



Polskie kredyty eksportowe a wymagania Rekomendacji OECD i Konwencji z Aarhus

Jacek Engel, Marta Wiśniewska

Fundacja Greenmind na zlecenie CEE Banwatch Network

Publikacja wykonana w ramach projektu „Monitoring of the Polish ECA’s compliance with Aarhus Convention and OECD Common Approaches”, na podstawie umowy grantowej 666-16
Zlecający: CEE Bankwatch Network
Wykonawca: Fundacja Greenmind



Koordynatorki projektu:

Aleksandra Antonowicz-Cyglicka – Polska Zielona Sieć/CEE Bankwatch Network

Marta Wiśniewska – Fundacja Greenmind

© Fundacja Greenmind/CEE Bankwatch Network, 2017

Zalecany sposób cytowania:

Engel J., Wiśniewska M. 2017. Polskie kredyty eksportowe a wymagania Rekomendacji OECD

i Konwencji z Aarhus. CEE Bankwatch Network/Polska Zielona Sieć/Fundacja Greenmind, Słońsk-Warszawa.



Niniejszy raport został opracowany dzięki finansowemu wsparciu Unii Europejskiej.

Za jego treść odpowiada wyłącznie CEE Bankwatch Network.

Nie odzwierciedla ona oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.

This report has been produced with the financial assistance of the European Union.

The content of this report is the sole responsibility of CEE Bankwatch Network

and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the European Union.

Spis treści

1. Wprowadzenie	4
1.1 Cel monitoringu	4
1.2 Metodyka	5
2. Tło: ECA w Polsce	7
2.1 ECA w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz w Unii Europejskiej	7
2.2 Polskie ECA wg krajowych uwarunkowań organizacyjno-prawnych	8
3. Dostęp do informacji o działalności ECA	12
3.1 Informacje dostępne w BIP i na stronach www	12
3.2 Informacje udostępniane i nieudostępniane w odpowiedzi na wniosek	14
3.2.1 Losy wniosków składanych przez Fundację Greenmind	14
3.2.2 Losy wniosków składanych przez Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć (PZS)	16
4. Polskie ECA a Common Approaches OECD	17
5. Standardy środowiskowe polskich ECA a wymogi Konwencji z Aarhus	25
6. Polskie ECA a standardy UE wynikającego z Rozporządzenia 1233/2011	27
6.1. Polskie ECA a obowiązki sprawozdawcze w związku z Rozporządzeniem 1233/2011	26
6.2. Efektywność mechanizmów kontrolnych UE	27
7. Podsumowanie i wnioski z monitoringu	30
8. Rekomendacje	32

1. Wprowadzenie

Niniejszy raport został przygotowany dla Związku Stowarzyszeń „Polska Zielona Sieć” (członka CEE Bankwatch Network) w ramach projektu „Monitoring of the Polish ECAs’ compliance with Aarhus Convention and OECD Common Approaches” i wpisuje się w pan-europejską kampanię *Financing development and developing finance for EYD2015*¹, dofinansowaną ze środków Unii Europejskiej².

Ta trzyletnia, prowadzona w latach 2015-2017, kampania promować ma zgodność europejskich inwestycji w krajach rozwijających się z Celami Zrównoważonego Rozwoju ONZ³, jak i politykami UE ukierunkowanymi na zrównoważony wzrost i ograniczanie ubóstwa. Działania w ramach jej podejmowane mają m.in.: doprowadzić do wzrostu świadomości obywateli UE, przedstawicieli mediów i polityków na temat roli i oddziaływania europejskich publicznych i prywatnych przedsięwzięć na redukcję ubóstwa w krajach rozwijających się, przyczynić się do zmian w politykach i praktykach na poziomie instytucjonalno-strukturalnym.

Monitoring działań agencji kredytów eksportowych (ECA⁴) w Polsce, wraz z niniejszym raportem omawiającym jego wyniki, wychodzi naprzeciw powyższemu celowi. Jest krokiem w drodze do reformy funkcjonowania agencji kredytów eksportowych – ku większej przejrzystości i odpowiedzialności, pełnemu przestrzeganiu standardów środowiskowych i praw człowieka.

1.1 Cel monitoringu

Celem prowadzonego na potrzeby niniejszego raportu monitoringu było rozpoznanie teoretycznych ram i praktycznych zasad funkcjonowania w Polsce programów promowania kredytów eksportowych, oficjalnie wspieranych przez Rząd RP, a więc angażujących, w różny sposób, środki publiczne w realizację przedsięwzięć prywatnych inwestorów poza granicami kraju, głównie w krajach rozwijających się.

Kontrolowano przede wszystkim zgodność procedur stosowanych przez krajową ECA - Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółka Akcyjna (KUKE S.A.) z wybranymi, kluczowymi aspektami środowiskowo-społecznymi dokumentu Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence⁵ (Common Approaches, CA) tj. art. 5-8, 10-11, 13-14, 16-19, 28, 31-37, 39-41. Dodatkowo, analizowano jej działalność pod kątem zgodności z adekwatnymi do charakteru działalności ECA, postanowieniami Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących

.....

¹ EYD2015 – Europejski Rok na rzecz Rozwoju, <https://europa.eu/eyd2015/pl>

² EU-DEAR-framework: Non-State Actors and Local Authorities in Development raising public awareness of development issues and promoting development

³ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

⁴ choć w niektórych polskojęzycznych publikacjach pojawia się skrót AKE, w raporcie będzie używany – bardziej popularny – skrót pochodzący z języka angielskiego, od: credit export agencies

⁵ pol.: Rekomendacje w sprawie wspólnego podejścia przy analizie środowiskowej i społecznej w kontekście oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych (np. za uchwałą Nr 20/2016 Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych); [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/ECG\(2016\)3&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/ECG(2016)3&doclanguage=en)

środowiska⁶ (Konwencja z Aarhus). KUKE S.A. jest bowiem zgodnie z Uchwałą Nr 20/2016 Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych zobowiązana do „stosowania procedury środowiskowej i społecznej w ramach gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń kontraktów eksportowych i kredytów eksportowych z okresem spłaty dwa i więcej lat”. Należy w tym miejscu wyjaśnić, w odniesieniu do stosowania Common Approaches przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), że wszystkie kredyty eksportowe udzielane przez BGK w ramach rządowego programu „Finansowe Wspieranie Eksportu” oraz Programu Dopłat do Oprocentowania Kredytów Eksportowych muszą być ubezpieczone w KUKE S.A. w ramach gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych. W związku z tym, wszystkie kredyty eksportowe (ta zasada dotyczy kredytów eksportowych o okresie spłaty dwa lata i więcej z wyłączeniem eksportu sprzętu wojskowego i produktów rolnych) udzielane przez BGK w ramach tych dwóch programów przechodzą procedurę KUKE S.A. wychodzącą naprzeciw Common Approaches.

Ważnym elementem badania była próba rozpoznania relacji prawno-kompetencyjnych pomiędzy Ministerstwem Finansów a Ministerstwem Rozwoju (w związku ze zmianami legislacyjnym jakie zaszły m.in. w roku 2016), roli Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych.

Analizie poddano także mechanizmy unijne mające potencjał, by zapewnić zgodną ze standardami UE – w zakresie transparentności, przestrzegania praw człowieka, dbałości o środowisko i lokalne społeczności – działalność państw członkowskich w zakresie kredytów eksportowych tj. funkcjonowanie w praktyce Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1233/2011 z dnia 16 listopada 2011 roku.

1.2 Metodyka

Monitoring dotyczył działalności oficjalnie wspieranej krajowej agencji kredytów eksportowych KUKE S.A. – jedyne ubezpieczyciela mającego prawo oferowania ubezpieczeń eksportowych gwarantowanych przez Skarb Państwa zapewniających bezpieczeństwo na rynkach podwyższonego ryzyka, dla długoterminowych projektów eksportowych o charakterze inwestycyjnym (finansowanym kredytem o okresie spłaty 2 i więcej lat). Badanie zgodności stosowanych przez KUKE S.A. procedur i zgodności praktyk z Common Approaches i Konwencją z Aarhus (patrz rozdziały 4 i 5) oparto o informacje pozyskane ze strony internetowej tej instytucji⁷, przysłane przez KUKE S.A. odpowiedzi na pisemne wnioski o dostęp do informacji publicznej oraz uzyskane podczas roboczego spotkania z Biurem Produktów Długo i Średnioterminowych KUKE S.A. w dniu 29 marca 2017 roku i w ramach późniejszej korespondencji z przedstawicielami Biura⁸.

Na potrzeby niniejszego raportu pozyskiwano również, lub próbowano pozyskać (patrz rozdział 3), informacje dotyczące funkcjonowania ECA w Polsce, analizując oficjalne strony internetowe i kierując wnioski o dostęp do informacji publicznej do Prezesa Rady Ministrów, Ministra Finansów i Ministra Rozwoju. Podobną procedurę zastosowano przy badaniu Banku Gospodarstwa Krajowego.

Wszystkie wnioski o informację składano w trybie Ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (UDIP)⁹.

W części poświęconej dostępowi do informacji dotyczącej działalności ECA wykorzystano również dobrze

.....
⁶ <http://greenmind.pl/wp-content/uploads/2014/11/D20030706.pdf>

⁷ <http://www.kuke.com.pl>

⁸ autorzy raportu pragną serdecznie podziękować pani dyrektor dr Annie Pawlak i zespołowi Biura za pomoc w zrozumieniu architektury oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych w Polsce oraz udzielenie informacji o funkcjonowaniu KUKE S.A. (z zachowaniem tajemnicy ubezpieczenia)

⁹ Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198

udokumentowane wcześniejsze doświadczenia dotyczące prób dostępu do informacji publicznej tj. losy wniosków skierowanych przez Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć do KUKE S.A. i Ministerstwa Finansów.

Dodatkowo, przeanalizowano (patrz rozdział 6) istniejące Roczne przeglądy dokonywane przez Komisję rocznych sprawozdań z działalności państw członkowskich w sprawie kredytów eksportowych w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 1233/2011 oraz dostępne roczne sprawozdania państw członkowskich w formie list kontrolnych (ang. checklist for reporting according to Regulation (EU) 1233/2011).

2. Tło: ECA w Polsce

2.1 ECA w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz w Unii Europejskiej

Agencje kredytów eksportowych i te ubezpieczające inwestycje, powszechnie znane jako ECA, to agencje publiczne, które zapewniają pożyczki wspierane przez rząd, gwarancje, kredyty i ubezpieczenia działalności ich krajowych prywatnych przedsiębiorców. ECA ułatwiają im prowadzenie działalności za granicą, szczególnie w finansowo i politycznie ryzykownych rynkach krajów rozwijających się. Wsparcie może przybierać formę „oficjalnego wsparcia finansowego”, takiego jak bezpośrednie kredyty dla zagranicznych nabywców, refinansowanie lub oprocentowanie, czy też „czystej ochrony ubezpieczeniowej”, takiej jak ubezpieczenie kredytów eksportowych lub gwarancja kredytów udzielanych na zasadach komercyjnych przez prywatne instytucje finansowe. ECA mogą być instytucjami rządowymi lub prywatnymi działającymi w imieniu rządów.

