



# Správa o výsledku kontroly 2025

## Protikorupčné opatrenia Pôdohospodárskej platobnej agentúry

Najvyšší kontrolný úrad SR  
Ľubomír Andrassy, predseda

## Kontrolovali sme

### Pôdohospodársku platobnú agentúru

Kontrola Pôdohospodárskej platobnej agentúry (PPA) bola vykonaná NKÚ SR v zmysle Ročného plánu kontrolnej činnosti a bola zameraná na zhodnotenie transparentnosti a integrity procesov spojených s poskytovaním podpory v oblasti pôdohospodárstva a rozvoja vidieka. Z dvoch nosných oblastí, v ktorých PPA poskytuje podporu (projektové podpory a priame podpory), sa kontrola zamerala len na oblasť projektových podpôr, ktorej dokumentácia bola predmetom testovania zameraného na priepustnosť systému voči korupčným rizikám. Hlavným cieľom bolo preveriť nastavenie a aplikáciu protikorupčnej politiky formou protikorupčného programu PPA, dodržiavanie akreditačných kritérií. Respektíve akým spôsobom dochádza k eliminácii rizík.

## Ako sme postupovali

Kontrola bola realizovaná podľa zákona o NKÚ SR a štandardov, ktoré vychádzajú zo základných princípov kontroly v rámci medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI). Kontrolovaným obdobím boli roky 2020 – 2024 a súvisiace obdobia. V rámci kontroly bola preverovaná vzorka projektov so zameraním na účinnosť protikorupčných opatrení v oblastiach žiadostí o nenávratný finančný príspevok (NFP), žiadostí o platbu a súvisiacich kontrolných systémov, vrátane finančných kontrol.

## Prečo sme kontrolovali

Pôdohospodárska platobná agentúra (PPA) je – z hľadiska spravovaného objemu finančných prostriedkov a svojho postavenia ako hlavného, resp. jediného zdroja financovania v poľnohospodárskom sektore – kľúčovým prvkom pre ekonomickú stabilitu a rozvoj krajiny. Jej činnosť priamo ovplyvňuje konkurencieschopnosť, investičnú aktivitu a dlhodobú udržateľnosť agrosektora, čím zohráva zásadnú úlohu v hospodárskej a potravinovej bezpečnosti štátu. Je preto nevyhnutné overiť, či sú procesy a systémy v rámci agentúry transparentné, efektívne a spravodlivé, najmä v kontexte historických skúseností, keď v minulosti došlo k strate jej akreditácie ako platobnej agentúry a k potvrdeným podozreniam z netransparentných postupov (korupčné kauzy) pri prideľovaní dotácií. Tieto mali negatívny dopad na dôveru v jej schopnosť efektívne spravovať fondy a implementovať agendovú politiku. Vzhľadom na to, že projektová podpora je realizovaná v princípe súťažným modelom, bolo potrebné overiť efektívnosť a účinnosť zavedených protikorupčných opatrení a ich reálnu aplikáciu na konkrétnych fázach procesov spracovania NFP, vrátane vnútorných procesov, smerníc a samotných protikorupčných kontrolných mechanizmov. Funkčnosť protikorupčných mechanizmov je kľúčová pre minimalizáciu rizík neprimeraného ovplyvňovania rozhodovacích procesov a zároveň k zvýšeniu dôvery v PPA. Preverené vybrané výzvy v rámci kontrolovaného obdobia mali celkovú indikatívnu výšku finančných prostriedkov, určenú na čerpanie, v sume 271 900 000 Eur a celkové vyplatené oprávnené výdavky v sume 83 206 584,30 Eur.

Kontrola protikorupčných opatrení bola realizovaná aj s cieľom overiť metodiku Najvyššieho kontrolného úradu pre identifikáciu a hodnotenie rizík podvodov a korupcie v súlade s rozsiahlou škálou metodických usmernení a odporúčaní (OECD, MMF, EDA, EK).

Pre NKÚ je overenie tejto metodiky kľúčové z hľadiska zabezpečenia konzistentnosti a efektívnosti kontrolných mechanizmov pri odhaľovaní a prevencii korupcie. Proces overovania umožňuje posúdenie účinnosti existujúcich vnútorných kontrol, integrity riadiacich procesov a schopnosti vnútorných audítorských postupov identifikovať systémové zlyhania v prevencii voči korupčnému správaniu. Využitie metodiky vychádzajúcej z uvedených štandardov umožní NKÚ aplikovať jednotný, medzinárodne uznávaný prístup pri hodnotení protikorupčných opatrení v rôznych kontrolovaných subjektoch. Tým sa zvyšuje nielen spoľahlivosť zistení a odporúčaní, ale aj celková dôveryhodnosť realizovaného auditu ako nástroja na posilnenie transparentnosti a zodpovedného riadenia vo verejnom sektore.

Zistenia z tejto kontrolnej akcie budú využité pri následných auditoch vykonávaných úradom, pričom dôsledná aplikácia metodiky umožní NKÚ efektívnejšie identifikovať korupčné riziká, hodnotiť systémové slabé miesta a formulovať ciele odporúčania na posilnenie protikorupčných mechanizmov. Tým sa posilní úloha NKÚ pri ochrane verejných zdrojov a najmä ich účinnosti a hospodárnosti.

## Čo sme zistili

NKÚ SR na základe kontrolných záverov nenadobudol uistenie, že PPA dostatočne transparentne rozhoduje o finančných prostriedkoch, pretože naďalej pretrvávajú korupčné riziká a netransparentnosti; systém PPA nie je možné považovať za dostatočne účinný. Za zásadný nedostatok v nastavení systému protikorupčných opatrení považujeme situáciu, keď systém svojou konfiguráciou umožní, aby korupčné konanie – definované ako spojenie motivácie a príležitosti na zneužitie zverenej právomoci na osobný alebo iný neoprávnený prospech – prešlo mechanizmami kontroly bez odhalenia čo i len v jednom prípade. Takýto stav signalizuje systémové zlyhanie v prevencii, detekcii a mitigácii korupčných rizík.

V intenciách kontrolných zistení NKÚ SR konštatuje, že PPA má systém „na papieri“ (t. j. v rámci interných usmernení a manuálov) nastavený tak, aby vyhovoval akreditačným požiadavkám Európskej komisie, no jeho realizácia často naráža na limity spojené s nedostatočnými kapacitami ľudských zdrojov a slabou implementáciou kontrolných mechanizmov. Identifikované nedostatky – ako nejednotnosť pri spracovaní žiadostí, neúplná dokumentácia a nízka odborná pripravenosť niektorých zamestnancov, naznačujú, že zlyhania vznikajú predovšetkým v praxi, nie v samotnom nastavení systému.

Napriek tomu, identifikované boli aj prípady, kde samotné prostredie pre spracovanie ŽoNFP/ŽoP svojím nastavením (napr. IT architektúrou) umožňuje manuálny zásah (napríklad pri tvorbe a vložení zoznamu vyhodnocovateľov, z ktorých systém potom „náhodne“ vyberá a priradzuje k projektom), čo v konečnom dôsledku môže generovať potenciálnu korupčnú príležitosť, resp. riziko. Avšak je potrebné spomenúť, že pokroky PPA sú síce viditeľné v zavedení protikorupčných akčných plánov a automatizácie procesov, no tieto opatrenia nie sú vždy dôsledne implementované.

Overené bolo nastavenie protikorupcie v 4 oblastiach, tvoriacich prierez štruktúry rizík referenčných dokumentov pre úpravu oblasti protikorupcie v SR (aplikované protikorupčné kritériá tvoria prílohu č.1) a vybraných procesov PPA s potenciálne najvyšším výskytom korupčných rizík.

Kontrolou boli následne identifikované a potvrdené nedostatky v 4 štyroch vybraných oblastiach rizík a to v oblasti procesov, ľudských zdrojov, technológií a odolnosti systému proti korupčným rizikám. Každá oblasť je doplnená o konkrétne zistenia z kontroly.

Procesné riziká vyplývajú z nedostatočne nastavených pravidiel, chýbajúcich postupov a transparentnosti vo fungovaní PPA.

### Zistenia:

- chýbajúca jasná protikorupčná politika,
- slabá transparentnosť procesov vyhodnocovania,
- formalistický prístup k dokumentácii,
- nejasné nastavenie zodpovedností.

Ľudský faktor, posudzované riziká spojené s ľudskými zdrojmi, pramenili z nedostatočnej odbornej pripravenosti zamestnancov, vysokej fluktuácie, byrokracie a slabej kultúry etického správania.

### Zistenia:

- nedostatok odbornosti zapojených personálnych zdrojov,
- chýbajúce školenia relevantných zamestnancov,
- vysoká fluktuácia zamestnancov,
- administratívne preťažovanie ľudských zdrojov,
- nedostatok včasnosti reakcií v interných komunikačných procesoch,
- nízka úroveň presadzovania etickej kultúry.

Technologické riziká súviseli s nedostatočnou technologickou infraštruktúrou a bezpečnosťou informačných systémov.

Zistenia:

- neefektívna, resp. nedostatočná automatizácia procesov,
- nedostatky zabezpečenia IT systémov,
- zlyhania v evidencii dokumentov.

Systémové riziká vznikali z nedostatočne nastavených strategických pravidiel, ktoré by mali zabezpečovať efektívne riadenie korupčných rizík.

Zistenia:

- slabá ochrana oznamovateľov korupcie z pohľadu evidencie; chýbajúce alebo nedostatočne definované pravidlá na ochranu oznamovateľov sa preukázali na nedostatkoch v procesoch evidencie (toto riziko bolo kontrolovaných subjektom čiastočne odstránené počas výkonu kontroly, evidencie boli zjednotené),
- nekonzistentné vyvodzovanie zodpovedností,
- nedostatočný dohľad nad zamestnancami.
- nedostatočnosť personálnych kapacít.

