLEDKU KONTROLY 2020

Zmluvy a ich plnenia súvisiace s dostavbou tretieho a štvrtého bloku jadrovej elektrárne Mochovce

Najvyšší kontrolný úrad SR
Karol Mitrík, predseda

SPRÁVA O VYSLEDKU KONTROLY ZMLÚV A ICH PLNENÍ SÚVISIACICH S DOSTAVBOU TRETIEHO A ŠTVRTÉHO BLOKU JADROVEJ ELEKTRÁRNE MOCHOVCE

NKÚ SR vykonal v posledných piatich rokoch **dve kontroly v Slovenských elektrárnach, a.s.** (ďalej len „SE“).

Národná rada Slovenskej republiky uznesením č. 1354 zo dňa 24.09.2014 požiadala NKÚ SR o vykonanie kontroly hospodárenia s finančnými prostriedkami v SE z dôvodu ďalšieho navýšenia investičných nákladov a rozpočtu na projekt dostavby tretieho a štvrtého bloku Jadrovej elektrárne Mochovce (ďalej len „EMO34“) a posunov termínov ich dostavby, ako aj v súvislosti s už uskutočnenými navýšeniami rozpočtu dostavby jadrovej elektrárne. V súvislosti s kontrolou vykonanou v roku 2015 Úrad konštatuje, že výsledkom kontroly **nebola venovaná náležitá pozornosť** – predložené výsledky neboli NR SR prerokované.

Dôvodom pre zaradenie kontrolnej akcie do Plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR v roku 2019 boli identifikované riziká spojené s **nehospodárnym konaním** pri dostavbe EMO34. Za jedno z najvýznamnejších rizík sa javilo riziko nevýhodného uzatvárania zmlúv a ich dodatkov, duplicitných, príp. viacnásobných plnení a riziká spojené so zavedeným vnútorným kontrolným prostredím v SE. Takéto riziká majú za následok posúvanie termínov spustenia oboch blokov do prevádzky a najmä navyšovanie rozpočtu dostavby EMO34. **Detailné preverenie bolo vykonané na vzorke piatich zmlúv o dielo.**

V predložennom materiáli uvádzame hlavné kontrolné zistenia z oboch kontrol, aby bola názorne zdokumentovaná skutočnosť, že ak by SE, MH SR a príslušné orgány štátu, vrátane NR SR **adekvátne reagovali** na zistenia a odporúčania NKÚ SR z roku 2015, viaceré závažné problémy, na ktoré poukazujú závery kontroly z roku 2020, **by nevznikli.**

SE sú najväčšou obchodnou spoločnosťou v SR s majetkovým podielom štátu. Jej hlavnou podnikateľskou činnosťou je výroba a predaj elektriny. V posledných rokoch celospoločensky najviac rezonuje problematika dostavby EMO34. Pre každý blok je projektované maximálne dosiahnutie elektrického výkonu 530 MW. Podľa aktuálnych prepočtov SE by výroba dvoch dostavaných blokov mala zabezpečiť pokrytie až **26 % potreby elektriny** v Slovenskej republike. Dostavba obidvoch blokov predstavuje najväčšiu investíciu v SR, ktorá nie je financovaná z verejných zdrojov, ale schválených a poskytnutých úverov.

Výstavba EMO34 sa začala v roku 1985, ale pre nedostatok finančných prostriedkov bola v roku 1992 pozastavená. Po vstupe súkromného strategického akcionára do SE v roku 2006 boli obnovené plány na dostavbu EMO34.

Štúdia realizovateľnosti dokončenia dostavby obidvoch blokov bola spracovaná v roku **2007**. Štúdia obsahovala strategické, ekonomické, technické, prevádzkové a environmentálne analýzy a stala sa základom pre rozhodovanie ako bude pokračovať projekt dostavby. Spustenie tretieho bloku bolo očakávané v termíne **do 30.11.2012** a štvrtého bloku **do 30.06.2013**. Celková potreba financovania predstavovala v tom čase **2,861 mld. eur**. Uvedené očakávania sa z časového ani finančného hľadiska nenaplnili dodnes. Projekt dostavby nie je ani v súčasnosti ukončený, došlo k **11 predĺženiam termínov** ukončenia dostavby, neustálym požiadavkám na

zvýšenie rozpočtu, viacerým úpravám Úvodného projektu, personálnym, technickým problémom ap. Posledný schválený rozpočet na dostavbu, schválený Valným zhromaždením SE, vo výške **5,67 mld. eur** však podľa NKÚ SR **nemusi byť konečný**.

