EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 21.4.2021.
COM(2021) 199 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU I EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU

o klauzulama o preispitivanju u direktivama 2013/34/EU, 2014/95/EU i 2013/50/EU

{SWD(2021) 81 final}

Predgovor

U ovom izvješću razmatraju se klauzule o preispitivanju iz različitih zakonodavnih akata EU-a o obveznom objavljivanju financijskih i nefinancijskih informacija poduzeća.

Razmatraju se konkretno sljedeće klauzule o preispitivanju:

- Direktiva 2013/34/EU ([1]) (Računovodstvena direktiva):
  - članak 36. stavak 9.– sustav financijskog izvješćivanja za mikropoduzeća,
  - članak 3. stavak 13. – učinak inflacije na kriterije veličine za MSP-ove,
  - članak 48. – izvješće o plaćanjima državama koje podnose subjekti iz ekstraktivne industrije ili industrije sječe šuma,
- Direktiva 2014/95/EU ([2]) (Direktiva o nefinancijskom izvješćivanju, kojom se mijenja Računovodstvena direktiva):
  - članak 3. – nefinancijsko izvješćivanje koje vrše određeni subjekti od javnog interesa,
- Direktiva 2013/50/EU ([3]) (o izmjeni Direktive o transparentnosti):
  - članak 5. – zahtjevi za objavljivanje za izdavatelje čiji su vrijednosni papiri uvršteni na uređenim tržištima EU-a.

U obzir su, prema potrebi, uzeti i nalazi Komisijine provjere (evaluacije) primjerenosti zakonodavstva kojim se uređuje periodično javno izvješćivanje o financijskim i nefinancijskim informacijama koje vrše poduzeća. Ovom je izvješću priložen radni dokument službi Komisije koji je sastavljen na temelju te provjere primjerenosti ([4]).

---

[1] Direktiva 2013/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o godišnjim financijskim izvještajima, konsolidiranim financijskim izvještajima i vezanim izvješćima za određene vrste poduzeća, o izmjeni Direktive 2006/43/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i o stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 78/660/EEZ i 83/349/EEZ, SL L 182, 29.6.2013., str. 19.

[2] Direktiva 2014/95/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2014. o izmjeni Direktive 2013/34/EU u pogledu objavljivanja nefinancijskih informacija i informacija o raznolikosti određenih velikih poduzeća i grupa, SL L 330, 15.11.2014, str. 1.

[3] Direktiva 2013/50/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o izmjenama Direktive 2004/109/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju zahtjeva za transparentnošću u vezi s informacijama o izdavateljima čiji su vrijednosni papiri uvršteni za trgovanje na uređenom tržištu, Direktive 2003/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o prospektu koji je potrebno objaviti prilikom javne ponude vrijednosnih papira ili prilikom uvrštavanja u trgovanje i Direktive Komisije 2007/14/EZ o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu određenih odredbi Direktive 2004/109/EZ, SL L 294, 6.11.2013., str. 13.

[4] Ovo izvješće nije sažetak tog radnog dokumenta službi Komisije o provjeri primjerenosti.

Sustav izvješćivanja za mikropoduzeća

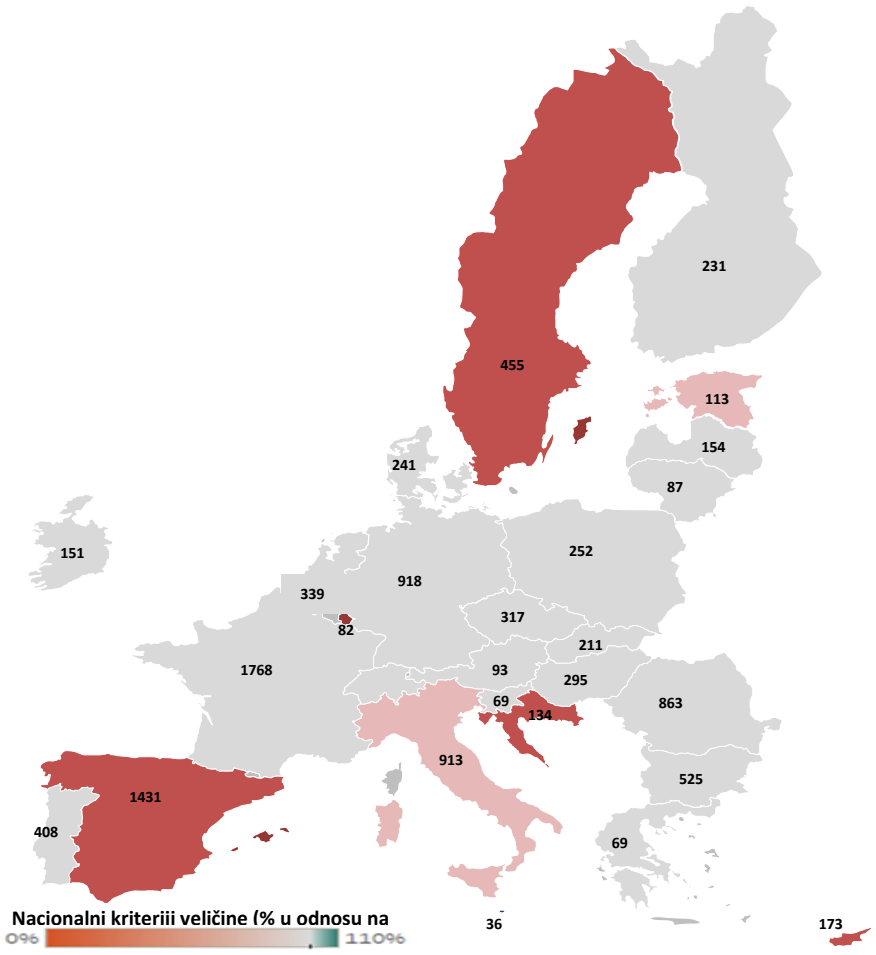
Klauzula o preispitivanju: članak 36. stavak 9. Direktive 2013/34/EU (Računovodstvena direktiva)

Poseban sustav izvješćivanja za mikropoduzeća, koji je uveden 2012., dopušta znatno pojednostavnjenje izvješćivanja na osnovi EU-ove definicije mikropoduzeća te nekoliko mogućnosti koje se nude državama članicama. Države članice koje provode pojednostavnjenje općenito su iskoristile prednost iz kasnije revizije Računovodstvene direktive iz 2013. radi provedbe pojednostavnjenja od financijske godine 2016. nadalje.

Broj mikropoduzeća

U skupini EU-27 2016. nalazilo se 13,5 milijuna poduzeća s ograničenom odgovornošću obuhvaćenih područjem primjene Računovodstvene direktive. Među njima, 11,1 milijun poduzeća (82 %) bila su mikropoduzeća, na temelju kriterija veličine iz Direktive. Na slici 1. prikazan je broj mikropoduzeća po državama članicama.

Slika 1. – Broj mikropoduzeća u EU-u 2016. (u tisućama)



Izvor: Centar za studije europskih politika (CEPS) na temelju podataka iz baze podataka Orbis Europe – 2016.

Napomena: na karti je prikazan broj mikropoduzeća u svakoj državi članici na temelju primjene kriterija veličine u skladu s Računovodstvenom direktivom. Bojom su označene države u kojima se nacionalni kriteriji veličine

razlikuju od kriterija iz zakonodavstva EU-a kao postotak kriterija veličine iz Računovodstvene direktive. Svjetlosiva boja označava da u tim državama nema učinka.

Šest država članica (Cipar, Španjolska, Hrvatska, Luksemburg, Malta i Švedska) ne priznaju mikropoduzeća posebno za potrebe korporativnog izvješćivanja. Od 21 države članice koja priznaje mikropoduzeća za potrebe izrazito pojednostavnjenog sustava za mikropoduzeća, njih 20 vjerno primjenjuje kriterije veličine iz Direktive. Dvije države članice (Estonija i Italija) koriste se nižim kriterijima veličine od onih iz Direktive. Slijedom toga, 8,6 milijuna poduzeća priznato je kao mikropoduzeća u EU-u, tj. 78 % od ukupnog broja mikropoduzeća koja su priznata na temelju Direktive.

Pojednostavnjenje i smanjenje administrativnih troškova

Sustavi izvješćivanja za mikropoduzeća pojednostavnjeni su u različitoj mjeri, ovisno o zakonodavstvu pojedine države članice. U najgorim scenarijima (nema kategorizacije mikropoduzeća, niska razina pojednostavnjenja) mikropoduzeće mora poštovati sustav izvješćivanja koji se primjenjuje na mala poduzeća ([5]).

Zakonodavstvom EU-a državama članicama dopušta se pojednostavnjivanje sustava za mala poduzeća tako da ga se prilagodi potrebama poduzeća na brojne načine. U tom slučaju mikropoduzeća mogu odabrati jednu ili više mogućnosti u nastavku:

- mogućnost sastavljanja izrazito skraćenih bilanci i računa dobiti i gubitka,
- mogućnost smanjenja količine informacija u bilješkama do te mjere da one gotovo ni ne postoje,
- mogućnost da ne podnose izvješća poslovodstva,
- mogućnost da ne provode reviziju,
- mogućnost primjene posebnog sustava objavljivanja (sustav „sve na jednom mjestu”, objavljivanje samo bilance),
- mogućnost da ne izračunavaju i ne prikazuju obračunate obveze na kraju godine.

Dvadeset dvije države članice koje priznaju mikropoduzeća iskoristile su te mogućnosti u različitoj mjeri. Centar za studije europskih politika (CEPS) procjenjuje da je 13 država članica uvelo prilično jednostavan sustav (62 % prihvatljivih poduzeća), a devet država članica nudi samo ograničeno pojednostavnjenje (38 %) ([6]).

