ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 17.5.2018г.
COM(2018) 305 final

ГОДИШЕН ПРЕГЛЕД ОТ СТРАНА НА КОМИСИЯТА

на годишните доклади за дейността на държавите членки, свързана с експортните кредити, по смисъла на Регламент (ЕС) № 1233/2011

ГОДИШЕН ПРЕГЛЕД ОТ СТРАНА НА КОМИСИЯТА

на годишните доклади за дейността на държавите членки, свързана с експортните кредити, по смисъла на Регламент (ЕС) № 1233/2011

1. Увод

В приложение I към Регламент (ЕС) № 1233/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. за прилагането на определени насоки в областта на официално подкрепяните експортни кредити и за отмяна на решения 2001/76/ЕО и 2001/77/ЕО на Съвета[1] се предвижда държавите членки да представят на Комисията годишен доклад за дейността с цел увеличаване на прозрачността на равнището на Съюза. Въз основа на тази информация Комисията изготвя годишен преглед за Европейския парламент.

Настоящият годишен преглед се отнася за календарната 2016 година. Той обхваща дейностите, свързани с експортни кредити, по смисъла на Регламент (ЕС) № 1233/2011, т.е. сделки „в средно- и дългосрочен план“ с период на погасяване от 2 или повече години. Настоящият преглед не обхваща сделки за краткосрочни експортни кредити[2], нито дейности, извършвани от определени агенции за експортно кредитиране (АЕК) извън областта на експортните кредити (например застраховане на инвестиции). Трябва също така да се отбележи, че при някои държави членки функцията на агенция за експортно кредитиране се изпълнява от застрахователно дружество въз основа на публичен мандат. В такива случаи управлението на публичните програми за експортни кредити е строго отделено от дейностите на частния сектор (последните са извън обхвата на настоящия преглед).

Комисията взе под внимание резолюцията, приета на 2 юли 2013 г. от Европейския парламент във връзка с представянето на първия доклад съгласно Регламент (ЕС) № 1233/2011[3], и специално насочи вниманието на държавите членки към препоръките, съдържащи се в тази резолюция, като например препоръката към Работната група за експортно кредитиране към Съвета и Комисията да се консултират с Европейската служба за външна дейност относно по-нататъшното разработване на методологията за докладване.

2. Годишни доклади за дейността, получени за календарната 2016 година

Годишни доклади за дейността са получени от следните държави членки: Белгия, България, Чешката република, Дания, Германия, Испания, Франция, Хърватия, Италия,

[1] ОВ L 326, 8.12.2011 г., стр. 45.

[2] За такива сделки се прилага Съобщението на Комисията до държавите членки относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към застраховането на краткосрочни експортни кредити.

[3] Резолюция на Европейския парламент от 2 юли 2013 г. относно първия годишен доклад на Комисията до Европейския парламент относно дейностите на агенциите на държавите членки за експортно кредитиране (2012/2320(INI).

Люксембург, Унгария, Нидерландия, Австрия, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Словашката република, Финландия, Швеция и Обединеното кралство.

През годината, за която се отнасят докладите, останалите седем държави членки (Естония, Ирландия, Гърция, Кипър, Латвия, Литва и Малта) не са имали активни програми за експортни кредити по смисъла на Регламент (ЕС) № 1233/2011.

3. Анализ на годишните доклади за дейността

а) Обща и финансова информация

В приложимата нормативна уредба (Регламент (ЕС) № 1233/2011) са определени общите правила за сделките и програмите за експортни кредити. При все че повечето европейски правителства са създали такава АЕК, обхватът и видът на осигурените програми за експортни кредити, както и организационните структури на агенциите за експортно кредитиране в различните държави членки, се различават.

В някои държави членки АЕК е правителствена институция или агенция. В други тази функция се изпълнява от застрахователно дружество, което разполага с публичен мандат и е под надзора на правителството. Не е необичайно държави членки, които предлагат различни категории експортни кредити, да имат повече от една АЕК (например една агенция, която предоставя официална подкрепа чрез „обикновена гаранция“ под формата на гаранция или застраховка, и друга, която осигурява подкрепа под формата на лихвен процент). През 2016 г. 21 държави — членки на ЕС, са представили програми за експортни кредити по смисъла на Регламент (ЕС) № 1233/2011. Тези програми са управлявани от общо 29 различни агенции и правителствени служби.