Napriek uvedeným zisteniam, agentúra vykonala a stále vykonáva významné kroky k presadzovaniu protikorupčných pravidiel, resp. opatrení v rámci vlastných procesov (odstránenie zistenia počas kontroly, oznámenie prijatia 19 opatrení na odstránenie zistení už v čase prerokovania protokolu o výsledku kontroly); agentúra musí pokračovať v realizácii ďalších krokov pre zvýšenie efektívnosti a účinnosti v tejto oblasti a v neposlednom rade posilnenia verejnej dôveryhodnosti.

## Čo odporúčame

Najvyšší kontrolný úrad SR považuje za nevyhnutné, aby Pôdohospodárska platobná agentúra zosúladila svoje procesy s princípmi transparentnosti, nastavenými v národných dokumentoch, ako aj dôslednej kontroly verejných financií. NKÚ SR odporúča prijať opatrenia, ktoré posilnia efektívnosť vnútorného riadenia, predchádzajú rizikám v oblasti korupcie a zvyšujú dôveru verejnosti v čerpanie európskych a štátnych zdrojov; sú zamerané na komplexné prehodnotenie protikorupčných opatrení, posilnenie vnútorného auditu, štandardizáciu procesov hodnotenia žiadostí, jasné pravidlá pri prideľovaní kontrol, ako aj na dôslednú archiváciu dokumentácie tak, aby sa minimalizoval priestor pre vznik korupčného rizika.

### Odporúčania NKÚ SR pre Pôdohospodársku platobnú agentúru

- Prehodnotenie a doplnenie protikorupčného programu tak, aby reagoval na súčasný stav agentúry podporený dôslednou analýzou a výsledkami kontroly a auditov.
- Posilnenie vnútorného auditu .
- Štandardizácia vyhodnocovania žiadostí – zaviesť minimálne odborné požiadavky a dôslednú metodiku pre hodnotiteľov, zlepšiť prácu so systémom AGIS tak, aby predišiel únikom citlivých informácií, resp. modernizovať IS.
- Zavedenie jasných pravidiel pri prideľovaní AFK – minimalizovať priestor na subjektívny výber kontrolórov, transparentne zdokumentovať dôvody pri opakovaní kontrol a skrátiť lehoty medzi jednotlivými krokmi.
- Dôsledne archivovať dokumentáciu – v reálnom čase a so zachovaním chronológie, čím sa predíde neprehľadnému AUDIT TRAILu a možným pochybnostiam pri spätnej kontrole.

Zároveň NKÚ SR odporúča Výboru NR SR pre pôdohospodárstvo a životné prostredie, aby prostredníctvom svojej pôsobnosti zaviazal ministra pôdohospodárstva a generálneho riaditeľa PPA k predloženiu správy o plnení opatrení na odstránenie identifikovaných zistení, a zároveň zasielal Výboru raz do roka výročnú správu o konkrétnych protifraudových opatreniach realizovaných PPA.

## VÝKON KONTROLNEJ AKCIE

### Účel kontrolnej akcie

Účelom kontroly bola identifikácia nedostatkov a slabých miest v nastavení a aplikácii samotného protikorupčného programu PPA a jeho overenie vo vybraných procesoch spracovania ŽoNFP.

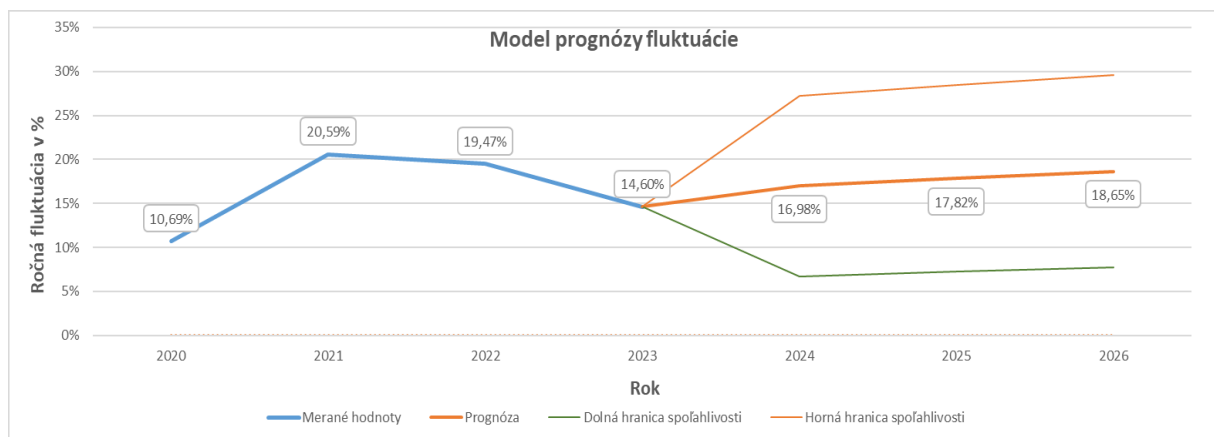
### Rámec kontrolnej akcie

Kontrola NKÚ SR vychádzala pri hodnotení protikorupčných opatrení v Pôdohospodárskej platobnej agentúre (PPA) z dvoch kľúčových dokumentov, ktoré tvoria základ boja proti korupcii na Slovensku – Protikorupčná politika Slovenskej republiky na roky 2019 – 2023 a Metodické odporúčanie na riadenie korupčných rizík Úradu vlády SR. Tieto materiály slúžili ako zdroje kritérií pri posudzovaní procesov v PPA a nastavení korupčných rizík. Pri posudzovaní korupčných rizík vychádzala KS z Metodického odporúčania, ktoré zdôrazňuje dva základné faktory – Príležitosť realizovať korupciu a Motív dopustiť sa korupcie. Z hľadiska zdroja vzniku rizika sa kontrola prioritne zamerala na interné korupčné riziká, ku ktorým patrí najmä slabá odbornosť zamestnancov, neefektívna protikorupčná stratégia, tolerovanie konfliktu záujmov, nekvalitná personálna politika či nedostatočná kvalita vnútorných kontrol. Pri realizácii kontroly nebola kontrolovaná vzorka vybraná štandardnou metódou štatistického výberu, pretože štatistická významnosť preverovanej vzorky nebola zásadným kritériom, hlavným cieľom bolo overiť funkčnosť kontrolných mechanizmov. Ak bol identifikovaný čo i len jeden prípad v preverovaných oblastiach, v ktorom bolo zistené pochybenie, možno konštatovať, že systém nezabezpečuje dostatočnú ochranu proti rizikám korupcie a môže byť považovaný za neúčinný. Pri hodnotení účinnosti protifraudových opatrení sme aplikovali nastavenie miery významnosti na 1 %, čo odráža prísnosť pri detekcii podvodov a korupcie. Takéto nastavenie znamená, že systém bude veľmi prísny pri detekcii podvodov. Takto nastavená významnosť je potrebná pre vysokú mieru spoľahlivosti.

Okrem hodnotenia protikorupčných opatrení sa kontrola zamerala aj na posúdenie celkovej spoľahlivosti PPA, čo priamo súviselo s jej akreditáciou, udelenou MPRV SR. Od októbra 2020 bola PPA v zmysle rozhodnutia MPRV SR akreditovaná len podmienene na obdobie 12 mesiacov. Dôvodom boli zistenia z auditu, ktoré certifikačný orgán zhrnul v priebežnej certifikačnej správe za finančný rok 2020. Pridelenie trvalej akreditácie tak záviselo od odstránenia nedostatkov týkajúcich sa akreditačných kritérií. Na nápravu ministerstvo vypracovalo dva akčné plány pre ich odstránenie, účinné od októbra 2020 a marca 2021, pričom sa zároveň zaviedol mechanizmus, v rámci ktorého boli periodicky predkladané správy o realizácii opatrení nielen na úrovni MPRV SR, ale aj Generálnemu riaditeľstvu EK pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka. Z celkového počtu 72 nápravných opatrení zostalo nedoriešených päť, ktoré však podľa MPRV SR priamo nesúviseli s kritériami akreditácie. Tie boli preto presunuté do tzv. Transformačného plánu, účinného od augusta 2021, zameraného na zlepšenie administratívneho systému agentúry. Všetky ďalšie opatrenia boli považované za splnené k októbru 2021, pričom MPRV SR v nadväznosti na to informovalo Generálne riaditeľstvo EK pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka o pokračovaní transformácie v intervale dvojmesačných odpočtov až do konca roka 2022. V dôsledku naplnenia stanovených podmienok udelilo MPRV SR PPA opätovne trvalú akreditáciu s účinnosťou od 15. októbra 2024. Akreditácia pritom zostáva kľúčovým nástrojom na preverovanie transparentnosti a spoľahlivosti agentúry, ktorá tak dokáže naďalej zodpovedne a transparentne prerozdeľovať dostupné finančné zdroje.

K 7. máju 2024 bolo v agentúre obsadených všetkých 713 pracovných miest, ktoré sú dôležitým predpokladom pre zabezpečenie stabilnej prevádzky. Kontrola NKÚ SR odhalila výrazné personálne zmeny v PPA a celkovo bola zistená vysoká fluktuácia. Počas výkonu kontroly došlo k 3 zmenám generálnych riaditeľov a od roku 2020 prebehlo 10 zmien organizačnej štruktúry. Priamo na Sekcii projektových podpôr, ako vybranej oblasti podpôr pre preverenie, sa od januára 2020 vystriedalo osem riaditeľov, čo vyvolalo vyššiu fluktuáciu na kľúčových pozíciách a narušilo plynulosť procesov. Vzhľadom na vysokú fluktuáciu a časté organizačné zmeny je efektívne dodržiavanie protikorupčných opatrení a stabilita personálnej politiky kľúčové pre zabezpečenie transparentnosti a funkčnosti procesov v PPA.

