



# Ambrela

## **Koherentnosť slovenskej rozvojovej spolupráce (ODA) na príklade zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR**

---

**Andrea Najvirtová  
Dana Mareková**

Jún 2020



## **Koherentnosť slovenskej rozvojovej spolupráce (ODA) na príklade zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR**

---

V roku 2019 dostala EXIMBANKA SR mandát priamo financovať zvýhodnené vývozné úvery, a tým sa stala inštitúciou, ktorá realizuje rozvojovú spoluprácu. Táto „štátna banka“ vznikla v roku 1997 ako inštitúcia, ktorej zákon zveruje podporu slovenského biznisu. Zvýhodnené vývozné úvery boli historicky nástrojom na podporu exportných aktivít a exportu pre podnikateľov, zároveň však spadajú do nástrojov štátnej rozvojovej spolupráce (ODA). Tento nástroj predpokladá synergiu medzi cieľom podpory exportu a rozvojovými politikami. Zvýhodnená časť úveru sa započítava do ODA - teda do financií, ktorým štát prispieva na rozvoj. Je preto nevyhnutnou podmienkou tohto mechanizmu, aby poskytovanie zvýhodnených úverov bolo plne v súlade s politikami ODA a súvisiace politiky EXIMBANKY SR vytvárali vhodný rámec na zabezpečenie koherencie (súdržnosti) s ODA politikami.

Ak sú dobre nastavené, môžu zvýhodnené vývozné úvery cez mobilizovanie zdrojov súkromného sektora prispieť k udržateľnému rozvoju. Mnohé krajiny globálneho Juhu majú napríklad obmedzený prístup k financovaniu projektov, či už je to pre komerčnú „neživotoschopnosť“ z hľadiska nízkej atraktivity trhu alebo pre zvýšené riziká v oblasti investovania. Zároveň tento nástroj so sebou prináša obavy, ako napríklad to, že úvery nebudú dostatočne sledovať rozvojové ciele, alebo že už aj tak oklieštené zdroje ODA nepôjdu na pomoc ľuďom v najmenej ekonomicky rozvinutých krajinách, ktorí ich najviac potrebujú, ale namiesto toho sa zamerajú na stimuláciu súkromných finančných tokov v krajinách so strednými príjmami. Preto je potrebné pozrieť sa na subjekty a procesy, ktoré budú nástroj zvýhodnených vývozných úverov realizovať. Keďže procesy hodnotenia a výberu projektov neboli nastavené predtým, ako EXIMBANKA SR získala rozvojový mandát, je tiež relevantné venovať pozornosť celkovému fungovaniu EXIMBANKY SR. Z našich minulých skúseností totiž vyplývajú jej nedostatky práve v oblasti koherencie, ako aj transparentnosti nevyhnutnej na posúdenie súladu politik a rozhodovania, resp. v tomto prípade využívania finančných nástrojov štátu.

- Koherentnosť slovenskej rozvojovej spolupráce (ODA) na príklade
- zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR

Tento dokument venuje osobitnú pozornosť otázke koherencie zvýhodnených vývozných úverov a rozvojových politík. Popisuje európsky aj slovenský právny rámec, sleduje inštitucionálnu dimenziu koherencie (teda kompetencie a roly jednotlivých rezortov, orgánov a inštitúcií), ako aj dostatočnosť monitoringu a evaluácie na posúdenie koherentnosti projektov, a tiež otázky transparentnosti a zodpovednosti (v zmysle ang. „accountability“), ktoré hrajú kľúčovú rolu – bez adekvátneho prístupu k informáciám nie je možné koherenciu vôbec posúdiť a vyvodzovanie zodpovednosti je zase kľúčom k náprave. V závere dokument prináša návrhy na úpravu politík pre všetkých relevantných hráčov tak, aby zvýhodnené vývozné úvery efektívne plnili svoj účel. Dokument bol vypracovaný na základe štúdia príslušnej literatúry, komunikácie týkajúcej sa nastavovania tohto nástroja a stretnutí so zástupcami EXIMBANKY SR od roku 2019, ako aj konzultačných stretnutí s predstaviteľmi Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí SR (MZVaEZ), Ministerstva financií SR (MF) a EXIMBANKY SR v máji 2020.

## ● Zvýhodnené vývozné úvery

Zvýhodnené vývozné úvery boli zavedené medzi nástroje slovenskej rozvojovej spolupráce v roku 2015. Účelom právnej úpravy účinnej od októbra 2019, ktorou EXIMBANKA SR získala mandát na priame financovanie alebo spolufinancovanie týchto úverov, bolo prispieť k zvýšeniu záujmu o tento nástroj.

Špecifikom zvýhodnených úverov je poskytnutie grantového elementu úveru pre odberateľa slovenských služieb alebo tovarov z krajiny globálneho Juhu. Tento nástroj má synergicky napĺňať dva ciele: prispieť k udržateľnému rozvoju, a zároveň zapojiť súkromný sektor do projektov v krajinách globálneho Juhu, čím vytvára príležitosti pre slovenské firmy expandovať na nové trhy.

Takto jasne definovaný účel zvýhodnených vývozných úverov však absentuje v relevantných politikách. Zároveň má byť plnený inštitúciou, pre ktorú je rozvojová spolupráca novou témou, nakoľko jej jediný účel doteraz spočíval v podpore slovenského podnikateľského prostredia. Doteraz nebol pre nízky záujem slovenských podnikateľov podporený ešte žiaden projekt. Avšak po schválení novely do konca roka 2019 záujem o tento nástroj deklarovalo 5 subjektov, ktoré boli posunuté na predbežné posúdenie rozvojového aspektu.<sup>1</sup> Na rok 2020 bol na zvýhodnené časti úverov vyčlenený rozpočet vo výške 1000 000 eur.<sup>2</sup> Je preto kľúčové sledovať, nakoľko sú politiky a procesy súvisiace s rozhodovaním o zvýhodnených vývozných úveroch koherentné s politikami SR pre rozvoj.

## ● Politiky a právny základ pre koherenciu politík<sup>3</sup>

Ciele udržateľného rozvoja a Agenda 2030 znamenajú výrazný posun, akým sa pozerá na udržateľný rozvoj. Na rozdiel od Miléniových rozvojových cieľov nové ciele explicitne prepájajú ekonomickú, sociálnu a environmentálnu dimenziu ako neoddeliteľné časti udržateľného rozvoja. Na úrovni Agendy 2030 a Cieľov udržateľného rozvoja sa spomína koncept Koherencie politík pre udržateľný rozvoj (Policy Coherence for Sustainable Development – PDCS), ktorý explicitne figuruje ako cieľ 17.14. Podľa definície OECD je to prístup a nástroj na informované rozhodnutia, ktorý zahŕňa povinnosť hľadať

1 Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky: Zvýšenie zapojenia podnikateľských subjektov do rozvojovej spolupráce: Rozhovor s zástupcami MZVaEZ a MF, máj 2020.

2 Rozhovor s zástupcami EXIMBANKY SR, máj 2020.

3 Príloha 1: Právny základ povinnosti zachovávať koherenciu rozvojovej politiky s inými politikami SR a EÚ.

- Koherentnosť slovenskej rozvojovej spolupráce (ODA) na príklade
- zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR

kompromisy a synergiu medzi ekonomickými, sociálnymi a environmentálnymi cieľmi politik a princípmi dobrého vládnutia, ktoré môžu byť, a často sú, v priamom protiklade.

Rozvojová koherencia na úrovni Európskej únie vyplýva z tzv. základných zmlúv EÚ, teda Zmluvy o fungovaní Európskej únie a Zmluvy o Európskej únii a z tzv. ECA nariadenia o exportných úverových agentúrach.<sup>4</sup> Základné zmluvy zakotvujú povinnosť Európskej únie, aby vo svojej vonkajšej činnosti a pri uskutočňovaní politik v ich vonkajších aspektoch boli zachovávané hodnoty, ktoré sú obsiahnuté v normách EÚ a v medzinárodných dohovorochoch, ku ktorým sa prihlásila. Základné zmluvy tvoria tzv. primárne právo EÚ a spomínané nariadenie je priamo aplikovateľné do právneho poriadku Slovenskej republiky, preto majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.

Zmluva o fungovaní Európskej únie výslovne obsahuje ustanovenia týkajúce sa rozvojovej spolupráce.<sup>5</sup> Podľa článku 208: „1. Politika Únie v oblasti rozvojovej spolupráce sa vykonáva v rámci zásad a cieľov vonkajšej činnosti Únie. Politika Únie v oblasti rozvojovej spolupráce a politiky členských štátov v tejto oblasti sa vzájomne dopĺňajú a posilňujú. (...) 2. Únia a členské štáty plnia záväzky a majú na zreteli ciele, ktoré schválili v rámci Organizácie Spojených národov a v iných príslušných medzinárodných organizáciách.“

Zásady a ciele vonkajšej činnosti EÚ, ktoré musia byť rešpektované pri vykonávaní rozvojovej spolupráce spomínané v článku 208, presnejšie špecifikuje čl. 205 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktorý tiež odvoláva na ustanovenia Zmluvy o Európskej únii. Podľa čl. 21 ods. 1 Zmluvy o EÚ „1. Činnosť Únie na medzinárodnej scéne sa spravuje zásadami, ktoré sa uplatnili pri jej založení, rozvoji a rozšírení a ktoré hodlá podporovať vo zvyšku sveta: demokracia, právny štát, univerzálnosť a nedeliteľnosť ľudských práv a základných slobôd, zachovávanie ľudskej dôstojnosti, rovnosť a solidarita a dodržiavanie zásad Charty Organizácie Spojených národov a medzinárodného práva.“

Podľa čl. 21 ods. 2 Zmluvy o EÚ „2. Únia vymedzuje a uskutočňuje spoločné politiky a činnosti a pracuje na dosahovaní vysokého stupňa spolupráce vo všetkých oblastiach medzinárodných vzťahov s cieľom:

(...)

- b) upevňovať a podporovať demokraciu, právny štát, ľudské práva a zásady medzinárodného práva;
- c) zachovávať mier, predchádzať konfliktom a posilňovať medzinárodnú bezpečnosť v súlade s cieľmi a zásadami Charty Organizácie Spojených národov, zásadami Helsinského záverečného aktu a cieľmi Parížskej charty vrátane tých, ktoré sa týkajú vonkajších hraníc;
- d) podporovať trvalo udržateľný hospodársky, sociálny a environmentálny rozvoj rozvojových krajín, s hlavným cieľom odstrániť chudobu;

(...)

- f) prispievať k vypracovaniu medzinárodných opatrení na zachovávanie a zlepšovanie kvality životného prostredia a trvalo udržateľného hospodárenia so svetovými prírodnými zdrojmi s cieľom zabezpečiť trvalo udržateľný rozvoj;

(...).“

4 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady EÚ č. 1233/2011 zo 16. novembra 2011 o uplatňovaní určitých usmernení v oblasti štátom podporovaných vývozných úverov (a o zrušení rozhodnutí Rady 2001/76/ES a 2001/77/ES).