Najpopularnije su značajke sustava za mikropoduzeća manji broj bilješki i pojednostavnjeni obrasci za bilancu i račune dobiti i gubitka. Pet država članica nudi rješenja u skladu s načelom „sve na jednom mjestu” (npr. podnošenje poreznih prijava samo jednom). Samo su

[5] U okviru „sustava za mala poduzeća” nameće se manje opterećenja u odnosu na sustav izvješćivanja koji se primjenjuje na veća poduzeća ili subjekte od javnog interesa zbog toga što su u okviru sustava za mala poduzeća ograničene informacije koje je potrebno navesti u bilješkama uz obvezna financijska izvješća te postoji oslobođenje od obveze podnošenja izvješća poslovodstva i zahtjeva za reviziju.

[6] Vidjeti „indeks smanjenja opterećenja” za svaku državu članicu u *Studiji o računovodstvenom sustavu za mikropoduzeća s ograničenom odgovornošću* – CEPS – svibanj 2019., str. 38.

dvije države članice oslobodile mikropoduzeća od obveze prikazivanja obračunatih obveza na kraju godine.

Čini se da većina mikropoduzeća nije upoznata s postojanjem izrazito pojednostavnjenog sustava ili ga, ako je upoznata s njime, ne primjenjuje u praksi zbog tromosti. Moguće je da računovođe([7]) nisu obavili svoju ulogu u pojačavanju informiranosti i/ili primjeni pojednostavnjenja u praksi, stoga mikropoduzeća ne iskorištavaju u potpunosti koristi od pojednostavnjenja kao što je znatno smanjenje iznosa naknada koje plaćaju vanjskim računovođama([8]).

Na toj se osnovi procjenjuje da trenutačne tekuće uštede na troškovima, za 8,6 milijuna mikropoduzeća na koja se to odnosi, iznose 79 milijuna EUR godišnje ([9]) nakon početnih jednokratnih troškova u iznosu od 20 milijuna EUR ([10]).

Kad bi sve države članice u potpunosti pojednostavnile izvješćivanje i kad bi sva poduzeća bila potpuno upoznata s time, procijenjene uštede na troškovima za 11,1 milijun mikropoduzeća mogle bi doseći iznos od 1 020 milijuna EUR godišnje ([11]) nakon početnih jednokratnih troškova u iznosu od 255 milijuna EUR ([12]).

Zaključak

Zahvaljujući Računovodstvenoj direktivi mikropoduzeća se od 2013. u velikoj mjeri štite od prekomjernog opterećenja zbog toga što se od njih ne može zahtijevati da izvješćuju u većoj mjeri nego mala poduzeća. Danas je priznato 78 % mikropoduzeća u EU-u. To znači da ona ostvaruju korist od još pojednostavnjenijeg sustava izvješćivanja, što je omogućeno time što je većina država članica iskoristila mogućnosti pojednostavnjenja koje se nude u okviru Direktive. Stupanj pojednostavnjenja može se uvelike razlikovati ovisno o pojedinoj državi članici. To djelomično objašnjava zbog čega su uštede na troškovima dosegle samo mali dio svojeg punog potencijala. A čini se i da sama poduzeća nisu upoznata s tim mogućnostima ili se opiru promjenama. To dovodi do slabljenja učinka pojednostavnjenja. Komisija potiče države članice koje to već nisu učinile da u potpunosti priznaju sva mikropoduzeća u EU-u,

---

7 Od mikropoduzeća koje je CEPS anketirao 72 % koristi se uslugama vanjskog računovođe.

8 Izvor: CEPS.

9 Trenutačno tekuće smanjenje opterećenja godišnje: 8,6 milijuna mikropoduzeća (nacionalni kriteriji veličine i sustav koji se primjenjuje) pomnoženo s 20 % mikropoduzeća koja sama izvješćuju i upoznata su s izrazito pojednostavnjenim sustavom pomnoženo s 50 % mikropoduzeća koja primjenjuju izrazito pojednostavnjeni sustav pomnoženo sa *šest ušteđenih radnih sati* pomnoženo s 15,28 EUR prosječne satnice jednako je 79 milijuna EUR. Izračuni službi Komisije izvedeni iz podataka CEPS-a.

10 Trenutačni jednokratni troškovi: 8,6 milijuna mikropoduzeća (nacionalni kriteriji veličine i sustav koji se primjenjuje) pomnoženo s 20 % mikropoduzeća koja sama izvješćuju i upoznata su s izrazito pojednostavnjenim sustavom pomnoženo s 50 % mikropoduzeća koja primjenjuju izrazito pojednostavnjeni sustav pomnoženo s *1,5 ušteđenih radnih sati* pomnoženo s 15,28 EUR prosječne satnice jednako je 20 milijuna EUR. Izračuni Komisije izvedeni iz podataka CEPS-a.

11 Potencijalno tekuće smanjenje opterećenja godišnje: 11,1 milijuna mikropoduzeća (prema kriterijima veličine iz Računovodstvene direktive) pomnoženo sa *šest ušteđenih radnih sati* pomnoženo s 15,28 EUR prosječne satnice jednako je 1 020 milijuna EUR.

12 Potencijalni jednokratni troškovi: 11,1 milijuna mikropoduzeća (prema kriterijima veličine iz Računovodstvene direktive) pomnoženo s *1,5 ušteđenih radnih sati* pomnoženo s 15,28 EUR prosječne satnice jednako je 255 milijuna EUR.

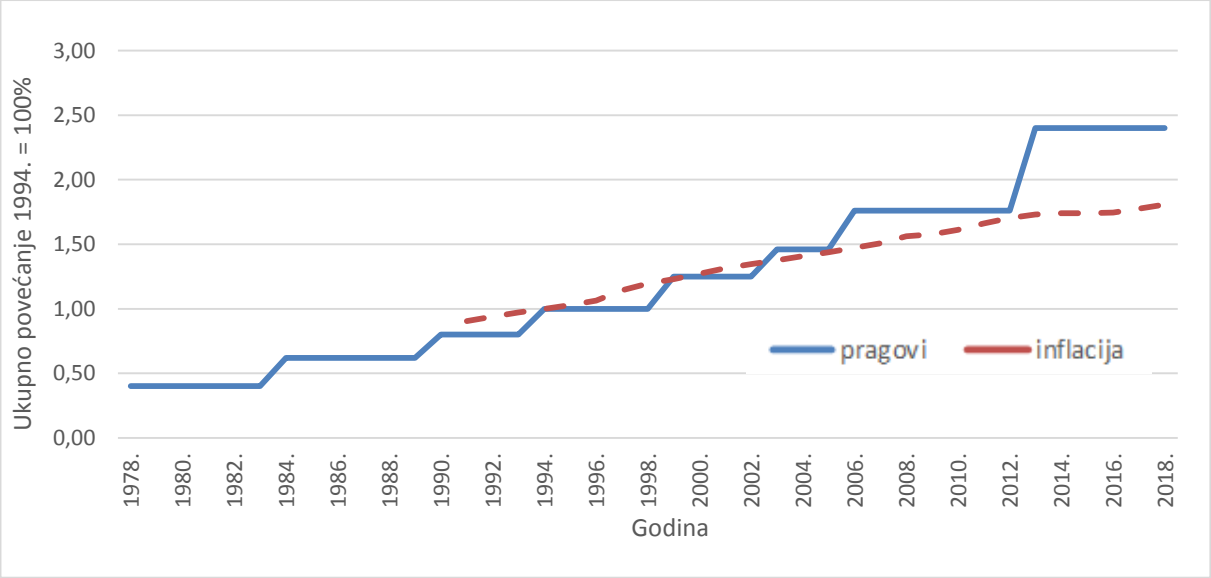
da u što većoj mjeri pojednostavne svoj sustav izvješćivanja i da šire svijest o mogućnostima pojednostavnjenja.

Prilagođavanje kriterija veličine za MSP-ove za učinke inflacije

Klauzula o preispitivanju: članak 3. stavak 13. Direktive 2013/34/EU (Računovodstvena direktiva)

Kriteriji veličine iz Računovodstvene direktive redovito se revidiraju od 1978., kad je Direktiva prvi put donesena. Revizije su odražavale stope inflacije tijekom godina, a ponekad su bile i više od tih stopa. Na sljedećoj slici sažeto se prikazuje razvoj te situacije.

Slika 2. – Promjene novčanih kriterija veličine za MSP-ove iz Računovodstvene direktive



Izvor: Europska komisija – referentna točka: kriteriji veličine za mala poduzeća (prihod/ukupna bilanca) – osnovica 1,00 (1994.).

U okviru Računovodstvene direktive 2013. uvedena je obveza ([13]) za Komisiju da preispituje i, prema potrebi, mijenja kriterije veličine (preko delegiranih akata) definiranjem kategorija poduzeća (mikropoduzeća, mala poduzeća, srednja poduzeća i velika poduzeća) barem svakih pet godina kako bi se uzeli u obzir učinci inflacije. Time se u zakonodavstvu EU-a nastoji očuvati postojeće stanje, tj. izbjeći situaciju u kojoj poduzeća, posebno mikropoduzeća i mala poduzeća, zbog inflacije nenamjerno postanu podvrgnuta zahtjevnijim računovodstvenim sustavima koji se primjenjuju na veća poduzeća.

Zemljopisno područje

U Direktivi se kriteriji veličine za poduzeća izražavaju u eurima. U **euro području** (Austrija, Belgija, Cipar, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Irska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Njemačka, Portugal, Slovačka, Slovenija i Španjolska) nalazi se 74 % poduzeća iz EU-a([14]).

[13] Članak 3. stavak 13.

[14] Izvor: CEPS/Komisija. Latvija je europodručju pristupila 2014., a Litva 2015. U ovom istraživanju upotrebljavaju se podaci Eurostata za europodručje koje obuhvaća te zemlje. Nije bilo nikakvih posebnih prepravljanja podataka.