Graf č. 1: Model prognózy fluktuácie zamestnancov PPA od roku 2020



Zdroj: PPA Vypracovanie: NKÚ SR. Prognóza vývoja bola postavená na predložených kvartálnych hodnotách fluktuácie od roku 2020 po 2.Q roku 2024 (prognostický model).

Kontrola bola zameraním rozdelená na overenie protikorupčného nastavenia v 4 oblastiach procesov s najväčším rizikom výskytu možného korupčného chovania, a to na celkové zavedenie protikorupčných opatrení realizovaných PPA a troch procesov: pridelovanie nenávratného finančného príspevku, spracovanie žiadostí o platbu a finančné kontroly na mieste.

## Výsledky kontrolnej akcie

### Protikorupčné opatrenia realizované PPA

Pôdohospodárska platobná agentúra (PPA) v rokoch 2021 až 2024 prešla viacerými systémovými auditmi a kontrolami, ktoré posudzovali jej protikorupčné opatrenia (PwC, QSCert, MPRV SR). Získanie certifikátu ISO 37001:2016 v roku 2023 dáva predpoklady pre dodržiavanie medzinárodných štandardov. Rezortné protikorupčné programy existujú, avšak isté riziká (napríklad zasahovanie vedenia do výsledkov kontrol) boli vypustené na základe organizačných zmien bez dôkladnej analýzy pravdepodobnosti výskytu a dopadu, či sa reálne odstránili. Pritom riziko ovplyvňovania alebo nátlaku akýmkoľvek stupňom riadenia na výkon kontrol možno považovať za kľúčové s možným dopadom na funkčnosť kontrolných mechanizmov a dosiahnutie cieľov Protikorupčného programu.

Jedna z kľúčových organizačných jednotiek vnútorného kontrolného systému je vnútorný audit, ktorý formálne zaraďoval boj proti korupcii do plánov, no naplánované audity viackrát nerealizoval. Chýbalo systematické a preukázateľné vyhodnocovanie rizík a hlbkové overovanie ich dopadov.

Zistené boli aj nejasnosti a neúplná evidencia sťažností či podnetov, ktoré môžu signalizovať možné protiprávne konanie. Nedostatočná koordinácia medzi rôznymi útvarmi viedla k rozdielnym záznamom o rovnakých prípadoch (podnety a sťažnosti), čo sťažovalo odhaľovanie kritických slabín.

Napriek tomu sa v poslednom období objavili snahy o nápravu, PPA vylepšila evidenciu sťažností, zaviedla systematickejšie plánovanie auditov a zverejňuje viac informácií o svojom protikorupčnom programe; (kumulatívne vnímanie viacerých čiastkových zmien, pred i počas výkonu kontroly), ktoré PPA priebežne realizovala alebo deklarovala. Kľúčovým ostáva preukázateľné monitorovanie rizík, ktoré reálne zachytí korupčné správanie, a nie iba formálne uvádzanie „nulových korupčných zistení“. Dôležitým krokom je tiež kvalitné nastavenie verejnej komunikácie, aby sa posilnila dôvera v transparentné procesy a verejná kontrola.

Výsledky auditov potvrdili, že boj proti korupcii v PPA dlhodobo narážal na nedostatočne rozpracované vnútorné postupy (napr. smernica o riadení protikorupčných rizík je nejednoznačná). Agentúra by mala podstatné riziká podrobne analyzovať a pri ich vypúšťaní z protikorupčného programu vždy zdokumentovať, prečo už nie sú aktuálne. Budúce výzvy zahŕňajú pravidelné vnútorné audity zamerané na najrizikovejšie oblasti, jasné merateľné ukazovatele úspechu (napr. aktuálne nastaveným merateľným ukazovateľom úspechu vzhľadom na cieľ pri korupčnom riziku „Ovplyvňovanie kontrolnej skupiny počas výkonu KNM“ boli „nulové korupčné zistenia“, resp. neskôr „identifikovanie podozrenia“) a dôsledný verejný „odpočet“, ktorý poskytne vyššiu mieru transparentnosti a pomôže predchádzať ďalším reputačným škodám.

### Procesy pridelovania nenávratného finančného príspevku

Pôdohospodárska platobná agentúra (PPA) plní voči slovenským poľnohospodárom, podnikateľom a obciam úlohu poskytovateľa finančných prostriedkov v rámci Programu rozvoja vidieka (PRV) SR 2014 – 2020. Tento program je financovaný z Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) a zo štátneho rozpočtu Slovenskej republiky. PPA v tejto súvislosti nesie zodpovednosť za viaceré kľúčové procesy, medzi ktoré patrí predovšetkým vyhlasovanie výziev na predkladanie žiadostí o nenávratný finančný príspevok (ŽoNFP), príprava a zverejňovanie podmienok týchto výziev, prijímanie a následné hodnotenie žiadostí či podpisovanie zmlúv o NFP so schválenými žiadateľmi. Všetky uvedené činnosti musia byť realizované tak, aby boli v súlade s platnou legislatívou (napr. zákon č. 292/2014 Z. z. o príspevku z EŠIF), internými manuálmi a usmerneniami, Systémom riadenia PRV SR 2014 – 2020, a napokon aj s harmonogramom výziev, ktorý zostavuje Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR (MPRV SR).

Kontrolné zistenia zamerané na tento proces v období rokov 2020 až 2022 poukazujú na niekoľko dôležitých nedostatkov, ktoré ovplyvnili efektívnosť, transparentnosť a plynulosť čerpania finančných prostriedkov. Jedným z najmarkantnejších zistení je skutočnosť, že PPA v niektorých prípadoch vyhlasovala výzvy neskôr, než bolo plánované, a dokonca sa stávalo, že viaceré z pôvodne avizovaných výziev vôbec nespracovala ani nespustila. V období od roku 2020 do apríla 2022 takto nevyhlásila až 11 výziev a v rámci desiatich vyhlásených výziev päť z nich posunula o viac ako dva mesiace oproti termínu uvedenému v aktualizovanom pláne vyhlasovania výziev. Meškanie často presahovalo lehotu dvoch mesiacov, ktorú pritom Systém riadenia PRV povoľuje len vtedy, ak sa výzva z objektívnych dôvodov nedá spustiť načas. Vznik tohto neodôvodneného posunu je zapríčinený do veľkej miery zaangažovanosťou MPRV SR v procese vyhlasovania a tvorby výziev ako riadiaceho orgánu. Z praktického hľadiska to malo za následok neistotu na strane potenciálnych žiadateľov vo dvoch oblastiach. Po prvé, museli plánovať administratívne úkony, ako je napríklad verejné obstarávanie či vybavovanie rôznych povolení, a pritom sa spoliehali na oficiálne termíny zverejnené v indikatívnom harmonograme. Po druhé, ak sa výzva nevyhlásila alebo sa jej vyhlásenie oneskorilo, žiadatelia mali zbytočné výdavky či reálnu stratu času, pričom ani nebolo isté, či budú mať možnosť získať prostriedky práve z tejto výzvy. Takéto nastavenie môže vytvárať riziko informačnej nerovnosti v prípade možného individuálneho prístupu k informáciám vybranými žiadateľmi a taktiež tlak na finančnú stabilitu a finančné riadenie žiadateľov, s následkom definitívneho odradenia žiadateľov od uchádzania sa o finančný príspevok z EÚ.

### Zrozumiteľnosť výziev ako kľúčový aspekt úspešnosti

Z hľadiska procesného nastavenia je takisto významné, ako boli jednotlivé výzvy koncipované. Podmienky a pravidlá, uvedené v samotnom texte výzvy a v jej prílohách, musia byť zrozumiteľné, aby sa žiadatelia vyhli zmätočnému výkladu povinností, resp. dopytovaniu dodatočných informácií. Pri niektorých výzvach – napríklad 46/PRV/2020 – sa po dvoch týždňoch od vyhlásenia výzvy doby prijímania žiadostí ukázalo, že podmienky boli formulované nejasne, čo dokladovalo 76 strán zverejnených otázok a odpovedí od žiadateľov. Problémy sa týkali najmä požiadavky na dosiahnutie štandardného poľnohospodárskeho výstupu, ktorá bola pre mnohých žiadateľov komplikovaná a nejednoznačná. PPA pritom pri poskytovaní odpovedí často odkazovala len na citácie z pôvodného znenia výzvy, bez aktívnejšieho usmernenia. V prípade, že uchádzač nestíhol doplniť požadované dokumenty do siedmich dní, mohlo byť konanie zastavené. V praxi sa tak opakovane predlžoval čas, ktorý uplynul do vydania rozhodnutia o schválení alebo neschválení ŽoNFP, čo opätovne viedlo k zvýšenej neistote na strane prijímateľov.