5 Piata časť, hlava III, kapitola 1 - Rozvojová spolupráca“.

- Koherentnosť slovenskej rozvojovej spolupráce (ODA) na príklade
- zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR

Konkrétna požiadavka, že poskytovanie vývozných úverov musí byť súdržné (koherentné) s inými rozvojovými politikami a musí byť v súlade s hodnotami, ku ktorým sa EÚ hlási v oblasti vonkajšej činnosti, je stanovená EÚ ECA nariadením, ktoré túto požiadavku výslovne stanovuje v odseku 4 preambuly.

Na vnútroštátnej úrovni požiadavku koherencie politiky rozvojovej spolupráce s politikami Slovenskej republiky (a vzhľadom na členstvo Slovenska v EÚ aj s politikami EÚ), zakotvuje zákon č. 392/2015 Z. z. o rozvojovej spolupráci, osobitne v § 3. Pod rozvojovou spolupracou sa rozumie činnosť alebo pomoc financovaná z verejných prostriedkov a zameraná na podporu trvalo udržateľného rozvoja v partnerských krajinách. Zosúladovanie politik SR s rozvojovými politikami je definované ako jeden z hlavných princípov (čl. 3 zákona o rozvojovej spolupráci). Hlavným usmerňujúcim dokumentom je Strednodobá stratégia rozvojovej spolupráce SR (ďalej len strednodobá stratégia), ktorú pravidelne vypracúva MZVaEZ. Táto stratégia, okrem iného, určuje teritoriálne a sektorové priority.

Zabezpečovanie zosúladovania rozvojových politik je v ingerencii Koordinačného výboru pre rozvojovú spoluprácu (§ 5, čl. 4 zákona č. 392/2015 Z. z. zákon o rozvojovej spolupráci a o zmene a doplnení niektorých zákonov). S cieľom posudzovania projektov zvýhodnených úverov na základe hodnotení rozvojového aspektu predložených MZVaEZ, MF a EXIMBANKOU SR bola od januára pôsobnosť tohto výboru rozšírená o medzirezortnú pracovnú skupinu (MRPS). Pracovná skupina sa skladá zo šiestich členov - dvoch zástupcov MF, dvoch zástupcov MZVaEZ, zástupcu Ministerstva hospodárstva SR a vecne príslušného ministerstva. Stanoviská prijíma konsenzuálne.<sup>6</sup>

## ● **Analýza koherencie politického rámca**

Podľa Stratégie MZVaEZ na obdobie 2019 - 2023 sú teritoriálne priority krajiny Západného Balkánu, Východné partnerstvo EÚ, Východná subsaharská Afrika a Blízky východ. Rozvojová spolupráca SR je implementovaná v šiestich sektoroch, a to: kvalitné vzdelávanie, zdravie, dobrá správa vecí verejných a budovanie občianskej spoločnosti, potravinová bezpečnosť a poľnohospodárstvo, infraštruktúra a udržateľné využívanie prírodných zdrojov, podpora tvorby trhového prostredia. Stratégia dodáva dve prierezové témy, a to životné prostredie a zmena klímy a rovnosť príležitostí. Zapojenie súkromného sektora do rozvojovej spolupráce je takisto jednou z priorít Strednodobej stratégie rozvojovej spolupráce SR na roky 2019 - 2023. Podľa stratégie, aktivity súkromného sektora v rozvojovej spolupráci nie sú limitované len pre partnerské regióny a krajiny, ale pre všetky krajiny uvedené na zozname príjemcov rozvojovej spolupráce OECD/DAC. Stratégia taktiež určuje, že rozvojovú spoluprácu vyhodnocuje MZVaEZ.

Pôsobenie EXIMBANKY SR v tejto oblasti je problematické z nasledujúcich dôvodov:

### **1) Chýba jasné alebo jednotné zadefinovanie rozvojového aspektu**

Ak majú byť projekty EXIMBANKY SR vykazované ako rozvojová spolupráca, tak je potrebné, aby rozvojový aspekt bol jasne definovaný a merateľný. Smernica Rady banky Eximbanky SR č. 10/2019 k zvýhodneným vývozným úverom ani hodnotiace háčky však neobsahujú jasnú definíciu rozvojového aspektu a princípy súvisiace s trvalo udržateľným rozvojom používajú nejednotne, nekonzistentne a s výraznou preferenciou ekonomického aspektu alebo ako negatívne vymedzenie (napr. projekt

---

<sup>6</sup> Rozhodnutie ministra 9/2020 a smernica Rady banky EXIMBANKY SR č. 10/2019.

- Koherentnosť slovenskej rozvojovej spolupráce (ODA) na príklade
- zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR

nezhoršil prístup k ľudským právam alebo životné prostredie). Je tiež otázne, či na základe predloženého dotazníka, ktorý neobsahuje jasné indikátory, východiskové (z ang. „baseline“) dáta a štruktúru, bude možné poskytnúť kvalifikované predbežné stanovisko k rozvojovému aspektu. Skúsenosti s dotazníkmi vývozných úverov taktiež ukazujú prax, že niektorí uchádzači ich vyplňajú len povrchne, čo v prípade zvýhodnených vývozných úverov môže sťažiť hodnotenie rozvojového aspektu.

Pokiaľ ide o kritériá predbežného posúdenia rozvojového aspektu, výrazne umenšujú rozvojový aspekt v bodovom hodnotení oproti podielu slovenského národného podielu alebo splneniu teritoriálnych priorít ako formálnej požiadavky. Dotazník o vplyve vývozu na životné prostredie a ľudské práva, ktorý slúži EXIMBANKU SR na posúdenie environmentálnych a sociálnych dopadov projektu, vyzera ako upravená a doplnená verzia environmentálnych dotazníkov používaných EXIMBANKOU SR pri exportných vývozných úveroch. Podľa našich skúseností, prístup k týmto dotazníkom zo strany žiadateľov aj EXIMBANKY SR sa vyznačuje vysokým stupňom formalizmu, čo významne znižuje účinnosť tohto nástroja posudzovania. Formulácia viacerých otázok a kritérií, týkajúcich sa napríklad dodržiavania ľudských práv alebo sociálnych dopadov, je nedostatočná na fundované posúdenie dopadov a súladu s relevantnými politikami a aj záväznými právnymi predpismi.

Navyše hodnotenie rozvojového aspektu vykonávajú tri inštitúcie na základe jedného dotazníka zloženého z viacerých častí s mnohokrát prekrývajúcimi sa otázkami, avšak na základe dvoch rôznych prístupov (EXIMBANKA SR - posúdenie environmentálnych a sociálnych dopadov, MF a MZVaEZ - posúdenie na základe kritérií rozvojovej spolupráce ako relevantnosť, dosah, udržateľnosť).

Bez základného vyjasnenia, k akým princípom trvalo udržateľného rozvoja majú zvýhodnené vývozné úvery smerovať a bez jednotného rámca na posudzovanie rozvojového aspektu, je namieste otázka koherentného prístupu k prispievaniu k udržateľnému rozvoju vo svete zo strany SR.

## 2) Nejednotné sektorové a teritoriálne priority

Podľa zákona o rozvojovej spolupráci (čl. 12) aj smernice EXIMBANKY SR (č. 3.2.b) môžu byť zvýhodnené vývozné úvery poskytnuté „najmä na účely rozvoja infraštruktúry a nových technológií, ochrany životného prostredia, regionálneho rozvoja a podpory zamestnanosti v partnerskej krajine“. Chýba teda priame naviazanie na sektorové a teritoriálne priority rozvojových politík SR.

Je pozitívne, že EXIMBANKA SR v prezentáciách upozorňuje na sektorové priority slovenskej rozvojovej spolupráce (podľa strednodobej stratégie), aj keď koherencia so strednodobou stratégiou a jej sektorovými prioritami nefigurujú v žiadnom záväznom právnom predpise alebo usmernení, ktorým by sa EXIMBANKA SR pri hodnotení svojich projektov mala riadiť - s výnimkou uvedenia hodnotiacich kritérií na predbežnú prioritizáciu projektov v smernici, ktoré udeľujú 2 body z 10 pre projekty koncipované v súlade so strednodobou stratégiou. Je tiež pozitívne, že súlad so strednodobou stratégiou figuruje ako hodnotiace kritérium v pokynoch MF pre hodnotenie rozvojového dopadu MF.<sup>7</sup>

## ● Inštitucionálna dimenzia koherencie politík

Novelou zákona o rozvojovej spolupráci z konca roka 2019 bol rozšírený mandát EXIMBANKY SR, ktorá bola dovtedy nastavená výlučne na podporu slovenského biznisu, o poskytovanie rozvojovej spolupráce. Doterajšie skúsenosti Človeka v ohrození a Bankwatch CEE s monitorovaním činnosti

<sup>7</sup> Pokyn č. MF/008396/2020-18 Ministerstva financií SR ku spôsobu a kritériám detailného posudzovania rozvojového aspektu zvýhodnených vývozných úverov.

- Koherentnosť slovenskej rozvojovej spolupráce (ODA) na príklade
- zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR

EXIMBANKY SR v oblasti podpory exportných vývozných úverov poukázali na nedostatočný environmentálny a sociálny „due diligence“ a nedostatky v oblasti koherencie.<sup>8</sup>

Keďže grantová časť zvýhodnených vývozných úverov spadá do ODA, je namieste, aby inštitúcia, ktorá bude realizovať tento nástroj, mala dostatočné kapacity, znalosti a zručnosti v oblasti udržateľného rozvoja a posudzovania súladu s jednotlivými aspektmi takéhoto rozvoja. Konkrétne analyzované budú kroky podniknuté na zlepšenie rozvojových kapacít EXIMBANKY SR, popri prípade aj to, aká je rola MZVaEZ na zabezpečenie kvalitného naplnenia rozvojového mandátu touto inštitúciou zameranou na podporu slovenského biznisu.

Rola MZVaEZ a jej rozvojovej agentúry SAMRS sa javí ako nedostatočná na stráženie a zabezpečenie súladu s rozvojovým aspektom, konkrétne pri výbere, realizácii aj evaluácii projektov. Rozhodovací proces je aktuálne nastavený tak, že v ňom kľúčovú rolu zohráva EXIMBANKA SR (viď. tabuľka nižšie). EXIMBANKA SR prideliuje body pri prioritizácii projektov po predbežnom hodnotení rozvojového aspektu, vypracováva posúdenie environmentálnych a sociálnych dopadov projektu a schvaľuje žiadosti. Aj keď MZVaEZ ako „strážca“ rozvojového aspektu spracováva posúdenie na základe kritérií rozvojovej spolupráce, v medzirezortnej pracovnej skupine, ktorá má hodnotiť stanovisko k rozvojovému aspektu, má len dva hlasy zo šiestich zo zastúpených inštitúcií a jeho hodnotenie je len jedným z troch (popri vypracovaných hodnoteniach MF a EXIMBANKY SR), na základe ktorých sa schvaľuje naplnenie rozvojového aspektu projektu. Zloženie MRPS navyše negarantuje účasť odborníkov s rozvojovou expertízou, tá závisí od nominácie jednotlivých inštitúcií. Procesné hodnotiace postupy sa tiež javia ako opakované, nie je jasná pridaná hodnota „ďalšieho kola“ posudzovania a je dôvodná obava, že celý proces bude roztrieštený. Navyše v žiadnom štádiu nie je zabezpečený názor expertov a verejnosti. MZVaEZ nefiguruje ani pri evaluácii a monitorovaní projektu.

