EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 7.2.2017.
COM(2017) 67 final

KOMISIJINA GODIŠNJA REVIZIJA

godišnjih izvješća država članica o radu u području izvoznih kredita u smislu Uredbe (EU) br. 1233/2011

KOMISIJINA GODIŠNJA REVIZIJA

godišnjih izvješća država članica o radu u području izvoznih kredita u smislu Uredbe (EU) br. 1233/2011

1. Uvod

U Prilogu I. Uredbi (EU) br. 1233/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o primjeni određenih smjernica u području službeno podupiranih izvoznih kredita[1] predviđa se da države članice Komisiji dostavljaju godišnje izvješće o radu u pogledu programa nacionalnih izvozno-kreditnih agencija (ECA) te da Komisija godišnju reviziju za Europski parlament sastavlja na temelju preispitivanja izvješća koje su dostavile države članice.

Ova godišnja revizija obuhvaća kalendarsku godinu 2014. Područje primjene ove revizije jesu izvozno-kreditne aktivnosti u smislu Uredbe (EU) br. 1233/2011, tj. „srednjoročne i dugoročne" transakcije s razdobljem povrata od najmanje dvije godine. Revizijom nisu obuhvaćene kratkoročne izvozno-kreditne transakcije[2] niti transakcije određenih izvozno-kreditnih agencija koje nisu povezane s izvoznim kreditima (poput osiguranja ulaganja). Treba napomenuti i da u slučaju nekih država članica rad izvozno-kreditne agencije obavlja osiguravajuće društvo koje djeluje na temelju javnog ovlaštenja. U tim slučajevima upravljanje javnim izvozno-kreditnim programom strogo je odvojeno od aktivnosti privatnog sektora (koje naravno nisu obuhvaćene ovom revizijom).

Komisija je upoznata s Rezolucijom, koju je 2. srpnja 2013. donio Parlament, o prvoj godini izvješćivanja u skladu s Uredbom (EU) br. 1233/2011[3].

Kako je navedeno u prethodnim izvješćima, imajući na umu preporuke obuhvaćene tom Rezolucijom – poput preporuke radnoj skupini Vijeća o izvoznim kreditima i Komisiji da se savjetuju s Europskom službom za vanjsko djelovanje o daljnjem razvoju metodologije za izvješćivanje – Komisija je upozorila države članice i na tu Rezoluciju u vezi s daljnjim izvješćivanjima.

2. Zaprimljena godišnja izvješća o radu za 2014.

Godišnja revizija za 2014. temelji se na ažuriranim godišnjim izvješćima o radu 21 države članice. Komisija je primila izvješća od Austrije, Belgije, Bugarske, Češke, Danske, Finske, Francuske, Njemačke, Mađarske, Italije, Luksemburga, Nizozemske, Poljske, Portugala, Hrvatske, Rumunjske, Slovenije, Slovačke, Španjolske, Švedske i Ujedinjene Kraljevine.

Preostalih sedam država članica (Cipar, Estonija, Grčka, Irska, Latvija, Litva i Malta) tijekom godine izvješća nisu imale aktivne izvozno-kreditne programe u smislu Uredbe (EU) br. 1233/2011.

3. Analiza godišnjih izvješća o radu

a) Opće i financijske informacije

[1] SL L 326, 8.12.2011., str. 45.

[2] Na te se transakcije primjenjuje Komunikacija Komisije u skladu s člankom 93. stavkom 1. Ugovora o EZ-u o primjeni članaka 92. i 93. Ugovora na osiguranje kratkoročnih izvoznih kredita (SL C 281, 17.9.1997., str. 4.).

[3] Rezolucija Europskog parlamenta od 2. srpnja 2013. o prvom godišnjem izvješću Komisije Europskom parlamentu o aktivnostima izvozno-kreditnih agencija država članica (SL C 75, 26.2.2016., str. 7.).

Primjenjivim regulatornim okvirom (Uredba (EU) br. 1233/2011) utvrđuju se opća pravila za izvozno-kreditne transakcije i programe. Iako je većina europskih vlada uspostavila izvozno-kreditnu agenciju, opseg rada i vrsta pruženih izvozno-kreditnih programa te organizacijska struktura tih agencija razlikuju se među državama članicama.

Izvozno-kreditna agencija jest vladin odjel ili agencija ili osiguravajuće društvo koje obavlja tu funkciju na temelju javnog ovlaštenja i pod nadzorom vlade. U nekim državama članicama, u kojima se uz garancije nudi i službena potpora u obliku subvencioniranja kamatne stope, osnovane su dvije odvojene organizacije. U drugim državama članicama ista se organizacija bavi objema komponentama potpore za izvozne kredite.