През последните години държавите членки са разширили своя набор от програми за експортни кредити. По отношение на видовете подкрепа за експортни кредити, предлагана от европейските АЕК, най-често срещаната форма продължава да бъде „обикновената гаранция“ (т.е. сделката за износ е финансирана от търговска банка, за която АЕК осигурява покритие от типа на гаранция или застраховка). През периода, обхванат от докладите, всичките 21 държави членки, предоставящи експортни кредити по смисъла на Регламент (ЕС) № 1233/2011, са предлагали този вид подкрепа. Петнадесет държави членки също така предлагат други форми на подкрепа, обхванати от Регламент (ЕС) № 1233/2011 и Споразумението на ОИСР относно официално подкрепяните експортни кредити[4], като например пряко кредитиране или финансиране (при което финансирането се предоставя пряко от АЕК, а не от търговска банка)[5], рефинансиране[6] или схеми за подкрепа под формата на лихвен процент[7]. В няколко годишни доклада за дейността също така изрично се споменават проектното финансиране[8], обвързаната помощ[9] и финансирането за МСП[10].

[4] Споразумението на ОИСР относно официално подкрепяните експортни кредити представлява приложение към регламента.

[5] Белгия, Чешката република, Дания, Унгария, Италия, Полша, Словашката република, Испания и Обединеното кралство.

[6] Унгария, Словашката република и Швеция.

[7] Финландия, Франция, Полша и Испания.

[8] Дания, Германия, Италия и Нидерландия.

[9] Австрия, Дания, Унгария, Полша и Испания.

[10] България, Дания и Румъния.

През последните години като цяло се наблюдава все по-голяма степен на съответствие, което се дължи на обстоятелството, че Споразумението на ОИСР за официално подкрепяните експортни кредити вече обхваща широк кръг от въпроси. Въпреки това трябва да се имат предвид следните разлики, тъй като те затрудняват представянето на цялостно сравнение, което да даде пълна представа за положението. На първо място, в рамките на общите видове експортни кредити, посочени в предходния параграф, държавите членки са разработили голямо разнообразие от програми за експортни кредити. Освен това, въпреки че даден продукт може да бъде общ за няколко АЕК, е възможно свързаните с него ред и условия да се различават. На второ място, въздействието на дадена програма за експортни кредити зависи също така от характеристиките на националната икономика и от капацитета на частния финансов сектор.

С тази уговорка сравнението на съвкупната номинална експозиция на риск към 31 декември 2016 г., посочена в таблицата по-долу, дава поне обща представа за най-големите схеми за експортни кредити от типа „обикновена гаранция“[11].

Официална подкрепа под формата на „обикновена гаранция“ през 2016 г. (в млрд. евро) **Държави на челни позиции в ЕС според съвкупната номинална рискова експозиция**	
Германия	89,7
Франция	68,7
Швеция	35,7
Италия	26,1
Нидерландия	23,9

Както вече беше споменато по-горе, европейските АЕК осъществяват активна дейност в широк кръг от области извън приложното поле на докладването съгласно Регламент (ЕС) № 1233/2011. Посоченият регламент обхваща предимно средносрочни и дългосрочни дейности, свързани с експортни кредити (както са определени в Споразумението на ОИСР относно официално подкрепяните експортни кредити). Много от европейските АЕК обаче предлагат и продукти, сред които краткосрочни експортни кредити и гаранции по акредитиви, гаранции за покриване на производствен риск и инвестиционни застрахователни продукти. Следва да се отбележи също, че няколко държави членки са разработили специфични за сектора продукти за експортни кредити (например за самолетостроенето и корабостроенето). Полезно е това да се има предвид при оценяването на по-широката икономическа роля на агенциите.

Подробна информация може да бъде намерена в раздели II и IV на образеца за докладване, използван за годишните доклади за дейността, както и в общите годишни доклади, на които няколко държави членки конкретно се позовават.

[11] Следва да се отбележи, че Обединеното кралство също е посочило съвкупна номинална експозиция на риск към 31 март 2017 г., възлизаща на 23,4 млрд. паунда.

В заключение, годишните доклади за дейността предоставят съответната финансова информация за програмите за експортни кредити през 2016 г. Следва да се подчертае обаче, че съгласно Регламент (ЕС) № 1233/2011 това докладване се извършва в съответствие с националната нормативна уредба на съответната държава членка. Това води до някои различия в представянето. В тази връзка Комисията няма особени забележки, що се отнася до финансовите аспекти на годишните доклади за дейността[12].