Kad je riječ o državama članicama **izvan europodručja** (Bugarska, Hrvatska, Češka, Danska, Mađarska, Poljska, Rumunjska i Švedska), one bi pri prenošenju kriterija Direktive izraženih u eurima u nacionalno zakonodavstvo morale prilagoditi kriterije veličine poduzeća u državnom vlasništvu ovisno o tečaju njihovih valuta.

U pogledu država koje pripadaju Europskom gospodarskom prostoru (Norveška, Island i Lihtenštajn), one bi u uobičajenim okolnostima isto tako morale voditi računa o prilagodbi svojih kriterija veličine poduzeća u državnom vlasništvu.

Inflacija

Tijekom sedmogodišnjeg razdoblja od 1. siječnja 2013. do 31. prosinca 2019.**,** kumulativna inflacija dosegnula je 6,4 % u europodručju i 7,5 % za EU-27.([15]).

Prilagođavanje kriterija veličine

Kriteriji veličine prilagođeni za 6,4 % radi uzimanja u obzir inflacije iznosili bi kako slijedi (prije zaokruživanja):

Slika 3. – Prag za MSP-ove iz Računovodstvene direktive, trenutačan i prilagođen za inflaciju od 6,4 %

		Bilanca	**Prihodi**
Mikropoduzeća			
	Trenutačan	350 000 EUR	700 000 EUR
	Prilagođen	372 400 EUR	744 800 EUR
Mala poduzeća (niži dio raspona)			
	Trenutačan	4 000 000 EUR	8 000 000 EUR
	Prilagođen	4 256 000 EUR	8 512 000 EUR
Mala poduzeća (viši dio raspona)			
	Trenutačan	6 000 000 EUR	12 000 000 EUR
	Prilagođen	6 384 000 EUR	12 768 000 EUR
Srednja/velika poduzeća			

[15] Izvor: Eurostat, sve stavke, HICP – osnovica za 2015. iznosi 100.

Trenutačan	20 000 000 EUR	40 000 000 EUR
Prilagođen	21 280 000 EUR	42 560 000 EUR

Izvor: Europska komisija.

U ovoj se fazi čini da je potrebno zaokruživanje kako bi se osigurali provedivi, jednostavni i smisleni kriteriji veličine za poduzeća. Pri zaokruživanju trebalo bi zadržati faktor množenja 2, koji je zakonodavac uveo za prihode u odnosu na ukupnu bilancu. Zaokruživanje bi trebalo prilagoditi za svaki kriterij veličine kako bi se osigurali smisleni rezultati i kako bi oni vjerno odražavali inflaciju sa značajnim zaokruživanjem.

Preporučuje se primjena sljedećih pravila za zaokruživanje: i. za kriterije veličine za mikropoduzeća zaokruživanje na sljedeći iznos djeljiv bez ostatka s 25 000; ii. za mala poduzeća na sljedeći iznos djeljiv bez ostatka sa 100 000 i iii. za srednja/velika poduzeća na sljedeći iznos djeljiv bez ostatka s 500 000.

U tablici u nastavku prikazuje se kako bi se prilagodbom za inflaciju prema stanju iz prosinca 2019. mogli dobiti zaokruženi kriteriji veličine te se prikazuju apsolutne vrijednosti i postotak povećanja u odnosu na trenutačne kriterije veličine.

Slika 4. – Prag za MSP-ove iz Računovodstvene direktive, trenutačan te prilagođen za inflaciju od 6,4 % i zaokružen

		Bilanca	**Prihodi**
Mikropoduzeća			
	Trenutačan	350 000 EUR	700 000 EUR
	Prilagođen i zaokružen	375 000 EUR	750 000 EUR
	Povećanje u %	*7,1 %*	*7,1 %*
Mala poduzeća			
(niži dio raspona)			
	Trenutačan	4 000 000 EUR	8 000 000 EUR
	Prilagođen i zaokružen	4 300 000 EUR	8 600 000 EUR
	Povećanje u %	*7,5 %*	*7,5 %*
Mala poduzeća			
(viši dio raspona)			
	Trenutačan	6 000 000 EUR	12 000 000 EUR

	Prilagođen i zaokružen	6 400 000 EUR	12 000 000 EUR
	Povećanje u %	*6,7 %*	*6,7 %*
Srednja/velika poduzeća			
	Trenutačan	20 000 000 EUR	40 000 000 EUR
	Prilagođen i zaokružen	21 500 000 EUR	43 000 000 EUR
	Povećanje u %	*7,5 %*	*7,5 %*

Izvor: Europska komisija.

Kako je prethodno prikazano, zaokruživanjem rezultata kriteriji veličine povećali su se u rasponu od 6,7 % do 7,5 %. Taj je iznos relativno blizu predviđenoj stopi inflacije i sukladan svakom kriteriju veličine. Prethodno navedeni kriteriji veličine upotrebljavaju se stoga kao pouzdana osnova za analiziranje učinaka.

Analiza učinaka u europodručju

U analizi učinaka naglasak se stavlja na obveze država članica i njihov učinak na poduzeća (stratifikacija po veličini([16]) i troškovima) u europodručju. Analiza je provedena za svaku državu članicu, a u svakoj su na trenutačne nacionalne kriterije primijenjeni stopa inflacije od 6,4 % i pravila za zaokruživanje. Uzelo se u obzir to da bi sve države članice prilagodile svoje kriterije veličine unatoč dopuštenom odstupanju koje bi imale ([17]), zbog čega bi učinci bili u višem dijelu raspona. Zbog nedostatka smislenih podataka nije se mogao procijeniti učinak na Cipar.

- Mikropoduzeća

  Države članice imaju mogućnost primjene sustava za mikropoduzeća. Procjenjuje se da prilagodba kriterija veličine ne bi imala nikakav učinak na države članice u europodručju koje nemaju kategoriju ili sustav za mikropoduzeća (Cipar, Španjolska, Luksemburg i Malta). Kad je riječ o ostalim državama članicama u europodručju, prilagodba kriterija veličine za inflaciju za mikropoduzeća dovela bi do toga da

[16] Na temelju podataka iz baze podataka ORBIS i *Studije o računovodstvenom sustavu za mikropoduzeća s ograničenom odgovornošću* – CEPS – 2019. Učinci na broj poduzeća u pojedinim kategorijama procijenjeni su za svaku državu članicu u europodručju primjenom nacionalnih kriterija veličine i smislenog zaokruživanja.

[17] Države članice mogu biti samo djelomično prisiljene revidirati svoje nacionalne kriterije veličine. U Direktivi se daju brojne mogućnosti za kriterije veličine za mala poduzeća. Samo devet država članica u europodručju (koje primjenjuju kriterije veličine koji su bliži donjoj granici raspona) bilo bi prisiljeno provesti prilagodbe za inflaciju. Na njih se odnosi trećina malih poduzeća. Ostalim državama članicama (na koje se odnose dvije trećine malih poduzeća) dopustilo bi se odstupanje te bi mogle odlučiti ne provesti prilagodbu. U ovom se istraživanju pretpostavlja da će sve države članice europodručja svoje kriterije veličine prilagoditi za inflaciju.

približno 77 000 poduzeća (u višem dijelu raspona) više ne budu mala poduzeća, već mikropoduzeća. U nastavku su sažeto prikazane potencijalne uštede na troškovima.

- Mala poduzeća

  Prilagodbom za inflaciju broj malih poduzeća u europodručju smanjio bi se za približno 61 000, uglavnom zbog toga što bi 77 000 poduzeća postalo mikropoduzećima, što bi se djelomično nadoknadilo time što bi približno 16 000 srednjih poduzeća postalo malim poduzećima.

  Ako 77 000 poduzeća promijeni status iz malih poduzeća u mikropoduzeća, ostvarila bi ukupne uštede na troškovima u iznosu od približno 7 milijuna EUR([18]). U nastavku su sažeto prikazane potencijalne uštede na troškovima za srednja poduzeća.

- Srednja i velika poduzeća

  Kako je prethodno navedeno, broj srednjih/velikih poduzeća smanjio bi se za približno 16 000 jer bi srednja/velika poduzeća postala malim poduzećima, što bi dovelo do ukupnog smanjenja godišnjih troškova usklađivanja za približno 63 milijuna EUR ([19]) za ta poduzeća.

  U ovoj bi kategoriji približno 4 000 velikih poduzeća postalo srednjim poduzećima([20]). Procjenjuje se da bi to imalo samo marginalne učinke na sustav izvješćivanja tih poduzeća: možda bi se smanjio broj bilješki; moguće je da bi ta poduzeća bila izuzeta od obveze vođenja konsolidiranih financijskih izvješća; vjerojatno ne bi bilo promjene za poduzeća koja podliježu izvješćivanju po državama u ekstraktivnom sektoru, kao ni promjene u sustavu izvješćivanja koji se primjenjuje na subjekte od javnog interesa, uključujući nefinancijsko izvješćivanje. Stoga se nisu procjenjivale uštede na troškovima za koje se smatra da bi bile neznatne.

[18] Gruba procjena – 77 390 poduzeća pomnoženo sa šest ušteđenih radnih sati pomnoženo s 15,28 EUR prosječne satnice – izvedena iz podataka CEPS-a. Stvarne uštede na troškovima po poduzeću zbog promjene u kategoriji veličine u praksi će se razlikovati, ovisno o veličini pojedinog poduzeća, lokalnom zakonodavstvu i drugim okolnostima.