ECA stały się w ostatnich latach największym źródłem oficjalnego wsparcia finansowego dla krajów rozwijających się. W 2007 roku finansowały one około 10% handlu światowego, zapewniały około 1,4 bln USD w transakcjach i inwestycjach. Udzielane przez nie pożyczki mają nadal wyższe oprocentowanie niż pożyczki z Banku Światowego czy Międzynarodowego Funduszu Walutowego. ECA stały się więc największymi oficjalnymi wierzycielami w krajach rozwijających się. Dług tych krajów wobec ECA stanowi największy komponent ich długu publicznego: według niektórych analiz jest to 30-40% łącznego oficjalnego długu sektora publicznego.

OECD ma długą tradycję tworzenia standardów w zakresie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych, pochodzącą z lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku. Prace w tym zakresie umożliwia funkcjonowanie Wydziału ds. Kredytów Eksportowych w Dyrekcji Eksportu w Dyrekcji ds. Handlu i Rolnictwa tej instytucji. OECD zapewnia forum do wymiany informacji o systemach kredytów eksportowych i działalności gospodarczej jej członków¹⁰ oraz do omawiania i koordynowania krajowych polityk w zakresie kredytów eksportowych związanych z kwestiami dobrego zarządzania, takich jak środki zapobiegające korupcji, dbałość o kwestie społeczne i środowiskowe oraz zrównoważone kredytowanie w krajach o niskim dochodzie tzw. sustainable lending. OECD jest również forum dla zapewnienia, rozwijania i monitorowania warunków finansowych dla kredytów eksportowych, które są zawarte w Porozumieniu w sprawie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych. Nakreślone w Porozumieniu ramy definiują najbardziej korzystne warunki do zaoferowania w oficjalnie wspieranych kredytach eksportowych.

Unia Europejska jest stroną Porozumienia w sprawie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych, zawartego w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Porozumienie to reguluje warunki finansowe, jakie ECA mogą oferować w celu zapewnienia równych warunków konkurencji w dziedzinie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych. Uczestnicy Porozumienia i państwa członkowskie Unii Europejskiej ujawniają niektóre informacje dotyczące kredytów eksportowych, zgodnie z zasadami przejrzystości OECD i Unii Europejskiej, tak aby zapewnić równe warunki konkurencji uczestnikom Porozumienia i państwom członkowskim. Środki dotyczące przejrzystości i sprawozdawczości określone zostały w załączniku I Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1233/2011 z dnia 16 listopada 2011 roku w sprawie zastosowania niektórych wytycznych w dziedzinie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych.

.....
¹⁰ Polska przystąpiła do OECD w roku 1996

Przyjęcie Rozporządzenia poprzedził przegląd ram legislacyjnych Porozumienia w sprawie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych, negocjowanych w ramach Grupy ds. Kredytów Eksportowych OECD. Celem przeglądu było właśnie przeniesienie zapisów Porozumienia na grunt prawa UE. Miało to zapewnić ECA działającym w państwach członkowskich UE mechanizmy prawne gwarantujące, że ich operacje nie będą kwestionowane w ramach mechanizmu rozstrzygania sporów przez Światową Organizację Handlu. Przegląd stworzył też możliwość zastosowania art. 208 Traktatu Lizbońskiego, który stanowi, że głównym celem polityki Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju jest zmniejszenie i likwidacja ubóstwa, i że należy brać pod uwagę realizację tego celu przy wdrażaniu polityki unijnej mogącej oddziaływać na kraje rozwijające się.

W tym kontekście ECA są potencjalnie odpowiednimi instrumentami polityki publicznej, mogącymi przyczynić się do osiągania zewnętrznych celów Unii (zwłaszcza dotyczących likwidacji ubóstwa i zmiany klimatu), jednocześnie spełniając wymóg spójności całego obszaru działań zewnętrznych UE. ECA powinny być oceniane właśnie w świetle tych celów.

W Unii Europejskiej, ECA państw członkowskich mogą uczestniczyć, jak KUKA S.A., w pracach Grupy Roboczej ds. Kredytów Eksportowych (Grupa CWG), powołanej Decyzją Rady UE w 1960 roku. Do głównych zadań Grupy CWG należy harmonizowanie warunków udzielania i ubezpieczania kredytów eksportowych w Państwach Członkowskich UE, a także wspieranie wymiany informacji w tej dziedzinie oraz rozwiązywanie konkretnych problemów w drodze konsultacji. Spotkania Grupy CWG stanowią również istotne forum dla koordynowania stanowiska UE prezentowanego w organizacjach międzynarodowych.

Większość krajów uprzemysłowionych posiada co najmniej jedną ECA. Do Grupy ds. Kredytów Eksportowych OECD wchodzi 32 ECA z 32 krajów¹¹, z czego 21 to kraje członkowskie Unii Europejskiej: Austria, Belgia, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy, Łotwa, Luksemburg, Holandia, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja, Wlk. Brytania.

2.2 Polskie ECA wg krajowych uwarunkowań organizacyjno-prawnych

Opisany poniżej stan prawny dotyczy okresu po 1 czerwca 2017 r. Zdaniem autorów, warunki OECD dotyczące ECA określone w OECD Common Approaches spełniają w Polsce Korporacja Kredytów Eksportowych Spółka Akcyjna (KUKA) oraz Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), co wynika z prowadzonej przez nie działalności. Jednakże z odpowiedzi na pytania Fundacji udzielonej przez Ministra Rozwoju wynika, że jedynym polskim ECA jest KUKA. Również BGK w odpowiedzi na pytania o procedury wdrażające „Common Approaches” odpowiedział, że nie spełnia kryteriów ECA.

KUKA jest spółką akcyjną, w której udziały wynoszą¹²:

63,31% - Skarb Państwa (reprezentowany przez Ministra Rozwoju i Finansów, wcześniej – Ministra Rozwoju)

36,69% - Bank Gospodarstwa Krajowego.

Jak wynika z powyższych udziałów KUKA w 100% jest firmą państwową, jednakże nie jest organem administracji publicznej. Nadzór nad nią (wykonywanie zadań i uprawnień Ministra) należy do Ministra Rozwoju i Finansów (wcześniej- Ministra Rozwoju). Do kwietnia 2017 r. nadzór sprawował Departament

¹¹ <http://www.oecd.org/tad/xcred/eca.htm>

¹² <http://www.kuka.com.pl/biuletyn-informacji-publicznej/struktura-wlasnosci/>

Polityki Eksportowej Ministerstwa Rozwoju¹³. Po zmianie struktury ministerstwa i likwidacji Departamentu Polityki Eksportowej (Zarządzenie MRiF zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju) ze stron resortów i ich BIP nie można uzyskać informacji, która komórka sprawuje nadzór obecnie. W zadaniach Departamentu Współpracy Międzynarodowej możemy znaleźć jedynie informację, że departament odpowiada m.in. za „współpracę z organizacjami i instytucjami działającymi w obszarze promocji eksportu, w tym organami UE, Polskim Funduszem Rozwoju S.A., Korporacją Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A., Bankiem Gospodarstwa Krajowego i Polską Agencją Inwestycji i Handlu S.A.”¹⁴

Działalność KUKKE dotyczącą gwarantowanych przez Państwo kredytów eksportowych reguluje ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych (dalej: „ustawa o ubezpieczeniach eksportowych”). Ustawa powierza spółce działalność w zakresie ubezpieczeń eksportowych (art. 5 ust. 1), ale jednocześnie w art. 5 ust. 2 czytamy, że „Korporacja prowadzi działalność, o której mowa w ust. 1, i udziela gwarancji ubezpieczeniowych w imieniu własnym.”

Zgodnie z art. 7 ustawy o ubezpieczeniach eksportowych szczegółowe zasady funkcjonowania w KUKKE w zakresie gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych oraz gwarancji ubezpieczeniowych określa Komitet Polityki Ubezpieczeń Eksportowych (KPUE), który ponadto m.in. opiniuje wnioski o ubezpieczenie eksportowe oraz zlecenia udzielenia gwarancji ubezpieczeniowych.

Implementacja Common Approaches do działalności KUKKE nastąpiło *Uchwałą Nr 20/2016 Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych z dnia 29 lipca 2016 r. w sprawie szczegółowych zasad działalności Korporacji Kredytów Eksportowych Spółka Akcyjna w zakresie procedury środowiskowej i społecznej*, dalej zwanej „uchwałą KPUE”.

KUKKE świadczy również usługi ubezpieczeniowe na zasadach komercyjnych, regulowane ustawą z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej.

W opisanej powyżej sytuacji KUKKE S.A., choć w 100% należy do Skarbu Państwa, nie może być traktowana jako „władza publiczna” w rozumieniu art. 2 ust. 2 Konwencji z Aarhus, czy art. 3 ust. 1 pkt 15a Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (ustawa ooś), która władzę publiczną definiuje jako „Sejm, Senat, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, organy administracji, sądy, trybunały oraz organy kontroli państwowej i ochrony prawa”. Wydaje się więc, że w stosunku do KUKKE S.A. w zakresie udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, nie mogą być stosowane zapisy ustawy ooś, jak do organów państwowych i samorządowych, mających status „władzy publicznej”. Nie ma natomiast wątpliwości, że KUKKE S.A. podlega Ustawie o dostępie do informacji publicznej (vide Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 31 stycznia 2017 roku¹⁵).

BGK jest bankiem państwowym, którego funkcjonowanie regulują Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 16 września 2016 r. w sprawie nadania statutu Bankowi Gospodarstwa Krajowego. Zgodnie z dostępnymi informacjami strategicznym zadaniem BGK jest wsparcie rozwoju polskich przedsiębiorstw na arenie międzynarodowej m.in. w ramach Rządowego Programu Wspierania Eksportu¹⁶. Na program ten składają się „Finansowe wspieranie eksportu”

.....
¹³ <https://www.mr.gov.pl/strony/ministerstwo/departament-polityki-eksportowej/>

¹⁴ (Uwaga autorów: wg informacji uzyskanych podczas spotkania roboczego 10-10-2017 nadzór merytoryczny nad KUKKE pełni Departament Inwestycji i Rozwoju). <https://www.mr.gov.pl/strony/ministerstwo/departament-wspolpracy-miedzynarodowej/> (8.07.2017)

¹⁵ <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Prezesa%20Zarz%C4%85du%20Korporacji%20Ubezpiecze%C5%84%20Kredyt%C3%B3w%20Eksportowych%20S.A.%20w%20sprawie%20nieudost%C4%99pniania%20informacji%20publicznej.pdf>

¹⁶ https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Przedsiębiorstwa/wsparcie_eksportu/Financial_Support_for_Polish_Companies_-_Export_and_Expansion.pdf

oraz „Program Dopłat do Oprocentowania Kredytów Eksportowych (Program DOKE)”. Wg informacji na stronie www BGK, wszystkie kredyty udzielane w ramach pierwszego z ww. programów podlegają ubezpieczeniu w KUKÉ¹⁷. Potwierdza to pismo sygnowane w imieniu Ministra Rozwoju i Finansów, w którym napisano: „wszystkie kredyty eksportowe udzielane przez BGK w ramach rządowego programu „Finansowe Wspieranie Eksportu” oraz Programu Dopłat do Oprocentowania Kredytów Eksportowych muszą być ubezpieczone w KUKÉ S.A. w ramach gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych. W związku z tym, wszystkie kredyty eksportowe objęte rekomendacją (...), udzielane przez BGK w ramach tych dwóch programów, są zgodne z ww. Rekomendacją OECD.”