SE reportovali ku koncu roka 2019 vysoký stupeň postupu prác pri dostavbe – 99,3% v rámci tretieho bloku a 87,1% v rámci štvrtého bloku. V kontexte hlavnej podnikateľskej činnosti ako aj samotnej dostavby je potrebné zdôrazniť význam SE ako **súčasť kritickej infraštruktúry** v zmysle zákona NR SR č. 45/2011 Z.z. o kritickej infraštruktúre. Obzvlášť v aktuálne pretrvávajúcom období koronakrízy narušenie, znefunkčnenie alebo zničenie by malo závažné nepriaznivé dôsledky na uskutočňovanie hospodárskej a sociálnej funkcie štátu, a tým na kvalitu života obyvateľov z hľadiska ochrany ich života, zdravia, bezpečnosti, majetku, ako aj životného prostredia. Z pohľadu funkcií tohto kľúčového prvku kritickej infraštruktúry, uplatňovania akcionárskych práv a povinností a regulačného rámca smerom k SE ako aj ochrany finančných záujmov SR, považuje NKÚ SR tému financovania dostavby za **mimoriadne aktuálnu a významnú**.

Tým, že financovanie dostavby EMO34 sa realizuje prostredníctvom poskytnutých **úverových zdrojov**, NKÚ SR dáva do popredia fakt, že prostredníctvom majetkovej účasti štátu v SE, sa štát, ako **bonitný subjekt**, spolupodieľa na ručení záväzkov SE. To znamená, že štát **znáša možné riziká**, ktoré by mohli súvisieť so splatnosťou záväzkov v prípade neúspechu tohto významného investičného projektu. Dôsledky prípadnej výzvy na okamžitú splatnosť záväzkov môžu mať pre Slovenskú republiku a jej ekonomiku **vážne dopady** v podobe zvýšeného tlaku na verejné financie, vedenia právnych sporov ap.

V posledných troch rokoch SE vykázali v zmysle individuálnej účtovnej závierky čistý zisk s klesajúcou tendenciou v rozmedzí 66,13 mil. eur - 17,97 mil. eur. Z pohľadu meškania riadneho spustenia EMO34 do plnej prevádzky je dôležité upozorniť na **ekonomické straty štátu**, ako spoluvlastníka akcií. Straty štátu vyplývajú z **absentujúcich výnosov z výroby a predaja elektrickej energie**, ktoré majú vplyv na celkový hospodársky výsledok SE ako aj na podiel akcionárov na zisku vo forme **dividend**. V roku 2020 o to viac, keďže došlo k takmer **30%-nému medziročnému nárastu** cien elektrickej energie na komoditnom trhu. Okrem potreby ďalších finančných zdrojov na investície, dostavba EMO34 **naopak** elektrickú energiu **spotrebováva**, napr. takmer **50 GWh** v roku 2019.

SE v súvislosti s dostavbou EMO34 uzatvorili v období od 01.01.2009 do 31.08.2019 zmluvy v celkovom objeme **4,568 mld. eur**. Keďže NKÚ SR svojou kontrolou na prelome rokov 2019 a 2020 pokrylo iba 3,32% zazmluvnených finančných prostriedkov (tzn. zmluvy vo výške 151,78 mil. eur), v rámci ktorých identifikoval veľmi závažné zistenia, existuje **riziko rozsiahlejších ekonomických škôd**.

Na základe výsledkov kontrol NKÚ SR konštatuje, že **SE dostatočným spôsobom nezvládli proces dostavby EMO34 a nebola zabezpečená dostatočná riadiaca, koordinačná a kontrolná funkcia**, čo malo za následok aj posunutie termínov dostavby EMO34 a z toho vyplývajúci nárast nákladov. NKÚ SR má za to, že MH SR, ktoré koná v mene Slovenskej republiky v kľúčových orgánoch SE, **neuplatňuje záujmy štátu riadne a dostatočne**.

Záveru kontroly vybraných zmlúv preukázali, že **k hlavným dôvodom neustáleho posúvania termínov ukončenia a najmä navyšovania rozpočtu projektov** (vyplývajúcich zo zmlúv o dielo) patrili :

- zmeny v úvodnom projekte, zmeny vo vykonávacích projektoch,

- nedostatočné, resp. chybné technické riešenia,
- požiadavky zo strany SE na zhotoviteľov,
- zmeny vynútené nevyhovujúcim stavom, legislatívou a/alebo zhotoviteľom,
- veľké množstvo modifikácií (variácií) technického charakteru a ďalšie.

Vyššie uvedené vplyvy boli vzájomne previazané, a teda nebolo možné ich jednotlivo finančne vyhodnotiť vzhľadom na ich komplexnosť ako aj technickú povahu.