Pri výzve 49/PRV/2020, ktorá bola zameraná na podniky a MSP výrazne zasiahnuté pandémiou COVID-19, navyše kontrola NKÚ SR odhalila ďalšie slabé miesto. PPA aktualizovala niektoré časti textu výzvy už v prvý deň, keď sa mohli podávať žiadosti. Táto aktualizácia obsahovala mätúcu formuláciu s dvojítm záporom týkajúcim sa povinnosti predkladať daňové priznanie za predposledné účtovné obdobie. Keďže lehoty na samotné podávanie boli obmedzené na 14 dní, mnohí žiadatelia sa tak dostali do situácie, kde museli narýchlo meniť svoju dokumentáciu alebo čakať na dodatočné vysvetlenia. Celkovo bolo doručených 338 žiadostí, no viaceré z nich neboli do času našej kontroly definitívne ukončené. Sprievodným javom bol väčší počet žiadostí o doplnenie chýbajúcich príloh alebo úprav dokumentov, čo celý proces predlžovalo a komplikovalo, schválených bolo len 166 žiadostí.

### Vyhodnocovatelia

Dôležitú úlohu v spracovaní ŽoNFP zohrávajú vyhodnocovatelia, ktorí hodnotia formálnu a vecnú správnosť žiadostí, posudzujú ich oprávnenosť a prípadne navrhujú doplnenia či úpravy. Kontrolné zistenia pritom poukázali na to, že PPA dlhodobo nemala pevne stanovené minimálne odborné predpoklady (požadované vzdelanie alebo prax) na výkon tejto pozície. Zamestnanci síce absolvovali interné zaškolenie, no často bolo minimálne, resp. formálne. V kombinácii s vysokou fluktuáciou, kedy niektorí vyhodnocovatelia pôsobili na danej pozícii iba niekoľko mesiacov, vznikol negatívny dopad na kvalitu, konzistentnosť, spoľahlivosť a správnosť hodnotenia. Systém AGIS, v ktorom PPA eviduje predložené žiadosti, navyše automaticky prideloval dvojicu rovnakých hodnotiteľov tomu istému žiadateľovi, ak ten podal viacero ŽoNFP. Toto nastavenie mohlo viesť k situáciám, kde sa vytvorí priestor pre subjektívne preferencie hodnotiteľov (príbuznosť prostredia, problematiky a pod.) či nežiaduce kontaktovanie hodnotiteľov zo strany žiadateľa.

Napriek týmto nedostatkom sa ukázalo, že pri neskorších výzvach, napríklad 51/PRV/2022 alebo 54/PRV/2022, PPA predsa len prijala niektoré opatrenia na zlepšenie. Väčšina z týchto novších výziev napríklad poskytovala dlhšie obdobie na podávanie ŽoNFP – od 2,5 do 3 mesiacov. V rámci revidovaných podmienok sa tiež znížila nejednoznačnosť pri kľúčových pojmoch, ako je štandardný poľnohospodársky výstup. Takisto sa v niektorých prípadoch zlepšila elektronická podpora, aby žiadatelia nemuseli posielat' všetko listinne. Z hľadiska dlhodobého fungovania je však kľúčové, aby sa tieto pozitívne kroky premietli do stabilných vnútorných postupov, jasne formalizovaných v organizačných a metodických predpisoch. Zároveň je kľúčové, aby reálne v fungovali v praxi a k nim bola zabezpečená kontrola/dohľad/audit.

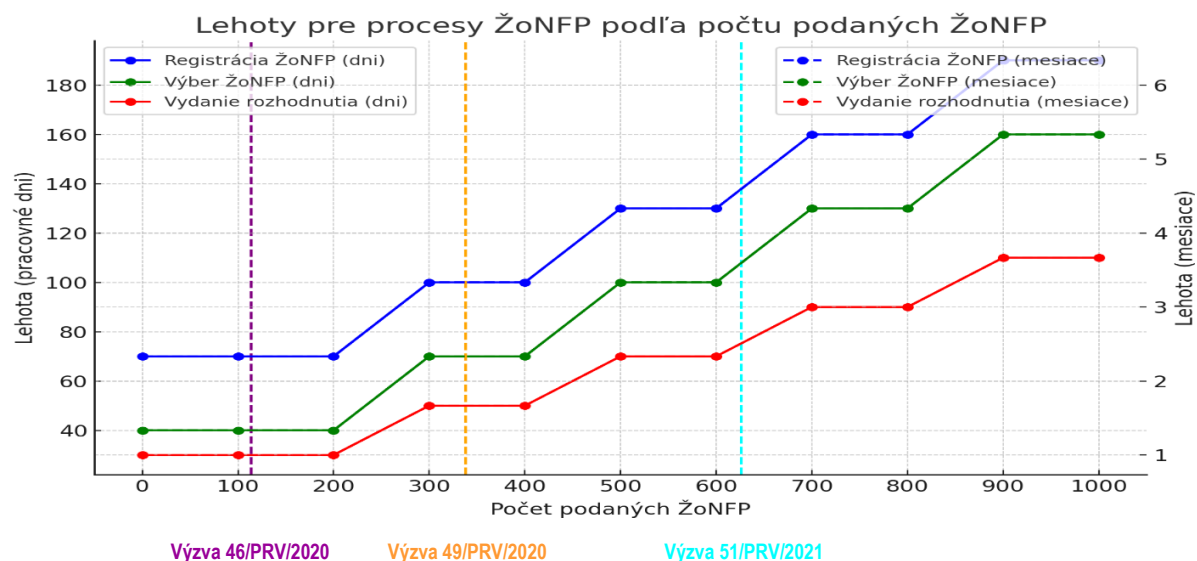
Ďalším identifikovaným nedostatkom bolo porušenie princípu „need to know“ pri overovaní duplicit v systéme AGIS. Porušenie spočíva v tom, že vyhodnocovateľ by mal mať prístup iba k informáciám, ktoré skutočne potrebuje na vykonanie svojich úloh. V praxi by teda nemal vidieť, akých vyhodnocovateľov (V1 či V2) priradil systém iným projektom, prípadne či tie isté projekty patria tým istým žiadateľom v iných výzvach. Kontrola zistila, že v AGISe je proces nastavený tak, že pri overovaní duplicit žiadostí vyhodnocovateľ vidí všetky projekty (vrátane informácie, kto ich hodnotí), čím sa porušuje tento princíp minimalizovania príležitostí na prípadné korupčné konanie. Okrem toho, systém AGIS automaticky priradzuje vyhodnocovateľov V1 a V2 každej prijatej žiadosti, čím sa už v tejto fáze vygeneruje číslo projektu, hoci vnútorné predpisy PPA hovoria, že najprv by sa mala overiť prípadná duplicita zo strany pracovníka Odboru metodiky (OM) a až následne by sa mal pridelovať finálny kód projektu. V praxi tak môže nastať situácia, že duplicita sa odhalí až po priradení kódu projektu, a vyhodnocovateľ tak získava prehľad o priradení V1/V2 pri všetkých relevantných projektoch.

### Lehoty spracovania ŽoNFP

Ďalší problém nastáva pri dodržiavaní plánovaného časového harmonogramu. V prípade konania (prijatie) o žiadosti o nenávratný finančný príspevok (ŽoNFP) vo Výzve 49/PRV/2020 mali byť všetky rozhodnutia vydané, podľa počtu prijatých ŽoNFP (338), približne do 300 pracovných dní (zahrnutých od podania po rozhodnutie). V rámci kontroly bol odhalený prípad, keď napr. pri jednej žiadosti bolo rozhodnutie o neschválení ŽoNFP vydané po približne 3,5 roku od podania. Keďže ide o systém refundácie už realizovaných výdavkov, takéto predlžovanie zákonom stanovených či plánovaných lehôt znižuje predvídateľnosť trvania procesov a tým zároveň znižuje dôveru v celý systém. Prijímatelia musia meniť cashflow v čase, čím sa zvyšujú náklady na financovanie výdavkov z vlastných zdrojov. Celkovo, ako uvádza nižšie zobrazený graf, sú povolené lehoty spracovania jednotlivých

procesov neúmerne zvyšované podľa počtu podaných žiadostí. Efektívnejšie plánovanie výziev alebo dostatočné personálne zabezpečenie by uvedený problém eliminovalo.

Graf č. 2: Lehoty pre proces spracovanie ŽoNFP v zmysle SR



## Vyhodnocovanie ŽoNFP

Z predchádzajúcich auditov certifikačného orgánu za finančný rok 2021 vzišlo niekoľko výhrad, pričom tri z nich neboli prijatými opatreniami odstránené. Jednou z kľúčových výhrad bol „nedostatočný AUDIT TRAIL“ vo výzve 49/PRV/2020. V systéme FABASOFT sa totiž nenachádzal žiadny kontrolný list (tzv. checklist) o vyhodnocovaní projektov, ale iba komunikácia so žiadateľom. Kontrola na vybratej vzorke žiadostí potvrdila, že v 20 prípadoch nebolo možné späťne preskúmať kompletný priebeh rozhodovania. Úplne chýbal kontrolný list, ktorý by dokazoval, na základe čoho vyhodnocovateľ projekt posúdil, a vo dvoch prípadoch bol priložený len od prvého vyhodnocovateľa (namiesto oboch). Tento stav zvyšuje riziko korupcie,

Proces priradovania vyhodnocovateľov (V1 a V2) k jednotlivým žiadostiam o nenávratný finančný príspevok je podľa písomných predpisov definovaný ako „automatizovaný“ a prebieha v systéme AGIS. Riaditeľ odboru (RO) požiadala odbor metodiky o zaradenie vopred vybraných vyhodnocovateľov do tzv. panelov. Systém potom náhodným výberom prideluje V1 a V2 z týchto panelov ku konkrétnym ŽoNFP. Kontrola odhalila, že tento proces je však v praxi značne manipulovateľný: vedúci zamestnanec môže e-mailom určiť konkrétny okruh hodnotiteľov, nastaviť koeficient záťaže (aby určitý vyhodnocovateľ nedostal príliš veľa či príliš málo projektov), alebo manuálne zmeniť vyhodnocovateľov bez zápisnice. Takýto prístup zásadne oslabuje nezávislosť a transparentnosť procesu.