Zasady funkcjonowania Programu DOKE określa Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 roku o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych. Zgodnie z art. 3 ust 3 tej ustawy kredyt może zostać objęty umową DOKE pod warunkiem objęcia go ubezpieczeniem przez KUKÉ. Od tego wymogu jest jednak wyjątek, określony w art. 3 ust. 4: Komitet Polityki Ubezpieczeń Eksportowych może na wniosek BGK zezwolić na odstępstwo jeśli KUKÉ odmawia ubezpieczenia ze względu na wartość umowy eksportowej. Oznacza to, że poza wspomnianym wyjątkiem wsparcie eksportu udzielane przez BGK jest uwarunkowane ubezpieczeniem kredytów przez KUKÉ.

Pozyskiwanie informacji na temat polskich ECA było utrudnione z powodu zmian organizacyjno-prawnych, jakie nastąpiły na przełomie lat 2016-2017. Z dniem 31 marca 2017 roku zlikwidowano Ministerstwo Skarbu Państwa, a jego kompetencje przejęło kilka resortów. Ponadto kompetencje ministrów finansów i rozwoju zostały wcześniej połączone i obie funkcje pełni od września 2016 roku wicepremier, Minister Rozwoju i Finansów. Pomimo powołania wspólnego ministra, ministerstwa pozostały oddzielne, jak przed zmianami: Ministerstwo Rozwoju i Ministerstwo Finansów. Nastąpiły ponadto zmiany strukturalne programów wspierania eksportu, które są umiejscowione w BGK, choć bank ten nie ma statusu polskiej ECA.

Opisane zmiany doprowadziły do niepożądanych sytuacji dotyczących nadzoru. Zgodnie z art. 7a ustawy o ubezpieczeniach eksportowych, w skład KPUE wchodził sekretarze lub podsekretarze stanu reprezentujący:

- 1) ministra właściwego do spraw finansów publicznych,
- 2) ministra właściwego do spraw gospodarki,
- 3) ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa,
- 4) ministra właściwego do spraw rolnictwa,
- 5) ministra właściwego do spraw rynków rolnych,
- 6) ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Ten z pozoru pluralistyczny nadzór, ograniczał się do kwietnia 2017 r. tylko do 3 ministrów. Po opisanych powyżej zmianach w centralnej administracji publicznej, jakie nastąpiły w ostatnich kilku miesiącach, trzech pierwsi reprezentanci podlegają jednemu ministrowi (Rozwoju i Finansów). Dwaj następni - Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jeden - Ministrowi Spraw Zagranicznych. Minister Środowiska, odpowiedzialny w Polsce za wdrażanie Konwencji z Aarhus w ogóle nie jest w KPUE reprezentowany.

Po kolejnej zmianie - od końca kwietnia 2017 roku (zmiana nastąpiła w trakcie pisania niniejszego raportu) w Komitecie zasiada 2 reprezentantów MRF, 2- MRiRW, 1- MSZ i 1 przedstawiciel NBP. Minister Środowiska w dalszym ciągu nie jest reprezentowany.

Nie była to jedyna zmiana zasad funkcjonowania, nadzoru i informacji dotycząca polskiej ECA i organów

https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Przedsiębiorstwa/wsparcie_eksportu/Wsparcie_dzialalnosci_zagranicznej.pdf

¹⁷ <https://www.bgk.pl/przedsiębiorstwa/wsparcie-eksportu/program-rzadowy-finansowe-wspieranie-eksportu/>

ją nadzorujących. Podział kompetencji w kierownictwie Ministerstwa Finansów od lutego do czerwca 2017 roku zmieniał się co miesiąc¹⁸. W trakcie prac nad raportem zlikwidowano Departament Kredytów Eksportowych w Ministerstwie Rozwoju, a część jego kompetencji dotyczącej współpracy z KUKĘ S.A. przejął Departament Współpracy Międzynarodowej. Nie udało się ustalić, który departament pełni po zmianach nadzór właścicielski w imieniu Skarbu Państwa nad KUKĘ S.A.

Opisane powyżej zmiany znacząco utrudniają dotarcie do informacji dotyczącej funkcjonowania polskiej ECA i dysponowania przez nią środkami publicznymi przeznaczanymi na ubezpieczenia i gwarancje państwowe udzielane eksporterom, tym samym – znacząco utrudniają społeczną kontrolę wydatków budżetowych. Z punktu widzenia osób poszukujących informacji publicznej stan ten można określić jako „chaos informacyjny”. Bezpośrednie skutki tego chaosu są opisane szczegółowo w rozdziale następnym, w części dotyczącej korespondencji z poszczególnymi organami.

.....

¹⁸ <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/ministerstwo-finansow/struktura-organizacyjna/podporzadkowanie-departamentow-i-biur> (4.07.2017)

3. Dostęp do informacji o działalności ECA

3.1 Informacje dostępne w BIP i na stronach www

Założono, że informacje dotyczące polskich ECA dostępne będą na stronach Ministerstwa Rozwoju i Ministerstwa Finansów. Z tego względu w pierwszym rządzie przeprowadzono analizę informacji dostępnych na stronach tych resortów, jak również, na stronach BIP obu ministerstw. W dalszej kolejności przeanalizowano informacje dostępne na stronach www potencjalnych ECA: BGK i KUKI S.A. Poniżej prezentujemy wyniki tego badania.

Ministerstwo Rozwoju:

Po wejściu na stronę główną MR znajdujemy zakładkę „Ekspansje zagraniczne”¹⁹, ale tam nie ma jakichkolwiek informacji o ECA. Można oczekiwać, że taką informację znajdziemy w zakładce „Instytucje podległe”. Przekierowuje nas ona do strony BIP MR „Organy i jednostki podległe lub nadzorowane przez Ministra Rozwoju i Finansów”, ale również tam nie jest wymieniona KUKI S.A. Wśród departamentów (Ministerstwo>Departamenty i Biura²⁰), zgodnie z regulaminem MR zmienionym w kwietniu 2017 roku, nie jest wymieniany Departament Polityki Eksportowej, ale link do strony tego departamentu jest wciąż aktywny²¹.

Próba znalezienia jakichkolwiek informacji o polskiej ECA na stronie MR²² oraz BIP MR²³ poprzez użycie dostępnych tam wyszukiwarek (wpisywane słowa: „eca”, „ake”, kuki”, korporacja ubezpieczeń kredytów eksportowych”) zakończyła się niepowodzeniem.

Ministerstwo Finansów:

Strona MF jest jednocześnie stroną BIP MF. Poszukiwano na niej informacji o wspieraniu eksportu i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa. Na stronie głównej, w zakładce „Działalność” znajdują się m.in. zakładki „Poręczenia i gwarancje” oraz „Finansowe instrumenty wspierania eksportu”. Pierwszy link prowadzi do strony „Poręczenia i gwarancje udzielane przez Skarb Państwa, Bank Gospodarstwa Krajowego oraz niektóre osoby prawne” (4 strony), na której nie ma żadnej informacji o gwarantowanych przez Skarb

.....
¹⁹ <https://www.mr.gov.pl/strony/strategia-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju/podstawa-rozwoju-polskiej-gospodarki/ekspansja-zagraniczna/> (wszystkie dostępy w tym rozdziale potwierdzone 8.07.2017)

²⁰ <https://www.mr.gov.pl/strony/ministerstwo/departamenty-i-biura/>

²¹ <http://www.mr.gov.pl/strony/ministerstwo/departament-polityki-eksportowej/> (8.07.2017)

²² <http://www.mr.gov.pl/>

²³ <http://mr.bip.gov.pl/>

Państwa kredytach eksportowych, ani o ubezpieczeniach takich kredytów²⁴. Drugi link²⁵ prowadzi do podstrony „Odnośnik do informacji na temat wspierania eksportu”, skąd następuje przekierowanie do innego serwisu (www.finance.mf.gov.pl), a konkretnie – do pierwszej podstrony „Informacja podstawowa”, strony „Wspieranie eksportu”. Na stronie „Wspieranie eksportu²⁶” znajdują się następujące zakładki:

- Informacje podstawowe
- Zwalczanie przekupstwa w transakcjach międzynarodowych
- Kredyty rządowe
- Kredyty eksportowe
- Dopłaty do oprocentowania kredytów eksportowych
- Ubezpieczenia kredytów eksportowych

W zakładce „Ubezpieczenia kredytów eksportowych” znajdujemy informację o działalności KUKE S.A., jako polskiej ECA²⁷: „Oficjalne wsparcie kredytów i kontraktów eksportowych w formie ubezpieczeń i gwarancji prowadzone jest w Polsce przez Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (KUKE S.A.), która administruje systemem gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń i gwarancji eksportowych. Prowadzenie działalności w tym zakresie powierzono KUKE S.A. na mocy ustawy, z dnia 7 lipca 1994 roku, o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych (Dz.U. z 2017 poz. 826).” Jest tam też link do strony www.kuke.com.pl.

BGK:

BGK nie prowadzi BIP. Na stronie głównej BGK znajdujemy zakładkę „Finansowanie eksportu i ekspansji zagranicznej”, która prowadzi do strony „Program rządowy Finansowe Wspieranie Eksportu”. Jej zawartość omówiono wcześniej, w części rozdziału 2.2 dotyczącej BGK. Podsumowując informacje zawarte w tamtym rozdziale: wszystkie kredyty eksportowe udzielane przez BGK, są zgodne z Common Approaches, ponieważ są obowiązkowo ubezpieczane przez KUKE. Wyjątkiem jest przypadek, gdy w ramach Programu Dopłat do Oprocentowania Kredytów Eksportowych KUKE odmawia ubezpieczenia ze względu na wartość umowy eksportowej (art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych).

KUKE S.A.:

Informacja o KUKE S.A. jako polskiej ECA (łącznie z linkiem do strony [www](http://www.kuke.com.pl)) znajduje się na stronie OECD „Official Export Credits Agencies” zawierającej informacje o ECA w poszczególnych krajach²⁸. Link do strony KUKE prowadzi również ze strony www.finance.mf.gov.pl.

Strona KUKE zawiera łatwo dostępne (dwa „kliknięcia”) wszystkie informacje, które zostały określone w CA. Ze strony głównej, przez zakładkę „O KUKE”²⁹ przekierowuje do strony „Ochrona środowiska”. Na stronie

.....
²⁴ <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/poleczenia-i-gwarancje>

²⁵ <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finansowe-instrumenty-wspierania-eksportu>

²⁶ <http://www.finance.mf.gov.pl/pl/wspieranie-eksportu/informacje-podstawowe>

²⁷ <http://www.finance.mf.gov.pl/wspieranie-eksportu/ubezpieczenia-kredytow-eksportowych>

²⁸ <http://www.oecd.org/tad/xcred/eca.htm>

²⁹ <http://www.kuke.com.pl/o-kuke/>

tej można znaleźć następujące informacje³⁰: ogólna informacja o CA, zobowiązania KUKE wynikające z CA, streszczenie procedury środowiskowej KUKE. Do pobrania są następujące dokumenty:

- Rekomendacja Rady OECD w sprawie Wspólnego Podejścia do Ochrony Środowiska w kontekście Oficjalnie Wspieranych Kredytów Eksportowych.
- Zmieniona Rekomendacja Rady OECD w sprawie Wspólnego Podejścia do Ochrony Środowiska w kontekście Oficjalnie Wspieranych Kredytów Eksportowych z 6.04.2016 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko.
- Lista przykładowych projektów kategorii A (polskie tłumaczenie załącznika I Common Approaches: Annex I ILLUSTRATIVE LIST OF CATEGORY A PROJECTS).
- Kwestionariusz wpływu projektu na środowisko przyrodnicze i społeczne wraz z instrukcją wypełniania.
- Procedura środowiskowa KUKE S.A. przy ubezpieczaniu kontraktów eksportowych z okresem spłaty dwa i więcej lat.

