EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 17.5.2018.
COM(2018) 305 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 skladu s Prilogom I. Uredbi (EU) br. 1233/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o primjeni određenih smjernica u području službeno podupiranih izvoznih kredita i o stavljanju izvan snage odluka Vijeća 2001/76/EZ i 2001/77/EZ[1], radi veće transparentnosti na razini Unije države članice Komisiji dostavljaju godišnje izvješće o radu. Na temelju tih informacija Komisija izrađuje godišnju reviziju za Europski parlament.

Ova godišnja revizija obuhvaća kalendarsku godinu 2016. Područje primjene ove revizije jesu izvozno-kreditne aktivnosti u smislu Uredbe (EU) br. 1233/2011, tj. „srednjoročne i dugoročne" transakcije s razdobljem otplate od najmanje dvije godine. Ovom revizijom nisu obuhvaćene kratkoročne izvozno-kreditne transakcije[2] ni aktivnosti određenih izvozno-kreditnih agencija koje nisu povezane s izvoznim kreditima (poput osiguranja ulaganja). Treba također napomenuti da u slučaju nekih država članica funkciju izvozno-kreditne agencije obavlja osiguravajuće društvo koje djeluje na temelju javnog ovlaštenja. U tim slučajevima upravljanje javnim izvozno-kreditnim programima strogo je odvojeno od ostalih aktivnosti privatnog sektora (koje nisu predmet ove revizije).

Komisija je upoznata s Rezolucijom koju je 2. srpnja 2013. donio Europski parlament o prvoj godini izvješćivanja u skladu s Uredbom (EU) br. 1233/2011[3] i posebno je upozorila države članice na preporuke iz te Rezolucije, 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.

2. Zaprimljena godišnja izvješća o radu za kalendarsku godinu 2016.:

Godišnja izvješća o radu dostavile su sljedeće države članice: Austrija, Belgija, Bugarska, Češka, Danska, Finska, Francuska, Hrvatska, Njemačka, Mađarska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Slovačka, Španjolska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina.

Preostalih sedam država članica (Cipar, Estonija, Grčka, Irska, Latvija, Litva i Malta) tijekom godine izvješćivanja nije imalo 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 državama članicama o primjeni članaka 107. i 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na kratkoročno osiguranje izvoznih kredita.

[3] Rezolucija Europskog parlamenta od 2. srpnja 2013. o prvom godišnjem izvješću Komisije Europskom parlamentu o aktivnostima izvozno-kreditnih agencija država članica (2012/2320 (INI)).

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

Izvozno-kreditna agencija u nekim je državama članicama državno tijelo ili agencija. U drugima tu funkciju obavlja osiguravajuće društvo na temelju javnog ovlaštenja i pod nadzorom vlade. Nerijetko države članice koje pružaju različite kategorije izvoznih kredita imaju više od jedne izvozno-kreditne agencije (npr. jednu agenciju koja osigurava službenu potporu u obliku garancije ili osiguranja („čisto pokriće") i drugu koja osigurava potporu u obliku subvencioniranja kamatne stope). Godine 2016. izvozno-kreditne programe u smislu Uredbe 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. Kada je riječ o izvozno-kreditnoj potpori koju nude europske izvozno-kreditne agencije, najuobičajenija vrsta i dalje je „čisto pokriće" (izvoznu transakciju o kojoj je riječ financira poslovna banka kojoj izvozno-kreditna agencija osigura garanciju ili pokriće poput osiguranja). Svaka od 21 države članice koja pruža izvozne kredite u smislu Uredbe (EU) br. 1233/2011 tijekom razdoblja izvješćivanja nudi tu vrstu potpore. Petnaest država članica nudi i druge vrste potpore obuhvaćene Uredbom (EU) br. 1233/2011 i Sporazumom OECD-a o službeno podupiranim izvoznim kreditima[4], poput izravnih kredita ili financiranja (financiranje izravno omogućuje 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 spominju projektno financiranje[8], vezana pomoć[9] i/ili financiranje za male i srednje poduzetnike[10].