[19] Gruba procjena: 15 777 poduzeća pomnoženo s 4 000 EUR uštede po poduzeću, koja se sastoji od 1 000 EUR uštede na izradi financijskih izvješća i uštede na naknadama za reviziju u regiji od približno 3 000 EUR (pod pretpostavkom da sve uključene države članice primjenjuju izuzeća za mala poduzeća). O uštedama na troškovima koje se ovdje upotrebljavaju Komisija je izvijestila u nastavku daljnjeg postupanja u okviru procjene učinka u kontekstu Programa za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT) – vidjeti*Izvješće o programu djelovanja za smanjenje administrativnih opterećenja u EU-u*, SWD(2012) 423 final (str. 7., 15. i 16.).

[20] Za države članice bez kategorije srednjih poduzeća (Belgija, Francuska, Italija i Slovačka, na koje se odnosi 42 % poduzeća) prilagodba kriterija veličine ne bi imala nikakvog učinka.

Na slici u nastavku sažeto se prikazuju učinci na broj poduzeća i na troškove u pojedinim kategorijama u europodručju.

Slika 5. – Promjene u broju poduzeća i u uštedama na troškovima za svaku kategoriju veličine u skladu s prilagođenim kriterijima u europodručju

Kategorija veličine	Promjene u broju stanovnika – europodručje (viši dio raspona)	Ušteda troškova (viši dio raspona)
Mikropoduzeća	+77 390	–
Mala poduzeća	–61 613	7 milijuna EUR
Srednja/velika poduzeća	–15 777	63 milijuna EUR

Izvor: Europska komisija.

Djelovanje na države članice izvan europodručja i države EGP-a

Povećanje u kriterijima veličine izraženima u eurima dovelo bi do neujednačenih obveza za države članice izvan europodručja u pogledu prilagođavanja (ili neprilagođavanja) kriterija veličine. Osim prilagođavanja za inflaciju, odgovarajući nacionalni kriteriji veličine izraženi u nacionalnoj valuti morali bi se prilagoditi i na osnovi odgovarajućih deviznih tečajeva u odnosu na euro([21]) koji su zabilježeni na datum stupanja na snagu pravnog akta EU-a o izmjeni. Ti budući tečajevi ne mogu se u potpunosti predvidjeti, pa se u svakom slučaju Direktivom i dalje dopušta odstupanje od 5 % kako bi se omogućilo određivanje zaokruženih kriterija veličine u nacionalnim valutama. Zbog tog posebnog prava država članica mogući su nepredvidivi potencijalni učinci, posebno zbog toga što može doći do zbrajanja ili međusobnog poništavanja dopuštenog odstupanja i stope inflacije.

Gruba analiza stanja na dan 31. srpnja 2017. – u kojoj se zanemaruje dopušteno odstupanje od 5 % – pokazuje da bi prilagodbe za inflaciju u predmetnim državama izvan europodručja općenito dovele do neujednačenih rezultata među tim državama. Prilagodbe općenito ne bi bile potpuno u skladu s odgovarajućim stopama inflacije te bi svega nekoliko država članica moglo izvršiti prilagodbe u skladu s vlastitom stopom inflacije. Za nekoliko država članica mogla bi nastati obveza povećanja kriterija veličine za nekoliko postotnih bodova iznad kumulativnog učinka vlastite stope inflacije. Na drugoj strani tog spektra, neke države članice mogle bi si priuštiti ne prilagoditi određene kriterije veličine (posebno kriterije veličine za mala poduzeća).

Zaključak

S obzirom na umjerenu inflaciju u europodručju u posljednjih nekoliko godina, prilagodba kriterija veličine u trenutačnim okolnostima dovela bi do potencijalno ograničenih rezultata za

[21] U Računovodstvenoj direktivi 2013. propisano je (u članku 3. stavku 9.) da se primjenjuje tečajna lista objavljena u *Službenom listu Europske unije* na datum stupanja na snagu Direktive (29. lipnja 2013.). U njoj je propisano i da se primjenjuje tečajna lista objavljena na datum stupanja na snagu „[svake] direktive koja određuje te iznose”. Komisija tu odredbu tumači tako da ona uključuje kasnije zakonodavne akte.

poduzeća u europodručju te neizvjesnih rezultata za poduzeća u državama članicama izvan europodručja.

Te okolnosti idu u korist argumentu da prilagodba nije jako hitna na datum objave ovog izvješća. Unatoč tomu, Komisija zadržava pravo predlaganja prilagodbi kriterija veličine u bilo kojem trenutku radi njihova prilagođavanja inflaciji preko delegiranih akata, kako je dopušteno Računovodstvenom direktivom.

Izvješća o plaćanjima državama koja podnose poduzeća koja djeluju u sektoru sječe šuma ili ekstraktivnom sektoru (izvješćivanje po državama)

Klauzula o preispitivanju: članak 48. Direktive 2013/34/EU (Računovodstvena direktiva)

U poglavlju 10. Računovodstvene direktive uvedenom 2013. zahtijeva se od velikih poduzeća iz EU-a koja posluju u ekstraktivnom sektoru ili sektoru sječe šuma da svake godine izvješćuju o plaćanjima državama, počevši od financijske godine 2016. pa nadalje. Informacije o plaćanjima moraju se objavljivati po projektima i po državama. Pod pojmom „država" podrazumijevaju se lokalna, regionalna ili nacionalna tijela, a taj bi pojam po definiciji trebao uključivati i sva poduzeća u državnom vlasništvu.

Povećanje transparentnosti plaćanja državama

Sve države članice provele su tu politiku u svojim nacionalnim zakonodavstvima u razdoblju 2014.–2017. Većina njih osigurala je da poduzeća koja posluju u ekstraktivnom sektoru ili sektoru sječe šuma svoje izvješćivanje po državama započnu od financijske godine 2016. kako je propisano zakonodavstvom EU-a, ili ranije (u slučaju Ujedinjene Kraljevine i Francuske). U trima državama članicama to je izvješćivanje započelo tek od financijske godine 2017., a učinci su bili ograničeni zbog broja poduzeća na koja se to odnosilo. Nije utvrđen nijedan veliki slučaj neusklađenosti, no Komisija trenutačno istražuje nekoliko problema povezanih s usklađenošću u određenim državama članicama.

U studiji o usklađenosti koju je provela konzultantska kuća VVA utvrđeno je([22]) da se u ekstraktivnom sektoru izvješćivanje provodi u velikoj mjeri te nema dokaza o raširenoj neusklađenosti. Unatoč tomu, ugovorni suradnik u određenim slučajevima nije mogao dobiti izvješća po državama za brojna poduzeća, što je pripisao ranoj fazi provedbe, neujednačenom pristupu internetskim stranicama poduzeća ili poslovnim registrima ili kašnjenjima u podnošenju izvješća.

Kad je riječ o sektoru sječe prašuma, konzultantska kuća VVA utvrdila je da u EU-u postoje samo dva poduzeća izvjestitelja, što je mnogo manje od očekivanih stotinu. To je uglavnom posljedica obilježja svojstvenih za taj sektor (veličina, djelatnosti poduzeća) te postojećih problema zbog restriktivne definicije prašuma u Direktivi[23]. S obzirom na to da nije raširenо izvješćivanje o plaćanjima državama koja vrše poduzeća iz sektora sječe šuma, glavni mehanizmi koji postoje za povećanje transparentnosti u sektoru sječe šuma uključuju Uredbu EU-a o drvu (EUTR) ([24]) i Akcijski plan EU-a za provedbu zakonodavstva, upravljanje i

[22] Valdani, Vicari & Associati, *Studija: pregled zahtjeva za izvješćivanje po državama za ekstraktivnu industriju i industriju sječe šuma*, studeni 2018. (dostupno na internetskim stranicama Komisije).

[23] Definirane u Računovodstvenoj direktivi kao „šume s autohtonim vrstama u kojima ne postoje očigledni znakovi djelovanja čovjeka i značajnijeg narušavanja ekoloških procesa". Sekundarne šume prirodne su šume u kojima je barem jednom provedena sječa. Značajan udio poduzeća koja se bave sječom šuma djeluje izvan prašuma.

[24] Uredba EU-a o drvu (EUTR – Uredba (EU) br. 995/2010).

trgovinu u području šuma (FLEGT) ([25]), iako se ni EUTR-om ni FLEGT-om ne propisuje da gospodarski subjekti izvješćuju o svojoj djelotvornosti u primjeni dužne pažnje ili da prijavljuju dobavljače koji krše primjenjivo zakonodavstvo.

U uzorku izvješća koje je proučila konzultantska kuća VVA većina poduzeća navela je tražene informacije. Utvrđeno je nekoliko područja u kojima bi se stanje moglo poboljšati. Ta područja, za koja se čini da su povezanija sa slabostima ili fleksibilnošću u standardu izvješćivanja nego s usklađenošću, navedena su u nastavku.

- Identificiranje državnih tijela po nazivu – u izvješćima nije uvijek jasno naveden naziv državnog tijela koje je primilo plaćanje. Mnoga poduzeća navode samo naziv države i/ili navode tijela kao „nacionalno/regionalno/lokalno tijelo" ili „tijelo lokalne samouprave". Slijedom toga, nije lako identificirati i pozvati na odgovornost prava državna tijela.

- Definiranje projekta – pravne posljedice formulacije: formulacija „značajno međusobno povezani ugovori", kojom se definira projekt, podložna je različitim tumačenjima poduzeća. Slijedom toga, izvješćivanje o svakom projektu razlikuje se među poduzećima zbog čega je teško dobiti potpun i dosljedan pregled projekata u koje je uključeno više poduzeća.