Najväčší vplyv na navyšovanie rozpočtov projektov však mali **nové zmluvné plnenia prostredníctvom nových dodatkov k zmluvám**, ktoré v prevažnej miere enormne zvyšovali rozpočet projektov. Ďalšími dôvodmi, podľa NKÚ SR, bola **vysoká závislosť na zhotoviteľoch**, čo bolo spôsobené zadávaním vypracovania vykonávacieho projektu zhotoviteľovi. Za rizikovú oblasť NKÚ SR považuje aj zmeny v kľúčových pozíciách objednávateľa (SE), skúsenosti ako aj **vysokú mieru vád a nedorobkov**, ktoré sa odstraňovali počas realizácie diela a ktoré, podľa SE, prevažne znášali na vlastné náklady zhotoviteľa. Možno predpokladať, že pri takmer úplnom čerpaní zmluvne dohodnutých cien zhotoviteľa museli počítať **s dostatočnou maržou**, ktorá by pokrývala náklady súvisiace so vznikom vád, nedorobkov, prípadne škôd vzniknutých činnosťou v rámci realizácie inej zmluvy o dielo.

Rizikovou oblasťou boli aj **opätovné výkony zo strany zhotoviteľa**, ktoré boli zapríčinené, okrem iného, aj nesprávnym usmerňovaním zo strany SE. Tieto výkony boli financované SE. SE nevedeli preukázať objem vynaložených finančných prostriedkov, ktoré vznikli v dôsledku **nesprávneho usmerňovania voči zhotoviteľom**.

Za obzvlášť závažné NKÚ SR považuje **potvrdené cenové rozdiely** v totožných i obdobných položkách rozpočtov projektov. V niektorých ďalších prípadoch NKÚ SR identifikoval aj podozrenie z uplatnenia cenových rozdielov v totožných položkách. V tomto prípade k cenotvorbám nebol uplatnený rovnaký prístup. Tým, že sa realizácia stavby ako i parciálnych projektov neustále predlžuje, začínajú sa prejavovať **vady nefunkčnosti** dodaných komponentov. Tie boli dodané v prvých rokoch dodávok a výkonov na diele. Uvedené výmeny si vyžadujú ďalšie finančné zdroje, čo sa realizuje na ťarchu SE.

Na základe predložených podkladov k uzatváraniu zmlúv a ich dodatkov, považujeme za **vysoko rizikové ich uzatváranie prostredníctvom priameho zadania**, a to z dôvodov možného koluzívneho správania, konfliktu záujmov v kontexte narušenia pravidiel hospodárskej súťaže.

Na základe zistených skutočností NKÚ SR navrhuje výboru NR SR zaviazať ministra hospodárstva SR, ako štatutára reprezentanta výkonu práv a povinností Slovenskej republiky v SE, **prijatť nasledujúce odporúčania**:

1. Posilniť vplyv štátu prostredníctvom nominácie riaditeľa interného audítora SE tak, ako je uvedené v Štatúte SE

NKÚ SR má za to, že MH SR si ako predstaviteľ a vlastník 34% akcií štátu **neuplatnil** nomináciu na post riaditeľa interného auditu. Uvedené právo nominácie je stanovené v Štatúte predstavenstva SE, podľa ktorého cit. „pokiaľ SR vlastní aspoň 33 % akcií Spoločnosti, bude mať SR právo nominovať do Predstavenstva nominanta s adekvátnym vzdelaním, odbornou skúsenosťou a bez konfliktu záujmov, na ustanovenie za **riaditeľa interného auditu** Spoločnosti, a odvolať takéhoto nominanta a navrhnúť náhradného nominanta, a akcionári sa zaväzujú využiť svoje oprávnenia na zabezpečenie

vymenovania alebo odvolania takéhoto kandidáta, ak o to požiada SR, členovia Predstavenstva nominovaní akcionármi budú najmä hlasovať zodpovedajúcim spôsobom a takýto člen podporí návrh SR“. Uvedené považujeme za **zníženie vplyvu štátu** pri výkone akcionárskych práv.

2. Zabezpečiť pravidelný reporting zástupcov štátu o ich pôsobení v nominovaných pozíciách v orgánoch SE a uvádzať dôvody ich hlasovania a vyjadrenia v kľúčových pracovných skupinách (napr. riadiaci výbor)

Dozorná rada ani žiaden jej člen **neuplatnil** otázky na zasadnutiach Dozornej rady alebo Predstavenstva pri prerokovávaní a schvaľovaní predmetných zmlúv. Taktiež, Dozorná rada ani žiaden jej člen **neinformoval** o prípadných zisteniach, resp. neprezentoval výsledky svojej kontrolnej činnosti akcionárom alebo Valnému zhromaždeniu. Z predloženej dokumentácie a poskytnutých informácií nevyplývali žiadne stanoviská, resp. odporúčania **zástupcov štátu**, ktoré by preukazovali výhrady k skutočnostiam, ktoré zistil NKÚ SR svojou kontrolnou činnosťou, prípadne ktoré zistil interný audit SE.