Zarówno na stronie „Ochrona środowiska”, jak i na wyższym poziomie („O KUKE”) są linki do stron zawierających informacje o projektach typu A i B.

3.2 Informacje udostępniane i nieudostępniane w odpowiedzi na wniosek

3.2.1 Losy wniosków składanych przez Fundację Greenmind

W związku z chaosem organizacyjno-prawnym w obszarze funkcjonowania ECA w Polsce (wynikającym z prowadzonych reform gospodarczych i zmian legislacyjnych), zidentyfikowanym w toku wstępnej analizy informacji dostępnych w elektronicznej domenie publicznej, jeden z pierwszych wniosków o dostęp do informacji, niezbędnych do opracowania niniejszego raportu został skierowany do **Prezesa Rady Ministrów**. We wniosku tym Fundacja pytała o podstawowe informacje dotyczące ECA tj. jakie instytucje w Polsce są aktualnie instytucjami kredytów i gwarancji eksportowych, gdzie w domenie publicznej znajdują się raporty z ich działalności, które resorty odpowiedzialne są nad nadzór nad nimi, o akty prawne regulujące ich działalność, o rządowe programy oficjalnie wspierające eksport na drodze kredytów eksportowych i ich gwarancji wdrażane są przez poszczególne ECA i jakie resorty są odpowiedzialne za nadzór nad wdrażaniem tych programów. Oczywiście zakres informacji, której dotyczyły wnioski można uznać za szeroki, jednakże przynajmniej część ze wskazanych informacji powinna być w posiadaniu Prezesa Rady Ministrów i jego kancelarii, w związku z kompetencjami Prezesa RM (organu do którego kierowano wniosek) określonymi w art. 148 Konstytucji RP. Tymczasem, Prezes Rady Ministrów m.in. kierujący pracami Rady Ministrów, zapewniający wykonywanie polityki Rady Ministrów i określający sposoby jej wykonywania, koordynujący i kontrolujący pracę członków Rady Ministrów, jak wynikało z odpowiedzi przesłanej Fundacji, nie dysponował żadną z wnioskowanych informacji. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów sugerowała, by po wnioskowane informacje zwrócić się do Ministerstwa Finansów.

Wnioski o informacje Fundacja wysyłała także do **Ministra Rozwoju**. Tu pytano – po pierwsze - o sprawozdania z działalności Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych (KPUE) za lata 2014-2016,

.....

³⁰ <http://www.kuke.com.pl/o-kuke/regulacje-krajowe-i-miedzynarodowe/ochrona-srodowisk/>

uchwały KPUE dotyczące działalności KUKI S.A. Te ostatnie zostały udostępnione Fundacji, jako organ posiadający sprawozdania KPUE wskazano Ministra Finansów (patrz dalej). Ministra Rozwoju pytano – po drugie - o obowiązujące warunki umów ubezpieczenia kredytów eksportowych (zmiany w tych warunkach w ostatnich latach) i dane takie, w odpowiedzi na wniosek, otrzymano. Problematiczną dla resortu okazała się zaś realizacja wniosku Fundacji o dostęp do listy wniosków o udzielenie ubezpieczenia eksportowego oraz zleceń udzielenia gwarancji ubezpieczeniowych dla projektów z okresem spłaty dwa i więcej lat, opiniowanych przez KPUE w okresie 2014-2016. Fundacja wnioskowała, by lista zawierała wszystkie informacje pozwalające na obiektywną ocenę stosowania Common Approaches, w tym nazwy projektów, zakres i lokalizację. Przedstawiona przez resort informacja (zestawienie tabelaryczne), możliwa do udostępnienia w obliczu tajemnicy ubezpieczeniowej, nie pozwala na ocenę prawidłowości stosowania ww. rekomendacji OECD.

Należy odnotować, iż na skierowane do **Ministra Finansów** wnioski o informacje (tożsame z tymi skierowanymi do Prezesa Rady Ministrów) Fundacja otrzymała odpowiedzi. Dodatkowo resort finansów udostępnił Fundacji, w odpowiedzi na wnioski, sprawozdania z działalności KPUE za lata 2014-2015, o które wcześniej pytano w ministerstwie rozwoju, a którymi ministerstwo to nie dysponowało, bo w okresie o który pytała Fundacja KUKI S.A. nie podlegało Ministrowi Rozwoju.

Wnioski kierowane do **Banku Gospodarstwa Krajowego**, uzasadnione charakterem działalności tej instytucji i jej rolą w Programie Wspierania Eksportu, dotyczyły informacji mogących wyjaśnić dlaczego nie jest traktowana ona jako ECA i ustalić w jaki sposób przestrzegane są w niej zapisy Common Approaches. Udzielona przez BGK odpowiedź nie pozwoliła na wyjaśnienie tych kwestii.

Najbardziej szczegółowe pytania, ze względu na cele projektu i przedmiot raportu, zostały skierowane do **KUKI S.A.** Jedną ich grupą dotyczyła tzw. procedury środowiskowej (patrz rozdział 4) mającej zapewniać stosowanie Common Approaches. Wychodząc poza informacje umieszczone na stronie internetowej KUKI S.A. Fundacja pytała o procedurę weryfikacji kwestionariuszy wpływu projektów na środowisko przyrodnicze i społeczne (składanych przez przedsiębiorców w procedurze środowiskowej), o podstawy wskazywania projektów do eksperckiej analizy wpływu oddziaływania na środowisko, o zaplecze eksperckie, o ewentualne wykorzystanie „komentarzy zainteresowanych ochroną środowiska”³¹ oraz o przeglądy procedur środowiskowych KUKI S.A. Na dużą część pytań z tej grupy instytucja odpowiedziała w trybie UDIP, część odpowiedzi było dość enigmatycznych i wymijających. Pewne kwestie udało się dookreślić podczas roboczego spotkania z Biurem Produktów Długo i Średnioterminowych KUKI S.A. Poważniejszym problemem (patrz też 3.3.2) było uzyskanie informacji o projektach objętych wsparciem w roku 2016 – kwestionariuszach wpływu projektu na środowisko, decyzjach o udzieleniu ubezpieczenia eksportowego. Taka informacja nie została udostępniona – KUKI S.A. zasłoniło się w tym zakresie tajemnicą ubezpieczeniową. Fundacja w ponownym wniosku zwróciła uwagę, że wnoszono o informację zanonimizowaną oraz na art. 5 ust. 4 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych (Dz. U. Nr 86 poz. 398, ze zmianami): „do umów zawieranych w zakresie uregulowanym niniejszą umową nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej”. Należy odnotować, że w kolejnym kroku KUKI S.A. udostępniła Fundacji zanonimizowane kwestionariusze, ale anonimizacja była tak głęboka, że uniemożliwiła jakiegokolwiek rozpoznanie aspektów społeczno-środowiskowych projektów oraz ocenę prawidłowości selekcji (screeningu) i klasyfikacji projektów, za Common Approaches, do kategorii A, B lub C.

.....
³¹ o których mowa w rozdziale 4 Przejrzystość procedur środowiskowych w procesie podejmowania decyzji o udzieleniu w imieniu Skarbu Państwa gwarancji kredytów eksportowych

3.2.2 Losy wniosków składanych przez Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć (PZS)

Z zastrzeżeniem się przez **KUKE S.A.** tajemnicą ubezpieczeniową zderzył się także PZS, który zwrócił się do KUKE S.A. z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej listy firm, objętych w danym roku gwarantowanymi przez Skarb Państwa ubezpieczeniami eksportowymi oraz listy zawierającej wartość ubezpieczonych produktów bądź usług oraz informację nt. tego, co to były za produkty i usługi. PZS, realizujący projekty pomocy rozwojowej w krajach rozwijających się, chciał mieć pewność, że krajowe środki publiczne nie torpedują działań w zakresie tej pomocy. Należy zwrócić uwagę, że w niniejszej sprawie przedmiotem wniosku Związku było udostępnienie informacji o szczególnej grupie ubezpieczeń – umów ubezpieczeń eksportowych, w wypadku których wypłata odszkodowań jest zapewniona w drodze przekazywania Korporacji Ubezpieczeń przez Skarb Państwa niezbędnych na ten cel środków. W związku z tym informacje o umowach są związane z prawem do informacji publicznej, bowiem w związku z tymi umowami są zaangażowane środki publiczne. W postępowanie sądowo-administracyjne dotyczące nieujawnienia przez KUKE S.A. informacji w jej posiadaniu a dotyczącej obszaru wykorzystującego środki publiczne, włączyło się Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Sprawa jest na etapie skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Postępowaniem sądowo-administracyjnym, w które ponownie włączyło się Watchdog Polska, wygranym przez PZS przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie (sąd uchylił zaskarżone decyzje), który orzekł że pomoc publiczna nie może być tajna, zakończyła się sprawa wniosku o udostępnienie informacji skierowanego do **Ministra Finansów**. PZS wnioskował o udostępnienie informacji dotyczących funkcjonowania rządowego Programu Wsparcia Eksportu prowadzonego przez BGK, w szczególności listy firm, które otrzymały pożyczki ze środków publicznych.

4. Polskie ECA a Common Approaches OECD

W związku z ustaleniami z rozdziału 2, szczegółową ocenę zgodności działalności polskiej ECA z Common Approaches przeprowadzono jedynie w stosunku do KUKÉ S.A.

W pierwszym rzędzie opisano krok po kroku procedurę stosowaną przez KUKÉ w związku ze zobowiązaniami wynikającymi z Common Approaches. Podstawą tej analizy były informacje pozyskane ze strony www KUKÉ S.A., zawartość Kwestionariusza wpływu projektu na środowisko, informacje przekazane autorom niniejszego raportu podczas spotkania z przedstawicielami KUKÉ S.A., a także pisemna informacja przesłana po spotkaniu. Procedura środowiskowa KUKÉ S.A., jako polskiego ECA przedstawia się ona następująco:

1/ Wnioskodawca dołącza do wniosku o ubezpieczenie kredytu wypełniony Kwestionariusz wpływu projektu na środowisko. Kwestionariusz umożliwia przeprowadzenie selekcji, czyli oceny, czy projekt potencjalnie podlega rygorom Common Approaches. Wg informacji KUKÉ S.A. większość projektów na tym etapie jest oceniana, jako nie podlegające klasyfikacji z uwagi na rodzaj przedmiotu eksportu, nie związanego z konkretnym terenem (np. statki) lub kwotą podlegającą- mniejszą od 10 mln SDR. Selekcja przeprowadzana jest przez pracowników korporacji.