Posljednjih je godina općenito postignut viši stupanj usklađenosti jer je proširen raspon pitanja obuhvaćen Sporazumom OECD-a o službeno podupiranim izvoznim kreditima. Usprkos tome, potrebno je voditi računa o razlikama koje su navedene u nastavku jer je zbog njih teško provesti cjelovitu usporedbu koja odražava sve aspekte. Prvo, države članice su u okviru općih kategorija izvoznih kredita spomenutih u prethodnom odlomku razvile širok raspon izvozno-kreditnih programa. Osim toga, iako određeni proizvod možda nudi više izvozno-kreditnih agencija, s njime povezani uvjeti ne moraju biti jednaki. Drugo, učinak izvozno-kreditnog programa očigledno ovisi i o obilježjima nacionalnog gospodarstva i kapacitetima privatnog financijskog sektora.

Vodeći računa o tom ograničenju, u tablici u nastavku u kojoj su navedene ukupne nominalne izloženosti riziku na dan 31. prosinca 2016. dan je okviran prikaz veličine najveće kategorije programa izvoznih kredita u obliku „čistog pokrića"[11].

Službena potpora u obliku „čistog pokrića" u 2016. (u milijardama EUR)

[4] Sporazum OECD-a o službeno podupiranim izvoznim kreditima nalazi se u Prilogu toj uredbi.
[5] Belgija, Češka, Danska, Italija, Mađarska, Poljska, Slovačka, Španjolska i Ujedinjena Kraljevina.
[6] Mađarska, Slovačka i Švedska.
[7] Finska, Francuska, Poljska i Španjolska.
[8] Danska, Italija, Njemačka i Nizozemska.
[9] Austrija, Danska, Mađarska, Poljska i Španjolska.
[10] Bugarska, Danska i Rumunjska.
[11] Napominjemo da je Ujedinjena Kraljevima navela i ukupnu nominalnu izloženost riziku na dan 31. ožujka 2017., koja iznosi 23,4 milijarde funti.

Poredak u EU-u prema najvećoj ukupnoj nominalnoj izloženosti riziku	
Njemačka	89,7
Francuska	68,7
Švedska	35,7
Italija	26,1
Nizozemska	23,9

Kako je već prethodno spomenuto, europske izvozno-kreditne agencije aktivne su u širokom rasponu područjâ koja nisu obuhvaćena izvješćivanjem u skladu s Uredbom (EU) br. 1233/2011. Uredbom 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, garancija za akreditive, garancija za proizvodne rizike i proizvoda za osiguranje ulaganja. Treba napomenuti i da je nekoliko država članica razvilo izvozno-kreditne proizvode prilagođene određenim sektorima, kao što su proizvodnja zrakoplova i brodogradnja. 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 te u općim godišnjim izvješćima na koja izričito upućuje više država članica.

Općenito, godišnja izvješća o radu obuhvaćaju relevantne financijske informacije o izvozno-kreditnim programima za 2016. 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[12].

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

U skladu s točkom 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."

Države članice posvećuju sve više pozornosti rizicima za okoliš, koji imaju važnu ulogu u odluci o dodjeli izvozno-kreditne potpore. Države članice zato su uspostavile unutarnje postupke procjene predmetnih rizika. Ako se utvrdi da su povezani rizici neprihvatljivi ili nerazmjerni, pokriće nije osigurano. Ako se utvrdi da su rizici prihvatljivi, izvozno-kreditna potpora u pravilu je podložna posebnim uvjetima i ovisi o mjerama za smanjenje rizika i poštovanju određenih standardâ. U izvješćima za 2016. posebna se pozornost posvećuje praćenju usklađenosti s tim uvjetima[13]. Konvergenciji praksi vidljiva je, primjerice, iz

[12] U skladu s točkom 1. Priloga I. postojećim postupkom izvješćivanja ne dovode se u pitanje ovlasti institucija država članica koje nadziru nacionalne izvozno-kreditne programe.