3. Zintenzívniť auditnú činnosť so zameraním na kontroly nákladov projektov, a to najmä z pohľadu ich hospodárnosti a efektívnosti ako aj spôsobu výberu zhotoviteľov

NKÚ SR zhodnotil kvalitu práce interného auditu ako primeranú. Výstupom vzorky správ interného auditu boli závažné zistenia, ktoré si vyžadovali bezodkladnú nápravu. Tie boli premietnuté do akčného plánu a ich plnenie bolo predložené Predstavenstvu SE. NKÚ SR odporúča **zintenzívnenie auditnej činnosti** v súvislosti so závažnými zisteniami, ktoré vyplývajú z výsledkov kontrol. Ide napr. o potvrdené cenové rozdiely v totožných položkách rôznych dodávateľov, netransparentnosť pri stanovovaní cenotvorby a z toho vyplývajúca absencia interného posúdenia hospodárnosti výdavkov, duplicitné výdavky z dôvodu preklasifikovania alebo zmeny technických parametrov, výdavky vyvolané zmenovými požiadavkami (vrátane výdavkov na riadenie staveniska, motivačných bonusových položiek, aktivít na požiadanie ap.), neustále posúvanie termínov, neuplatnenie sankcií, nevýhodné ustanovenia zmlúv, nezdôvodnené komerčné rozhodnutia pri obstarávaní, závislosť na zhotoviteľovi a z toho plynúca slabá negociačná pozícia SE, nutnosť výmeny komponentov z dôvodu dlhodobej realizácie diela atď.

Zvýšená auditná a kontrolná činnosť by, podľa NKÚ SR, mala pokrývať **väčšiu vzorku zmlúv**, projektov, resp. transakcií s prioritným zameraním na ekonomické, právne a technické aspekty diela.

4. Pravidelne vyhodnocovať možné negatívne sociálne, hospodárske a environmentálne dopady z predlžovania dostavby EMO34 a informovať o nich NR SR

Dôsledkom navyšovania rozpočtu a meškania projektu dostavby EMO34 je zvýšená potreba finančných zdrojov, čo znižuje rentabilitu tohto projektu. Je nevyhnutné, aby reprezentant štátu na **pravidelnej báze** analyzoval, vyhodnocoval a tam, kde je to relevantné, aj **finančne vyčísl'oval prínosy pre štát, vzniknuté straty a celkovú pozíciu štátu** s ohľadom na možné riziká a príslušné dopady. Napríklad, nie sú verejne známe informácie o tom, akú stratu utrpel štát tým, že dostavba EMO34 je v omeškaní.

5. Prehodnotiť stupeň legislatívnej regulácie s ohľadom na dodržiavanie pravidiel hodnoty za peniaze

NKÚ SR má za to, že legislatívna úprava ochrany finančných záujmov SR ako aj jej regulácie, resp. dohľadu nad dodržiavaním pravidiel hodnoty za peniaze v podniku kritickej infraštruktúry s majetkovou účasťou štátu je **nedostačujúca**. Nie sú právne ustanovené pravidlá a nezávislý inštitút, ktorý by **dohliadal** najmä na dodržiavanie hospodárnosti a efektívnosti.

Okrem vyššie uvedených skutočností je podľa NKÚ SR nevyhnutné, aby boli:

- prijaté **prevenčné opatrenia** za účelom zabránenia ďalším, najmä finančným, škodám, a teda aj ďalším požiadavkám na navýšenie rozpočtu na dostavbu EMO34,
- zvýšené úsilie pri detailnom preverovaní plnenia a splnenia prijatých opatrení a tam, kde je to uplatniteľné, **vznesenia finančných nárokov** SE voči zhotoviteľom.

SE vzniesli námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti ku každému zo 66 zistení NKÚ SR. Preverením námietok podľa §15 písm. f) zákona NR SR č. 39/1993 o NKÚ SR v znení neskorších predpisov prevažnú väčšinu námietok Úrad vyhodnotil za **neopodstatnenú**.

NKÚ SR na základe vyžiadania postúpil dokumentáciu z vykonanej kontroly SE Prezidiu policajného zboru (Národná kriminálna agentúra Nitra).