2/ W procesie klasyfikacji wykorzystywane są dane z Kwestionariusza. Na tym etapie KUKÉ korzysta ze wsparcia eksperta zewnętrznego (na podstawie § 5 uchwały KPUE) , który np. może zweryfikować deklarację eksportera co do lokalizacji projektu w rejonie obszarów wrażliwych, korzystając np. z wykazów i danych geoprzestrzennych. Na tym etapie eksporter może być proszony o podanie bardziej szczegółowych informacji, niż te zamieszczone w Kwestionariuszu. Jak napisano w informacji KUKÉ S.A. „*Kwestionariusz jest zatem początkiem procedury środowiskowej, w którym eksporter często przedstawia swój pomysł na transakcję i który jest następnie rozszerzany o dodatkowe informacje już w trakcie analizy transakcji. Na zakończenie procesu KUKÉ i ekspert ds. środowiska dysponują wystarczającymi danymi aby dokonać ostatecznej klasyfikacji projektu.*” Efektem końcowym jest zaklasyfikowanie projektu do kategorii A, B lub C, co znajduje odzwierciedlenie w „Notatce klasyfikacyjnej projektu”.

3/ Ocena projektu zaklasyfikowanego do kategorii A lub B następuje na podstawie dostarczonych przez wnioskodawcę dodatkowych dokumentów, których listę - w kontekście oceny oddziaływania projektu na środowisko – przedstawia KUKÉ po uzgodnieniu z ekspertem środowiskowym. Wg KUKÉ „*W tym miejscu, wymagane są dokumenty specjalistyczne, zawierające informacje o szczegółowych warunkach Projektu, emisjach, warunkach technicznych, pozwoleniach, itp. W przypadku klasyfikacji do kategorii A oraz w uzasadnionych przypadkach dla projektów z kategorii B, wymagany jest „Raport o oddziaływaniu na środowisko przyrodnicze i społeczne – Environmental and Social Impact Assessment (ESIA). Report*”. Podsumowanie oceny znajduje wyraz w „Notatce z Oceny Wpływu Projektu na Środowisko”, sporządzanej przez eksperta środowiskowego. Zawiera ona m.in. rekomendacje dotyczącą przyjęcia (albo odrzucenia) projektu do ubezpieczenia i ewentualne warunki dodatkowe udzielenia ochrony ubezpieczeniowej.

4/ Informacje o projektach kategorii A i B są zamieszczane na stronie www KUKÉ S.A. W toku badania okazało się, że zamieszczone tam informacje są częściowo nieaktualne, bo dotyczą także projektów, które ostatecznie nie skorzystały z gwarancji Skarbu Państwa. Informacje o projektach typu A są publikowane na 30 dni przed podjęciem zobowiązania o udzieleniu ochrony ubezpieczeniowej, „w celu zebrania komentarzy zainteresowanych ochroną środowiska w zakresie rozpatrywanego projektu”, jak czytamy w Procedurze środowiskowej. Jednakże tryb rozpatrywania zgłaszanych uwag nie jest określony. Nie ma również miejsca na ich upublicznienie. Do tej pory żadnych uwag do projektów typu A nie składano i to może być przyczyną, że nie opracowano procedury ich przetwarzania.

Szczegółową ocenę stosowania Common Approaches przez polską ECA przeprowadzono z zastosowaniem listy sprawdzającej, opartej na poszczególnych ustępach CA. Poniższa tabela sprawdzająca została

sporządzona w oparciu o treść uchwały KPUE, informacje dostępne na stronie www.kuke.com.pl oraz korespondencję pomiędzy Fundacją Greenmind a KUKA S.A. i innymi instytucjami w okresie luty-czerwiec 2017 r. Pierwsza kolumna zawiera numery ustępów (punktów) Common Approaches, natomiast w kolumnie trzeciej, wskazano odpowiednie paragrafy i ustępy uchwały KPUE.

Art.	Podsumowanie wymagań	Zgodność
5	<p>Selekcji podlegają wszystkie wnioski, do których stosuje się CA;</p> <p>wnioskodawca przedstawia wszystkie niezbędne informacje na potrzeby selekcji</p> <p>selekcja przeprowadzana jest na możliwie wczesnym etapie oceny ryzyka</p>	<p>TAK - §3 ust. 1, 2, 3</p> <p>TAK – §5</p> <p>Służy temu <i>Kwestionariusz wpływu projektu na środowisko</i> dołączany do każdego wniosku,</p> <p>TAK</p> <p>Weryfikacja kwestionariusza dokonywana jest na początkowym etapie analizy wniosku</p>
6	<p>W selekcji stosuje się kryteria: 1/spełnienia definicji "projektu" wg Sekcji I CA; 2/ określenia lokalizacji w- lub w pobliżu obszarów wrażliwych; 3/ wysokości ryzyka oddziaływania na prawa człowieka; 4/ wysokości finansowego udziału państwa (do/min. 10 mln SDR)</p>	<p>TAK – §4 ust. 1</p> <p>Ale tylko w sferze formalnej i deklaratywnej, również na podstawie Kwestionariusza.</p> <p>W sferze rzeczywistej stosowanie ust. 6 trudno ocenić z uwagi na ukrycie (zaczernienie) kluczowych informacji w przekazanych dokumentach (wypełnione kwestionariusze, decyzje KPUE)</p>
7	<p>Klasyfikacji podlegają wnioski dot. projektów 1/ zlokalizowanych w obrębie lub w pobliżu obszarów wrażliwych ; 2/ o wartości min. 10 mln SDR</p>	<p>TAK – §4 ust. 1, 2</p> <p>Podstawą klasyfikacji są ww. Kwestionariusz i dodatkowe informacje dostarczane w razie potrzeby przez eksportera. Z selekcji i klasyfikacji sporządzana jest „Notatka Klasyfikacyjna Projektu” (specjalny formularz). Na podstawie §5 w klasyfikacji bierze udział ekspert środowiskowy.</p>

8	Ocenie potencjalnego ryzyka środowiskowego i/lub społecznego podlegają projekty o wartości min. 10 mln SDR lub te o wysokim prawdopodobieństwie oddziaływania na prawa człowieka	TAK – §4 ust. 3 Ocena sporządzana na podstawie Kwestionariusza, innych dokumentów dostarczanych przez eksportera (np. raport ooś). Ekspert środowiskowy wypełnia formularz „Notatka z Oceny Wpływu Projektu na Środowisko”
10	W klasyfikacji wniosków uwzględniane są różne oddziaływania środowiskowe i społeczne wymienione w tym artykule.	TAK - §2 Stosowanie ust. 10 trudno ocenić, bo zarówno Kwestionariusz, jak i Notatka Klasyfikacyjna Projektu są zbyt ogólne. W przeanalizowanych 18 kwestionariuszach z r. 2016 informacje środowiskowe albo są bardzo lakoniczne, albo zostały tak zaczerpnięte przez KUKĘ, że trudno ocenić ich jakość.
11	W klasyfikacji projekty dzieli się na trzy kategorie – A, B, C, w zależności od prognozowanych skutków środowiskowych i społecznych	TAK – §3 ust. 3 pkt 2 Wg informacji na stronie internetowej i Kwestionariusza i Notatki Klasyfikacyjnej. Weryfikacja poprawności przeprowadzonej klasyfikacji nie była możliwa z powodu nie udostępnienia kluczowych danych.
13	Środowiskowa i społeczna ocena projektu z zastosowaniem międzynarodowych standardów oraz rozważeniem środków zapobiegawczych, łagodzących i minimalizujących	Teoretycznie TAK – §1 ust. 3 pkt 3, §7. Środowiskową i społeczną ocenę projektu przeprowadza ekspert ds. środowiska. Wymóg oceny wynika również z „Procedury środowiskowej KUKĘ S.A. przy ubezpieczeniu kontraktów eksportowych i kredytów eksportowych z okresem spłaty dwa i więcej lat” oraz „Notatki z Oceny Wpływu Projektu na Środowisko”. Jedyny dostępny ESIA z 2016 r. spełnia wymagania. Z informacji dot. projektów typu B wynika, że w ich ocenie stosowano standardy wymienione w CA. W praktyce ocena spełnienia tego warunku jest niemożliwa, bo udostępnione dokumenty nie zawierają informacji na ten temat.

14	Jeśli zachodzi ryzyko poważnych skutków w zakresie praw człowieka ocena projektu może wymagać dodatkowej oceny dot. poszanowania tych praw. (Uwaga autorów: chodzi o dodatkowy raport poświęcony wyłącznie prawom człowieka („specific human rights due diligence”))	NIE Warunku tego nie zawiera ani uchwała KPUE ani Procedura środowiskowa KUKI. Uchwała KPUE w §7 ust. 7 ogólnie wskazuje na obowiązek stosowania CA w ocenie wpływu projektu na środowisko.
16	W ocenie należy, w miarę potrzeby, ocenić oddziaływania środowiskowe i społeczne całej towarzyszącej infrastruktury/urządzeń z zastosowaniem międzynarodowych standardów i użyciem dostępnych danych a także uwzględnić stanowiska i raporty udostępnione publicznie przez krajowe punkty kontaktowe (NCP) po zakończeniu procedury prowadzonej w oparciu o wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych (OECD Guidelines for Multinational Enterprises).	CZĘŚCIOWO - Warunków tych nie zawiera ani Uchwała KPUE ani Procedura środowiskowa KUKI Uchwała KPUE w §7 ust. 7 ogólnie wskazuje na obowiązek stosowania CA w ocenie wpływu projektu na środowisko
17	Na potrzeby oceny eksporter winien dostarczyć żądane dokumenty(w tym raport ESIA) zawierające co najmniej następujące informacje: opis projektu, lokalizacja, skutki środowiskowe i społeczne działania minimalizujące, monitoring, zgodność z prawodawstwem lokalnym i prawem państwa importera.	TAK - §7 ust. 1, 3, 4 Minimalne wymagania dot. zawartości ESIA opisuje „Procedura środowiskowa” Jedyny dostępny ESIA z 2016 r. spełnia wymagania. Ocena przystanych Kwestionariuszy nie jest możliwa z uwagi na ukrycie większości informacji.
17 c.d.	Wyniki konsultacji społecznych ze społecznościami lokalnymi z innymi stronami, takimi jak NGOs. Obowiązek przeprowadzenia konsultacji i zaangażowania stron spoczywa na importerze, a informacje o skutkach środowiskowych i społecznych powinny być udostępniane społecznościami lokalnym w dostępnym dla nich języku.	CZĘŚCIOWO – §7 ust. 8 „Korporacja jest upoważniona do żądania (...) przeprowadzenia konsultacji społecznych...” Kwestionariusz zawiera pola dotyczące konsultacji, podobnie „Notatka z Oceny Wpływu Projektu na Środowisko”, ale nie przesądza to o stosowaniu tego wymagania w praktyce. W szczególności brak przesłanek dot. udostępniania informacji w języku miejscowym. Z materiałów dot. projektu A (ESIA z załącznikami) wynika, że konsultacje były dopiero planowane (ale projekt nie został ostatecznie ubezpieczony)