[13] Primjerice, Belgija, Italija, Rumunjska.

primjene različitih postupaka ocjenjivanja s obzirom na kategoriju transakcije, kao što izričito navode određene države članice[14].

Kada je riječ o državama članicama s nekoliko izvozno-kreditnih agencija, države članice su radi procjene rizika za okoliš uspostavile suradnju i koordinaciju među njima. Ako je u transakciju uključeno više agencija, primjerice ako za transakciju nije osigurana samo garancija za izvozne kredite nego i potpora u obliku subvencioniranja kamatnih stopa, obično se jasno određuje agencija koja treba osigurati da je transakcija u skladu s preporukom OECD-a o dubinskoj analizi u području zaštite okoliša i socijalnih pitanja. Takva se suradnja među agencijama može naći u Italiji i Češkoj.

U točki 2. Priloga I. spominju se rizici za okoliš i „ostali važni rizici", što su države članice protumačile u širem smislu. Nekoliko država članica izričito navodi i socijalne utjecaje[15], primjerice ljudska prava[16]. Procjenu tih rizika mogu provesti vanjski neovisni stručnjaci ili sve češće specijalizirani stručnjaci u pojedinačnim izvozno-kreditnim agencijama.

Brojne države članice pozivaju se konkretno na postupke obuhvaćene preporukom OECD-a o zajedničkim pristupima za službeno podupirane izvozne kredite i dubinsku analizu u području zaštite okoliša i socijalnih pitanja („Zajednički pristupi"), koji su prihvaćeni i stekli su normativnu snagu i u državama koje nisu članice OECD-a. Bugarska, primjerice, primjenjuje Preporuku OECD-a o podmićivanju. Iako nije uzela u obzir preporuku OECD-a o zajedničkim pristupima u pogledu okoliša ni aspekte povezane s ljudskim pravima, ta država i dalje je „otvorena" za mogućnosti primjene tih preporuka. Neke države članice primjenjuju Zajednički pristup i izvan preporučenog područja primjene radi boljeg nadzora još više različitih transakcija[17].

Međutim, u posljednje vrijeme mnoge države članice ne ograničavaju se više na Zajedničke pristupe i počinju kao referentno mjerilo uzimati i druge međunarodne standarde, kao što su politike zaštite okoliša i socijalne zaštite Svjetske banke[18], vodeća načela UN-a o poslovanju i ljudskim pravima[19], Deklaracija Međunarodne organizacije rada (ILO) o temeljnim načelima i pravima na radu[20], „ekvatorska načela"[21] i standardi uspješnosti Međunarodne financijske korporacije[22]. Još jedan novi trend uključivanje je inicijativa povezanih s klimatskim promjenama u taj kontekst, uključujući upućivanje na Okvirnu konvenciju UN-a o klimatskim promjenama[23]. Konačno, određene države članice spomenule su i svoju trajnu predanost unaprjeđivanju i razvoju postojećih disciplina. Finska je, primjerice, navela svoje sudjelovanje u radnim skupinama na razini izvozno-kreditnih agencija i širu međunarodnu suradnju, a potonje je navela i Ujedinjena Kraljevina. Nizozemska, primjerice, razvija vlastite alate za dubinsku analizu posljedica transakcija na ljudska prava. Neke države članice izvijestile su o promjenama koje su 2016. uvele u vlastite politike, što potvrđuje neprestano unutarnje ocjenjivanje i reviziju.

[14] Primjerice, Belgija, Danska, Njemačka, Slovačka i Španjolska.
[15] Austrija, Belgija, Češka, Finska, Francuska, Njemačka, Nizozemska, Slovačka i Švedska.
[16] Austrija, Njemačka i Švedska.
[17] Njemačka, Nizozemska i Španjolska.
[18] Slovačka.
[19] Finska i Nizozemska.
[20] Nizozemska.
[21] Ujedinjena Kraljevina.
[22] Nizozemska i Slovačka.
[23] Primjerice, Belgija i Njemačka.