Godine 2014. izvozno-kreditne programe u smislu Uredbe (EU) br. 1233/2011 provodila je 21 država članica. Tim je programima upravljalo ukupno 29 različitih agencija i vladinih odjela.

Općenito gledajući, posljednjih godina države članice proširile su svoj paket izvozno-kreditnih programa. Najuobičajenija vrsta izvozno-kreditne potpore koju nude europske izvozno-kreditne agencije i dalje pripada kategoriji „čisto pokriće" (izvoznu transakciju o kojoj je riječ zapravo financira poslovna banka kojoj izvozno-kreditna agencija osigura garanciju ili pokriće poput osiguranja). Svih 21 država članica koje pružaju izvozne kredite u smislu Uredbe (EU) br. 1233/2011 tijekom razdoblja izvješćivanja nude tu vrstu potpore.

Većina država članica nudi i druge vrste potpore obuhvaćene Uredbom (EU) br. 1233/2011 te na temelju Sporazuma OECD-a o službeno podupiranim izvoznim kreditima[4], poput izravnih kredita ili financiranja (financiranje izravno omogućava izvozno-kreditna agencija, a ne poslovna banka)[5], refinanciranja[6] ili programa potpore u obliku subvencioniranja kamatnih stopa[7]. U nekoliko godišnjih izvješća o radu izričito se spominje projektno financiranje[8] i vezana pomoć[9].

Moguće je napraviti opširnu usporedbu odredaba i upotrebe izvozno-kreditnih programa u državama članicama uz navođenje glavnih razlika i sličnosti. Međutim mnogo je teže napraviti cjelovitu usporedbu koja odražava sve aspekte. Uvjeti izvozno-kreditnih programa, čak i onih koji pripadaju istoj kategoriji programa i kojima upravljaju izvozno-kreditne agencije koje se pridržavaju istog regulatornog okvira, mogu varirati među državama članicama. Posljednjih je godina općenito postignut viši stupanj konvergencije jer je proširen raspon pitanja obuhvaćen Sporazumom OECD-a o službeno podupiranim izvoznim kreditima.

Podložno tom ograničenju, usporedba ukupne nominalne izloženosti riziku krajem 2014. pruža okvirni prikaz veličine najveće kategorije programa izvoznih kredita „čistog pokrića":

4 Tekst Sporazuma OECD-a o službeno podupiranim izvoznim kreditima priložen je toj Uredbi.
5 Češka, Danska, Finska, Mađarska, Poljska, Slovačka, Španjolska i Ujedinjena Kraljevina.
6 Slovačka i Švedska.
7 Finska, Francuska, Poljska, Slovačka i Španjolska.
8 Danska, Njemačka i Nizozemska.
9 Austrija, Danska, Mađarska, Poljska i Španjolska.

Službena potpora u obliku „čistog pokrića” u 2014. (u milijardama EUR) Poredak u EU-u prema najvećoj ukupnoj nominalnoj izloženosti riziku	
Njemačka	88,5
Francuska	65,3
Švedska	31,6
Italija	26,7
Nizozemska	20,2

Putem svojih izvozno-kreditnih agencija države članice aktivne su u širokom rasponu područjâ koja nisu obuhvaćena izvješćima traženima u skladu s Uredbom (EU) br. 1233/2011. Uzimajući u obzir da u nekim industrijskim sektorima – npr. u zrakoplovnoj industriji i brodogradnji – prevladavaju posebni financijski uvjeti, neke su države članice razvile i izvozno-kreditne proizvode prilagođene određenim sektorima. Njima su obuhvaćene srednjoročne i dugoročne izvozno-kreditne aktivnosti (kako je definirano Sporazumom OECD-a o službeno podupiranim izvoznim kreditima). Međutim, brojne europske izvozno-kreditne agencije nude i proizvode poput kratkoročnih izvoznih kredita i garancija za akreditive, garancija za proizvodne rizike ili proizvoda za osiguranje ulaganja. To je korisno imati na umu pri procjenjivanju šire gospodarske uloge izvozno-kreditnih agencija.

Detaljne informacije nalaze se u Odjeljcima II. i IV. obrasca koji se koristi za godišnja izvješća o radu država članica te u općim godišnjim izvješćima na koja izričito upućuje više država članica.

Općenito se može zaključiti da su godišnjim izvješćima o radu obuhvaćene relevantne financijske informacije o izvozno-kreditnim programima za 2014. Međutim, treba naglasiti da se na temelju Uredbe (EU) br. 1233/2011 izvješćivanje provodi u skladu s nacionalnim zakonodavnim okvirima pojedinačnih država članica. To dovodi do nekih razlika u prezentaciji. Komisija međutim nema posebnih napomena o financijskim aspektima godišnjih izvješća o radu[10].