Aj keď zástupcovia MZVaEZ, SAMRS, EXIMBANKY SR a MF v konzultačných rozhovoroch v máji 2020 vyjadrili presvedčenie, že hodnotiace procesy zabezpečia naplnenie rozvojového aspektu, vzhľadom na nedostatočnú expertízu EXIMBANKY SR v oblasti rozvojových politík a udržateľného rozvoja a obmedzenej úlohe MZVaEZ ako „strážcu“ rozvojových aspektov v hodnotení predkladaných projektov, stále existuje riziko, že zdroje na zvýhodnené úvery nebudú sledovať naplnenie rozvojového mandátu v koherencii s rozvojovou politikou SR.

---

<sup>8</sup> Nedostatočná koherencia s politikami v oblasti životného prostredia, osobitne klimatickými politikami, ochranou zdravia obyvateľov, nedostatočný environmentálny a sociálny „due diligence“ sa dá konštatovať v nasledujúcich projektoch:

- A. zvažované projekty (tieto projekty podľa našich informácií neboli realizované len z ekonomických dôvodov, nie pre nedostatok koherencie):
- uholná elektráreň Pljevlja II., Čierna hora,
  - uholná elektráreň Konya Karapinar, Turecko,
  - uholná elektráreň Long Phu, Vietnam.
- B. realizované projekty: [https://www.eximbanka.sk/buxus/docs/Medzinarodne\\_vztahy/Info\\_projekty\\_A\\_or\\_B\\_web\\_11\\_2017sk.pdf](https://www.eximbanka.sk/buxus/docs/Medzinarodne_vztahy/Info_projekty_A_or_B_web_11_2017sk.pdf)
- ropné elektrárne Máximo Gómez a Ramón Pérez, Kuba.

- Koherentnosť slovenskej rozvojovej spolupráce (ODA) na príklade
- zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR

Typ hodnotenia	Hodnotenie na základe	Zodpovedná inštitúcia a úloha v procese
1) Predbežné posúdenie rozvojového aspektu	Dotazník o identifikácii rozvojového aspektu vyplnený žiadateľom	MZVaEZ - posúdenie MF - posúdenie EXIMBANKA SR - pridelenie bodov pre potreby prioritizácie projektov
2a) Detailné posúdenie rozvojového aspektu projektu	Dotazník o identifikácii rozvojového aspektu projektu, vyplnený žiadateľom V prípade potreby vypracovanie komplexných dopadových štúdií Informácie od Zastupiteľského úradu SR (ZÚ SR) Informácie od miestnych pobočiek UNDP	MZVaEZ - posúdenie na základe kritérií rozvojovej spolupráce (relevantnosť, efektívnosť, dopad, udržateľnosť, efektívnosť) zapojením SAMRS, ZÚ SR, interných kapacít MF - posúdenie na základe kritérií rozvojovej spolupráce prostredníctvom spolupráce s UNDP a/alebo externými konzultantmi (relevancia, uskutočniteľnosť a účinnosť, udržateľnosť a dopad, rozpočet a nákladová efektívnosť)
2b) Posúdenie environmentálnych a sociálnych dopadov projektu	Dotazník o vplyve vývozu na životné prostredie a ľudské práva (súčasť dotazníka o identifikácii rozvojového aspektu projektu), vyplnený žiadateľom	EXIMBANKA SR
3) Prerokovanie rozvojového aspektu projektu medzirezortnou pracovnou skupinou	Detailné posúdenia rozvojového aspektu MF a MZVaEZ. Posúdenie environmentálnych a sociálnych dopadov projektu EXIMBANKY SR	MRPS pri koordinačnom výbore - konečné stanovisko k rozvojovému aspektu, konsenzuálne
4) Žiadosť o poskytnutie zvýhodneného vývozného úveru		EXIMBANKA SR - rada banky urobí prvé schválenie (podľa smernice Obchodný proces v EXIMBANKE SR) a finálne schválenie po prerokovaní podmienok zvýhodnenia zo strany MZVaEZ a MF

## ● Monitorovanie a hodnotenie projektov

Schopnosť monitorovať a hodnotiť výsledky politik je kľúčové pre koherenciu politik. Je preto potrebné, aby rámec, ktorý reguluje zvýhodnené vývozné úvery obsahoval ustanovenie, ktoré zabezpečí náležité posúdenie progresu a dopadu projektu počas a po skončení realizácie. Smernica EXIMBANKY SR dáva úlohu monitorovania projektov EXIMBANKE SR (čl. 10), aj keď v rámci diskusií bolo uvedené, že projekty budú monitorované MF, SAMRS, prípadne externými partnermi. Správu vypracúva EXIMBANKA SR a predkladá ju MF. V rámci monitoringu je stanovená aj osobná kontrola na mieste projektu, ktorú okrem zamestnancov EXIMBANKY SR môžu vykonať aj zastupiteľské úrady (ZÚ SR), mimovládne organizácie alebo iné ministerstvá.

Proces stanovený smernicou tak nepredpokladá systematické zapojenie MZVaEZ alebo SAMRS ako „strážcu“ rozvojových politik do monitorovania a hodnotenia projektov zvýhodnených vývozných úverov. Vzhľadom na nedostatočné skúsenosti to považujeme za premárnenú šancu hodnotiť rozvojový dopad projektov. Smernice totiž určujú, že monitorovacie a hodnotiace správy budú zamerané hlavne na ekonomický dopad.



- Koherentnosť slovenskej rozvojovej spolupráce (ODA) na príklade
- zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR

## ● **Transparentnosť a zodpovednosť (z ang. „accountability“)**

Transparentnosť, a to nie len prístup verejnosti k informáciám, ale aj celková kultúra zverejňovania informácií o fungovaní inštitúcií, je priamo prepojená so zodpovednosťou, jej vymáhaním a aj s koherentnosťou, jej posudzovaním a vyladovaním. Inštitúcia, ktorej činnosť je v zdravej miere kontrolovaná inými inštitúciami a verejnosťou, vykazuje vyššiu úroveň zodpovednosti (z ang. „accountability“), súladu so zákonom aj koherencie s relevantnými politikami.

Tento princíp je ešte dôležitejší ak ide o implementáciu nového nástroja, akou je modalita zvýhodnených vývozných úverov na Slovensku.

Z hľadiska zákonnej povinnosti v rámci slovenského právneho poriadku, transparentnosť a súvisiace povinnosti vyplývajú EXIMBANKE SR zo zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. EXIMBANKA SR je podľa tohto zákona tzv. povinnou osobou a má povinnosť sprístupňovať informácie, ak ktokoľvek podá žiadosť o informácie, aj zverejňovať istý typ informácií v zmysle uvedeného zákona. Okrem toho sa na fungovanie EXIMBANKY SR vzťahuje tzv. Aarhuský dohovor (Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia), ktorý bol zverejnený v Zbierke zákonov pod č. 43/2006 Z. z. a je súčasťou slovenského právneho poriadku. Dohovor je záväzný pre všetky orgány verejnej moci a má prednosť pred zákonmi.<sup>9</sup>

V kontexte EÚ a poskytovania exportných úverov je fungovanie EXIMBANKY SR a ďalších exportných úverových agentúr upravené tzv. ECA nariadením. Tento predpis ustanovuje dôležitú povinnosť na podporu transparentnosti: exportné úverové agentúry štátov EÚ majú povinnosť reportovať (Annual Activity Report) o svojich aktivitách Európskej komisii, ktorá tieto reporty v konsolidovanej forme podáva Európskemu parlamentu. Tento tzv. „annual review“ pripravený Európskou komisiou má obsahovať aj hodnotenie súladu či koherencie finančných aktivít exportných agentúr s cieľmi a povinnosťami EÚ. Inými slovami EXIMBANKA SR má ročne poskytovať komisii informácie v takej kvalite a v takom rozsahu, aby bolo možné zhodnotiť, či jej aktivity sú v súlade cieľmi a povinnosťami vyplývajúcimi z tzv. externého mandátu (najmä články 3 a 21 Zmluvy o Európskej únii osobitne konsolidácia demokracie, rešpekt ľudských práv či boj s klimatickou zmenou).<sup>10</sup>

Cez záväzné a priamo aplikovateľné ECA nariadenie, ktoré upravuje fungovanie exportných úverových agentúr v EÚ, odvolávajúce sa na Zmluvu o Európskej únii, sa tak dostaneme k zásadám a hodnotám obsiahnutým v celom balíku záväzných noriem EÚ v relevantných oblastiach ochrany ľudských práv, životného prostredia a demokratických princípov, ktoré musia byť rešpektované aj pri fungovaní EXIMBANKY SR a pri realizovaní zvýhodnených vývozných úverov. Reportovanie na EÚ úrovni, ako dôležitý nástroj transparentnosti, má podávať správu o súlade resp. koherencii aktivít EXIMBANKY SR pri poskytovaní vývozných úverov s týmto tzv. „EU acquis“.

Organizácia Človek v ohrození spolu s CEE Bankwatch v minulosti s EXIMBANKOU SR riešili viaceré pochybnosti o súlade postupov a podpory tejto inštitúcie s relevantnými normami a záväzkami vyplývajúcimi zo slovenského aj únieového práva v oblasti transparentnosti. Vzhľadom na to, že EXIMBANKA SR proaktívne zverejňuje len obmedzený a z pohľadu Človeka v ohrození a CEE Bankwatch nedostatočný okruh informácií na posúdenie koherentnosti, bolo nutné v niektorých prípadoch žia-

<sup>9</sup> Konkrétne povinnosti vyplývajúce z Aarhuského dohovoru analyzuje text v prílohe č. 2.

<sup>10</sup> Právo EÚ ďalej rozoberá všeobecne formulované ciele a povinnosti v primárnom práve, a to v ďalších záväzných EÚ právnych predpisoch upravujúcich oblasti ako napríklad ochrana ľudských práv, klímy, vód, ovzdušia, biodiverzity.

- Koherentnosť slovenskej rozvojovej spolupráce (ODA) na príklade
- zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR

dať o konkrétne informácie na základe oficiálnej žiadosti v zmysle zákona o prístupe k informáciám. V jednom prípade sme sa o prístup k informáciám museli obrátiť na súd.<sup>11</sup>

Z našej skúsenosti teda vyplýva, že je náročné posúdiť koherentnosť EXIMBANKY SR s relevantnými predpismi a politikami pre nedostatočnú transparentnosť, osobitne proaktívne zverejňovanie informácií o podporených či posudzovaných projektoch. Aj smernica k zvýhodneným vývozným úverom zabezpečuje len limitovanú úroveň transparentnosti – zaslanie sumáru dôležitých informácií o projekte 30 kalendárnych dní pred podpisom zmluvy zúčastneným stranám vrátane Platformy rozvojových organizácií – Ambrela.