Podľa delegovaného nariadenia Komisie (EÚ) 2022/127 sa platobné agentúry zaviazali k integrite a etickým hodnotám, pričom musia dôsledne dohliadať na odbornú spôsobilosť pracovníkov. Kontrola však zistila, že PPA pri funkcii vyhodnocovateľa nevyžadovala minimálne vzdelanie či prax, a tak aj dôležité projekty posudzovali ľudia s krátkym alebo celkom nesúvisiacim pracovným zázemím. Mnohí neabsolvovali štandardnú formu vzdelávania ale len vzdelávanie formou mentoringu, čo nemožno považovať za plnohodnotnú formu a ich účasť na prípadných školeniach nebola preukázaná. V zápisniciach z informačných stretnutí sa navyše preukázalo, že zápisy boli vytvárané s odstupom niekoľkých mesiacov a v prezenčných listinách chýbali podpisy, čo naznačuje čistú formálnosť.

Kontrola taktiež upozornila z technického hľadiska na absenciu integračných rozhraní v systéme AGIS, pre ktorý nie sú vytvorené API rozhrania, a preto sa množstvo údajov o žiadateľoch overuje manuálne v iných informačných systémoch. Systém je tak náchylnejší na korupčné manipulácie, keďže neexistuje dôsledná automatizácia krížových kontrol.

Ďalšou problematickou oblasťou je nejednotné uplatňovanie administratívnych sankcií pri neoprávnených výdavkoch. Podľa nariadenia (EÚ) č. 809/2014 (čl. 63) musí platobná agentúra uplatniť sankciu, ak neoprávnená časť prekročí určitú hranicu, s výnimkou prípadu, keď žiadateľ jasne preukáže, že nepochybil úmyselne alebo z neobľahlosti. Kontrola zistila, že v prípade jedného projektu sankcia nebola udelená, aj napriek zisteniu rozsiahlych neoprávnených výdavkov, a to s vysvetlením, že prispeli k účelu projektu. Naopak, v inom za podobných okolností bola sankcia riadne uplatnená. Takýto rozdielny postup jednoznačne ohrozuje princíp rovnosti zaobchádzania a môže otvárať priestor na korupčné praktiky.

Zhrnutím možno povedať, že proces prideľovania nenávratných finančných príspevkov v rámci PRV SR 2014 – 2020, vykonávaný PPA, prechádzal v rokoch 2020 až 2022 viacerými ťažkosťami, predovšetkým čo sa týka dodržiavania plánovaného harmonogramu, jasnej a jednoznačnej formulácie výziev, dôslednej kontroly predkladaných žiadostí a pevne určených odborných kritérií pre zamestnancov, ktorí vykonávajú vyhodnocovanie. Výsledkom boli posunuté termíny, viaceré neuzavreté konania či zvýšená miera dopĺňania dokumentácie zo strany žiadateľov. Tieto okolnosti značne zaťažovali celý proces, a zároveň mohli spôsobiť pokles dôvery žiadateľov v to, že systém je naozaj spoľahlivý a transparentný. Na druhej strane, PPA začala v neskoršom období prijímať nápravné opatrenia a postupne zlepšovať nastavenie i samotnú komunikáciu. Potenciálom pre budúcnosť je preto dôsledné udržiavanie konzistentných pravidiel, vrátane dostatočnej lehoty na podávanie žiadostí, vyššej kvality odpovedí pri nejasnostiach, striktných požiadaviek na odbornosť vyhodnocovateľov a férového priradovania hodnotiteľov k žiadateľom v IT systéme.

Ak PPA dokáže dlhodobo a systematicky zlepšovať plánovanie výziev, transparentné zverejňovanie podmienok, prácu so žiadateľmi a interné kontrolné mechanizmy, výsledkom môže byť plynulejšie čerpanie finančných prostriedkov z PRV. To by v konečnom dôsledku prospelo slovenskému poľnohospodárstvu, lesnému hospodárstvu aj spracovateľskému priemyslu, pretože by sa skrátili administratívne prieťahy a zvýšila dôvera všetkých zúčastnených strán. Navyše, vybudovanie profesionálnej bázy vyhodnocovateľov s pevne stanovenými kritériami by výrazne posilnilo reputáciu PPA ako inštitúcie, ktorá narába s verejnými a európskymi prostriedkami účelne, efektívne a v duchu transparentnosti.

### Spracovanie žiadosti o platbu

Pôdohospodárska platobná agentúra (PPA) sa pri vykonávaní administratívnych finančných kontrol (AFK) spolieha na vlastné interné ľudské zdroje, teda na zamestnancov, ktorí pôsobia v rôznych organizačných útvaroch. Všetci zamestnanci podliehajú Etickému kódexu štátneho zamestnanca a Etickému kódexu zamestnanca pri výkone práce vo verejnom záujme, ktorých záväznosť vyplýva zo služobného alebo pracovného poriadku. Za porušenie stanovených povinností môže byť voči zamestnancovi vyhovená disciplinárna zodpovednosť, pričom mlčanlivosť a plnenie zásad etického správania trvajú aj po skončení pracovného pomeru.

Pri prideľovaní AFK jednotlivým zamestnancom sa ukázalo, že proces nie je náhodný a riaditeľka odboru implementácie má voľnú možnosť rozhodnúť, kto bude konkrétnu kontrolu vykonávať. Identifikovaný konflikt záujmov pri prideľovaní konkrétnej žiadosti o platbu (ŽoP) sa momentálne preveruje tak, že zoznam žiadateľov a mená zamestnancov vykonávajúcich AFK prechádzajú kontrolou na osobnom úrade, ktorý skúma prípadné osobné väzby či prepojenia. Za pozitívum možno považovať, že osobný úrad vykonáva pravidelnú mesačnú previerku voči novým prijímateľom, no pritom zostáva fakt, že samotné prideľovanie AFK je plne v kompetencii vedenia odboru, čo zvyšuje riziko subjektívneho rozhodovania.

Kontrola preukázala aj nekonanie PPA v prípadoch, keď žiadatelia žiadali o záverečné platby a tieto boli pozastavené. Pri vybraných projektoch z výzvy č. 7/PRV/2015 sme zistili, že dôvody pozastavenia (napríklad odkazy na preverovanie oprávnenosti poskytovanej pomoci či auditné zistenia), ktoré PPA adresovala prijímateľom, neboli neskôr sprevádzané žiadnymi ďalšími úkonmi aj celé dva roky. Zastavené žiadosti sa znovu „otvorili“ až v momente, keď sa prípadom začal zaoberať certifikačný orgán, prípadne došlo k inej formálnej udalosti (žiadateľ listovou formou kontaktoval agentúru, resp. priamo GR a v niektorých prípadoch kontaktoval PPA už priamo právny zástupca žiadateľa).

V dokumentácii sa opakovane ukázalo, že mnohé kľúčové listiny boli do spisov doplnené s niekoľkoročným oneskorením. Ide o prípady, keď záverečná žiadosť o platbu podaná v marci 2020 bola oficiálne založená do spisu až v januári 2024, prípadne odvolanie od prijímateľa, zaslané v lete 2020, bolo zaevidované až po troch rokoch. Takéto nedôsledné vedenie záznamov a chýbajúca chronologická postupnosť dokumentácie porušujú AUDIT TRAIL, čiže prehľadné sledovanie krokov a rozhodnutí, čo priamo ohrozuje princíp transparentnosti a podkopáva dôveru v kontrolný systém. Príslušné európske nariadenia (napríklad Akreditačné kritériá) pritom jasne ukládajú platobnej agentúre povinnosť archivovať každý krok a listinne dokladať, kedy bol dokument doručený a spracovaný.

### Dĺžka procesov

Podrobným skúmaním spisov sa potvrdili viaceré konkrétne prípady meškajúcich finančných kontrol, zdĺhavých riešení možných porušení verejného obstarávania a následných personálnych výmen, ktoré ďalej komplikovali už prebiehajúce konania. Žiadatelia medzitým prechádzali zmenami v podnikaní, stratili financovanie z bankových úverov alebo podávali sťažnosti na zlyhávajúcu komunikáciu či nedostatok podpory. Kritickú situáciu ilustruje konkrétny projekt, ktorý mal ukončiť rekonštrukciu farmy do konca roka 2017, no proces verejného obstarávania a následné kontroly vo výsledku trvali až do roku 2024. Napriek podozreniu z nedostatkov pri VO sa PPA s odstúpením od zmluvy zaoberala celé dva roky, kým došlo k rozhodnutiu, že sa vyvodí sankcia vo forme percentuálnej korekcie. Problémom bolo aj neustále striedanie kontrolných tímov z rozličných dôvodov, ktoré značne predĺžilo prípravu finálnej správy z kontroly.

Podobne v ďalšom projekte, ktorý sa zameriaval na agroturistické zariadenia, PPA nezohľadnila pandemické opatrenia tak, aby prijímateľ mohol dokončiť realizáciu v predĺženom termíne. Na opakované žiadosti o vysvetlenie (prijímateľ mal napríklad problém s dodržaním podmienok a termínov) nereagovala PPA dostatočne pružne a napokon zamietla záverečnú žiadosť o platbu s odôvodnením, že nebol predložený napríklad právoplatný prevádzkový poriadok. V konečnom dôsledku došlo aj k vypovedaniu zmluvy o úvere zo strany banky, pretože neboli splnené základné podmienky financovania. Až opakované kontroly na mieste, vykonávané s oneskorením, konštatovali, že ciele projektu sa z veľkej časti naplnili, no medzitým už došlo k nevratným komplikáciám v podnikaní prijímateľa.