б) Третиране на „екологичните рискове, които могат да доведат до други съответни рискове“

Съгласно точка 2 от приложение I към Регламент (ЕС) № 1233/2011 в своите годишни доклади за дейността държавите членки „описват по какъв начин в дейностите, свързани с официално подкрепяните експортни кредити на техните АЕК, са взети предвид екологичните рискове, които могат да доведат до други съответни рискове“.

Екологичните рискове са от все по-голямо значение за държавите членки и играят важна роля при решението за предоставяне на подкрепа за експортни кредити. За тази цел държавите членки са разработили вътрешни процедури за оценка на тези рискове. Ако рисковете бъдат счетени за неприемливи или несъразмерно големи, не се предоставя подкрепа. Ако те бъдат счетени за приемливи, подкрепата за експортни кредити обикновено се предоставя в зависимост от предвидените мерки за намаляване на риска и спазването на определени стандарти. В докладите за 2016 г.[13] е налице отчетлив акцент върху контрола на спазването на тези условия. Сближаването е показано и на практика, например чрез прилагането на различни процедури по оценяване, в зависимост от вида на сделката, както е описано от някои държави членки[14].

Държавите членки, разполагащи с по няколко АЕК, са разработили сътрудничество и координация между агенциите, с цел оценка на екологичните рискове. Обикновено ако в сделката участва повече от една агенция, например когато сделката получава не само гаранция за експортен кредит, но и подкрепа под формата на лихвен процент, една агенция е ясно определена, за да гарантира, че сделката отговаря на изискванията на Препоръката на ОИСР за отчитане на екологичните и социалните аспекти. Като примери за държави, чиито агенции си сътрудничат по този начин, могат да бъдат посочени Италия и Чешката република.

В приложение I, точка 2 са посочени както екологичните рискове, така и „други съответни рискове“, които държавите членки тълкуват разширително. Действително някои държави членки се позовават също на социалните въздействия[15], като например правата на човека[16]. Тези рискове се оценяват от независими външни експерти, но във все по-голяма степен и от специалисти в областта в рамките на АЕК.

[12] Съгласно приложение I, точка 1 настоящият процес на докладване не засяга прерогативите на институциите на държавите членки, които упражняват надзор над националните програми за експортни кредити.

[13] Напр. Белгия, Италия, Румъния

[14] Напр. Белгия, Дания, Германия, Словашката република и Испания.

[15] Напр. Австрия, Белгия, Чешката република, Финландия, Франция, Германия, Нидерландия, Словашката република и Швеция.

[16] Австрия, Германия и Швеция.

Много държави членки се позовават по-специално на процедурите, съдържащи се в Препоръката на ОИСР за общ подход към официално подкрепяните експортни кредити и за отчитане на екологичните и социалните аспекти („общите подходи“), която е възприета и е придобила нормативна сила дори в държави, които не членуват в ОИСР. България например прилага препоръката на ОИСР относно корупцията. Въпреки че не е въвела препоръките на ОИСР относно общите подходи към околната среда и относно правата на човека, България изразява готовност за интегрирането на тези препоръки. Някои държави членки също така прилагат общите подходи отвъд препоръчаното им приложно поле, с цел да осигурят по-добър контрол върху още по-голямо разнообразие от сделки[17].

Напоследък обаче много държави членки не се ограничават до общите подходи, а в допълнение към тях се съобразяват и с други международни стандарти, като например защитните политики на Световната банка[18], ръководните принципи на ООН относно стопанската дейност и правата на човека[19], Декларацията на Международната организация на труда за основните принципи и права в областта на труда[20], екваториалните принципи[21] и изготвените от Международната финансова корпорация стандарти за ефективност в областта на околната среда и в социалната сфера[22]. Друга наблюдавана напоследък тенденция е включването на изменението на климата в инициативи в този контекст, включително позоваване на Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата[23]. И на последно място, някои държави членки подчертават също постоянния си ангажимент за усъвършенстване в областта на вече съществуващите правила. Финландия например отбеляза участието си в работни групи между различни АЕК, както и в инициативи за международно сътрудничество в по-широк план, каквито беше посочило и Обединеното кралство. Нидерландия пък е в процес на изготвяне на собствени инструменти за комплексна проверка на последиците, които сделките имат върху правата на човека. Някои държави членки са докладвали за промени в собствените си политики през 2016 г., което свидетелства за непрекъснатото извършване на вътрешна оценка и преглед.