- Zajednički pothvati – zajednički pothvati čest su slučaj u ekstraktivnom sektoru. Poduzeća se često udružuju s drugim poduzećima, što uključuje i poduzeća u državnom vlasništvu, radi zajedničkih ulaganja i zajedničkog poslovanja. Obično je jedno poduzeće zaduženo za vođenje evidencije o poslovanju za sva poduzeća uključena u zajednički pothvat. U nedostatku jasnih naputaka u okviru prava EU-a postoje različiti načini izvješćivanja o plaćanjima: i. izvješćivanje o plaćanju razmjerno vlastitom udjelu poduzeća u zajedničkom pothvatu; ii. izvješćivanje o plaćanju u stopostotnom udjelu za zajednički pothvat koje vrši poduzeće zaduženo za izvješćivanje (a u tom slučaju ostala poduzeća mogu smatrati da nemaju obvezu izvješćivanja, unatoč tomu što je to njihova zakonska obveza) ili iii. drugi načini. Slijedom toga, rezultati izvješćivanja nisu u potpunosti usporedivi ili ne postoje.

- Digitalna iskoristivost – ako podaci nisu strojno čitljivi, korisnicima je teško koristiti se podacima o kojima se opsežno i periodično izvješćuje.

Postoje jasni znakovi da se izvješćivanje po državama upotrebljava (uglavnom od strane civilnog društva s ciljem jačanja svijesti) za izradu sažetaka ili infografika ili za traženje pojašnjenja od vlada i poduzeća, čime ih se čini odgovornima. Uzimajući u obzir da je to novija politika, obaviještenost šire javnosti o tim izvješćima i dalje je u većini država ograničena. Još je uvijek prerano da bi se uočile znatne promjene u odgovornosti vlada (posebno u slučaju manje demokratskih ili manje otvorenih država) ili u upravljanju resursima u državama bogatima resursima. Nenamjeran je učinak Direktive to što se civilno društvo često koristi izvješćivanjem po državama radi propitivanja poduzeća i pozivanja poduzeća na odgovornost. U svakom slučaju, zahtjeve za izvješćivanje barem je civilno društvo ocijenilo

[25] https://www.euflegt.efi.int/documents/10180/452147/FLEGT+factsheet+Trade+and+market.pdf/5ceb3405-3161-26a8-a03c-de87eba7dc5a

kao djelotvorne u povećanju transparentnosti plaćanja koja poduzeća vrše prema državama radi iskorištavanja prirodnih resursa.

Prema istraživanju konzultantske kuće VVA čini se da uključivanje dodatnih informacija koje se predlažu u klauzuli o preispitivanju, to jest informacija o prosječnom broju zaposlenika, upotrebi podugovaratelja i svim novčanim kaznama koje primjenjuje određena zemlja ne uživa široku podršku u javnosti. Civilno društvo u načelu bi podržalo dodatnu transparentnost, no te stavke nisu njegovi glavni prioriteti. Poduzeća općenito nisu sklona dodavanju bilo kakvih zahtjeva za izvješćivanje, a razlozi za to temelje se na omjerima troškova i koristi. Nacionalna tijela isto tako nisu uvjerena u to da bi te dodatne stavke omogućile bolje ostvarivanje ciljeva iz zahtjeva za izvješćivanje. Komisija je 2016. u svoj prijedlog za javno izvješćivanje velikih multinacionalnih poduzeća po državama uključila broj zaposlenika([26]).

Međunarodni razvoj, učinci drugih međunarodnih režima

U Kanadi, Švicarskoj, Ujedinjenoj Kraljevini i EPG-u na snazi je djelotvorno zakonodavstvo za osiguravanje izvješćivanja po državama koje provode njihove odgovarajuće ekstraktivne industrije ([27]). U Kanadi je zakonodavstvo o izvješćivanju po državama ([28]) stupilo na snagu 1. lipnja 2015. EU smatra kanadski standard jednakovrijednim svojemu ([29]). Slično tomu, kanadski ministar za prirodne resurse ovlašten je dopustiti subjektima izvjestiteljima da zamijene izvješća izrađena u drugoj jurisdikciji (čiji se zahtjevi smatraju prihvatljivom zamjenom) radi ispunjavanja kanadskih zahtjeva u EU-u i u Europskom gospodarskom prostoru. Na taj način EU i Kanada izbjegavaju višestruko izvješćivanje, a time i nepotrebno opterećenje za poduzeća. EU i Ujedinjena Kraljevina jedine su jurisdikcije u kojima se od industrija sječe šuma zahtijeva javno izvješćivanje po državama.

Usporedno s time postoji i Inicijativa za transparentnost ekstraktivnih industrija (EITI), koja je inicijativa privatnog sektora kojom se ekstraktivni sektor nastoji učiniti odgovornim. Inicijativa EITI međunarodno je neprofitno udruženje registrirano u skladu s norveškim pravom. Okuplja članove iz vladina sektora, naftna, plinska i rudarska poduzeća, institucionalne ulagatelje i organizacije civilnog društva radi poboljšanja otvorenosti i odgovornog upravljanja prihodima od prirodnih resursa. Trenutačno se sastoji od 52 države koje sudjeluju u njezinoj provedbi. Izvješća u okviru inicijative EITI, koja se objavljuju u okviru vladina tijela država članica inicijative, sadržavaju plaćanja koja su države primile od poduzeća iz ekstraktivnog sektora, koja djeluju na području nadležnosti određene države. Izvješća koja se sastavljaju u okviru te inicijative javno su dostupna i strojno čitljiva. U njima

[26] Komisijin Prijedlog direktive u pogledu objavljivanja informacija o porezu na dobit određenih poduzeća i podružnica, COM/2016/0198 final – 2016/0107 (COD), travanj 2016.

[27] Kako bi imao pravni učinak, u odjeljku 1504. Dodd-Frankova zakona zahtijeva se da Komisija za vrijednosne papire i burzu (SEC) Sjedinjenih Država donese posebno pravilo. Takvo pravilo još nije bilo na snazi na datum objave ovog izvješća. Slijedom toga, poduzeća uvrštena na burzu u SAD-u (privatni izdavatelji iz SAD-a i inozemstva) zasad još nisu morala ispuniti nikakve zahtjeve za izvješćivanje po državama, no to bi se stanje moglo promijeniti u skoroj budućnosti.

[28] Kanadski zakon o mjerama za transparentnost u ekstraktivnom sektoru (engl. *Canadian Extractive Sector Transparency Measures Act* – ESTMA).

[29] Provedbena odluka Komisije (EU) 2016/1910 od 28. listopada 2016.

se prikazuju plaćanja raščlanjena po projektima u određenoj državi na sličan način kao i u okviru politike EU-a.

Inicijativa EITI i EU-ovo izvješćivanje po državama međusobno se nadopunjuju. U okviru EU-ova izvješćivanja po državama od samog se početka zahtijeva objavljivanje vrsta plaćanja u skladu sa zahtjevima inicijative EITI. Slično tomu, zahtjevi EU-a u određenoj su mjeri utjecali na zahtjeve inicijative EITI, na primjer s obzirom na izvješćivanje po projektima. U nekoj državi vjerojatnije je da će se u izvješćima u okviru inicijative EITI prikazati sveobuhvatnije informacije u pogledu te države nego što je to slučaj s EU-ovim izvješćivanjem po državama. Tomu je tako jer izvješća u okviru inicijative EITI obuhvaćaju ne samo poslovanje pod kontrolom industrija EU-a ili Kanade, već i poslovanje drugih inozemnih i nacionalnih poduzeća, uključujući poduzeća u državnom vlasništvu. Međutim, izvješća u okviru inicijative EITI zemljopisno su ograničena zbog toga što jedno izvješće obuhvaća samo jednu državu. Izvješća u okviru inicijative EITI obično se objavljuju više od godinu dana nakon izvješća u okviru EU-ova izvješćivanja po državama za određenu godinu. Članstvo u inicijativi EITI povećalo se od donošenja Računovodstvene direktive. Između te inicijative i Direktive ne postoji nikakva jasna ili izravna povezanost, no to ne bi trebalo umanjivati cilj naveden u uvodnoj izjavi 45. Računovodstvene direktive prema kojem bi izvješćivanje po državama trebalo pomagati vladama država bogatih resursima u provedbi načela i kriterija inicijative EITI. Postoje brojni čimbenici koji, barem zasad, sprečavaju prevlast zahtjeva inicijative EITI nad zahtjevima EU-a i obrnuto.

Civilno društvo i industrija pozivaju Komisiju da nastavi potvrđivati predanost EU-a promicanju transparentnosti u ekstraktivnom sektoru na međunarodnim forumima radi poticanja svojih međunarodnih partnera na uvođenje sličnih zahtjeva za izvješćivanje u cijelom svijetu.

Učinci na konkurentnost i sigurnost opskrbe energijom

Kad je riječ o opskrbi sirovom naftom i plinom, EU uvelike ovisi o nekoliko zemalja. Bilo kakvo ograničenje poslovanja poduzeća iz EU-a u strateškim partnerskim državama bogatim resursima zbog zahtjeva za izvješćivanje utjecalo bi na energetsku sigurnost.

Konzultantska kuća VVA nije pronašla nikakve dokaze o tome da konkurenti iz trećih zemalja imaju znatne konkurentske prednosti zbog toga što se od njih ne zahtijeva izvješćivanje o plaćanjima državama niti je utvrdila da treće zemlje ograničavaju poslovanje poduzeća iz EU-a zbog zahtjeva za izvješćivanje. Unatoč tomu, poduzeća i dalje zabrinjava nepostojanje ravnopravnih uvjeta zbog toga što njihovi konkurenti iz SAD-a i Kine te ostali konkurenti ne podliježu istim obvezama u pogledu transparentnosti. Industriju zabrinjavaju dugoročni rizici koji se odnose na konkurentnost zbog tog nepostojanja ravnopravnih uvjeta. Čini se da se ta zabrinutost potvrđuje u jednoj akademskoj studiji ([30]), u kojoj je utvrđeno da kod poduzeća koja objavljuju izvješća po državama postoji tendencija prema povećanju

[30] Thomas Rauter, *Disclosure Regulation, Corruption, and Investment: Evidence from Natural Resource Extraction* (Reguliranje objavljivanja, korupcija i ulaganja: dokazi iz sektora vađenja prirodnih resursa) – veljača 2019.

iznosa plaćanja državama domaćinima te prema smanjenju i preusmjeravanju ulaganja u odnosu na konkurente u tim državama koji ne objavljuju takva izvješća.