U godišnjim izvješćima o radu Češke, Slovačke i Ujedinjene Kraljevine navode se zavisne odgovornosti iz stavka 1. zadnje rečenice Priloga I. Uredbi (EU) br. 1233/2011.

b) Uzimanje u obzir „rizikâ za okoliš, koji mogu uzrokovati ostale važne rizike”

U skladu sa stavkom 2. Priloga I. Uredbi (EU) br. 1233/2011 u svojim godišnjim izvješćima o radu države članice „opisuju na koji način njihove izvozno-kreditne agencije kod aktivnosti vezanih uz službeno podupirane izvozne kredite uzimaju u obzir rizike za okoliš, koji mogu uzrokovati ostale važne rizike.”

Sve države članice izričito upućuju na tu odredbu. Iako se u stavku 2. Priloga I. samo spominju rizici za okoliš, većina država članica upućuje i na rizike povezane sa

[10] U skladu s Prilogom I. prvim stavkom postupak izvješćivanja trenutačno ne dovodi u pitanje ovlasti institucija država članica koje nadziru nacionalne izvozno-kreditne programe.

socijalnim pitanjima i ljudskim pravima. Gotovo sve države članice tvrde da se u pogledu rizika za okoliš i ljudska prava pridržavaju preporuke OECD-a o zajedničkim pristupima za službeno podupirane izvozne kredite i dužnu pažnju prema zaštiti okoliša i socijalnim pitanjima („Zajednički pristupi"). Isto vrijedi i za Preporuku OECD-a o korupciji.

U skladu sa Zajedničkim pristupima izvozno-kreditne agencije postupno uspostavljaju skupinu specijaliziranih stručnjaka za okoliš, socijalna pitanja i ljudska prava. Transakcije se provjeravaju u skladu sa Zajedničkim pristupima u pogledu rizika za okoliš, socijalna pitanja i ljudska prava te potencijalnih učinaka. Postupak provjeravanja sve više postaje standardni postupak ocjenjivanja među izvozno-kreditnim agencijama.

Nekoliko izvozno-kreditnih agencija navelo je i da se procjena rizika o aspektima povezanima s okolišem i ljudskim pravima često provodi u bliskoj suradnji s izvoznicima i bankama. Od izvoznika i banaka po potrebi se traže dodatne informacije kako bi se osiguralo da se provodi temeljita procjena rizika.

Cilj postupka procjene predmetnih rizika obično je jasna odluka o tome je li određeni projekt prihvatljiv za izvozno-kreditnu potporu ili nije (tj. ako su povezani rizici nerazmjerni, pokriće nije osigurano). U slučaju rizika koje se smatra prihvatljivima, izvozno-kreditna potpora tipično je podložna posebnim uvjetima čiji je cilj obično provedba mjera za smanjenje rizika i poštovanje relevantnih standardâ.

Bugarska nije članica OECD-a i njezina izvozno-kreditna agencija ne primjenjuje Zajedničke pristupe u pogledu okoliša ni aspekte povezane s ljudskim pravima. Međutim Bugarska primjenjuje Preporuku OECD-a o korupciji i službeno podupiranim izvoznim kreditima.

c) Ostale informacije u godišnjim izvješćima o radu

Osim prethodno spomenutih informacija iz odjeljaka 3.a) i 3.b), godišnja izvješća o radu pokazuju da države članice općenito imaju utvrđene politike o izvoznim kreditima i okolišu, borbi protiv korupcije i održivim kreditnim praksama za zemlje s niskim prihodima. Te tri relevantne preporuke OECD-a[11] igraju važnu, ali ne i isključivu ulogu. Čak i države članice koje nisu članice OECD-a primjenjuju te preporuke ili to u načelu namjeravaju učiniti[12]. Općenito, izvješća država članica pokazuju da one prihvaćaju isti pristup kako bi rješavale pitanja povezana s okolišem, ljudskim pravima i korupcijom. Neke su države članice u svojim izvješćima dale detaljnije informacije i naglasile važnost tih pitanja.

U mnogim slučajevima države članice sve više primjenjuju pravila i prakse šire od opsega definiranog Sporazumom OECD-a, a isti pristup primjenjuju i na transakcije koje nisu obuhvaćene Zajedničkim pristupima. U nekim su slučajevima same izvozno-kreditne agencije razvile odgovarajuće instrumente (npr. politiku o korporativnoj društvenoj odgovornosti ili etički kodeks).

---

[11] 1. Preporuka OECD-a o zajedničkim pristupima za službeno podupirane izvozne kredite i dužnu pažnju prema zaštiti okoliša i socijalnim pitanjima (tzv. „Zajednički pristupi"). 2. Preporuka OECD-a o korupciji i službeno podupiranim izvoznim kreditima. 3. Načela i smjernice za promicanje održivih kreditnih praksi u dodjeli službenih izvoznih kredita zemljama s niskim prihodima.