18	Dla projektów kat. A wymagany jest raport ESIA, zgodny z międzynarodowymi standardami z pkt. 21-26 CA i zawierający informacje określone w zał. II CA.	TAK - §7 ust. 3, choć brak szczegółowych wymagań dot. raportu (jest jedynie odwołanie do wymagań CA) Dostępny raport spełnia wymagania p. 18
19	Zakres oceny dla projektu kategorii B zależy od rodzaju projektu, ale musi się ona opierać na informacjach, dotyczących jego istotnych skutków środowiskowych i społecznych. Wymagane mogą być ESIA lub inne raporty, dokumenty planistyczne, dokumentacje techniczne, informacje o udziale społecznym, itd.	TAK - §7 ust. 4 Dostępne dane dot. projektów typu B nie pozwalają jednak ocenić na ile żądana i dostarczona dokumentacja była wystarczająca na potrzeby oceny środowiskowych i społecznych skutków projektu.
28	Wszystkie projekty powinny być zgodne z normami i prawodawstwem kraju docelowego.	TAK §7 ust. 7 Wymagane pole w Kwestionariuszu i Notatce z Oceny W dostępnych Kwestionariuszach jest informacja na ten temat.
31	Na podstawie selekcji i oceny projektu podejmowana jest decyzja o udzieleniu albo odmowie wsparcia albo o konieczności uzupełnienia dokumentacji.	TAK - §8, §7 ust. 8 Notatka z Oceny kończy się rekomendacją w 3 wariantach: pozytywna, negatywna, warunkowa.
32	Pozytywna decyzja o wsparciu może zawierać warunki do spełnienia przed lub po udzieleniu wsparcia, w tym wdrożenie środków zapobiegających, łagodzących, zaradczych skutkom środowiskowym i społecznym projektu, prowadzenia monitoringu. Zaplanowanie ww. działań może wymagać opracowania dodatkowych programów zgodnych z międzynarodowymi standardami i dobrą praktyką.	CZĘŚCIOWO - §7 ust. 8, §11 ust. 1 Brakuje zapisów o możliwości wymagania opracowania dodatkowych programów W Notatce z Oceny jest miejsce na wpisanie dodatkowych warunków do spełnienia przed i po zawarciu umowy ubezpieczenia. Dostępne dane nie dają możliwości oceny stosowania art. 32 w praktyce.
33	W przypadku nałożenia dodatkowych warunków dotyczących fazy budowy lub eksploatacji należy wdrożyć odpowiednie procedury monitoringu projektu, niezależnie od jego zaklasyfikowania, w celu zapewnienia jego zgodności z tymi warunkami.	TAK - §7 ust. 8, §11 ust. 1 Dostępne dane nie dają możliwości oceny stosowania art. 33 w praktyce.

34	Dodatkowo, w odniesieniu do projektów typu A należy wymagać raportów ex post w celu sprawdzenia prawidłowości rozpoznania oddziaływań środowiskowych i społecznych zdiagnozowanych na etapie oceny w oparciu o dane dostarczone przez eksportera.	TAK - §11 ust. 2 Dostępne dane nie dają możliwości oceny stosowania art. 34 w praktyce.
35	W przypadku nieprzestrzegania warunków umowy wsparcia należy podjąć działania w celu przywrócenia zgodności z tymi warunkami.	TAK - §11 ust. 4, w powiązaniu z ust. 2 i 3. Uchwała KPUE w § 11 ust. 4 mówi również o możliwości rozwiązania umowy w przypadku wykazania przez monitoring niezgodności realizacji projektu z założeniami w zakresie prognozowanych oddziaływań bądź braku raportów z monitoringu określonych w umowie.
36	Należy zachęcać inwestorów do regularnego upubliczniania sprawozdań z monitoringu i innych informacji dotyczących oddziaływań, m.in. za pomocą formularzy dostępnych dla społeczności lokalnych będących pod wpływem oddziaływania projektu i innych interesariuszy.	NIE
37	Należy opublikować krajowe wytyczne, zasady i procedury dotyczące wdrażania CA	TAK CA zostały implementowane w Polsce poprzez Uchwałę Nr 20/2016 Komitetu Polityki Ubezpieczeń Eksportowych z dnia 29 lipca 2016 r. w sprawie szczegółowych zasad działalności Korporacji Kredytów Eksportowych Spółka Akcyjna w zakresie procedury środowiskowej i społecznej oraz Procedurę środowiskową KUK S.A. przy ubezpieczaniu kontraktów eksportowych i kredytów eksportowych z okresem spłaty dwa i więcej lat opublikowaną na stronie www KUK.

39	<p>Dla projektów kategorii A, należy jak najwcześniej w procesie oceny, nie mniej niż 30 dni przed ostatecznym zobowiązaniem do udzielenia wsparcia, udostępnić publicznie informacje o projekcie, w tym nazwę projektu, lokalizację, opis projektu, skutki środowiskowe i społeczne oraz informację, gdzie można uzyskać dodatkowe informacje (np. Raport ESIA, jego streszczenie)</p>	<p>CZĘŚCIOWO §10 ust. 1 , 3</p> <p>W ust. 1 nie wymieniono skutków środowiskowych i społecznych. Skoro ust. 4 dopuszcza publikację <i>ex post</i>, oznacza to, że informacja o skutkach środowiskowych i społecznych może nie zostać udostępniona przed decyzją o ochronie ubezpieczeniowej.</p> <p>Procedura środowiskowa KUKKE nie przewiduje możliwości nie publikowania informacji środowiskowej <i>ex ante</i>: „Dla projektów kategorii A, raport o oddziaływaniu na środowisko lub jego podsumowanie winno być udostępnione do publicznej wiadomości (...) na 30 dni przed podjęciem zobowiązania o udzieleniu ochrony ubezpieczeniowej”. Tu z kolei pominięto ważne dwa słowa „co najmniej”.</p>
40	<p>Celem udostępnienia, o którym mowa w ust. 39 jest rozważenie (w tym ewentualna odmowa wsparcia) uwag zgłaszanych w 30-dniowym okresie poprzedzającym podjęcie decyzji.</p> <p>Jeśli informacje dotyczące projektu lub środowiskowych i społecznych oddziaływań z jakichś wyjątkowych powodów nie zostały podane do publicznej wiadomości, adherenci powinni wyjaśnić okoliczności i zgłosić je zgodnie z ust. 44 CA grupie roboczej (ECG).</p>	<p>NIE</p> <p>Ani uchwała KPUE, ani procedura środowiskowa nie wspominają o rozważaniu zgłoszonych uwag, nie mówiąc o możliwości odmowy wsparcia na skutek zgłoszonych uwag do projektu. W §12 pkt 2) zapisano jedynie że „Korporacja sporządza i przekazuje do Sekretariatu OECD (...) raport <i>ex post</i> dotyczący projektów należących do kategorii A, jeżeli ich ocena nie mogła być ujawniona <i>ex ante</i> – na bieżąco”</p>
41	<p>Przynajmniej raz w roku należy upubliczniać społeczne i środowiskowe informacje dotyczące wspieranych projektów typu A i B, w tym rodzaj informacji sprawdzanych w toku oceny, zastosowane międzynarodowe standardy.</p>	<p>TAK - §10 ust. 5</p> <p>Na stronie www KUKKE są zamieszczone informacje o projektach A i B, ale trudno je uznać za „environmental and social information on projects”, jak wpisano w ust. 41 CA</p>

5. Standardy środowiskowe polskich ECA a wymogi Konwencji z Aarhus

Stronami Konwencji z Aarhus jest 46 państw i Unia Europejska³². Z krajów poza UE Konwencję podpisały: Albania, Armenia, Białoruś, Gruzja, Islandia, Kazachstan, Lichtenstein, Norwegia, Mołdowa, Serbia, Szwajcaria i Ukraina.

Według informacji udostępnionej przez Ministerstwo Rozwoju, w trzech kwartałach roku 2016 (od kwietnia) KUKA S.A. przekazała do rozpatrzenia przez KPUE 6 wniosków, z których co najmniej 3 (informacja przekazana przez resort uniemożliwia identyfikację wszystkich krajów docelowych) dotyczyły wsparcia w krajach, które Konwencję ratyfikowały tj. w Kazachstanie, Gruzji i na Białorusi. Nie jest to jednak warunkiem wystarczającym, by stwierdzić że w przypadku tych konkretnych przedsięwzięć Konwencja była w pełni przestrzegana – nie bada tego w żaden sposób procedura środowiskowa stosowana w KUKA S.A. Gdyby prowadzić takie badania sprawdzające w krajach, które ratyfikowały Konwencję, musiałyby być dużo bardziej szczegółowe. Dopóki więc nie ma sygnałów o łamaniu zapisów Konwencji w procesie decyzyjnym dotyczącym danego przedsięwzięcia, pochodzących od osób trzecich, dopóty nie ma dowodów na jej łamanie, ani nawet przesłanek poszukiwania tych dowodów.

Z kolei udostępnione przez KUKA S.A. formularze środowiskowe, pochodzące z roku 2016, te dla których możliwa jest identyfikacja kraju docelowego przedsięwzięcia, o którego wsparcie inwestor się ubiega, wskazują na - poza Kazachstanem, Gruzją i Białorusią – Ukrainę, Wielką Brytanię oraz Kanadę, Indonezję, Rosję i Algierię. Cztery ostatnie państwa nie są stronami Konwencji.

Nawiązując do powyższych informacji, wydaje się że przestrzeganie przepisów Konwencji z Aarhus w zakresie Common Approaches należy rozpatrywać na dwóch poziomach: kraju w którym ECA funkcjonuje i w kraju, w którym zlokalizowane jest przedsięwzięcie objęte wsparciem ECA. Common Approaches nie pomaga w jasnym określeniu obowiązków w tym zakresie, zwłaszcza jeśli chodzi o kraje docelowe, które często nie są stroną Konwencji. W konsekwencji ale również ze względu na brak choćby dobrych praktyk ustanowionych przez same ECA, wymagania Konwencji nie są brane pod uwagę w procesie decyzyjnym dotyczącym projektów obejmowanych wsparciem.

Zagadnieniem szczególnie interesującym organizacje ekologiczne jest uspołecznianie decyzji dotyczących projektów mogących oddziaływać na środowisko. W krajach, które nie ratyfikowały Konwencji, zagadnienie to reguluje wyłącznie prawo miejscowe, które może „in minus” odbiegać od wymagań Konwencji czy standardów wyznaczanych regulacjami prawnymi, wytycznymi i dobrymi praktykami, obowiązujących w Unii Europejskiej (np. dyrektywy EIA 2014/52/UE i SEA 2001/42/WE, szczegółowe wytyczne ich stosowania). W takiej sytuacji jedyną ścieżką zapewniającą odpowiedni poziom procedur środowiskowych i ich uspołecznienia mogłaby być procedura środowiskowa poprzedzająca decyzje o państwowych ubezpieczeniach i gwarancjach kredytów eksportowych. Przeprowadzone na potrzeby niniejszego raportu badania wykazały, że w Polsce mechanizm ten nie funkcjonuje prawidłowo.

Potencjalni polscy inwestorzy, wraz z wnioskiem o ubezpieczenie kredytu, przed etapem screeningu – wypełniają stosowany przez KUKA S.A. kwestionariusz, w którym odznaczają w specjalnym okienku czy konsultacje społeczne projektu miały miejsce czy nie. Dla projektów kategorii A i B ECA może zadać dodatkowe pytania, ale dla kategorii C tego nie robi, więc w tym przypadku informacja nie jest weryfikowana. Ponadto, zarówno selekcja (screening), jak i późniejsza klasyfikacja oraz ocena oddziaływania

.....

³² https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en

na środowisko są wyłączone spod społecznej kontroli. Nie też żadnych formalnych przeciwwskazań do udzielenia wsparcia dla tych projektów, dla których takich konsultacji nie przeprowadzono. A zatem, na poziomie kraju pochodzenia ECA przepisy Konwencji mogą być torpedowane przez samą selekcję i kwalifikację projektów do kategorii A, B lub C. Common Approaches nie idą wystarczająco daleko, by wprowadzić inne podejście, a poszczególne ECA nie widzą potrzeby wprowadzania dodatkowych procedur, jeśli nie są do tego zobligowane.