## ● Komparatívne príklady

V tejto časti je poskytnuté prehľadné zhrnutie hore diskutovaných aspektov slovenského nástroja zvýhodnených vývozných úverov a jeho porovnanie z hľadiska koherencie rozvojových politik s podobnými zvýhodnenými úvermi v Rakúsku a Dánsku.<sup>12</sup> Uvedené krajiny boli vybrané vzhľadom na porovnateľnosť nástroja zvýhodnených vývozných úverov týkajúceho sa viazanosti, ako aj pre odlišný prístup k akcentovaniu cieľa prispievania k udržateľnému rozvoju verzus podpory exportu. Príklady Rakúska a Dánska dobre ilustrujú, ako rôzne inštitucionálne usporiadanie a regulačné rámce ovplyvňujú váhu rozvojových cieľov a koherentnosť tohto nástroja s rozvojovými politikami.

---

<sup>11</sup> V rokoch 2015 – 2017 bolo podaných 5 žiadostí o informácie na realizáciu práva na prístup k informáciám, ktoré nebolo dostatočne poskytnuté EXIMBANKOU SR. V jednom prípade o žiadosti rozhodol až súd, a to v prospech navrhovateľa (Človek v ohrozeni).

<sup>12</sup> Vypracované na základe Fritz, Livia, Raza, Werner, Schuler, Manuel, Schweiger, Eva (2014): Export Promotion or Development Policy? A Comparative Analysis of Soft Loan Policies in Austria, Denmark, Germany and the Netherlands, <https://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Editionen/Edition19.pdf> a relevantných stránok k nástrojom, viď zoznam použitej literatúry.

- Koherentnosť slovenskej rozvojovej spolupráce (ODA) na príklade
- zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR

### Názov nástroja

Rakúsko	Dánsko	Slovensko
Zvýhodnené úvery „Soft Loans“	Danida udržateľné infraštruktúrne financovanie „Danida Sustainable Infrastructure Finance DSIF“ (od januára 2020, dovtedy „Danida Business Finance“)	Zvýhodnené vývozné úvery

### Hlavné charakteristiky a ciele nástroja

Rakúsko	Dánsko	Slovensko
<p>Viazané úvery pre rakúskych exportérov (minimálny rakúsky podiel 50 %).</p> <p>Zvýhodnenie minimum 35 % pre krajiny s nižším stredným príjmom a 50 % percent pre najmenej ekonomicky rozvinuté krajiny, sa týka úrokových sadzieb, dĺžky splatnosti úveru a dĺžky tzv. „grace period“.</p> <p>Cieľom je podpora rakúskych exportov a získavanie nových trhov pre rakúske firmy a prostredníctvom toho prispievanie k udržateľnému rozvoju v cieľových krajinách.</p>	<p>Úvery sú spravidla viazané pre dánske firmy.</p> <p>Zvýhodnenie sa viaže na technickú pomoc a dotáciu úrokov a poistenie úveru. V prípade, že tieto komponenty nedosahujú požadovaných 35 %, respektíve 50 %, Danida poskytne hotovostný grant.</p> <p>Cieľom nástroja je poskytnúť prístup k zvýhodnenému financovaniu a získanie financií pre udržateľnú infraštruktúru ovplyvňujúcu klímu v krajinách globálneho Juhu. Projekty DSF sú súčasťou národných rozvojových politik a merateľne prispievajú k naplneniu SDGs tak, aby sa prispievalo k rastu a zamestnanosti v krajinách globálneho Juhu.</p>	<p>Viazané úvery pre slovenských podnikateľov (minimálny slovenský podiel 50 %).</p> <p>Zvýhodnenie 35 %, respektíve 50 %, sa týka príspevku na splatenie časti úroku, príspevku na splatenie časti úveru a odkladu splácania istiny úveru.</p> <p>Účelom nástroja má byť najmä rozvoj infraštruktúry a nových technológií, ochrana životného prostredia, regionálny rozvoj a podpora zamestnanosti v partnerskej krajine. V právnom rámci chýba explicitné uvedenie cieľa podpory slovenských exportov.</p>

### Inštitucionálne ukotvenie

Rakúsko	Dánsko	Slovensko
<p>Zvýhodnené úvery sú programom ministerstva financií, realizuje ich rakúska exportno-kreditná banka OEKB.</p> <p>Zvýhodnené úvery musia byť schválené Komisiou pre exportné financovanie (EFK). Členovia tejto komisie reprezentujú ministerstvá financií, zahraničných vecí, hospodárstva a zamestnaneckú komoru; rozhoduje sa konsenzom.</p>	<p>Inštrument DSIF je programom Investičného fondu pre rozvojové krajiny IFU. IFU je štátna inštitúcia rozvojového financovania s dvojakým cieľom - generovania rozvojových dopadov a finančných ziskov. Projekty sú schvaľované ministrom pre rozvojovú spoluprácu, zatiaľ čo Investičný fond pre rozvojové krajiny (IFU) má technickú a operačnú zodpovednosť za realizáciu. Projekty hodnotí Council for Development Policy, poradný orgán ministra pre rozvojovú spoluprácu, zložený z 11 expertov v oblasti rozvoja nominovaných ministrom.</p>	<p>Zvýhodnené vývozné úvery sú nástrojom EXIMBANKY SR. MZVaEZ má zabezpečiť, aby boli podporené len projekty, ktoré prispievajú k udržateľnému rozvoju, MF kontroluje dodržiavanie podmienok poskytovania.</p> <p>Rozvojový aspekt zvýhodnených úverov musí byť schválený medzi-rezortnou pracovnou skupinou, zloženou z dvoch zástupcov MF, dvoch zástupcov MZVaEZ, zástupcu Ministerstva hospodárstva SR a vecne príslušného ministerstva. Schvaľuje sa na základe vypracovaných detailných posúdení rozvojového aspektu (MF a MZVaEZ) a posúdenia environmentálnych a sociálnych dopadov projektu (EXIMBANKA SR). Finálne schválenie žiadosti o zvýhodnený vývozný úver schvaľuje rada banky (EXIMBANKA SR).</p>

- Koherentnosť slovenskej rozvojovej spolupráce (ODA) na príklade
- zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR

### Cielové krajiny a sektory

Rakúsko	Dánsko	Slovensko
Rozvojové krajiny v súlade s OECD/DAC Consensus Agreement (2020 sú to krajiny s HND na obyvateľa menej ako USD 3.995). Cielové krajiny pre zvýhodnené úvery určuje ministerstvo financií.	Rozvojové krajiny v súlade s OECD/DAC Consensus Agreement. DSIF je možné využiť v krajinách s dánskou reprezentáciou s cieľom zvýšenia dosahov v krajinách s dánskym záujmom.	Rozvojové krajiny uvedené na zozname príjemcov rozvojovej pomoci OECD/DAC. Zahrnuté sú aj tradičné exportné teritória (podľa prezentácie EXIMBANKY SR); krajiny zahrnuté v Strednodobej stratégii SR získavajú navyše bod pri prioritizácii projektov.

### Hodnotenie rozvojového aspektu

Rakúsko	Dánsko	Slovensko
Hodnotenie rozvojovej relevancie a udržateľnosti prostredníctvom dotazníka, s dôrazom na tri hlavné oblasti udržateľného rozvoja: <ul style="list-style-type: none"> <li>· mikró a makroekonomický rozvoj,</li> <li>· sociálny rozvoj,</li> <li>· environmentálne aspekty.</li> </ul> Hodnotenie prebieha na základe informácií poskytnutých v dotazníku exportérom.	Hodnotenie projektov na základe odzrkadľovania a prispievania k najmenej jednému Cielu udržateľného rozvoja. Projekty sú hodnotené na kritérium udržateľnosti v týchto dimenziách: <ul style="list-style-type: none"> <li>· životné prostredie a klíma: ad-resovanie negatívnych dopadov a podpora prechodu na nízkouhlíkovú ekonomiku,</li> <li>· ekonomická: dlhodobá ekonomická udržateľnosť - pozitívne socioekonomické dopady,</li> <li>· inštitucionálna: zabezpečenie inštitucionálnych kapacít na dlhodobú udržateľnosť projektu,</li> <li>· sociálne riziká a dopady: projekty by mali zamedziť potenciálne negatívny sociálny dopadom, napríklad na pracovníkov, kultúru a komunitu.</li> </ul> Uprednostňované sú projekty, ktoré sú komplementárne k dánskym rozvojovým a investičným aktivitám: <ul style="list-style-type: none"> <li>· súlad s rozvojovými a sektorovými stratégiami cieľovej krajiny,</li> <li>· rast a zamestnanosť v cieľovej krajine a Dánsku.</li> </ul> Hodnotenie prebieha na základe dotazníkov vyplnených uchádzačmi a návštevou na mieste externým hodnotiteľom.	Projekty musia napĺňať rozvojový aspekt, ktorý však nie je jasne a jednotne zadefinovaný. Rozvojový aspekt je hodnotený tromi inštitúciami: <ul style="list-style-type: none"> <li>· MZVaEZ: kritéria OECD/DAC na hodnotenie rozvojovej spolupráce - relevantnosť, efektívnosť, dopad, udržateľnosť, efektívnosť;</li> <li>· MF: expertmi rozvojovej spolupráce prostredníctvom spolupráce s UNDP, tiež na základe kritérií OECD/DAC na hodnotenie rozvojovej spolupráce, hodnotí sa materiálny pozitívny ekonomický a sociálny vplyv na cieľové skupiny;</li> <li>· EXIMBANKA SR: posúdenie environmentálnych a sociálnych dosahov projektu.</li> </ul> Hodnotenie prebieha na základe informácií poskytnutých exportérom.

- Koherentnosť slovenskej rozvojovej spolupráce (ODA) na príklade
- zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR

### Monitorovanie a evaluácia podporených projektov

Rakúsko	Dánsko	Slovensko
Projekty sú monitorované na základe návrhu exportéra na monitorovanie projektu. Monitorovacie správy pripravuje exportér.	Projekty sú monitorované externým hodnotiteľom DSIF a zhodnotené po ukončení realizácie, na základe ukazovateľov na úrovni výstupov, výsledkov a dopadov projektu. DSIF má špecifické indikátory na monitorovanie celkového dopadu nástroja.	Projekty budú monitorované EXIMBANKOU SR, správu vypracováva EXIMBANKA SR. Stanovená je aj osobná kontrola na mieste projektu, ktorú okrem zamestnancov EXIMBANKY SR môžu vykonať aj ZÚ SR, mimovládne organizácie alebo iné ministerstvá.