Međutim, zasad nije bilo nikakvih drugih konkretnih učinaka na opskrbu EU-a energijom. Politika izvješćivanja po državama postoji svega par godina. To je mnogo manje u odnosu na obično mnogo duže industrijske cikluse u rudarskom sektoru, naftnom sektoru itd., koji obuhvaćaju faze od istraživanja i ulaganja do zatvaranja. Zbog toga je sa stajališta rizika potrebno pozorno pratiti tu situaciju.

Proširenje zahtjeva za izvješćivanje na dodatne sektore industrije

Sa stajališta civilnog društva proširenje izvješćivanja po državama na dodatne sektore industrije (npr. na telekomunikacije i građevinsku industriju) moglo bi pomoći u ublažavanju društvenih rizika i rizika za ulagatelje te u sprečavanju nezakonitosti, korupcije i lošeg fiskalnog upravljanja, odnosno odvraćanju od njih. Međutim, stručnjaci i nevladine organizacije priznaju neprovedivost univerzalnog rješenja – jednostavnog cjelokupnog prenošenja standarda izvješćivanja po državama za ekstraktivne industrije u druge industrije, na primjer samo proširivanjem područja primjene Direktive. Za svaki dodatni sektor bili bi potrebni posebno prilagođeni zahtjevi. Drugi je problem to što djelotvornost takve mjere uvelike ovisi i o veličini poduzeća i o internacionaliziranosti sektora. To znači da bi definiranje odgovarajućeg područja primjene u pravu EU-a za određene sektore moglo biti nepraktično zbog toga što bi ovisilo o tome koliko industrije EU-a imaju lokalnih ulaganja u inozemstvu u određenom sektoru, jesu li same po sebi dovoljno velike i plaćaju li znatne iznose državama. Nadalje, s obzirom na to da je svrha izvješćivanja po državama ponajprije jačanje položaja lokalnog stanovništva suočenog s iskorištavanjem njegovih prirodnih i neobnovljivih resursa, takvo izvješćivanje možda ne bi bilo prikladno za ostvarivanje sličnih ciljeva u sektorima u kojima čimbenici okoliša i susjedstva nemaju važnu ulogu.

Revizija

Revizija nije obvezan zahtjev za izvješćivanje. Unatoč tomu, određena velika multinacionalna poduzeća dobrovoljno se koriste uslugama neovisnih revizora radi dodatnih provjera s ciljem povećanja vjerodostojnosti i pouzdanosti svojih izvješća za korisnike.

Kad bi revizija bila obvezna, dionici bi htjeli dobiti dodatne specifikacije o vrsti revizijskih aktivnosti, razini provjere, vremenskom rasporedu, sadržaju izvješćivanja i objavljivanju. Pod pretpostavkom provođenja tradicionalnih revizijskih aktivnosti, konzultantska kuća VVA procijenila je da bi godišnji troškovi bili u rasponu od 450 000 EUR do 1 500 000 EUR po poduzeću. Pod pretpostavkom provođenja jednostavnijih revizijskih aktivnosti s ograničenim provjerama, ti bi se troškovi smanjili na iznos u rasponu od 250 EUR do 450 000 EUR. Nije izvršena procjena troškova za ostale vrste revizijskih aktivnosti (s uslugama provjere ili bez njih).

Revizija izvješća po državama nije glavni prioritet za civilno društvo kao korisnike, iako civilno društvo priznaje da bi revizija izvješća po državama povećala povjerenje te racionalizirala primjenu standarda. U svakom slučaju, očekivanja da bi funkcija revizije

mogla pomoći u otklanjanju slabih točaka u standardima, na primjer onih navedenih u ovom izvješću, mogla bi se pokazati neutemeljenima. Poduzeća i regulatori ne podržavaju reviziju (ili, u najmanjoj mjeri, osporavaju njezinu korisnost) sa stajališta troškova i koristi.

Javno izvješćivanje po državama koje se općenito primjenjuje na multinacionalna poduzeća

Komisija je 2016. predložila zakonodavni akt u kojem bi se zahtijevalo da velika poduzeća svake godine izrađuju izvješća po državama za svaku državu članicu i treće zemlje u kojima posluju, a koja bi sadržavala informacije o ostvarenoj dobiti i plaćenim porezima na dobit ([31]).

Vađenje minerala (dužna pažnja)

EU je donio zakonodavni akt o obvezama dužne pažnje u lancu opskrbe u vezi s vađenjem minerala (Uredba (EU) 2017/821) ([32]).

Zaključak

Izvješćivanje po državama novija je obveza izvješćivanja. Izvješća su dostupna za svega nekoliko financijskih godina. Bilo bi potrebno dulje razdoblje promatranja kako bi se temeljitije ocijenili određeni aspekti djelotvornosti i svi dugoročni učinci na opskrbu EU-a energijom. U okviru preispitivanja istaknute su brojne slabosti u standardima izvješćivanja. One otežavaju pristup izvješćima i njihovu upotrebu, ali to nisu kritični nedostaci. Ponajprije način na koji je sektor sječe šuma uključen u zakonodavstvo u tom području čini se neoptimalnim. Neosporno je da ta politika općenito povećava transparentnost u tom sektoru, no globalno usklađivanje i dalje je velik problem za tu industriju. Zbog toga bi i civilno društvo i industrija htjeli da regulatori intenzivnije rade na ostvarivanju ravnopravnih uvjeta na globalnoj razini.

[31] *Komisijin Prijedlog direktive u pogledu objavljivanja informacija o porezu na dobit određenih poduzeća i podružnica*, COM/2016/0198 final – 2016/0107 (COD), travanj 2016.

[32] Uredba (EU) 2017/821 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. svibnja 2017. o utvrđivanju obveza dužne pažnje u lancu opskrbe za uvoznike Unije koji uvoze kositar, tantal i volfram, njihove rude i zlato podrijetlom iz sukobima pogođenih i visokorizičnih područja.

Nefinancijske informacije koje trebaju objavljivati određeni subjekti od javnog interesa

Klauzula o preispitivanju: članak 3. Direktive 2014/95/EU (Direktiva o nefinancijskom izvješćivanju)

Djelotvornost

U radnom dokumentu službi Komisije priloženom ovom izvješću razmatra se djelotvornost Direktive o nefinancijskom izvješćivanju s različitih stajališta, uključujući relevantnost, pouzdanost i usporedivost informacija objavljenih u skladu sa zahtjevima iz te direktive.

Kad je riječ o relevantnosti, postoji znatna količina dokaza o tome da mnoga poduzeća ne objavljuju važne nefinancijske informacije o svim glavnim pitanjima povezanima s održivošću. Istodobno, poduzeća objavljuju znatne količine nevažnih informacija, čime korisnicima otežavaju pronalaženje informacija koje traže. Ti zaključci vrijede za informacije o učinku poduzeća na polju održivosti te za informacije o učinku problema održivosti na razvoj, uspješnost i položaj poduzeća. U okviru javnog savjetovanja koje su službe Komisije organizirale 2020. radi pripreme revizije Direktive o nefinancijskom izvješćivanju samo 6 % korisnika izjavilo je da nisu doživjeli probleme zbog toga što poduzeća nisu objavila sve relevantne informacije.

Uredba o taksonomiji dovest će do napretka u korporativnom izvješćivanju o učinku aktivnosti poduzeća s obzirom na okolišne ciljeve EU-a. a u tom pogledu relevantne su i inicijative u području računovodstva prirodnog kapitala i metodologija ekološkog otiska.

Upotreba izraza „nefinancijske informacije” problematično je u slučaju informacija povezanih s održivošću zbog toga što informacije koje se odnose na fizičke rizike, rizike tranzicije ili reputacijske rizike mogu zapravo biti financijski važne, čak i ako ne ispunjavaju zahtjeve za priznavanje ili objavljivanje iz računovodstvenog okvira koji se primjenjuje na financijska izvješća.

Kad je riječ o usporedivosti, ispitanici u okviru javnog savjetovanja provedenoga 2018. u okviru provjere primjerenosti okvira EU-a za korporativno izvješćivanje tvrdili su da imaju poteškoća s uspoređivanjem nefinancijskih informacija koje su objavila poduzeća. To je u skladu sa zaključcima iz većine izvješća i analiza te sa stajalištima različitih dionika. U odgovoru na javno savjetovanje iz 2020. 84 % korisnika izjavilo je da je ograničena usporedivost nefinancijskih informacija velik problem.

Postoji nedostatak dosljednosti i u sadržaju i u prikazivanju informacija povezanih s održivošću. Postojećim standardima i okvirima za izvješćivanje taj se problem nije uspio riješiti na odgovarajući način. Korisnici nefinancijskih informacija, uključujući ulagatelje i organizacije civilnog društva, naveli su i da velik broj različitih mjesta na kojima se izvješćuje o nefinancijskim informacijama može otežati pristup tim informacijama i jako utjecati na njihovu usporedivost. Kako je navedeno u radnom dokumentu službi Komisije, digitalizacija bi isto mogla imati ulogu u poboljšanju dostupnosti i iskoristivosti nefinancijskih informacija.

Velika većina (82 %) svih ispitanika u okviru otvorenog javnog savjetovanja iz 2020. smatrala je da bi se zahtjevima da poduzeća upotrebljavaju zajedničke standarde izvješćivanja riješili glavni problemi s postojećim nefinancijskim izvješćivanjem.