[12] Jasno je, međutim, da Načela i smjernice OECD-a za promicanje održivih kreditnih praksi ne mogu primjenjivati davatelji izvoznih kredita koji ne daju zajmove zemljama s niskim prihodima.

Neke države članice[13] bave se važnošću donošenja mjera za poticanje otvorenosti i transparentnosti davanjem informacija svim dionicima o transakcijama, financijama te o pitanjima okoliša i socijalnim pitanjima. Kako bi se povećala svijest i poticale otvorenost i transparentnost, pokreću se i redovito održavaju dijalozi s dionicima.

Kao i u prethodnom izvješćivanju, brojne države članice ističu posebnu važnost ljudskih prava. U gotovo svim izvješćima i dalje se odražava podrška za razvoj dimenzije ljudskih prava u okviru novih zajedničkih pristupa. Više država članica u svojim je ocjenama projekata dodijelilo poseban status pitanjima ljudskih prava. U nekim je slučajevima to pitanje povezano s radničkim pravima / pravima zaposlenih.

Sve države članice veliku važnost pridaju i politikama borbe protiv podmićivanja i korupcije. U nekoliko država članica izvoznici i banke obvezni su potpisati izjavu o borbi protiv podmićivanju kao dio zahtjeva za pokriće. Upotrebljava se široki raspon drugih instrumenata (npr. nacionalno zakonodavstvo, domaće dobre prakse).

d) Sukladnost izvozno-kreditnih agencija s ciljevima i obvezama Unije

Kako bi se na razini EU-a povećala transparentnost, države članice Komisiji dostavljaju godišnje izvješće o radu, izvješćujući u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavnim okvirom o određenim financijskim i operativnim informacijama u pogledu svojih izvozno-kreditnih aktivnosti, što uključuje i informacije o tome kako se pristupa rizicima za okoliš.

U skladu sa stavkom 3. Priloga I. „Komisija godišnju reviziju za Europski parlament sastavlja na temelju tih podataka, uključujući evaluaciju sukladnosti izvozno-kreditnih agencija s ciljevima i obvezama Unije".

U članku 3. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) navode se opći ciljevi Unije, a u članku 21. načela i ciljevi njezina vanjskog djelovanja.

Načela i ciljevi vanjskog djelovanja Unije u pogledu EU-ove zajedničke trgovinske politike navode se u članku 206. i prvom stavku članka 207. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Na temelju dostavljenih informacija Komisija konstatira da su države članice koje provode izvozno-kreditne aktivnosti u smislu Uredbe (EU) br. 1233/2011 uspostavile politike namijenjene upravljanju njihovim izvozno-kreditnim programima koje su u skladu s ciljevima Unije. Političke preporuke povezane s izvoznim kreditima koje je izradio OECD – jedina međunarodna organizacija koja je razvila posebna pravila za to područje politike – redovno se primjenjuju.

Kako je navedeno u prethodnim godišnjim izvješćima, odgovarajući na preporuku iz prethodno navedene Rezolucije Europskog parlamenta iz srpnja 2013. o smjernicama za buduća izvješćivanja, službe Komisije preporučile su da bi se smjernice za daljnju izradu politika trebale temeljiti na radu međunarodnih nadzornih institucija (uključujući UN). U izvješćima država članica ti se međunarodni instrumenti u različitoj mjeri već primjenjuju kao smjernice, a Komisija potiče daljnji rad u tom smjeru. Daljnji dijalog s

[13] Danska, Francuska, Njemačka, Nizozemska i Švedska.

Europskom službom za vanjsko djelovanje bio bi ključan i u pogledu politika u području ljudskih prava.

Europski parlament zatražio je od Komisije izjavu o tome poštuju li države članice ciljeve i obveze Unije. Europska komisija provela je svoju godišnju reviziju u skladu s Prilogom I. Na temelju informacija iz godišnjih izvješća o radu koja su dostavile države članice Komisija smatra da su ona u skladu s Unijinim ciljem utvrđenim u člancima 3. i 21. UEU-a. Naravno, europske institucije mogle bi u budućnosti zajedno utvrditi preciznije političke ciljeve. Komisija je spremna olakšati i promicati relevantni međuinstitucijski dijalog u tom pogledu, no u međuvremenu mora provesti svoju evaluaciju u skladu sa stavkom 3. Priloga I.

U pogledu poštovanja međunarodnih obveza i obveza u skladu sa zakonodavstvom EU-a o tržišnom natjecanju, na razini WTO-a nije bilo sporova u području europskih izvozno-kreditnih programa tijekom razdoblja izvješćivanja. Europska komisije 2014. nije zaprimila ni jedan prigovor o potencijalnim kršenjima prava EU-a u vezi s izvozno-kreditnim agencijama.