Dakle, općenito gledajući, države članice protumačile su rizike za okoliš i povezane rizike u širem smislu. Pri procjeni transakcija uzimaju se u obzir rizici za okoliš, ali i mnogi drugi aspekti. Države članice dokazale su da njihove politike o izvoznim kreditima sve češće obuhvaćaju ne samo Zajedničke pristupe nego i druge međunarodne standarde i pokazale predanost daljnjem razvoju u tom pogledu. Sami Zajednički pristupi revidirani su 2016. nakon uspješne međunarodne suradnje mnogih država članica koja je provedena radi jačanja preporuka.

c) Ostale informacije u godišnjim izvješćima o radu

Osim prethodno spomenutih informacija iz odjeljaka 3.a) i 3.b) 21 godišnje izvješće o radu pokazuje da su države članice donijele politike o izvoznim kreditima koje se općenito odnose na okoliš, borbu protiv podmićivanja i održive kreditne prakse za zemlje s niskim prihodima. Tri preporuke OECD-a u tim područjima[24] 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. Brojne države članice konkretno navode da se Zajednički pristupi primjenjuju izvan područja primjene koje je utvrdio OECD[25]. Osim toga, u politikama država članica vodi se računa o međunarodnim standardima, kao što su Vodeća načela UN-a o poslovanju i ljudskim pravima[26] i pravna stečevina EU-a u širem smislu, uključujući primjerice Uredbu o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva[27]. Iz čestog pozivanja na „ciljeve", „standarde" i „smjernice" EU-a vidljivo je da se uzimaju u obzir neobvezujući i obvezujući pravni instrumenti te da je duh zakona jednako važan kao i njegovo slovo.

Nadalje, države članice sve češće navode dodatne ciljeve politike ili politička razmatranja koja dopunjuju one iz Zajedničkih pristupa. Među njima su spol[28], društvena održivost[29] i sprečavanje utaje poreza[30]. U nekim su slučajevima same izvozno-kreditne agencije razvile odgovarajuće instrumente, primjerice politiku o korporativnoj društvenoj odgovornosti,[31] koja obično obuhvaća ne samo unutarnje napore nego i bliski dijalog s klijentima izvozno-kreditnih agencija[32].

Kada je riječ o zaštiti okoliša, u novim trendovima naglašava se održivost[33] i smanjenje emisija[34]. Kao i u prethodnom postupku izvješćivanja brojne države članice ističu posebnu važnost ljudskih prava. U gotovo svim izvješćima i dalje se odražava podrška razvoju dimenzije ljudskih prava u okviru novih zajedničkih pristupa. U nekim je slučajevima to pitanje izravno povezano s pravima zaposlenih[35].

[24] 1. Preporuka OECD-a o zajedničkim pristupima za službeno podupirane izvozne kredite i dubinsku analizu u području zaštite okoliša i socijalnih pitanja (tzv. „Zajednički pristupi") 2. Preporuka OECD-a o podmićivanju i službeno podupiranim izvoznim kreditima. 3. Načela i smjernice za promicanje održivih kreditnih praksi u dodjeli službenih izvoznih kredita zemljama s niskim prihodima.
[25] Francuska, Italija, Nizozemska, Njemačka, Slovačka i Švedska.
[26] Danska, Nizozemska, Poljska i Švedska.
[27] Uredba (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012.
[28] Ujedinjena Kraljevina.
[29] Rumunjska, Slovačka i Španjolska.
[30] Švedska.
[31] Belgija, Danska, Italija, Nizozemska, Slovačka i Švedska.
[32] Primjerice Belgija.
[33] Češka, Poljska, Rumunjska i Španjolska.
[34] Belgija i Danska.
[35] Danska i Švedska.

Općenito gledajući, politike država članica u pogledu izvozno-kreditnih agencije sve su sličnije. Dobar su primjer toga mjere za borbu protiv podmićivanja. Mnoge države članice traže potpisanu izjavu svih uključenih stranaka o nepodmićivanju i izričito navode da se pokrivenost u slučaju podmićivanja automatski poništava. U Portugalu, primjerice, garancije COSEC nisu valjane ako postoje dokazi o podmićivanju. Sve veći broj država članica spominje i važnost praćenja[36] te aktivno potiče banke i izvoznike na razvoj vlastitih mjera za borbu protiv podmićivanja[37].