U odgovoru na javno savjetovanje iz 2020.([33]) 73 % korisnika izjavilo je da je velik problem ograničena pouzdanost nefinancijskih informacija u izvješćima poduzeća. Mnogi korisnici tvrde da je to uglavnom posljedica nepostojanja zahtjeva za provjere sadržaja nefinancijskog izvješća. Neki dionici tvrde da, kako bi se informacije mogle provjeravati, mora postojati standard izvješćivanja ili okvir za izvješćivanje na temelju kojih revizorske kuće mogu provjeriti informacije koje su poduzeća navela.

Nadalje, čini se da mogućnost dopuštanja objave nefinancijskog izvješća poduzeća u zasebnom izvješću, koju je prihvatilo 20 država članica, narušava djelotvornost Direktive. Objavljivanje nefinancijskih informacija u zasebnom izvješću umjesto u izvješću o upravljanju može dovesti do pretpostavke da objavljene informacije nisu važne za razumijevanje financijskih rezultata poduzeća, no to nije uvijek tako.

Nadalje, u mnogim državama članicama postoje nedostaci u provedbi i nadzoru koji proizlaze iz brojnih čimbenika, među kojima je i neizvjesnost u pogledu zakonskih ovlasti nadzornih tijela u tom području. Nadzorna tijela sama ističu da je provedivost Direktive otežana zbog fleksibilnosti koju pružaju neki od zahtjeva za objavljivanje.

Smatra se i da Direktiva o nefinancijskom izvješćivanju nije potpuno djelotvorna ni sa stajališta sastavljača, od kojih mnogi imaju nepotrebne troškove povezane s nefinancijskim izvješćivanjem. Fleksibilnost i nedostatak detaljnih podataka u Direktivi o nefinancijskom izvješćivanju znači da se mnogi sastavljači moraju nositi s poteškoćama i složenošću pri odlučivanju o tome koje informacije treba uvrstiti u izvješće. Sastavljači su pod pritiskom i zbog potrebe sastavljanja izvješća u skladu s različitim privatnim okvirima i inicijativama za izvješćivanje koje se preklapaju i zbog potrebe da odgovaraju na zahtjeve za informacije od dionika uz informacije o kojima moraju izvješćivati u skladu s Direktivom o nefinancijskom izvješćivanju.

Područje primjene

Mnoga poduzeća od kojih korisnici trebaju nefinancijske informacije nemaju obvezu izvješćivati o tim informacijama. U okviru javnog savjetovanja iz 2020. utvrđeno je da se većina ispitanika slaže s proširenjem područja primjene te direktive na sva velika poduzeća (70 % ispitanika) i na sva poduzeća koja imaju vrijednosne papire uvrštene na uređenim tržištima EU-a (62 % ispitanika).

Među razlozima za razmatranje proširenja područja primjene na velika poduzeća koja nisu uvrštena na burzu nalazi se i to da učinak poduzeća na društvo i okoliš nije određen time je li ono uvršteno ili nije. Proširenje područja primjene na sva uvrštena poduzeća moglo bi se

[33] Vidjeti internetske stranice Europske komisije.

smatrati važnim sa stajališta zaštite ulagatelja, uzimajući u obzir sve veću relevantnost rizika povezanih s održivošću. To bi moglo biti potrebno i kako bi se osiguralo da sudionici na financijskom tržištu imaju informacije od svih poduzeća u koja se ulaže, koje im trebaju kako bi mogli ispuniti svoje zahtjeve za objavljivanje povezano s održivošću u skladu s Uredbom o objavama povezanim s održivosti u sektoru financijskih usluga, te kako bi se osiguralo da ne odluče isključiti manja uvrštena poduzeća iz portfelja ulaganja na osnovi toga što ta poduzeća ne izvješćuju o potrebnim informacijama.

Relevantnost

Iako su njezini izvorni ciljevi i dalje izrazito relevantni, Direktiva o nefinancijskom izvješćivanju više nije svrsishodna. To je posljedica drugih promjena u području politika i zakonodavstva, sve veće potražnje ulagatelja za informacijama i novijih promjena u međunarodno priznatim okvirima i smjernicama za izvješćivanje.

Na globalnoj razini Sporazum o ciljevima UN-a za održivi razvoj iz 2015. i Pariški sporazum o klimatskim promjenama iz 2016. dali su jači poticaj za prijelaz na održivo gospodarstvo te su pridonijeli rastućoj svijesti o strateškoj važnosti pitanja održivosti među poduzećima i ulagateljima.

Na razini EU-a Akcijski plan o održivom financiranju iz 2018. i europski zeleni plan iz 2019. znatno su povećali političke ambicije Europe da što brže uspostavi održivi gospodarski i financijski sustav. U okviru Akcijskog plana o održivom financiranju EU je donio Uredbu o taksonomiji i Uredbu o objavama povezanim s održivosti u sektoru financijskih usluga. Oba zakonodavna akta imaju važne posljedice u pogledu nefinancijskih informacija koje bi poduzeća trebala objavljivati. Uvođenjem zahtjeva za objavljivanje povezano s održivošću za sudionike na financijskom tržištu Uredba o objavama povezanim s održivosti u sektoru financijskih usluga imat će izravan učinak na informacije koje sudionici na financijskom tržištu trebaju od poduzeća u koja ulažu. U Uredbi o taksonomiji uvode se novi zahtjevi za poduzeća, u okviru područja primjene Direktive o nefinancijskom izvješćivanju, za objavljivanje informacija o njihovoj usklađenosti s djelatnostima koje se prema taksonomiji smatraju okolišno održivima.

Došlo je do određenih značajnih promjena u međunarodnim okvirima i u smjernicama za nefinancijsko izvješćivanje. Od 2014. povećao se broj različitih inicijativa koje se djelomično preklapaju i koje nisu uvijek međusobno usklađene. Globalna inicijativa za izvješćivanje([34]) objavila je 2016. svoje prve standarde, koji se temelje na njezinim prethodnim generacijama smjernica. Odbor za standarde računovodstva održivosti (SASB) objavio je 2018. godine 77 industrijskih standarda za objavljivanje financijski važnih informacija povezanih s održivošću. Radna skupina za objavljivanje financijskih informacija povezanih s klimatskim promjenama (TCFD), koju je osnovao Odbor za financijsku stabilnost skupine G20, objavila je 2017. svoje preporuke. Te su preporuke izazvale širok interes na tržištima. Ostali napredak od 2014. uključuje izjavu o namjerama o bližoj suradnji, koju je dalo pet međunarodnih

[34] www.globalreporting.org

inicijativa za izvješćivanje povezano s održivošću, i inicijativu Svjetskog gospodarskog foruma o izradi zajedničkih pokazatelja za izvješćivanje. Osim toga, Zaklada za međunarodne standarde financijskog izvještavanja pokrenula je 2020. javno savjetovanje o mogućem proširenju svojeg djelovanja na nefinancijsko izvješćivanje.

Razina pruženih smjernica i metoda

Komisija je sredinom 2017., u skladu sa zahtjevom iz Direktive, objavila neobvezujuće smjernice kako bi pomogla poduzećima u provedbi Direktive. U njima se daju opće nepreskriptivne smjernice za poduzeća, uključujući primjere objava za svako područje izvješćivanja.

Nema mnogo dokaza o tome da su neobvezujuće smjernice o nefinancijskom izvješćivanju, koje je Komisija objavila 2017. u skladu s Direktivom, imale značajan učinak. Dobrovoljna priroda tih smjernica znači da ih poduzeća mogu i ne moraju primjenjivati, kako im odgovara. Općenito, to znači da te smjernice same po sebi ne mogu osigurati usporedivost informacija među poduzećima ili objavljivanje informacija koje korisnici smatraju korisnima. Neobvezujuće smjernice mogle bi čak i pogoršati složenost s kojom se sastavljači izvješća moraju nositi. Do toga može doći ako sastavljači te smjernice dožive kao dodatne smjernice uz razne privatne standarde i okvire za nefinancijsko izvješćivanje, a da se pritom ne ukloni pritisak u pogledu pojedinačnog uzimanja u obzir svakog standarda i okvira te odgovaranja na zahtjeve dionika za dodatne informacije.

Komisija je u lipnju 2019. objavila dodatak svojim smjernicama iz 2017., u kojem je naglasak stavila na izvješćivanje o informacijama povezanima s klimatskim promjenama i uključivanje preporuka Radne skupine za objavljivanje financijskih informacija povezanih s klimatskim promjenama (TCFD). S obzirom na to da je taj dodatak usmjeren na jedno konkretno pitanje (klimatske promjene), očekuje se da će on imati značajniji učinak na usporedivost informacija koje objavljuju poduzeća.

Zaključak

U okviru europskog zelenog plana Komisija je najavila svoju namjeru da revidira Direktivu o nefinancijskom izvješćivanju. U skladu sa svojim revidiranim programom rada za 2020. Komisija će prijedlog o reviziji Direktive o nefinancijskom izvješćivanju donijeti 2021. Glavna su pitanja za razmatranje, među ostalim: ograničena usporedivost i pouzdanost informacija dobivenih izvješćivanjem, činjenica da mnoga poduzeća ne izvješćuju o informacijama koje korisnici smatraju relevantnima te činjenica da mnoga poduzeća od kojih korisnici trebaju nefinancijske informacije ne izvješćuju o takvim informacijama. Uvođenje zahtjeva za poduzeća za izvješćivanje u skladu sa zajedničkim standardima nefinancijskog izvješćivanja ključan je dio rješavanja tih problema.