Pomimo powyższych zastrzeżeń, należy odnotować, że działalność ECA (wsparcie inwestorów) nie oddziałuje na środowisko bezpośrednio. W tym kontekście ocena przestrzegania części zapisów Konwencji (np. art. 5) w krajach pochodzenia ECA przez pryzmat finansowania projektów w krajach nie objętych Konwencją, może być dyskusyjna. W krajach docelowych (tam gdzie zlokalizowane jest przedsięwzięcie), niezależnie od tego czy ratyfikowały czy nie Konwencję, przestrzeganie jej zapewnić mogłoby wdrożenie przez ECA odpowiednich procedur ukierunkowanych na zapewnienie odpowiednich standardów procesów decyzyjnych w zakresie objętym Konwencją tj. uspołeczniania decyzji mających wpływ na środowisko – w zakresie przedsięwzięć lub programów, prawa do sądu w sprawach dotyczących środowiska (art. 6, 7 i 9 Konwencji).

6. Polskie ECA a standardy UE wynikającego z Rozporządzenia 1233/2011

6.1. Polskie ECA a obowiązki sprawozdawcze w związku z Rozporządzeniem 1233/2011

Załącznik I do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1233/2011 z dnia 16 listopada 2011 roku w sprawie zastosowania niektórych wytycznych w dziedzinie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych przewiduje, że państwa członkowskie UE udostępniają Komisji Europejskiej roczne sprawozdanie z działalności krajowych agencji kredytów eksportowych oraz że Komisja przedstawia roczne sprawozdanie skierowane do Parlamentu Europejskiego w oparciu o analizę sprawozdań przedłożonych przez te państwa. Dotychczas Komisja Europejska (operacyjnie: Dyrekcja Generalna ds. Handlu³³) opublikowała i przekazała eurodeputowanym sprawozdania za rok: 2011, 2012 (w marcu 2014³⁴), 2013 (w marcu 2015³⁵) i 2014 (w lutym 2017 roku³⁶).

Przekazywana przez państwa członkowskie UE informacja dotyczy aktywów i pasywów, zapłaconych roszczeń i odzyskanych kwot, nowych zobowiązań, zaangażowania i składek. W sprawozdaniach, zgodnie z pkt 2 załącznika I Rozporządzenia 1233/2011, państwa członkowskie zobowiązane są zawrzeć informacje, w jaki sposób w działalności ECA uwzględniane są ryzyka środowiskowe, mogące generować inne istotne zagrożenia. Jak zauważa jednak Komisja Europejska w ostatnim z opublikowanych sprawozdań³⁷, COM(2017) 67 final, mimo że w pkt 2 załącznika I wymienia się jedynie ryzyko środowiskowe, większość państw członkowskich odnosi się w swych sprawozdaniach także do problemów społecznych i zagadnień związanych z prawami człowieka. Prawie wszystkie państwa członkowskie wskazują, że przestrzegają zaleceń OECD dotyczących wspólnego podejścia do zagadnień oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych oraz środowiskowych i społecznych analiz *due diligence* dotyczących ryzyka środowiskowego i praw człowieka. To samo odnosi się do zaleceń OECD dotyczących korupcji.

Polska przekazuje swój wkład w sprawozdania Komisji Europejskiej. W każdym z dotychczas upublicznionych i przekazanych Parlamentowi Europejskiemu sprawozdań tj. z lat 2011-2014 odnotowano otrzymanie od strony polskiej raportu z działalności ECA. We wspomnianych okresach sprawozdawczych krajową instytucją odpowiedzialną za przedłożenie informacji było Ministerstwo Finansów, Departament Gwarranty i Poręczeń. W sprawozdaniach krajowych Ministerstwo jako polską ECA wskazuje KUKĘ S.A. Wśród instytucji właściwych dla wymienianych, wspieranych programów kredytów eksportowych poza KUKĘ S.A. w sprawozdaniach krajowych pojawia się również Bank Gospodarstwa Krajowego, jak i Ministerstwo Finansów (co oddaje stan faktyczny w tym zakresie).

.....
³³ DG TRADE

³⁴ COM(2014) 123 final

³⁵ COM(2015) 130 final

³⁶ COM(2017) 67 final

³⁷ również i we wcześniejszych sprawozdaniach Komisji Europejskiej opracowywanych w związku z Rozporządzeniem 1233/2011 zauważa się te praktyki

Polska, w omawianych okresach sprawozdawczych, podobnie jak składające sprawozdania z przedmiotowej działalności pozostałe państwa członkowskie, stosuje szablon sprawozdania w formacie „listy kontrolnej”. Format ten, i tak jest w przypadku polskich sprawozdań, wymusza niejako podawanie syntetycznej informacji, rezygnując ze szczegółowego opisywania działalności ECA na rzecz „linkowania” do sprawozdań rocznych wymaganych na poziomie krajowym czy do opisu procedur i innych innych informacji zawartych na stronach www ECA. W efekcie, polskie sprawozdania przekazywane Komisji (jak i sprawozdania innych państw członkowskich), co nie stanowi zarzutu a stwierdzenie faktu wobec wymagań stawianych w raportowaniu na poziomie UE, są zapewne prawidłowe, ale na poziomie informacji i budowania transparentności dalekie od społecznych oczekiwań. Objętość sprawozdania nie przekracza 4 stron formatu A4.

W zakresie istotnym dla niniejszego raportu odnotować należy, że w formularzu krajowej „listy kontrolnej” sprawozdający delaruje stosowanie w Polsce Common Approaches, odsyłając do odpowiedniej zakładki na stronie internetowej KUKI S.A.³⁸, na której można znaleźć więcej informacji dotyczących procedur środowiskowych. W formularzu jest również miejsce, uzupełniane danymi przez stronę polską, na sprawozdanie liczby projektów wspieranych w ramach programów kredytów eksportowych, mających wpływ na środowisko tj.: 1) projektów kategorii A, których realizacja może mieć znaczny, negatywny wpływ na środowisko, w szczególności projekty, które będą realizowane na obszarach wrażliwych lub w ich pobliżu, 2) projektów kategorii B, których realizacja może mieć negatywny wpływ na środowisko, jednak zdecydowanie mniejszy niż realizacja projektów z kategorii A.

Polskie sprawozdania przekazywane Komisji Europejskiej nie są dostępne w domenie publicznej.

6.2. Efektywność mechanizmów kontrolnych UE

Zgodnie z wprowadzeniem do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 1233/2011 państwa członkowskie ustanawiając, rozwijając i wdrażając ich krajowe systemy kredytów eksportowych oraz pełniąc nadzór nad działalnością w zakresie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych, powinny przestrzegać ogólnych zasad Unii Europejskiej dotyczących działań zewnętrznych, takich jak umacnianie demokracji, przestrzeganie praw człowieka, spójność polityki na rzecz rozwoju oraz zapobieganie zmianom klimatu. Jednocześnie Rozporządzenie wskazuje na konieczność przejrzystości działań w zakresie kredytów eksportowych, wiążąc z nią sprawozdawczość, i określając jej ramy (w Załączniku I do Rozporządzenia).

Należy zauważyć, iż pkt 3 Załącznika I do Rozporządzenia w sprawie zastosowania niektórych wytycznych w dziedzinie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych otrzymał brzmienie: „ Na podstawie tych informacji [roczne sprawozdania państw członkowskich z działalności w zakresie kredytów eksportowych] Komisja opracowuje roczny przegląd dla Parlamentu Europejskiego, zawierający ocenę zgodności AKE [ECA] z celami i zobowiązaniami Unii.” Spodziewać by się można zatem, że istotną częścią sprawozdania Komisji stanowić będzie ta ocena, dzięki czemu w toku procedury sprawozdawczej dokonywana będzie kontrola działalności unijnych ECA – ram prawnych tej działalności i stosowanych praktyk, zgodności udzielanego wsparcia ze standardami społecznymi i środowiskowymi (tu: Common Approaches), transparentności na poziomie państw członkowskich.

Analiza ostatniego z dostępnych przeglądów rocznych dokonanej przez Komisję Europejską, COM(2017) 67 final, każe jednak być odmiennego zdania. Sama długość tego sprawozdania³⁹: nieco ponad 7 stron

.....

³⁸ odesłanie prowadzi do zakładki w języku angielskim (tożsamej co do treści do odpowiedniej zakładki w języku polskim)

³⁹ należy podkreślić, że nie różniła się znacząco od sprawozdań za lata wcześniejsze

tekstu (w tym strona tytułowa) czy objętość części poświęconych podejściu do ryzyk środowiskowych (1 str.), zgodności ECA z celami i zobowiązaniami Unii (1 str.) wyklucza dostarczenie treści przydatnych dla czytelnika zainteresowanego obrazem działalności ECA w państwach członkowskich (za rok 2014 sprawozdanie złożyło 21 państw). Tekst jest pełen ogólników, a zawarte w nim stwierdzenia nie mają charakteru oceny i są kompilacją dotychczasowych sprawozdań Komisji (za lata wcześniejsze). Konkretnie informacje w sprawozdaniu ograniczone są do podania, które z państw członkowskich nie realizowały programów kredytów eksportowych, które złożyły sprawozdania roczne, które 5 państw miało największe wsparcie w UE według łącznej nominalnej ekspozycji (z podaniem tego wsparcia) czy które 3 państwa wreszcie podały „informacje o zobowiązaniach warunkowych, o których mowa w ostatnim zdaniu w pkt 1 załącznika I do rozporządzenia (UE) nr 1233/2011.”

Sprawozdania Komisji Europejskiej upubliczniane są w EUR-LEX, choć należy zauważyć, że ze względu na ich niekonkretność i pozbawioną oceny treść oraz brak łatwego dostępu do sprawozdań państw członkowskich (nie są elementem upublicznionego raportu rocznego Komisji) nie spełniają one roli, jaką zdaje się stawiać przed nimi Rozporządzenie 1233/2011 tj. w zakresie transparentności w obszarze prowadzonych programów kredytów eksportowych. Ogólnikowość upublicznianego i przedkładanego Parlamentowi Europejskiemu dokumentu, a także istotne jego opóźnienie w stosunku do roku sprawozdawczego sprawiają, że nie może stanowić on podstawy do społecznej kontroli ECA funkcjonujących na terenie Unii Europejskiej.

W kontekście zakresu niniejszego raportu należu stwierdzić, że sprawodawczości państw członkowskich i Komisji Europejskiej w zakresie ECA nie można traktować jako elementu działań kontrolnych w obszarze przestrzegania standardów społeczno-środowiskowych, w tym jakości wdrożenia przez poszczególne państwa członkowskie Common Approaches. Komisja nie dokonując oceny działalności ECA wyrzeka się również mechanizmu mogącego badać jakość przestrzegania standardów unijnych dotyczących środowiska i udziału społecznego w procesach decyzyjnych poza granicami UE, identyfikować problemy, ale i dobre praktyki np. w zakresie przestrzegania i promowania postanowień Konwencji z Aarhus, które – o ile istnieją – mogłyby być rozpowszechniane wśród państw członkowskich. Dodatkowo, sposób sporządzania sprawozdań rocznych przez Komisję, ich bardzo sformalizowana treść, nie przybliży obywateli UE do zrozumienia działalności i roli zarówno krajowych ECA, jak i instytucji unijnych w zakresie nadzoru nad nią.