### Transparentnosť

Rakúsko	Dánsko	Slovensko
Informácia o jednotlivých podporených projektoch, ako aj rozhodnutia Komisie EFK, nie sú verejne dostupné. Verejná debata k nástroju alebo individuálne podporeným projektom absentuje.	Projekty v procese schvaľovania, ako aj schválené projekty, sú uvedené na webstránke a vo výročnej správe. Projektové dokumenty a hodnotenia projektov zo strany Council for Development Policy sú dostupné na stránke transparentnosti Danidy pred aj po zasadnutí Council-u. Aj napriek vysokej úrovni transparentnosti je verejná debata k nástroju neprítomná.	Komunikácia sumáru dôležitých informácií o projekte bude 30 kalendárnych dní pred podpisom zmluvy zaslaná zúčastneným stranám vrátane Platformy rozvojových organizácií - Ambrela. Sumár projektu a hodnotenia socioenvironmentálnych dopadov pre prípadnú verejnú diskusiu budú zverejnené aj na stránkach EXIMBANKY SR (komunikácia s EXIMBANKOU SR z dňa 27. 11. 2019).

Všetky tri krajiny majú programy zvýhodnených úverov nastavené na sledovanie dvojakých cieľov: podpory exportu domácej krajiny a príspevku k rozvoju partnerských krajín. Dánsky nástroj však aj na základe jasnej orientácie na udržateľný rozvoj, inštitucionálneho ukotvenia na ministerstve zodpovednom pre rozvojovú spoluprácu a zosúladením cieľových krajín, zapojením expertov rozvojovej spolupráce do hodnotiacich komisií a nakoniec aj použitým jazykom ukazuje, ako možno tento nástroj lepšie zosúladiť s rozvojovými politikami krajiny. V prípade Rakúska aj Slovenska tieto nástroje spadajú pod zodpovednosť exportno-úverových bánk s minimálnymi skúsenosťami v rozvojovej spolupráci. Úloha ministerstiev, pod ktoré spadá rozvojová spolupráca, alebo rozvojových agentúr v hodnotiacich komisiách je oklieštená, hodnotenie rozvojového aspektu nejednotné a zacielenie rovnakých partnerských krajín a sektorov limitované, čo sa z hľadiska koherencie pre rozvoj javí ako nedostatočné. Je teda otázne, nakoľko tieto nástroje, vzhľadom na stavanie do popredia cieľa podpory domácich exportérov, prispievajú k udržateľnému rozvoju v cieľových krajinách v súlade s požiadavkami na ODA.<sup>13</sup> S merateľnosťou rozvojových dopadov a úrovňou transparentnosti súvisia aj ďalšie rozdiely porovnaných nástrojov. Dánsky nástroj zvýhodnených úverov je monitorovaný inštitúciou s ukotvením v rozvojovej spolupráci a so zapojením externého hodnotiteľa na úrovni výstupov, výsledkov a dopadov projektu, zatiaľ čo rakúske zvýhodnené úvery vyžadujú reportovanie exportno-úverovej banke samým exportérom. Na nedostatočné hodnotenie rozvojových dopadov a neadekvátnosť dotazníka na ich vyhodnocovanie upozorňuje aj evaluácia rakúskeho nástroja Rakúskym inštitútom pre

<sup>13</sup> Tieto vyžadujú, aby hlavným cieľom použitých zdrojov bola podpora hospodárskeho a sociálneho rozvoja rozvojovej krajiny.

- Koherentnosť slovenskej rozvojovej spolupráce (ODA) na príklade
- zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR

hospodársky výskum (WIFO, 2018). Dánsky nástroj sa oproti rakúskemu vyznačuje vysokou mierou transparentnosti, aj keď verejná debata k zvýhodneným úverom vzhľadom na okrajovosť témy absen-tuje v oboch krajinách (Fritz et al., 2014). Na Slovensku dosiaľ ešte nebol realizovaný žiaden projekt, usmernenia však nasledujú skôr rakúsky model.

Je zrejmé, že Rakúsko poslúžilo ako príklad pre operacionalizáciu zvýhodnených vývozných úve-rov na Slovensku. V tejto súvislosti treba však podotknúť, že najnovší OECD DAC Peer Review pre Rakúsko, ako aj viaceré štúdie, kritizujú rakúsky nástroj zvýhodnených úverov práve pre nekoherenciu s rozvojovými cieľmi:

*„Austria is one of just two DAC members to have provided interest subsidies in 2017. The links between development objectives and officially supported export credits remains contested (Lammersen and Owen, 2001[23]), (Fritz and Raza, 2017[20]). The 1992/3 peer review also recommended that concessional export credit activities that are reported as ODA should be more closely integrated with aid activities, e.g. through their inclusion in country programming, to achieve a coherent strategy (OECD, 1993[24]).”<sup>14</sup>*

## ● **Odporúčania**

### **Úprava inštitucionálno-procesného rámca:**

- kritériá a postupy pridelenia zvýhodnených vývozných úverov EXIMBANKOU SR upraviť zákonom alebo aspoň podzákonnou normou, napr. vyhláškou, ktorú prijme niektoré z relevantných ministerstiev na posilnenie vymáhateľnosti;
- rozvojový aspekt definovať a adekvátne ukotviť v smernici na zabezpečenie jednotného výkladu a implementácie;
- oba ciele zvýhodnených vývozných úverov (podpora biznisu a poskytovanie rozvojovej pomoci) zadefinovať v smernici na zabezpečenie jednotného výkladu a implementácie.

### **Zvýšenie interných kapacít na posúdenie rozvojového aspektu a zabezpečenie koherencie politik:**

- posilniť kapacity EXIMBANKY SR, ktorá má zatiaľ v procese silnú rolu a nemá relevantné skúsenosti ani etablované postupy, pričom doteraz používané procesy „due diligence“ sa javia ako nedostatočné;
- zosúladiť súvisiacu expertízu a kapacity Ministerstva financií SR;
- posilniť pozíciu MZVaEZ a SAMRS v celom procese na zabezpečenie rovnováhy cieľov tejto modality, ktorými sú podpora biznisu a poskytovanie rozvojovej spolupráce, pri výbere, hodnotení, aj evaluácii projektov.

### **Zvýšenie externých kapacít - zapojenie nezávislých expertov a mimovládnych organizácií:**

- doplniť do procesu nezávislé expertné posúdenie a tak posilniť „stráženie rozvojového prvku“;
- zapojiť mimovládne organizácie v rôznych fázach procesu - od prvotného mapovania záujmov, cez fázu posúdenia rozvojového aspektu, ako aj následne pri sledovaní aplikácie kritérií, korektnosti procesu aj výberu;

<sup>14</sup> OECD Development Co-operation Peer Reviews Austria 2020, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/03b626d5-en.pdf?expires=1592379172&id=id&accname=guest&checksum=FB9679739CD95D21352A922822CAFC61>.

- Koherentnosť slovenskej rozvojovej spolupráce (ODA) na príklade
- zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR

- zapojiť žiadateľov o zvýhodnené vývozné úvery tak, aby bola zabezpečená čo najvyššia kvalita a objektivita vstupov a aby posudzovanie projektov bolo postavené aj na overených informáciách z prijímajúcej krajiny.

#### **Úprava postupov na zlepšenie koherencie a transparentnosti:**

- každoročný reporting EXIMBANKY SR pre Európsku komisiu zlepšiť tak, že poskytnuté informácie reálne umožnia vyhodnotiť súlad so všeobecnými právnymi predpismi únie v oblasti vonkajšej činnosti,<sup>15</sup> osobitne pokiaľ ide o upevňovanie demokracie, dodržiavanie ľudských práv, súdržnosť rozvojových politík a boj proti klimatickým zmenám;
- vyplnený formulár z každoročného reportingu pre Európsku komisiu zverejniť na webovej stránke EXIMBANKY SR;
- informácie o projektoch, ktorých podporu EXIMBANKA SR zvažuje zverejniť včas na webovej stránke – teda vo fáze, keď môžu informácie, poskytnuté na základe zverejnenia zainteresovanou verejnosťou, efektívne ovplyvniť kvalitu rozhodnutia o projekte;<sup>16</sup>
- postup rozhodovania o zvýhodnených vývozných úveroch, ako aj inštitúcie, ktoré sa na ňom podieľajú, zrozumiteľne popísať na webovej stránke EXIMBANKY SR, príp. iných relevantných inštitúcií;
- informácie, ktoré zisťuje EXIMBANKA SR o projekte (cez dotazníky vyplňané investormi, expertné zisťovanie, „due diligence“ proces či inak) nastaviť tak, aby umožnili posúdiť, či projekt bude plniť záväzky a ciele ktoré sú obsiahnuté v normách EÚ a v medzinárodných dohovoroch, ku ktorým sa EÚ prihlásila, konkrétne v rámci Organizácie Spojených národov a v iných príslušných medzinárodných organizáciách<sup>17</sup> (čiže určiť súvisiace kritériá, ktoré umožnia takúto kvalitu posúdenia).

---

15 „Union’s general provisions on external action“ podľa čl. 4 a Prílohy č. 1 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady EÚ č. 1233/2011 zo 16. novembra 2011 o uplatňovaní určitých usmernení v oblasti štátom podporovaných vývozných úverov (a o zrušení rozhodnutí Rady 2001/76/ES a 2001/77/ES).

16 Táto povinnosť vyplýva z čl. 5 ods. 1 písm. a) a b) Aarhuského dohovoru: mať k dispozícii, aktualizovať a mať systém zberu environmentálnych informácií relevantných pre jej činnosť. Inšpiráciou môže byť napr. Európska banka pre obnovu a rozvoj: <http://www.ebrd.com/work-with-us/procurement/p-pn-170116c.html>.

17 V súlade s príslušnými ustanoveniami nariadenie Európskeho parlamentu a Rady EÚ č. 1233/2011 zo 16. novembra 2011 o uplatňovaní určitých usmernení v oblasti štátom podporovaných vývozných úverov (a o zrušení rozhodnutí Rady 2001/76/ES a 2001/77/ES)

- Koherentnosť slovenskej rozvojovej spolupráce (ODA) na príklade
- zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR

## ● Použitá literatúra:

- CONCORD, (2018): CONCORD Aidwatch 2018: EU aid: a broken ladder?. Dostupné na internete: [https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2018/10/CONCORD\\_AidWatch\\_Report\\_2018\\_web.pdf](https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2018/10/CONCORD_AidWatch_Report_2018_web.pdf).
- Gavorníková, S., (27.11.2019): Podmienky poskytovania zvýhodnených vývozných úverov. Dostupné na internete: [https://www.eximbanka.sk/buxus/docs/Prezentacie\\_Workshopy/Silvia\\_Gavonikova\\_Podmienky\\_poskytovania\\_zvyhodnenych\\_vyvoznych\\_uverov\\_BB.pdf](https://www.eximbanka.sk/buxus/docs/Prezentacie_Workshopy/Silvia_Gavonikova_Podmienky_poskytovania_zvyhodnenych_vyvoznych_uverov_BB.pdf).
- Eximbanka, (n.d.). Zvýhodnené vývozné úvery do vybraných rozvojových krajín. Dostupné na internete: [https://www.eximbanka.sk/slovenska-verzia/produkty-eximbanky-sr/zvyhodnene-vyvozne-uvery-do-vybranych-rozvojovych-krajin.html?page\\_id=214169](https://www.eximbanka.sk/slovenska-verzia/produkty-eximbanky-sr/zvyhodnene-vyvozne-uvery-do-vybranych-rozvojovych-krajin.html?page_id=214169).
- Ola Antonowicz-Cyglicka et al., (2017): ECAs go to market: A critical review of transparency and sustainability at seven export credit agencies in Central and Eastern Europe. Dostupné na internete: <https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2018/02/ECAs-go-to-market.pdf>.
- Fritz, L., Raza, W. (2014): Living up to Policy Coherence for Development? The OECD's disciplines on tied aid financing. Dostupné na internete: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/102407/1/797251456.pdf>.
- Fritz, L., Raza, W., Schuler, M., Schweiger, E. (2014): Export Promotion or Development Policy? A Comparative Analysis of Soft Loan Policies in Austria, Denmark, Germany and the Netherlands. Dostupné na internete: <https://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Editionen/Edition19.pdf>.
- Fritz, L., Raza, W. (2014): The Future of Soft Loans as an Instrument of Development Finance: an Assessment. Dostupné na internete: [https://www.researchgate.net/publication/265301215\\_The\\_Future\\_of\\_Soft\\_Loans\\_as\\_an\\_Instrument\\_of\\_Development\\_Finance\\_an\\_Assessment](https://www.researchgate.net/publication/265301215_The_Future_of_Soft_Loans_as_an_Instrument_of_Development_Finance_an_Assessment).
- Danida Sustainable Infrastructure Finance, (2020): Guiding principles. Dostupné na internete: <https://www.ifu.dk/wp-content/uploads/2020/03/Guiding-principles-for-Danida-Sustainable-Infrastructure-Finance.pdf>.
- Investment Fund for Developing Countries, (2019): Sustainability Policy. Dostupné na internete: <https://www.ifu.dk/wp-content/uploads/2019/09/Sustainability-Policy-200-2.pdf>.
- Ministerstvo financií Slovenskej republiky, (2020): Pokyn č. MF/008396/2020-18 Ministerstva financií SR ku spôsobu a kritériám detailného posudzovania rozvojového aspektu zvýhodnených vývozných úverov. Dostupné na internete: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/financny-spravodajca/2020/?forceBrowserDetector=pc>.
- Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky, (2020): Zvýšenie zapojenia podnikateľských subjektov do rozvojovej spolupráce v kontexte Peer Review OECD a Strednodobej stratégie ODA SR na roky 2019 - 2023 a aktivity EXIMBANKY SR v oblasti oficiálnej rozvojovej pomoci. Dostupné na internete: <https://www.mzv.sk/documents/10182/4019164/Materi%C3%A1l+k+bod+III.+Zv%C3%BD%C5%A1enie+zapojenia+podnikate%C4%BEsk%C3%BDch+subjektov+do+rozvojovej+spolupr%C3%A1ce.pdf>.
- Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky, (2019). Strednodobá stratégia rozvojovej spolupráce SR na roky 2019 - 2023. Dostupné na internete: [https://www.slovakaid.sk/sites/default/files/strednodoba\\_strategia\\_rozvojovej\\_spoluprace\\_sr\\_2019-2023.pdf](https://www.slovakaid.sk/sites/default/files/strednodoba_strategia_rozvojovej_spoluprace_sr_2019-2023.pdf).
- Publications Office of the EU, (2016): Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady EÚ č. 1233/2011 zo 16. novembra 2011 o uplatňovaní určitých usmernení v oblasti štátom podporovaných vývozných



- Koherentnosť slovenskej rozvojovej spolupráce (ODA) na príklade
- zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR

úverov a o zrušení rozhodnutí Rady 2001/76/ES a 2001/77/ES. Dostupné na internete:  
<https://op.europa.eu/sk/publication-detail/-/publication/elc17790-f4f0-49be-b6e6-e6f9864f2438/language-sk>.

OECD, (2016): Better Policies for Sustainable Development. Dostupné na internete:  
<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264256996-en/index.html?itemId=/content/publication/9789264256996-en>.

OECD, (2018): OECD DAC Blended Finance Principles for Unlocking Commercial Finance for the Sustainable Development Goals. Dostupné na internete: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/OECD-Blended-Finance-Principles.pdf>.

OECD, (2020): Development Co-operation Peer Reviews: Austria 2020. Dostupné na internete:  
[https://www.oecd-ilibrary.org/sites/03b626d5-en/1/2/1/3/index.html?itemId=/content/publication/03b626d5-en&csp\\_b062c34ed88d3336b812290a01d5ae2f&itemICO=oecd&itemContentType=book#endnotea3z1l](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/03b626d5-en/1/2/1/3/index.html?itemId=/content/publication/03b626d5-en&csp_b062c34ed88d3336b812290a01d5ae2f&itemICO=oecd&itemContentType=book#endnotea3z1l).

OECD, (2019): Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development. Dostupné na internete: <http://www.oecd.org/gov/pcsd/recommendation-on-policy-coherence-for-sustainable-development-eng.pdf>.

OEKB, (n.d.): Concessional financing (soft loan). Dostupné na internete: <https://www.oekb.at/en/export-services/covering-and-financing-exports/concessional-financing-soft-loan.html>.

OEKB, (2020): Konzessionelle Finanzierung (Soft Loans). Dostupné na internete:  
<https://www.oekb.at/dam/jcr:4c4f15b7-d13f-4d4e-9c8b-49b751abd7a8/OeKB-SoftLoan-KonzessionelleFinanzierung-Folder-DE-2020.pdf>.

Smernica Rady banky EXIMBANKY SR č. 10/2019, (n.d.). Dostupné na internete:  
<https://www.noveaspi.sk/products/lawText/1/92488/1/2?vtextu=281%20/%202019%20Z.z#lema0>.

Wolfmayr, Y., Christen, E., Friesenbichler, K., S., Streicher, G., Url, T., (2018): Soft Loans als Instrument der Ausfuhrförderung und der Entwicklungszusammenarbeit. Dostupné na internete: [https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person\\_dokument/person\\_dokument.jart?publikationsid=61265&mime\\_type=application/pdf](https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=61265&mime_type=application/pdf).

Zákon č. 392/2015 Z.z. o rozvojovej spolupráci, (2015). Dostupné na internete:  
[https://www.slovakaid.sk/sites/default/files/zakon\\_o\\_rozvojovej\\_spolupraci\\_392\\_2015\\_0.pdf](https://www.slovakaid.sk/sites/default/files/zakon_o_rozvojovej_spolupraci_392_2015_0.pdf).

- Koherentnosť slovenskej rozvojovej spolupráce (ODA) na príklade
- zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR

## Príloha 1: Právny základ povinnosti zachovávať koherenciu rozvojovej politiky s inými politikami SR a Európskej únie:

Povinnosť Európskej únie vo svojej vonkajšej činnosti a pri uskutočňovaní politik v ich vonkajších aspektoch zachovávať hodnoty, ktoré sú obsiahnuté v normách EÚ a v medzinárodných dohovoroch, ku ktorým sa EÚ prihlásila, vyplýva z dvoch základných zmlúv - zo **Zmluvy o fungovaní Európskej únie** a **Zmluvy o Európskej únii**.

Zmluva o fungovaní Európskej únie výslovne obsahuje **ustanovenia týkajúce sa rozvojovej spolupráce**. Ide konkrétne o jej piatu časť, hlavu III, kapitolu 1, nazvanú Rozvojová spolupráca.

Podľa článku 208 ods. 1 a 2 (piata časť, hlava III, kapitola 1 - Rozvojová spolupráca):

*„1. **Politika Únie v oblasti rozvojovej spolupráce sa vykonáva v rámci zásad a cieľov vonkajšej činnosti Únie. Politika Únie v oblasti rozvojovej spolupráce a politiky členských štátov v tejto oblasti sa vzájomne dopĺňajú a posilňujú. Hlavným cieľom politiky Únie v oblasti rozvojovej spolupráce je obmedzovanie chudoby a v dlhodobom horizonte jej odstránenie. Únia zohľadní ciele rozvojovej spolupráce pri uskutočňovaní politik, ktoré môžu ovplyvniť rozvojové krajiny.***

*2. **Únia a členské štáty plnia záväzky a majú na zreteli ciele, ktoré schválili v rámci Organizácie Spojených národov a v iných príslušných medzinárodných organizáciách.***“

**Zásady a ciele vonkajšej činnosti EÚ, ktoré musia byť rešpektované pri vykonávaní rozvojovej spolupráce**, spomínané v článku 208, presnejšie špecifikuje čl. 205 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

Podľa čl. 205 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (V. časť - Všeobecné ustanovenia o vonkajšej činnosti únie): **„Činnosť Únie na medzinárodnej scéne podľa tejto časti sa spravuje zásadami, sleduje ciele a uskutočňuje sa v súlade so všeobecnými ustanoveniami uvedenými v kapitole 1 hlavy V Zmluvy o Európskej únii.“**

Zásady a ciele, ktoré musia byť rešpektované pri vykonávaní rozvojovej spolupráce na medzinárodnej scéne, sú teda konkrétne uvedené **v inej základnej zmluve - v Zmluve o Európskej únii**, v kapitole 1 hlavy V.

Podľa čl. 21 ods. 1 Zmluvy o EÚ (hlava V, kapitola 1 - Všeobecné ustanovenie o vonkajšej činnosti únie):

*„1. **Činnosť Únie na medzinárodnej scéne sa spravuje zásadami, ktoré sa uplatnia pri jej založení, rozvoji a rozšírení a ktoré hodlá podporovať vo zvyšku sveta: demokracia, právny štát, univerzálnosť a nedeliteľnosť ľudských práv a základných slobôd, zachovávanie ľudskej dôstojnosti, rovnosť a solidarita a dodržiavanie zásad Charty Organizácie Spojených národov a medzinárodného práva.***“

Podľa čl. 21 ods. 2 Zmluvy o EÚ: *„2. **Únia vymedzuje a uskutočňuje spoločné politiky a činnosti a pracuje na dosahovaní vysokého stupňa spolupráce vo všetkých oblastiach medzinárodných vzťahov s cieľom:*** (...)