Obzvlášť znepokojivým momentom je fakt, že pri niektorých kontrolách bola najskôr navrhovaná radikálna forma, napríklad odstúpenie od zmluvy pre vážne zistenia o netransparentnom obstarávaní, pričom o dva roky neskôr dala PPA do spisu iný typ zápisu, konštatujúci len nutnosť uplatnenia korekcie. Následne mohla byť realizovaná ďalšia kontrola, ktorá celé konanie ešte raz zrevidovala a vyslovila iné závery. Právny odbor PPA pritom upozorňoval, že príslušné žiadosti o odstúpenie od zmluvy nie sú dostatočne odôvodnené alebo že by aspoň nemali uvádzať len všeobecné formulácie o nedodržaní podmienok, ale konkrétne dôvody. Takéto niekoľkonásobné kolá posudzovania v konečnom dôsledku oddŕažovali rozhodnutie a vystavovali obe strany (PPA aj prijímateľa) zdĺhavým, administratívne náročným konaniam.

Zhrnutím možno uviesť, že nedostatočné vedenie AUDIT TRAIL, prílišná voľnosť v prideľovaní zamestnancov na AFK či pozastavenie žiadostí bez reálnej aktivity dokresľujú nevyvážený systém, kde formálne existuje možnosť reagovať na podozrenia či nezrovnalosti, no v praxi reakcie chýbajú alebo sa ťahajú roky. Tento stav výrazne zvyšuje riziko nesprávnych rozhodnutí, narúša dôveru prijímateľov a vnáša do kontrolných procesov priestor na subjektívne ovplyvňovanie. Z pohľadu posilnenia transparentnosti bude PPA do budúcnosti nevyhnutne musieť stanoviť záväzné časové rámce pre svoje vlastné úkony, zefektívniť vzájomnú komunikáciu odborov, zredukovať meškania v zápisoch do spisov a jasne definovať pravidlá, ktoré minimalizujú riziko rodinkárstva, konfliktu záujmov a iných foriem neetického správania.

### Finančné kontroly na mieste

PPA počas kontrolovaného obdobia vykonala viacero organizačných zmien, ktoré ovplyvnili zodpovednosti zamestnancov a súvisiace vnútorné písomné postupy. V tejto súvislosti sa v nasledujúcom texte opisuje stav platný ku dňu ukončenia kontroly, pričom sa zároveň zdôrazňuje, že v prípadoch, kde to bolo potrebné, sa uvádzajú aj staršie verzie IRA, ak mali zásadný dopad na vykonávanie kontrolných činností. Kľúčovú úlohu v rámci kontroly na mieste žiadostí o platbu (FKNM) zohráva odbor kontroly na mieste projektových podpôr (OKnMPP). Ten je podľa Organizačného poriadku PPA zodpovedný za tvorbu, aktualizáciu a úpravu pracovných postupov pre tieto kontroly, pričom musí vychádzať aj z vlastných či externých zistení.

Základným predpisom, ktorým sa zamestnanci OKnMPP riadia, je Manuál odboru kontroly na mieste projektových podpôr. V zmysle tohto manuálu sa pred každou fyzickou kontrolou preveruje konflikt záujmov, a to cez elektronické vyhlásenie zamestnanca, ktoré putuje na osobný úrad pred samotným začiatkom kontroly. Kontrolór ústredia alebo koordinátor OKnMPP na základe mesačného automatizovaného výstupu referátu analytického overuje, či existuje pri zložení kontrolnej skupiny potenciálny konflikt medzi zamestnancami a prijímateľom. Do spisov sa následne zakladá príslušný formulár a podľa zistení sa tento postup v preverených projektoch dodržiaval.

Samotný výber žiadostí o platbu, ktoré majú byť predmetom FKNM, zostáva v kompetencii inej organizačnej jednotky – odboru implementácie. Kontrola na mieste sa sústreďuje najmä na skutočnosti, ktoré administratívne nejde jednoducho overiť (napríklad či sa konkrétny tovar alebo služba reálne dodali, či sú archivované doklady a účtovníctvo v poriadku, alebo či projekt spĺňa účel, na ktorý bol financovaný). Ak kontrolór pri výkone FKNM identifikuje podozrenie z nezrovnalosti alebo podvodu, musí postupovať podľa platnej Smernice č. 4/2017 o riešení nezrovnalostí a vrátených finančných prostriedkov PPA, prípadne podľa interného predpisu o oznamovaní protispoločenskej činnosti. Oznámenie sa zakladá do príslušného spisu a putuje elektronicky na špeciálne zriadené e-mailové adresy, ako aj vedeniu OKnMPP. Register podozrení vedie odbor vnútornej kontroly a poskytovania súčinnosti.

Podmienky výkonu FKNM súvisia najmä s odbornými predpokladmi, vzdelávaním a stabilitou zamestnancov, ktorí ich vykonávajú. Novoprijatí ľudia na OKnMPP prechádzajú adaptačným vzdelávaním pod vedením mentora a nesmú sa stať vedúcim kontrolnej skupiny (VKS), kým aspoň trikrát nevykonajú kontrolu ako člen kontrolnej skupiny (ČKS). Z kontrolných zistení však vyplynulo, že tzv. supervízori, ktorí kontrolujú kvalitu prác kontrolórov, nie vždy disponujú dostatočnými skúsenosťami v oblasti fondov EÚ alebo finančných kontrol. Niektorí neabsolvovali ani základné školenia k zákonu č. 375/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite. Supervízori pritom majú zásadné právomoci, môžu niekoľkokrát vrátiť návrh správy z kontroly a vyžadovať dopracovanie, a tak reálne ovplyvňovať finálne hodnotenie. Tento nevyvážený vzťah medzi supervízormi a kontrolórmami zvyšuje riziko možných subjektívnych zásahov, keďže supervízori vo výsledku určujú, kedy sa FKNM považuje za ukončenú. Aj certifikačný orgán v roku 2023 skonštatoval, že supervízia nedosahuje požadovaný účinok, keďže správy z FKNM často neobsahujú konkrétne údaje či merateľné hodnoty, kontrolné listy sú vyplnené len formálne a mnohokrát chýba podrobný AUDIT TRAIL zo supervízie.

Ďalším nástrojom na znižovanie rizika korupcie pri kontrolách je rotácia kontrolórov. Vnútorné predpisy určujú, že pri jednom projekte by sa nemala opakovať tá istá kontrolná skupina, aby nevznikali príliš blízke väzby s prijímateľom. Kontrola zistila, že táto zásada nebola vždy dodržaná. Rovnako vyšlo najavo, že opakovanú kontrolu na mieste (OFKNM) je možné vykonávať aj viackrát (bez obmedzenia), čo môže v extrémnom prípade vyvíjať neželaný tlak na prijímateľa. Hoci manuál uvádza, že OFKNM sa použije najmä pri zistení nových skutočností či potreby predísť ďalšej chybe, viacnásobné kontroly v princípe otvárajú priestor pre nejednotné rozhodovanie a komplikované predlžovanie konania.

Osobitnou témou je to, že na ohlásenú supervíziu v teréne supervízori často nie sú uvedení na oficiálnom poverení podľa zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite. Prijímateľ preto nemusí takú osobu pustiť do svojich priestorov, keďže supervízor nie je oficiálne súčasťou kontrolnej skupiny. Ide o medzeru vo vnútorných predpisoch, ktorá sa prieči princípu výkonu kontroly s platným poverením pre kontrolnú skupinu vykonávajúcu FKNM. Supervízori tak nemôžu byť preukázateľne považovaní za rovnocenných členov kontrolnej skupiny v zmysle aktuálne platnej legislatívy.

Z hľadiska časových lehôt na kontrolu systém síce stanovuje, že vykonanie FKNM oddaľuje preplatenie žiadosti o 20 pracovných dní, no podľa zistenia v praxi môžu byť termíny medzi schválením poverenia a reálnym začiatkom kontroly neobmedzené. Podľa vykonávacieho nariadenia (EÚ) 809/2014 nesmie byť oznámenie kontroly prijímateľovi dlhšie ako 14 kalendárnych dní pred návštevou na mieste, no príslušné interné smernice PPA uvádzajú až 14 pracovných dní. Toto nejednotné uvedenie lehoty je ďalšou drobnou nejasnosťou, ktorú by PPA mala odstrániť na zabezpečenie súladu s legislatívou Únie.

Vyhodnotenie konkrétnych prípadov FKNM ukázalo, že spracovanie niektorých žiadostí o platbu trvá roky, hoci princípom kontroly na mieste má byť najmä operatívne potvrdenie reálneho stavu. V projektoch, kde dochádzalo k viacerým opakovaným kontrolám, sa ukázali rozpory v záveroch, supervízia s viacerými kolami korekcií a tendenciou pozastavovať či znovu reštartovať (opakovane spustiť) konania. Uvedené sa týka viacerých kontrolných zistení, keď sa najskôr konštatovalo jedným kolom FKNM určité porušenie či návrh odstúpenia od zmluvy, no neskôr (pri opätovnej kontrole na mieste alebo po supervízii) došlo k inému záveru, prípadne sa kontrolný proces na dlhší čas prerušil. Tým sa vytváral dojem neustálych úprav a viacnásobného vrstvenia kontrolných krokov s tendenčným zámerom.