Като цяло държавите членки са тълкували широко екологичните и свързаните с тях рискове. При оценката на сделките е вземан предвид не само екологичният аспект, но и редица други съображения. В своите политики за експортни кредити държавите членки интегрират не само общите подходи, но във все по-голяма степен прилагат други международни стандарти и показват готовността си за още по-голяма ангажираност в тази насока. Самите общи подходи бяха преразгледани през 2016 г. след успешното международно сътрудничество между много държави членки с цел да се даде нов тласък на препоръките.

в) Друга информация, съдържаща се в годишните доклади за дейността

[17] Германия, Нидерландия и Испания.
[18] Словашката република.
[19] Нидерландия и Финландия.
[20] Нидерландия.
[21] Обединеното кралство.
[22] Нидерландия и Словашката република.
[23] Напр. Белгия и Германия.

Освен информацията, посочена вече в раздел 3, букви а) и б), представените 21 годишни доклада за дейността показват също, че държавите членки са разработили политики за експортни кредити, които в по-голяма степен са свързани с околната среда, борбата с подкупването, както и с устойчивото кредитиране на държави с нисък доход. Трите приложими препоръки на ОИСР[24] в тази област играят важна, но не и изключителна роля. Дори държави членки, които не членуват в ОИСР, прилагат тези инструменти или възнамеряват да ги прилагат. В докладите на много държави членки се посочва по-конкретно, че общите подходи се прилагат отвъд приложното поле, определено от ОИСР[25]. Освен това държавите членки черпят информация за политиките си от международните стандарти, като например ръководните принципи на ООН относно стопанската дейност и правата на човека[26], както и от достиженията на правото на ЕС в по-общ план, например, Регламентът относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници[27]. Честите позоваванията на „цели“, „стандарти“ и „насоки“ на ЕС показват, че са взети предвид правни инструменти както със задължителен, така и с незадължителен характер и че духът на законодателството е също толкова важен, колкото буквата на закона.

Освен това държавите членки все по-често посочват допълнителни цели на политиката или съображения, които допълват тези, залегнали в общите подходи. Примерите включват равенството между половете[28], социалната устойчивост[29] и за предотвратяване на отклоненията от данъчно облагане[30]. В няколко случая въпросните АЕК самостоятелно са разработили съответни инструменти. Пример за това е политиката за корпоративна социална отговорност[31], която обикновено включва не само усилия във вътрешен план, но също така тясно сътрудничество с клиентите на АЕК[32].

Що се отнася до опазването на околната среда, новите тенденции включват акцент върху устойчивостта[33] и намаляването на емисиите[34]. Както и при представянето на предходните доклади, много държави членки подчертават особеното значение на правата на човека. На практика според посоченото във всички доклади продължава да се подкрепя включването на аспектите, свързани с правата на човека, в новите общи подходи. В някои случаи този въпрос е пряко свързан с трудовите права[35].

Като цяло се наблюдава сближаване на политиките на държавите членки по отношение на АЕК. Пример за това са мерките за борба с подкупването. Много държави членки вече изискват декларация за неподкупност, подписана от участващите страни, и

[24] 1. Препоръка на ОИСР за общ подход към официално подкрепяните експортни кредити и за отчитане на екологичните и социалните аспекти (т. нар. „общи подходи“) 2. Препоръка на ОИСР относно подкупването и официално подкрепяните експортни кредити. 3. Принципи и насоки за насърчаване на устойчиви практики за кредитиране при предоставянето на официални експортни кредити на държави с нисък доход.

[25] Франция, Германия, Италия, Нидерландия, Словашката република и Швеция.

[26] Дания, Нидерландия, Полша и Швеция.

[27] Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012

[28] Обединеното кралство.

[29] Румъния, Словашката република, Испания.

[30] Швеция.

[31] Белгия, Дания, Италия, Нидерландия, Словашката република и Швеция.

[32] напр. Белгия.

[33] Чешката република, Полша, Румъния и Испания.

[34] Белгия и Дания.

[35] Дания и Швеция.

изрично посочват, че покритието автоматично става невалидно, ако бъде констатиран случай на подкупване. В Португалия например гаранциите на COSEC стават невалидни, ако са налице доказателства за подкупване. Все по-голям брой държави членки изтъкват също значението на контрола[36] и активно насърчават банките и износителите да разработват собствени мерки за борба с подкупите[37].

В допълнение към общите подходи множество държави членки са разработили собствени специфични инструменти за борба с подкупите и корупцията, сред които хартата за спазване на етичните принципи[38] или мерки за подаване на сигнали за нередности[39]. Мерките за борба с изпирането на пари също все по-често се посочват като приоритет[40], наред с предотвратяването на финансирането на тероризма[41].