*b) **upevňovať a podporovať demokraciu, právny štát, ľudské práva a zásady medzinárodného práva;***

- Koherentnosť slovenskej rozvojovej spolupráce (ODA) na príklade
- zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR

- c) zachovávať mier, predchádzať konfliktom a posilňovať medzinárodnú bezpečnosť v súlade s cieľmi a zásadami Charty Organizácie Spojených národov, zásadami Helsinského záverečného aktu a cieľmi Parížskej charty vrátane tých, ktoré sa týkajú vonkajších hraníc;
- d) **podporovať trvalo udržateľný hospodársky, sociálny a environmentálny rozvoj rozvojových krajín s hlavným cieľom odstrániť chudobu;**  
(...)
- f) **prispievať k vypracovaniu medzinárodných opatrení na zachovávanie a zlepšovanie kvality životného prostredia a trvalo udržateľného hospodárenia so svetovými prírodnými zdrojmi s cieľom zabezpečiť trvalo udržateľný rozvoj;**  
(...).“

Podľa čl. 21 ods. 3 Zmluvy o EÚ: „3. **Pri rozvoji a vykonávaní vonkajšej činnosti Únie** v rôznych oblastiach, na ktoré sa vzťahuje táto hlava a piata časť Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ako aj pri rozvíjaní a uskutočňovaní svojich **ostatných politík v ich vonkajších aspektoch zachováva Únia zásady a sleduje ciele uvedené v odsekoch 1 a 2.**“

Z článku 208 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie v nadväznosti na čl. 21 ods. 1 až 3 Zmluvy o Európskej únii teda vyplýva výslovná požiadavka, že politika EÚ v oblasti rozvojovej spolupráce musí rešpektovať: „Zásady demokracie, právneho štátu, ľudské práva, zásady medzinárodného práva, trvalo udržateľný hospodársky, sociálny a environmentálny rozvoj rozvojových krajín s hlavným cieľom odstrániť chudobu, zachovávanie a zlepšovanie kvality životného prostredia a trvalo udržateľného hospodárenia so svetovými prírodnými zdrojmi, musí zachovávať mier a predchádzať konfliktom.“ Zároveň, EÚ aj jednotlivé členské štáty musia plniť záväzky a ciele, ktoré schválili v rámci Organizácie Spojených národov a v iných príslušných medzinárodných organizáciách.

Všeobecné zásady, ktoré musí dodržiavať EÚ vo svojich politikách, sú stanovené aj v čl. 3 Zmluvy o EÚ. Podľa čl. 3 ods. 5 Zmluvy o EÚ: „Únia **vo vzťahoch so zvyškom sveta potvrdzuje a podporuje svoje hodnoty a záujmy a prispieva k ochrane svojich občanov. Prispieva k mieru, bezpečnosti, trvalo udržateľnému rozvoju Zeme, k solidarite a vzájomnému rešpektovaniu sa národov, k voľnému a spravodlivému obchodu, k odstráneniu chudoby a k ochrane ľudských práv, najmä práv dieťaťa, ako aj k prísnemu dodržiavaniu a rozvoju medzinárodného práva, najmä k dodržiavaniu zásad Charty Organizácie Spojených národov.**“

Zmluva o fungovaní Európskej únie obsahuje aj výslovnú požiadavku na politiku EÚ v oblasti životného prostredia na medzinárodnej úrovni. Podľa čl. 191 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (hlava XX - Životné prostredie): „Politika Únie v oblasti životného prostredia prispieva k uskutočňovaniu nasledujúcich cieľov: (...) **Podpora opatrení na medzinárodnej úrovni na riešenie regionálnych alebo celosvetových problémov životného prostredia, a to predovšetkým na boj proti zmene klímy.**“

Konkrétna požiadavka, že **poskytovanie vývozných úverov musí byť súdržné (koherentné) s inými rozvojovými politikami** a musí byť v súlade s hodnotami, ku ktorým sa EÚ hlási v oblasti vonkajšej činnosti, je stanovená nariadením EÚ. **Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady EÚ č. 1233/2011** zo 16. novembra 2011 o uplatňovaní určitých usmernení v oblasti štátom podporovaných vývozných úverov (a o zrušení rozhodnutí Rady 2001/76/ES a 2001/77/ES) v jeho Preambule v odseku 4 výslovne stanovuje túto požiadavku:

- Koherentnosť slovenskej rozvojovej spolupráce (ODA) na príklade
- zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR

*„Členské štáty by pri zriaďovaní, navrhovaní a vykonávaní svojich vnútroštátnych systémov vývozných úverov a pri vykonávaní dohľadu nad činnosťami v oblasti štátom podporovaných vývozných úverov mali postupovať v súlade so všeobecnými právnymi predpismi Únie (Union's general provisions on external action) v oblasti vonkajšej činnosti, napríklad pokiaľ ide o upevňovanie demokracie, dodržiavanie ľudských práv, súdržnosť rozvojových politík a boj proti klimatickým zmenám.“*

Všeobecnými právnymi predpismi únie v oblasti vonkajšej činnosti, pokiaľ ide o súdržnosť rozvojových politík, sú jednoznačne aj vyššie citované ustanovenia Zmluvy o fungovaní EÚ a Zmluvy o EÚ, ktoré stanovujú zásady a ciele, v súlade s ktorými musí byť každá rozvojová politika. Tieto zmluvy tvoria tzv. primárne právo EÚ a majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.

Na vnútroštátnej úrovni požiadavku koherentnosti politiky rozvojovej spolupráce s politikami Slovenskej republiky (a vzhľadom na členstvo Slovenska v EÚ aj s politikami EÚ), zakotvuje **zákon č. 392/2015 Z. z. o rozvojovej spolupráci**.

Podľa § 3 odseku 1 písm. b) zákona č. 392/2015 Z. z. o rozvojovej spolupráci: *„Pri rozvojovej spolupráci sa zohľadňuje princíp (...) zosúladzovania politík Slovenskej republiky s politikou rozvojovej spolupráce.“*

Podľa § 3 ods. 2 zákona o rozvojovej spolupráci ministerstvo zahraničných vecí vypracúva **strednodobú stratégiu rozvojovej spolupráce Slovenskej republiky**, ktorú predkladá na schválenie vláde SR. Schválená strednodobá stratégia rozvojovej spolupráce SR na roky 2018 - 2023 formuluje požiadavku koherencie politík nasledovne: *„Pre zvýšenie kvality a dopadu rozvojovej spolupráce SR kladie dôraz na princíp koherencie politík pre udržateľný rozvoj, s cieľom zabezpečiť, aby ciele a výsledky rozvojovej politiky SR boli v súlade a vo vzájomnej synergii s inými národnými politikami (napr. bezpečnostnou, obchodnou, environmentálnou, migračnou a i.), ktoré majú dopad na rozvojové krajiny.“*

- Koherentnosť slovenskej rozvojevej spolupráce (ODA) na príklade
- zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR

## Príloha 2: Transparentnosť EXIMBANKY SR:

Transparentnosť a poskytovanie informácií EXIMBANKOU SR má 2 aspekty:

- a) aktívne zverejňovanie informácií samotnou EXIMBANKOU SR, a to ešte pred rozhodnutím o podpore projektu;
- b) sprístupňovanie informácií na základe žiadosti o informácie.

### a) Aktívne zverejňovanie informácií EXIMBANKOU SR

Povinnosť aktívneho zverejňovania informácií o projektoch ešte pred rozhodnutím o podpore projektu možno vyvodit' z **Aarhuského dohovoru** (Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia), ktorý bol zverejnený v Zbierke zákonov pod č. 43/2006 Z. z., je súčasťou slovenského právneho poriadku, je záväzný pre všetky orgány verejnej moci a má prednosť pred zákonmi.

Podľa čl. 5 ods. 1 písm. a) a b) Aarhuského dohovoru:

„Každá Strana zabezpečí, aby

- a) **orgány verejnej moci mali informácie o životnom prostredí vzťahujúce sa na ich činnosti a aktualizovali ich;**
- b) **boli ustanovené povinné systémy tak, aby bol zabezpečený zodpovedajúci tok informácií do orgánov verejnej moci o navrhovaných a existujúcich činnostiach, ktoré môžu významne ovplyvniť životné prostredie.**“

Vychádzajúc z vyššie uvedených ustanovení Aarhuského dohovoru možno vo vzťahu k projektom, ktorých podporu EXIMBANKA SR zvažuje, konštatovať nasledovné:

EXIMBANKA SR z ustanovenia čl. 5 ods. 1 a) a b) Aarhuského dohovoru vyplýva povinnosť mať k dispozícii a aktualizovať environmentálne informácie, ktoré sú relevantné pre jej rozhodovanie o podpore projektu.

EXIMBANKA SR podľa našich informácií získava informácie o environmentálnych a sociálnych vplyvoch projektu prevažne od žiadateľa o podporu, prieskumom všeobecne dostupných zdrojov (internet), prípadne prostredníctvom špeciálnych predplatených webových stránok či databáz. Tento prieskum je doplnený informáciami získanými z diplomatických zdrojov (prostredníctvom veľvyslanectiev a ambasád) a v niektorých prípadoch EXIMBANKA SR realizuje pracovnú cestu do danej krajiny.

Existujú však druhy informácií, ktoré EXIMBANKA SR nevyhnutne potrebuje pre svoje rozhodovanie o podpore projektu, avšak ktoré je pre štátnu inštitúciu tohto typu náročné až nemožné získať v miere a kvalite potrebnej pre objektívne rozhodovanie o podpore projektu.

Ide najmä o informácie súvisiace s potenciálne dotknutou komunitou a dotknutými jednotlivcami, napr.:

- informácie o reálnych životných podmienkach, ktoré sa projektom zmenia, resp. ktoré projekt ovplyvní;
- vstupné údaje o tom, aké sú očakávané ekonomické, environmentálne a sociálne dopady projektu, vrátane kumulatívnych dopadov vzhľadom na zaťaženie lokality;
- informácie o postoji a kritických pripomienkach k navrhovanému projektu;

- Koherentnosť slovenskej rozvojovej spolupráce (ODA) na príklade
- zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR

- informácie o tom, ako prebiehalo environmentálne a sociálne *due diligence*, napr. zber relevantných dát, účasť verejnosti na rozhodovaní, negociácie o kompenzáciách za zásah do vlastníckych či iných práv;
- informácie o reálnych alternatívach k navrhovanému projektu.

Práve odborná verejnosť, najmä environmentálne mimovládne organizácie, má etablované možnosti a prostriedky na zabezpečenie tohto typu informácií.

Environmentálne mimovládne organizácie majú k vyššie uvedeným informáciám často priamy prístup vďaka tomu, že spolupracujú s environmentálnymi mimovládnymi organizáciami alebo aktivistami v zahraničí, sú súčasťou medzinárodných sietí environmentálnych organizácií, alebo niektoré mimovládne organizácie priamo vykonávajú aktivity či inú spoluprácu v danej krajine resp. lokalite. Vďaka tomu majú intenzívne kontakty s jednotlivcami v dotknutej krajine resp. lokalite.

Okrem toho je odlišná aj kvalita informácií získaných EXIMBANKOU SR a informácií získaných mimovládnymi organizáciami. Mimovládne organizácie sú často schopné zabezpečiť podrobnejšie a „neprikrášené“ informácie o vplyvoch projektu. Informácie získané mimovládnymi organizáciami sú často informáciami „z druhej strany“, pochádzajú priamo od dotknutej komunity a poskytujú plastickjší obraz o situácii a podmienkach, v ktorých sa má projekt realizovať.

Je to aj preto, že dotknuté komunity a dotknutí jednotlivci často nemajú možnosť poskytovať informácie týkajúce sa projektu oficiálnym spôsobom, a to napríklad pre nedostatočné mechanizmy participácie, nedemokratické zriadenie v danej krajine alebo zastrašovanie zo strany investora či štátnych orgánov.

Environmentálne mimovládne organizácie, na rozdiel od investora aj akejkolvek štátnej či finančnej inštitúcie, nemajú na projekte žiaden priamy, napríklad finančný, záujem, a preto nie sú vnímaní dotknutou komunitou ako „zainteresovaní“, čo zabezpečuje vyššiu dôveru komunity a vyššiu ochotu zdieľať informácie.