Podsumowując, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1233/2011 z dnia 16 listopada 2011 roku w sprawie zastosowania niektórych wytycznych w dziedzinie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych jest małym krokiem we właściwym kierunku, choć istotnie niewystarczającym (niewykorzystaną szansą). Nie pozwala poznać niewyspecjalizowanym odbiorcom skali przestrzegania przez państwa członkowskie standardów społeczno-środowiskowych w prowadzeniu działalności w obszarze kredytów eksportowych. Tym samym, nie przyczynia się do jednego z postawionych celów, jakim jest zwiększenie przejrzystości działań unijnych ECA, także w zakresie wspierania poza granicami UE przedsięwzięć odpowiedzialnych (godnych zaufania) społecznie i środowiskowo.

Na koniec części raportu poświęconej kontekstowi unijnemu ECA warto przypomnieć reakcję Parlamentu Europejskiego na pierwsze sprawozdanie Komisji Europejskiej z działań ECA poszczególnych państw członkowskich. W raporcie Komisji ds. Handlu Międzynarodowego PE⁴⁰, oprócz podkreślenia roli jaką pełni ECA we wzmacnianiu handlu, zwrócono uwagę na fakt, że zarówno sprawozdania państw członkowskich, jak i sprawozdanie Komisji Europejskiej nie pozwalają ocenić czy ich działalność w zakresie kredytów eksportowych jest zgodna z celami polityki zagranicznej UE lub z obowiązującymi przepisami w zakresie zarządzania ryzykiem środowiskowym. Raport Komisji ds. Handlu Międzynarodowego PE stał się podstawą rezolucji przyjętej przez Parlament Europejski dnia 2 lipca 2013 r. w sprawie pierwszego sprawozdania na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1233/2011. Komisja Europejska przyjęła do wiadomości zalecenia tej rezolucji, ale – co można wyczytać w kolejnych sprawozdaniach z działań ECA – nie wydarzyło się nic,

.....

⁴⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0193+0+DOC+XML+V0//PL>

co przybliżyłoby ich wdrożenie. W sprawozdaniu za rok 2014 opublikowanym w lutym 2017 pojawiło się sformułowanie: „Jak wspomniano we wcześniejszych sprawozdaniach, ze względu na zalecenia zawarte w tej rezolucji – takie jak zalecenie, by grupa robocza Rady ds. kredytów eksportowych oraz Komisja konsultowały się z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych na temat dalszego rozwoju metod sprawozdawczości – Komisja zwróciła także uwagę państw członkowskich na tę rezolucję, mając na uwadze kolejne lata sprawozdawcze.” Oczekiwane przez Parlament Europejski ustanowienie rzeczywistych mechanizmów kontrolnych działalności ECA nadal jest przed nami.

7. Podsumowanie i wnioski z monitoringu

- Stosowanie w sposób nieuprawniony tajemnicy ubezpieczeniowej i bankowej w sposób istotny ogranicza transparentność działalności w zakresie kredytów eksportowych – instytucji prowadzących tego typu działalność tj. KUKE S.A. (jako ECA) i Banku Gospodarstwa Krajowego. Wskazuje na to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 kwietnia 2017 roku (Sygn. akt II SA/Wa 1832/16) oraz Rzecznik Praw Obywatelskich w swej opinii z dnia 31 stycznia 2017 roku (VII.6060.49.2016.MKS).
- Analiza przepisów oraz zakresu działalności poszczególnych instytucji wskazuje, że poza KUKE S.A., która jest oficjalnie uznawana za polską ECA, status taki powinien mieć również BGK.
- Chaos kompetencyjny i towarzyszący mu – informacyjny – sprawia, że nadzór społeczny nad środkami publicznymi będącymi w dyspozycji polskiej ECA jest znacząco utrudniony.
- Procedura środowiskowa KUKE S.A. jest klarowna i łatwo dostępna na stronie www Korporacji, ale dotarcie do niej ze stron BIP organów nadzorujących (tam w pierwszym rzędzie obywatele poszukują informacji o państwowym wsparciu kredytów eksportowych) jest bardzo trudne.
- Procedura środowiskowa KUKE S.A. jest, poza nielicznymi wyjątkami, dostosowana do Common Approaches w sferze teoretycznej, natomiast ocena praktyki jej stosowania nie była możliwa z uwagi na odmowę udostępnienia kluczowych informacji.
- Polska ECA nie wdrożyła procedur postępowania z uwagami zgłaszanymi w toku oceny projektów typu A.
- Informacje dotyczące projektów A i B zamieszczane na stronie internetowej KUKE S.A. nie mogą być uznane za informacje środowiskowe i społeczne w rozumieniu Common Approaches.
- Ograniczanie, ze względu na tajemnice: ubezpieczeniową i bankową, dostępu do informacji umożliwiających społeczną weryfikację wpływu na środowisko wspieranych przy wykorzystaniu środków publicznych przedsięwzięć zagranicznych, nie jest spójne z zapisami Konwencji z Aarhus ratyfikowanej przez Polskę.
- Dokument Common Approaches nie pomaga w jasnym określeniu obowiązków w zakresie przestrzegania postanowień Konwencji z Aarhus, zwłaszcza jeśli chodzi o kraje inwestycji, które często nie są stroną tej Konwencji. W konsekwencji tego ostatniego, ale również ze względu na brak choćby dobrych praktyk ustanowionych przez same ECA, funkcjonowanie Konwencji nie jest brane pod uwagę w procesie decyzyjnym dotyczącym objęcia wsparciem.
- Na poziomie kraju pochodzenia ECA przepisy Konwencji z Aarhus mogą być torpedowane przez samą kwalifikację do kategorii A, B lub C. Screening i kwalifikacja, a także ocena oddziaływania na środowisko, co można stwierdzić na przykładzie procedur KUKE S.A., są wyłączone ze społecznej kontroli i to jest główną przyczyną marginalizowania wymogów Konwencji.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1233/2011 z dnia 16 listopada 2011 roku w sprawie zastosowania niektórych wytycznych w dziedzinie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych nie prowadzi do poznania jakości przestrzegania przez państwa członkowskie standardów społeczno-środowiskowych w prowadzeniu działalności w obszarze kredytów eksportowych. Sprawozdania Komisji Europejskiej w tym zakresie nie zawierają bowiem w ogóle elementu ocennego, a ich wartość informacyjna jest bardzo ograniczona. Podobnie, co do treści, należy ocenić stosowne

sprawozdania państw członkowskich. Tym samym, Rozporządzenie nie przyczynia się do jednego z postawionych celów, jakim jest zwiększenie przejrzystości działań unijnych ECA.

- Sprawodawczości państw członkowskich i Komisji Europejskiej w zakresie ECA nie można traktować jako elementu działań kontrolnych w obszarze przestrzegania standardów wyznaczonych przez Common Approaches. Komisja, nie dokonując oceny działalności ECA, wyrzeka się również mechanizmu mogącego badać jakość przestrzegania standardów unijnych poza granicami UE, identyfikować problemy, ale i dobre praktyki np. w zakresie przestrzegania i promowania postanowień Konwencji z Aarhus, które – o ile istnieją – mogłyby być rozpowszechniane wśród państw członkowskich.

8. Rekomendacje

- Na poziomie krajowym należy, uwzględniając opinię RPO z 31 stycznia 2017 roku i rozstrzygnięcie WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2017 roku, wyłączyć tajemnicę ubezpieczeniową i bankową w sprawach dotyczących dostępu do informacji o działalności kredytów eksportowych ze względu na fakt prowadzenia jej w oparciu o środki publiczne. W szczególności, w zakresie ubezpieczeń - stosować art. 5 Ustawy o ubezpieczeniach eksportowych wyłączający stosowanie Ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej.
- Bankowi Gospodarstwa Krajowego należy nadać, obok KUKI S.A., status polskiej ECA.
- Informacje o ECA powinny być łatwo wyszukiwane poprzez strony BIP resortów odpowiedzialnych za wsparcie kredytów eksportowych, obecnie – Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Rozwoju. Zarówno KUKI S.A., jak i BGK powinny prowadzić serwisy BIP dotyczące środków publicznych, aby klarownie oddzielić informację dotyczącą działalności komercyjnej od działalności prowadzonej w imieniu i w oparciu o środki Skarbu Państwa.
- Anonimizacja danych w informacjach udostępnianych przez instytucje związane z działalnością kredytów eksportowych powinna być ograniczona wyłącznie do danych wrażliwych, by nie eliminować społecznego nadzoru nad przedsięwzięciami wspieranymi z wykorzystaniem środków publicznych. Anonimizacja nie może uniemożliwiać kontrolowania przestrzegania Common Approaches i przepisów Konwencji z Aarhus.
- Dla zapewnienia stosowania postanowień Konwencji z Aarhus w działalności kredytów eksportowych, niezależnie od tego czy kraj docelowy tej działalności jest stroną Konwencji czy nie, ECA powinny włączyć do procedury podejmowania decyzji o wsparciu poszczególnych przedsięwzięć dobre praktyki w tym zakresie. Dla ECA powinny zostać ustanowione mechanizmy kontrolne wymuszające stosowanie Konwencji przez inwestorów – odpowiednio art. 5, 6 (lub 7) i 9. Stosowne reguły mogłyby być wprowadzone przez same ECA. Aby zapewnić jednak, by te nowe standardy były spójne i wystarczająco ambitne inicjatywę w tym zakresie powinny podjąć pilnie odpowiednie instytucje Unii Europejskiej.
- W celu osiągnięcia pełnej transparentności działania ECA należy uspołecznic etap screeningu i klasyfikacji przedsięwzięć do kategorii A, B lub C. Common Approaches powinny zostać uaktualnione, co dodatkowo wzmocni stosowanie standardów Konwencji z Aarhus w krajach rozwijających się. Unia Europejska jest stroną Porozumienia w sprawie oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych, zawartego w ramach OECD, więc jej instytucje mogłyby podjąć inicjatywę w tym zakresie.
- Raporty państw członkowskich składane w związku z Rozporządzeniem 1233/2011 powinny wychodzić poza format list sprawdzających i mieć charakter informacyjny, co do szczegółowości i dostępności dla odbiorców niewyspecjalizowanych. W sprawozdaniach Komisji Europejskiej powinna się znajdować ocena informacji zawartych w sprawozdaniach krajowych, które stanowiłyby załączniki do dokumentu Komisji i byłyby jak on upubliczniane w EUR-Lex.
- Na poziomie Unii Europejskiej należy ustanowić funkcjonalne i przejrzyste dla społeczeństwa mechanizmy, mogące w rzeczywisty sposób kontrolować unijne ECA i efektywnie oceniać czy działalność państw członkowskich w zakresie kredytów eksportowych jest zgodna z celami polityki zagranicznej UE lub z obowiązującymi przepisami w zakresie zarządzania ryzykiem środowiskowym, priorytetami UE dotyczącymi globalnych wyzwań środowiskowych – zmian klimatu i utraty różnorodności biologicznej. Ważne jest by ustanowiony mechanizm kontrolny był uspołeczniony tj. zawierał elementy umożliwiające zabieranie głosu ws. ECA obywatelom Unii, ale i prawo do sprawiedliwości (complaint mechanism). Prawo UE wymaga reformy w tym zakresie.