V niektorých prípadoch PPA navrhla aj odstúpenie od zmluvy, lenže právny odbor PPA to považoval za nedostatočne podložené či ťažko preskúmateľné. To všetko sú faktory, ktoré môžu prijímateľom spôsobiť nejuden administratívny či finančný problém, resp. záťaž, a zároveň otvoriť dvere možným korupčným nátlakom.

PPA má síce vypracovaný formálny rámec na kontrolu na mieste, no chýbajú jednoznačné pravidlá a reálne dodržiavanie pravidiel v oblastiach, ako je rotácia kontrolórov, jasné stanovené termíny výkonu FKNM a odstránenie nejednoznačností pri supervízii. V kombinácii s neúplným odborným zázemím supervízorov a možnosťou opakovaných kontrol bez jasných mantinelov to zvyšuje riziká prieťahov, nejednotného rozhodovania i korupčného správania. Na zlepšenie by PPA potrebovala jednoznačne zadefinovať metodiku pre výkon FKNM, skrátiť intervaly supervízie a nepripúšťať toľko individuálnych výnimiek v odôvodneniach, aby si zachovala dôveryhodnosť a dodržiavala princípy transparentného nakladania s verejnými prostriedkami.

## Záver

Pôdohospodárska platobná agentúra (PPA) každoročne rozdeľuje značný objem finančných prostriedkov z európskych aj národných zdrojov, pričom jej fungovanie je kľúčové pre podporu slovenských poľnohospodárov, farmárov a obcí. Pri viacerých opatreniach na zvýšenie transparentnosti a zavádzania protikorupčných mechanizmov kontrolné zistenia od roku 2020 opakovane poukazujú na zásadné nedostatky v jej vnútorných procesoch. Tieto problémy sú často dôsledkom nedodržiavania alebo nejednotnej aplikácie interných pravidiel, čo oslabuje dôveryhodnosť agentúry a zvyšuje riziko netransparentného prideľovania finančných prostriedkov.

Aj keď PPA podnikla kroky na posilnenie kontrolných mechanizmov a získala certifikát manažérstva proti korupcii ISO 37001:2016, audity odhalili, že kľúčové riziká stále nie sú adekvátne eliminované. Nestabilná vnútorná štruktúra a časté reorganizácie navyše oslabujú kontinuitu kontrol a podkopávajú dôslednosť spracovania žiadostí. Fluktuácia zamestnancov a nedostatočná profesionalizácia niektorých kontrolných mechanizmov vytvárajú ďalšie riziká pre spravodlivé a transparentné rozhodovanie. Proces posudzovania nenávratných finančných príspevkov je poznačený oneskoreniami, nejasnosťou podmienok a nerovnomerným sankcionovaním pochybení žiadateľov, čo zvyšuje administratívnu záťaž a vyvoláva pochybnosti o rovnakom prístupe ku všetkým subjektom. Administratívne finančné kontroly odhalili absenciu jasného, automatizovaného a transparentného systému prideľovania kontrolórov/vyhodnocovateľov, čo ponecháva priestor na subjektívne rozhodovanie a možné ovplyvňovanie kontrol. Pri finančných kontrolách na mieste sa objavujú prípady porušovania základných princípov, ako je rotácia kontrolórov či riadne poverenie a vyváženie kompetencií supervízorov voči kontrolórom, čím sa vytvára priestor pre korupčné praktiky.

Hoci PPA v reakcii na kritiku podniká kroky na zlepšenie elektronickej podpory a snaží sa zvýšiť transparentnosť procesov, tieto zmeny musia byť dôsledné a udržateľné. Ak agentúra nepreukáže dostatočnú vôľu na pokračovanie reforiem, reálne hrozí narastanie nedôvery verejnosti a posilnenie negatívneho vnímania zo strany kontrolných inštitúcií, verejnosti a žiadateľov. Udržanie akreditácie a zabezpečenie stability financovania závisí od dôsledného presadzovania pravidiel, kontinuálneho hodnotenia rizík a profesionalizácie personálneho obsadenia. Len tak môže PPA efektívne plniť svoju úlohu a garantovať transparentné a spravodlivé rozdeľovanie podpôr, ktoré posilní konkurencieschopnosť slovenského poľnohospodárstva na medzinárodnom trhu.

## Reakcia kontrolovaného subjektu

Z vykonanej kontroly bol vypracovaný protokol o výsledku kontroly s 31 kontrolnými zisteniami. Kontrolovaný subjekt vzniesol námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení voči 2 kontrolným zisteniam. Námietky sa týkali v prvom prípade vloženia slova „možný rozdielny prístup...“ do formulácie zistenia pri identifikovanom rozdielnom prístupe pri udeľovaní sankcii prijímateľom zo strany PPA v rámci kontrolovanej výzvy, čím by sa zmenila z pohľadu NKÚ SR sémantika zistenia a vniesol by sa do zistenia prvok relativity. V druhom prípade išlo o zistenie, že v procesoch kontroly overovania konfliktu záujmov pri priradovaní zamestnancov na výkon AFK a ich samotného prideľovania ku konkrétnym projektom, má PPA zavedené manuálne postupy, ktoré však neumožňujú automatizovanú a systematickú realizáciu. Pri tomto zistení PPA namietala dostatočnosť aktuálne nastavených procesov. Na základe preskúmania námietok bol kontrolovanému subjektu predložený dokument Oznámenie výsledku preverenia námietok, so záverom, že obe námietky boli vyhodnotené ako neopodstatnené (neakceptovateľné zrelativizovanie zistenia sémantickou zmenou v prvom prípade a pretrvávajúcej závislosti kľúčových kontrolných procesov od subjektívnych rozhodnutí v druhom prípade) a vzhľadom na to, že neboli predložené žiadne nové informácie oprávňujúce zmenu zistenia, zostávajú kontrolné zistenia v platnosti v plnom rozsahu. Kontrolovaný subjekt sa zaviazal prijať na odstránenie zistených nedostatkov opatrenia, ktorých plnenie bude NKÚ SR v rámci svojej činnosti monitorovať. V čase prerokovania Protokolu o výsledku kontroly, GR PPA informoval o už 19tich prijatých a implementovaných opatreniach k odstráneniu zistení.

## Kontakt

### Najvyšší kontrolný úrad SR

Priemyselná 2  
824 73 Bratislava 26  
☎ +421 250 114 911  
✉ [info@nku.gov.sk](mailto:info@nku.gov.sk)

### Pôdohospodárska platobná agentúra

Hraničná 12  
815 26 Bratislava  
☎ +421 918 612 429  
✉ [info@apa.sk](mailto:info@apa.sk)

## Zoznam použitých skratiek

|                |                                                                                                                                       |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AGIS           | Agrárny informačný systém                                                                                                             |
| AFK            | Administratívna finančná kontrola                                                                                                     |
| API            | Rozhranie pre programovanie aplikácií                                                                                                 |
| AUDIT TRAIL    | Sekvenčný záznam s podrobnosťami o histórii a udalostiach súvisiacich s konkrétnou transakciou alebo záznamom                         |
| DG AGRI        | Generálne riaditeľstvo pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka (Directorate-General for Agriculture and Rural Development)             |
| DNK 907/2014   | Delegované nariadenie Komisie (EÚ) č. 907/2014                                                                                        |
| EDA            | Európsky dvor audítorov                                                                                                               |
| EFRR           | Európsky fond regionálneho rozvoja                                                                                                    |
| EK             | Európska komisia                                                                                                                      |
| EPFRV          | Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka                                                                                     |
| EŠIF           | Európske štrukturálne a investičné fondy                                                                                              |
| EÚ             | Európska únia                                                                                                                         |
| FABASOFT       | Softvérové riešenie, ktoré umožňuje bezpečnú elektronickú správu, archiváciu a audit dokumentov a úradných spisov v rámci organizácie |
| FKNM           | Finančná kontrola na mieste                                                                                                           |
| ISO 37001:2016 | Medzinárodná norma pre systémy manažérstva proti korupcii                                                                             |
| KS             | Kontrolná skupina                                                                                                                     |
| MIRRI SR       | Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky                                                   |
| MMF            | Medzinárodný menový fond                                                                                                              |
| MPRV SR        | Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky                                                                  |
| NFP            | Nenávratný finančný príspevok                                                                                                         |
| NKÚ SR         | Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky                                                                                          |

|        |                                                            |
|--------|------------------------------------------------------------|
| OECD   | Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj            |
| OKnMPP | Odbor kontroly na mieste projektových podpôr               |
| PPA    | Pôdohospodárska platobná agentúra                          |
| PRV    | Program rozvoja vidieka                                    |
| RO     | Riadiaci orgán (prípadne „riaditeľ odboru“ podľa kontextu) |
| SR     | Slovenská republika                                        |
| ŽoNFP  | Žiadosť o nenávratný finančný príspevok                    |
| ŽoP    | Žiadosť o platbu                                           |

## Zoznam tabuliek, grafov a obrázkov

Graf č. 1: Model prognózy fluktuácie zamestnancov PPA od roku 2020

Graf č. 2: Lehoty pre proces spracovanie ŽoNFP v zmysle SR

## Príloha

Východiskovými dokumentmi, ktoré tvoria základ politiky „Boja proti korupcii“ a jej realizácie, boli pre účely preverenia:

- Protikorupčná politika Slovenskej republiky na roky 2019 – 2023 je základným dokumentom, ktorý stanovuje hlavné ciele a priority v boji proti korupcii na národnej úrovni.
- Metodické odporúčanie na riadenie korupčných rizík, vypracované Úradom vlády SR, priamo vychádza z tejto politiky a poskytuje konkrétne návody a postupy, ako tieto ciele dosiahnuť v praxi.