Mnoge su države članice osim usklađivanja sa Zajedničkim pristupima izradile i vlastite alate za borbu protiv podmićivanja i korupcije, kao što su povelje o etičkom postupanju[38] ili mjere o zviždačima[39]. Osim toga, sve se češće kao prioritet navode mjere protiv pranja novca[40] i mjere za sprečavanje financiranja terorizma[41].

Isto tako, o konvergenciji svjedoči i strogo pridržavanje zahtjeva Svjetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda, koje navode brojne države članice, u pogledu održivih kreditnih praksi za zemlje s niskim prihodima.

Države članice isto tako nastoje osigurati što transparentnije djelovanje izvozno-kreditnih agencija, poštujući pri tome povjerljivost koja može biti potrebna u poslovnim transakcijama. Određene države članice osobito su se bavile tim pitanjem u godišnjim izvješćima o radu za 2016.[42]

Dakle, jasno je da su Zajednički pristupi OECD-a u potpunosti uključeni u politike o izvoznim kreditima država članica. Nadalje, kako je vidljivo iz niza prethodno spomenutih aspekata, Zajednički pristupi postupno postaju *minimalni* standard. U mnogim područjima države članice primjenjuju vlastite dodatne mjere kako bi osigurale da je izvozno-kreditna potpora na raspolaganju samo za transakcije koje su u skladu sa strogim standardima (od tehničkih do društvenih).

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, u kojem u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavnim okvirom iznose određene financijske i operativne podatke o svojim izvozno-kreditnim aktivnostima, što uključuje i informacije o tome kako se pristupa rizicima za okoliš.

U skladu s točkom 3. Priloga I. „Komisija godišnju reviziju za Europski parlament sastavlja na temelju tih podataka, uključujući evaluaciju vezanu uz sukladnost 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 članku 207. prvom stavku Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

[36] Italija i Ujedinjena Kraljevina.
[37] Belgija, Danska, Njemačka i Poljska.
[38] Luksemburg.
[39] Slovačka.
[40] Bugarska, Rumunjska, Slovačka i Švedska.
[41] Bugatska, Rumunjska i Švedska.
[42] Austrija, Belgija, Bugarska, Danska, Francuska i Poljska.

Na temelju dostavljenih informacija Europska komisija konstatira da su države članice koje provode izvozno-kreditne aktivnosti u smislu Uredbe (EU) br. 1233/2011 uspostavile politike namijenjene upravljanju svojim izvozno-kreditnim programima koje su u skladu s ciljevima EU-a. 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, ali ih aktivnosti država članica i premašuju.

Kako je navedeno u prethodnim godišnjim izvješćima, odgovarajući na preporuku iz navedene Rezolucije Europskog parlamenta iz srpnja 2013. o smjernicama za buduća izvješćivanja, Komisija je preporučila 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 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. i na temelju godišnjih izvješća o radu koja su dostavile države članice. S obzirom na informacije iznesene u tim izvješćima Komisija smatra da su izvozno-kreditne agencije u skladu s Unijinim ciljem utvrđenim u člancima 3. i 21. UEU-a. Naravno, europske institucije možda će u budućnosti htjeti zajedno utvrditi ambicioznije političke ciljeve. Komisija je spremna olakšati i promicati međuinstitucijski dijalog u tom pogledu, no u međuvremenu mora provesti svoju evaluaciju u skladu s točkom 3. Priloga I.

U pogledu poštovanja međunarodnih obveza i obveza na temelju zakonodavstva EU-a o tržišnom natjecanju, tijekom razdoblja izvješćivanja nije bilo sporova na razini WTO-a u području europskih izvozno-kreditnih programa. Europska komisija 2016. nije zaprimila ni jednu pritužbu o mogućim povredama prava EU-a povezanu s izvozno-kreditnim agencijama.