Informácie o projekte získané environmentálnymi mimovládnymi organizáciami a poskytnuté EXIMBANKE SR môžu teda výrazne objektivizovať informácie poskytnuté EXIMBANKE SR od investora, resp. získané vlastným prieskumom v rámci environmentálneho a sociálneho „*due diligence*“, a môžu teda zabezpečiť objektívne hodnotenie environmentálnych a sociálnych vplyvov projektu.

Snaha verejnosti prispievať k objektívnemu rozhodovaniu EXIMBANKY SR prostredníctvom prísunu informácií o potenciálnych dopadoch projektov na životné prostredie a spoločnosť, je priamo v súlade s princípmi participácie, na ktorých je založený Aarhuský dohovor.

Ak sa však verejnosť, najmä environmentálne mimovládne organizácie pôsobiace v danej krajine alebo zaoberajúce sa súvisiacimi témami, včas nedozvedia o tom, že EXIMBANKA SR zvažuje podporu konkrétneho projektu, nebudú jej môcť ani zabezpečiť a poskytnúť informácie nevyhnutné pre rozhodovanie o podpore projektu.

Ak EXIMBANKA SR včasným informovaním verejnosti o tom, že zvažuje podporu projektu, neuvoľní, aby jej verejnosť zabezpečila a poskytla informácie podstatné pre rozhodovanie o podpore projektu, EXIMBANKA SR poruší povinnosť ustanoviť „spoľahlivý systém zberu informácií“ potrebných pre jej rozhodovanie, resp. „tok informácií do orgánov verejnej moci“ vyplývajúcu z čl. 5 ods. 1 písm. a) a b) Aarhuského dohovoru.

Jedinou možnosťou, ako môže EXIMBANKA SR v praxi naplniť svoju **povinnosť mať k dispozícii a aktualizovať environmentálne informácie, ktoré sú relevantné pre jej činnosť, a zabezpečiť spoľahlivý systém zberu týchto informácií** (vyplývajúcu z čl. 5 ods. 1 písm. a) a b) Aarhuského dohovoru) je teda **zverejňovanie primeraných informácií o projektoch v dostatočnom čase pred konečným rozhodnutím o podpore**. Len takýto „povinný systém“ (čl. 5 ods. 1 b) zabezpečí „spoľahlivý systém zberu informácií“ a adekvátny „tok informácií“ do EXIMBANKY SR (v tomto prípade tok informácií

- Koherentnosť slovenskej rozvojovej spolupráce (ODA) na príklade
- zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR

najmä zo strany odbornej verejnosti) o navrhovaných aktivitách, ktoré môžu mať významný dopad na životné prostredie. Podobne to robí napríklad aj Európska banka pre obnovu a rozvoj.

Z vyššie uvedených ustanovení čl. 5 ods. 1 písm. a) a b) Aarhuského dohovoru teda zjavne vyplýva povinnosť EXIMBANKY SR zverejniť informácie o zvažovanej podpore každého projektu za účelom zberu informácií potrebných pre jej rozhodovanie o udelení podpory projektu, a to:

- **včas**, aby mala verejnosť možnosť poskytnúť EXIMBANKE SR informácie relevantné pre jej rozhodovanie o podpore daného projektu (s tým, že môže existovať štádium, keď by informovanie o prípadnej podpore projektu mohlo byť ešte príliš skoré a zbytočné);
- **v takej miere**, aby boli na jednej strane dodržané ustanovenia zákona o slobode informácií zabezpečujúce ochranu niektorých chránených informácií, avšak na druhej strane, aby verejnosť mala informácie o tom, o aký projekt ide, aby mohla informácie týkajúce sa projektu získať z vlastných zdrojov a poskytnúť ich EXIMBANKE SR.

## b) Sprístupňovanie informácií na základe žiadosti o informácie

EXIMBANKA SR je tzv. povinnou osobou v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a je povinná sprístupňovať informácie, ak ktokoľvek podá žiadosť o informácie v zmysle tohto zákona.

Zákon č. 211/2000 Z. z. zároveň obsahuje kategórie informácií, ktoré sa nespístupňujú (ktoré podliehajú ochrane) a ktoré sa musia z požadovaných dokumentov a podkladov vylúčiť (napr. začieniť). Ide napríklad o bankového tajomstvo, obchodné tajomstvo alebo osobné údaje.

Povinnosť vylúčiť chránené informácie z požadovaných dokumentov však bola v minulosti pre EXIMBANKU SR problémom. V minulosti dostala žiadosť o sprístupnenie „**kópií dokumentov**“, týkajúcich sa projektov podporených EXIMBANKOU SR v období 2014 - 2016, ktoré obsahujú tieto informácie o každom projekte: popis projektu, na ktorý bola poskytnutá podpora, odvetvie podpory exportu, do ktorého daný projekt patrí, krajina určenia (krajina, kde má byť projekt realizovaný), výška podpory, dátum vzniku záväzku poskytnúť podporu na daný projekt. Meno klienta sa nežiadalo.

Táto žiadosť sa opierať aj o ustanovenie § 37 ods. 3 prvá veta zákona o EXIMBANKE SR, podľa ktorého: *„Za porušenie povinnosti mlčanlivosti sa nepovažuje poskytovanie informácií v súhrnnej podobe, z ktorých nie je zrejmý názov banky, poisťovne, zaistovne, obchodné meno klienta alebo meno a priezvisko klienta.“*

EXIMBANKA SR nepoužila pre nespístupnenie týchto informácií ustanovenia zákona č. 211/2000 Z. z. o ochrane bankového tajomstva, obchodného tajomstva, ani neargumentovala povinnosťou mlčanlivosti, ale odmietla informácie sprístupniť z dôvodu, že podľa jej názoru, sprístupnenie požadovaných kópií by si vyžadovalo *„jednak vyhládanie relevantných dokumentov v spisových materiáloch, a následne aj dodatočné zásahy do týchto dokumentov zo strany povinnej osoby (napr. začierňovanie údajov chránených v zmysle zákona o EXIMBANKE SR), a to nie v nepatrnom rozsahu, najmä s ohľadom na skutočnosť, že má ísť o materiály za obdobie troch rokov. Takýto postup nemožno vnímať inak, ako dodatočné spracovanie súboru informácií (...), k čomu povinnú osobu zákon o slobode informácií nezaväzuje. Zákon o slobode informácií povinnej osobe neukladá povinnosť vyhľadávať, vyhodnocovať, ani inak spracovávať materiály požadované žiadateľom o informáciu do podoby inej, než v akej sa priamo v dokumentácii povinnej osoby nachádzajú.“*

To je však zjavne nesprávny výklad zákona, pretože samotné vyhľadávanie, zhromažďovanie a vyčierňovanie dokumentov nie je spracovávanie informácií do podoby, v akej sa u EXIMBANKY SR nenachádzajú - t. j. nejde o „vytváranie“ nových informácií, ale iba o začierňovanie informácií chránených zákonom.

- Koherentnosť slovenskej rozvojevej spolupráce (ODA) na príklade
- zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR

Na sprístupňovanie informácií EXIMBANKOU SR možno aplikovať aj vyššie spomínaný Aarhuský dohovor, ktorý upravuje postup sprístupňovanie „informácií o životnom prostredí“.

Dokumenty týkajúce sa udelenej podpory zo strany EXIMBANKY SR **obsahujú informácie o vplyve podporeného projektu na životné prostredie, a preto spadajú pod definíciu „informácia o životnom prostredí“** podľa čl. 2 ods. 3 Aarhuského dohovoru. Výbor pre posudzovanie súladu s Aarhuským dohovorom so sídlom v Ženeve zriadený OSN v odseku 30 b) nálezu č. ACCC/C/2007/21 uviedol: *„Zmluvy o financovaní, hoci nie sú explicitne vymenované v definícii, môžu niekedy byť, opatreniami, (...) ktoré majú vplyv alebo môžu mať vplyv na zložky životného prostredia. Napríklad ak sa zmluva o financovaní týka špeciálnych opatrení týkajúcich sa životného prostredia, napríklad ochrany prírody, treba ju považovať za takú, ktorá obsahuje informácie o životnom prostredí.“*

Čl. 4 ods. 4 Aarhuského dohovoru stanovuje dôvody pre nesprístupnenie informácií o životnom prostredí a na záver článku výslovne uvádza: *„Spomenuté dôvody na zamietnutie budú vykladané reštriktívne, berúc do úvahy záujem verejnosti, ktorému zverejnenie slúži, a berúc do úvahy, či požadované informácie súvisia s emisiami do životného prostredia.“* Pri výklade ustanovení zákona o slobode informácií teda treba vždy zohľadňovať verejný záujem na sprístupnení informácií týkajúcich sa životného prostredia.

EXIMBANKA SR musí Aarhuský dohovor rešpektovať, pretože má prednosť pred zákonom, a musí priamo aplikovať ustanovenia tohto dohovoru, alebo musí slovenské zákony vykladať takým spôsobom, aby boli naplnené jednotlivé ustanovenia dohovoru resp. ciele dohovoru.

Na sprístupňovanie informácií EXIMBANKOU SR sa vzťahuje aj smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí. Podľa čl. 4 ods. 2 smernice: *„Dôvody zamietnutia (...) sa vykladajú reštriktívnym spôsobom, pričom v každom jednotlivom prípade sa musí zohľadňovať verejný záujem na sprístupnení. V každom jednotlivom prípade sa zvažuje verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie, oproti záujmu, ktorému slúži zamietnutie. Členské štáty, v zmysle odseku 2 písm. a), d), f), g) a h), nesmú umožniť zamietnutie žiadosti, keď sa žiadosť týka informácií o emisiách do životného prostredia.“*

Toto ustanovenie smernice znamená, že žiadosť o informácie nemôže byť zamietnutá, **ak sa týka informácií o emisiách do životného prostredia**, ani keby zverejnenie týchto informácií nepriaznivo ovplyvnilo dôvernosť konania orgánov verejnej moci, (písmeno a), dôvernosť obchodných alebo priemyselných informácií (písmeno d), dôvernosť osobných údajov alebo spisov týkajúcich sa fyzickej osoby (písmeno f), záujmy osoby, ktorá poskytla požadované informácie bez zákonnej povinnosti (písmeno g), a ochranu životného prostredia, ako je informácia o umiestnení vzácnych druhov (písmeno h).



# ● **Koherentnosť slovenskej rozvojovej spolupráce (ODA) na príklade zvýhodnených vývozných úverov a rozvojového mandátu pre EXIMBANKU SR**

Autorky:

**Andrea Najvirtová**

**Dana Mareková**

Jazyková korektúra: Zuzana Schaleková

Grafická úprava: Michal Šandrej

Táto publikácia je súčasťou projektu *Koherentná Európa pre trvalo udržateľný rozvoj: Podpora politík, ktoré prinesú zmenu* podporeného z prostriedkov SlovakAid a *Coherent Europe for Sustainable Development* podporeného z prostriedkov EuropeAid.