За сближаването свидетелства също стриктното придържане към изискванията на Световната банка и Международния валутен фонд, цитирани от много държави членки във връзка с устойчивите практики за кредитиране на държави с нисък доход.

Държавите членки също така се стараят да гарантират, че ЕКА функционират по възможно най-прозрачен начин, при зачитане на необходимата поверителност при търговските сделки. Някои държави членки отреждат особено внимание на този въпрос в своите годишни доклада за дейността за 2016 г[42].

Това показва, че общите подходи на ОИСР са напълно интегрирани в политиките за експортни кредити на държавите членки. Освен това, както многократно бе посочено по-горе, във все повече случаи общите подходи представляват едва минимален стандарт. В много области държавите членки прилагат свои допълнителни мерки, за да гарантират, че подкрепата за експортни кредити се предоставя само за сделки, които отговарят на строги стандарти в редица области, вариращи от околната среда до социалната сфера.

г) Спазване от страна на АЕК на целите и задълженията на Съюза

С цел увеличаване на прозрачността на равнището на ЕС държавите членки имат задължението да предоставят на Комисията годишен доклад за дейността, в който да докладват в съответствие с националната си законодателна уредба известна финансова и оперативна информация относно своите дейности по експортно кредитиране, което включва и информация за начина, по който рисковете се вземат предвид.

Съгласно приложение I, точка 3 „въз основа на тази информация Комисията изготвя годишен преглед за Европейския парламент, включително оценка на спазването от страна на АЕК на целите и задълженията на Съюза“.

В член 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) се изброяват общите цели на Съюза, а в член 21 — принципите и целите на външната дейност на Съюза.

[36] Италия и Обединеното кралство.
[37] Белгия, Дания, Германия и Полша.
[38] Люксембург.
[39] Словашка република.
[40] България, Румъния, Словашката република и Швеция.
[41] България, Румъния и Швеция.
[42] Австрия, Белгия, България, Дания, Франция и Полша.

Що се отнася до общата търговска политика на ЕС, член 206 и член 207, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз съдържат позоваване на принципите и целите на външната дейност на Съюза.

Европейската комисия отчита факта, че държавите членки, осъществяващи дейности, свързани с експортни кредити, по смисъла на Регламент (ЕС) № 1233/2011, са разработили политики, които съпътстват управлението на техните програми за експортни кредити в съответствие с целите на ЕС. Специфичните препоръки относно политиката за експортните кредити, разработени в рамките на ОИСР — единствената международна организация, разработила специализирани правила за тази политика към момента — са широко използвани, но дейностите на държавите членки надхвърлят рамките на тези препоръки.

Както се споменава и в предишните годишни прегледи, в отговор на препоръката, съдържаща се в гореспоменатата резолюция на Европейския парламент от юли 2013 г. относно насоки за бъдещите процеси на докладване, Комисията препоръча като ориентир при по-нататъшното разработване на политики да се използва работата на международните институции, осъществяващите наблюдение (включително ООН). В своите доклади държавите членки вече се позовават в различна степен на тези международни инструменти и Комисията насърчава работата в това направление. От решаващо значение е да продължи диалогът с Европейската служба за външна дейност, що се отнася до политиките в областта на правата на човека.

Европейският парламент призова Комисията да излезе със становище по въпроса дали държавите членки спазват целите и задълженията на Съюза; Европейската комисия извърши своя годишен преглед в съответствие с приложение 1 въз основа на годишните доклади за дейността, представени от държавите членки, и с оглед на съдържащата се в тях информация счита, че АЕК са в съответствие с членове 3 и 21 от ДЕС. Разбира се, европейските институции могат да решат да си поставят съвместно по-амбициозни цели във връзка с политиките. Комисията изразява своята готовност да улесни и насърчи междуинституционалния диалог в това отношение, но в същото време трябва да продължи да извършва оценка в съответствие с приложение I, точка 3.

Що се отнася до спазването на международните задължения и на задълженията, произтичащи от правото на ЕС в областта на конкуренцията, през периода, обхванат от докладите, в рамките на СТО не са били разглеждани спорове, засягащи европейски програми за експортни кредити. През 2016 г. в Европейската комисия не са постъпвали жалби във връзка с евентуални нарушения на правото на ЕС, засягащи агенции за експортно кредитиране.