Tie boli posudzované ako zdroje kritérií.

Korupčné riziká v procesoch prideľovania finančných prostriedkov sú vysoké kvôli veľkým sumám peňazí a komplexnosti rozhodovacích postupov. Orgány, ako PPA, sú preto zvlášť povinné:

1. identifikovať korupčné riziká – mapovať všetky procesy a určiť rizikové miesta;
2. analyzovať a vyhodnocovať riziká – určiť pravdepodobnosť a možné dôsledky rizík;
3. riadiť riziká – implementovať opatrenia na minimalizáciu a odstránenie rizík;
4. monitorovať opatrenia – sústavne sledovať a hodnotiť účinnosť opatrení.

Riadenie protikorupčných rizík je nosná súčasť protikorupčného systému a musí byť nastavená čo najefektívnejšie a so zreteľom na špecifiká svojej oblasti pôsobnosti. Neefektívne riadenie korupčných rizík môže viesť

- k strate dôvery verejnosti v štátne inštitúcie – ak verejnosť vníma, že finančné prostriedky sú prideľované nespravodlivo alebo korupčne, dôvera v inštitúcie klesá;
- K mrhaniu verejnými zdrojmi – korupcia vedie k neefektívnemu využívaniu finančných prostriedkov, čo má negatívny dopad na rozvojové projekty a verejné služby;
- K demoralizácii zamestnancov – korupčné prostredie znižuje morálku a motiváciu zamestnancov, ktorí sa cítia nespravodlivo ohodnotení a nedocenení;
- K vytváraniu podmienok pre systémovú korupciu – nedostatočné opatrenia vedú k šíreniu korupčných schém, ktoré sú ťažko odstrániteľné a majú dlhodobé negatívne dôsledky.

Je potrebné spresniť, že na rozdiel od iných rizík je osobitosťou korupčného rizika vždy prítomnosť úmyslu a nie náhody.

Pri posudzovaní korupčných rizík sme postupovali v zmysle MO s dvoma faktormi a prevereníem podmienok pre ich možné naplnenie.

### 1. Príležitosť realizovať korupciu a vhodnosti podmienok pre jej vznik napr.:

- existencia medzier v systéme a postupoch organizácie pre vznik korupcie,
- nedostatočne jasné a pevné pravidlá etického správania vo VPP organizácie,
- používané postupy a procesy sú netransparentné alebo nie jasne stanovené,
- v organizácii nie je dotvorená kultúra,
- tolerovanie foriem korupcie organizáciou,
- nízka úroveň odbornosti relevantných zamestnancov,
- organizácia nemá stanovené pravidlá transparentnosti komunikácie zamestnancov s osobami z prostredia mimo organizácie,
- potenciálny páchatel' korupcie vníma kontrolné mechanizmy v organizácii ako slabé alebo nedostatočné,
- vyvoditeľná zodpovednosť sa uplatňuje nekonzistentne,
- ochrana oznamovateľov je nedostatočná,
- osoby, ktoré vykonávajú kontrolu, dohľad alebo hodnotenie, alebo sú zodpovedné za dodržiavanie normatívnych predpisov, sú nedostatočne odborne pripravené so zreteľom na odhaľovanie korupcie a prípadne ich konanie je zároveň v rozpore s etickými normami.

## 2. Motívom dopustiť sa korupcie, resp. korupčného správania je

- nedostatočne realizovaný výber zamestnanca pri prijatí do pracovného pomeru,
- osobné subjektívne dôvody správania, ako napr. slabá osobná integrita, resp. prispôsobenie sa prostrediu s toleranciou korupcie alebo objektívnejšie dôvody ako napr. zdravotná stav, neisté pracovné prostredie, resp. udržanie práce, ohrozenie kariérneho postupu, silná konkurencia alebo „súťažné“ prostredie v práci,
- nedostatočné finančné ohodnotenie, t. j. očakávanie finančného, materiálneho alebo iného prospechu a pod.

## Z hľadiska zdroja vzniku rizika sme sa zamerali prednostne na „interné“ korupčné riziká a to:

- nedostatočná odbornosť zamestnancov,
- neetické spôsoby interakcie v rámci organizácie,
- neúčinné presadzovanie etického správania sa zamestnancov,
- neúčinná protikorupčná stratégia,
- spôsob riadenia útvarov, ktorý umožňuje vznik priestoru a príležitosti a podmienok na korupciu,
- nedostatočná kvalita vnútorného kontrolného systému,
- nekvalitná personálna politika,
- tolerovanie konfliktu záujmov,
- tolerovanie zneužívania právomoci,
- neexistencia pravidiel oznamovania a porušenia normatívnych a iných predpisov,
- nízke finančné ohodnotenie zamestnancov, vydávajúcich rozhodnutia, povolenia a sankcie.

Výskyt, resp. priestor na vznik korupčných rizík bol v rámci interných príčin v intenciách realizovanej kontroly rozdelený na 4 najrizikovejšie oblasti, resp. oblasti s vysokým súčasným alebo minulým výskytom korupčného správania.

Vybrané preverené procesy (Prideľovanie a spracovanie ŽoNFP, Spracovanie ŽoP, Finančné kontroly na mieste, Protikorupčné opatrenia realizované PPA) možno, na účely tejto kontroly, transponovať do všeobecných oblastí stanovených v zmysle MO ako nositeľ rizika. Riziká, resp. v oblasti v ktorých sa riziko kontrolou potvrdilo, sú vyznačené tučným písmom.

## 1. Procesy (organizácia, postupy)

- a) neexistencia protikorupčnej politiky;
- b) **vysoká tolerancia korupcie (nízka etická kultúra organizácie - chýbajúca kultúra verejnej integrity);**
- c) **vytváranie podmienok a príležitostí na korupciu;**
- d) **formalistické presadzovanie dodržiavania etického kódexu a kódexu správania;**
- e) neexistencia pravidiel, ako sa má zamestnanec správať, keď je vystavený situácii, ktorá môže obsahovať náznaky korupcie;
- f) **neexistencia pravidiel na zabránenie vzniku korupčných schém;**
- g) **nejasne stanovené zodpovednosti a kompetencie;**
- h) nejasné postupy a procesy s dosahom na rozpočet (stanovenie položiek, oblastí, odborov);
- i) **chýbajúca otvorenosť v komunikácii medzi jednotlivými zložkami riadenia a výkonnými zamestnancami;**
- j) zatajovanie informácií bez opory v zákone je bežnou praxou;
- k) **zverejňovanie neúplných alebo veľmi všeobecných, nejasných informácií;**
- l) **nedostatočná praktická príprava zamestnancov v oblasti protikorupčnej prevencie;**

- m) **široké využívanie rozhodovania na základe vlastnej úvahy;**
- n) **nedostatočná transparentnosť procesov a postupov;**
- o) **zlyhanie kontrolných procesov, neúplné kontrolné postupy;**
- p) **vyhýbanie sa použitiu zásady „štyroch očí“ pri kontrole procesov a postupov;**
- q) obmedzená verejná kontrola spôsobená slabou alebo nulovou otvorenosťou organizácie;
- r) **nedodržiavanie termínov na vydanie rozhodnutí alebo vydávanie rozhodnutí spravidla na konci lehoty;**
- s) preskupovanie pracovníkov medzi rezortmi alebo v rámci jedného rezortného orgánu bez toho, aby sa zachovala „inštitucionálna pamäť“ týkajúca sa korupčných rizík;
- t) alibizmus v organizácii pri plnení úloh, prípadne v konaniach (súvisí aj s medzerami v predpisoch);
- u) **administratívne preťažovanie (úmyselné alebo neúmyselné) zamestnancov a z toho vyplývajúce chyby v pracovných postupoch a kontrolách;**
- v) chýbajúca alebo nedostatočná ochrana oznamovateľov porušenia právnych a iných predpisov;
- w) zamestnanecko-právne problémy (porušenie zamestnaneckých zmlúv, zákonníka práce, šikanovanie, mobbing, bossing);
- x) chýbajúci zoznam charakteristík odvetných postihov;
- y) **vykonávanie príkazov bez možnosti konzultácie v prípade nejasností.**

## 2. Ľudský faktor

- protiprávne konanie zamestnancov (korupcia, falšovanie, krádež, podvody, vydieranie, sprenevera, rozširovanie informácií poškodzujúcich dobré meno, únik dôverných informácií a ich nedovolené používanie);
- **nízka miera obozretnosti pri vzniku alebo existencii korupčného rizika;**
- **chýbajúci „tón zhora“ (príkladné protikorupčné správanie) u najvyšších predstaviteľov rezortného orgánu;**
- **priestupky zamestnancov (nedodržanie pracovných predpisov);**
- neúmyselné konanie zamestnancov (chyby pri zadávaní údajov)
- vytváranie zaužíwanej nenáležitej tolerancie chybného konania;
- lojálnosť chybné chápaná ako povinnosť zdržať sa oznámenia porušenia predpisov;
- nedodržiavanie etického kódexu a kódexu správania;
- **nedostatočne kvalifikovaný personál, nedostatočné ovládanie procesov a postupov;**
- porušenie povinností pri nakladaní s dôvernými informáciami („obchodovanie“ s informáciami);
- svojvoľné vytváranie pravidiel, ktoré nemajú oporu v zákone.

## 3. IT systémy

- zlyhanie alebo chyby systémov a infraštruktúry (HW, SW, telekomunikačné a iné siete, kamerový systém);
- **nedostatočná kapacita systémov;**
- narušenie bezpečnosti IT systémov;
- neoprávnený vstup do IT systému;
- **nedostatočné pravidlá na prístup osôb do IT systémov.**