Zahtjevi za objavljivanje za izdavatelje čiji su vrijednosni papiri uvršteni na uređenim tržištima EU-a

Klauzula o preispitivanju: članak 5. Direktive 2013/50/EU (Direktiva o transparentnosti)

Učinak Direktive na male i srednje izdavatelje

Direktivom 2013/50/EU o izmjeni Direktive 2004/109/EZ (Direktiva o transparentnosti) ukinuta je obveza objavljivanja tromjesečnih financijskih informacija([35]). Cilj je bio smanjiti administrativno opterećenje za poduzeća uvrštena na burzu([36]), potaknuti dugoročnija ulaganja i poboljšati pristup kapitalu za male i srednje izdavatelje([37]). Direktivom se državama članicama i uređenim tržištima dopušta da zahtijevaju tromjesečno izvješćivanje u mjeri u kojoj je to proporcionalno čimbenicima koji pridonose odlukama o ulaganjima i u mjeri koja ne čini nerazmjerno financijsko opterećenje za izdavatelje u predmetnoj državi članici. Njome se produljuje rok za objavu polugodišnjih financijskih izvješća za tri mjeseca nakon isteka razdoblja izvješćivanja kako bi se omogućila dodatna fleksibilnost i povećala vidljivost malih i srednjih izdavatelja.

Nekoliko godina nakon njezina donošenja tržišta smatraju da su ta pravila o transparentnosti općenito proporcionalna i ispravna za male i srednje izdavatelje([38]). Ukidanje obveze tromjesečnog izvješćivanja doživljava se kao smanjenje administrativnog opterećenja za uvrštena poduzeća bez ikakvog negativnog učinka na zaštitu ulagatelja. Međutim, postoje dokazi o tome da mnogi izdavatelji i dalje objavljuju tromjesečna izvješća, bilo dobrovoljno([39]), bilo zbog toga što to zahtijeva njihova država članica ili uređeno tržište([40]). Učinak toga bilo je ograničavanje razmjera i slabljenje učinka ukidanja obveze tromjesečnog izvješćivanja.

---

[35] Tromjesečna financijska izvješća ili izvješća poslovodstva za razdoblje tijekom godine, koji se obično nazivaju „tromjesečne financijske informacije".

[36] U radnom dokumentu službi Komisije priloženom Komisijinu Prijedlogu direktive 2013/50/EU (COM(2011) 683 final}{SEC(2011) 1280 final}) službe Komisije procijenile su da se prosječni izravni monetarni troškovi izrade tromjesečnih informacija povezani s uređivanjem, tiskanjem i prevođenjem izvješća kreću u rasponu od 2 000 EUR godišnje do 60 000 EUR godišnje po malom i srednjem izdavatelju.

[37] U zakonodavstvu EU-a ne postoji definicija malih i srednjih izdavatelja. Postoji nekoliko definicija EU-a za MSP-ove koje obuhvaćaju mala poduzeća. Međutim, u tim se definicijama ne pravi razlika između uvrštenih i neuvrštenih poduzeća. Upućivanje na male i srednje izdavatelje u ovom izvješću trebalo bi shvatiti kao upućivanje na postojeće nacionalne koncepte u različitim državama članicama.

[38] Prema odgovorima iz nekoliko savjetovanja, ali ponajprije iz Komisijina Sažetog izvješća o javnom savjetovanju o provjeri primjerenosti okvira EU-a za javno izvješćivanje koje vrše poduzeća. To potvrđuju i vladini stručnjaci u Stručnoj skupini Europskog odbora za vrijednosne papire (EGESC), s kojima se savjetovalo u prvom tromjesečju 2019.

[39] Na temelju ishoda savjetovanja s EGESC-om, u barem 15 država članica izdavatelji odlučuju objavljivati svoje tromjesečne financijske informacije kako bi svojim ulagateljima dali prilagođene informacije ili jednostavno kao odgovor na pritisak okoline. Što je poduzeće veće, to je spremnije na tromjesečno izvješćivanje.

[40] Na temelju ishoda savjetovanja s EGESC-om, barem pet država članica i dalje zahtijeva objavljivanje tromjesečnih izvješća, a u barem sedam država članica u kojima tromjesečno izvješćivanje nije obvezno objavljivanje informacija zahtijevaju uređena tržišta.

Digitalizacija

U Direktivi o transparentnosti zahtijeva se da svaka država članica uspostavi mehanizam pohrane (službeno imenovani mehanizam) kako bi se osiguralo da javnost može pristupiti informacijama koje su objavila uvrštena poduzeća. Direktivom o transparentnosti priprema se teren za centralizirani pristup propisanim informacijama, u obliku europske elektroničke pristupne točke. Europska elektronička pristupna točka još nije u funkciji, no Uredba 2016/1437([41]) odskočna je daska prema pojednostavnjenju pristupa informacijama s pomoću te pristupne točke([42]). Unatoč tomu, pristup informacijama i dalje je fragmentiran. U svojem novom Akcijskom planu za uniju tržišta kapitala ([43]) Europska komisija predlaže dovršetak unije tržišta kapitala uspostavljanjem platforme na razini EU-a – jedinstvene europske pristupne točke. Slično tomu, Strategijom za digitalne financije([44]) nastoji se uspostaviti europski financijski podatkovni prostor radi promicanja inovacija utemeljenih na podacima tako što se oslanja na europsku podatkovnu strategiju, uključujući jednostavniji pristup podacima i njihovo korištenje.

Nastavno na izmjene Direktive o transparentnosti iz 2013. Komisija je 2019. donijela delegiranu uredbu radi uspostavljanja europskog jedinstvenog elektroničkog formata (ESEF) za sastavljanje godišnjih financijskih izvješća uvrštenih poduzeća (Uredba o ESEF-u)([45]). Uredba o ESEF-u primjenjivat će se na poduzeća od financijske godine 2020. (tj. prva godišnja financijska izvješća u ESEF-u bit će objavljena 2021.)[46]. Cilj je olakšati izvješćivanje te korisnicima tih informacija olakšati digitalnu analizu i usporedivost godišnjih financijskih izvješća. U ESEF-u se objedinjuje format XHTML (*eXtensible HyperText Mark-up Language*) s unutarnjom strukturom podataka te se oslanja na jezik iXBRL (*inline eXtensible Business Reporting Language*). Uredbom o ESEF-u predviđa se postupno razvijanje ESEF-a. Označivanje bilješki u blokovima postat će obvezno od financijske godine 2022. Nadalje, još je potrebno riješiti pitanje specifikacija za taksonomiju koju treba upotrebljavati za izvješća pravnih subjekata koji primjenjuju nacionalna općeprihvaćena računovodstvena načela ili općeprihvaćena računovodstvena načela trećih zemalja.

Iako se još ne primjenjuje, Uredba o ESEF-u dovela je do brojnih razloga za zabrinutost među poduzećima izvjestiteljima, nacionalnim regulatorima i nadzornim tijelima, ponajprije zbog revizije financijskih izvješća usklađenih s ESEF-om. Kako bi se tržištu dale smjernice i kako

---

41 Delegirana uredba Komisije (EU) 2016/1437 od 19. svibnja 2016. o dopuni Direktive 2004/109/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu regulatornih tehničkih standarda za pristup propisanim informacijama na razini Unije, SL L 234, 31.8.2016., str. 1.–7.

42 Na primjer, većina službeno imenovanih mehanizama strukturirala je svoj javni alat za pretraživanje u skladu s klasifikacijom iz te uredbe.

43 *Novi akcijski plan za uniju tržišta kapitala*.

44 *Paket o digitalnim financijama*.

45 Delegirana uredba Komisije (EU) 2019/815 od 17. prosinca 2018. o dopuni Direktive 2004/109/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu regulatornih tehničkih standarda za specifikaciju jedinstvenog elektroničkog formata za izvještavanje (SL L 143, 29.5.2019., str. 1.–792.).

46 Tijekom tripartitnih pregovora o paketu za oporavak tržišta kapitala održanih u prosincu 2020. suzakonodavci su se dogovorili da se u paket uključi izmjena članka 4. stavka 7. Direktive o transparentnosti kojom se državama članicama dopušta da se odluče za jednogodišnju odgodu obveze o ESEF-u pod uvjetom da obavijeste Komisiju o svojoj namjeri odgode i da ta namjera bude propisno obrazložena.

bi se osigurala konvergencija nacionalnih revizijskih praksi, Odbor europskih tijela za nadzor revizije (CEAOB) objavio je u studenome 2019. neobvezujuće smjernice o tome kako provoditi reviziju ESEF-a u praksi[47]. Osim toga, Komisija je u studenome 2020. objavila interpretativnu komunikaciju([48]).

Primjena režima sankcioniranja iz Direktive o transparentnosti

Kako bi se osiguralo daljnje usklađivanje i jačanje nacionalnih režima sankcioniranja ([49]), u izmjenama Direktive o transparentnosti iz 2013. zahtijeva se da svako nadležno nacionalno tijelo ima minimalne ovlasti sankcioniranja za kršenja određenih ključnih odredbi. Konkretno, državama članicama uvodi se obveza da utvrde minimalne administrativne mjere i sankcije (npr. izricanje novčanih sankcija i objavljivanje mjera i sankcija koje je izreklo nadležno nacionalno tijelo), koje moraju biti djelotvorne, proporcionalne i odvraćajuće te primjenjive i na fizičke i na pravne osobe. Državama članicama u svakom je slučaju dopušteno da predvide dodatne sankcije ili mjere i više iznose administrativnih novčanih sankcija.

Prema rezultatima savjetovanja i analize([50]) izmjena Direktive o transparentnosti iz 2013. dovela je do homogenijih režima sankcioniranja među državama članicama. Međutim, razina usklađenosti u primjeni učinkovitih, proporcionalnih i odvraćajućih administrativnih mjera zbog kršenja pravila o transparentnosti mogla bi biti veća. Postoje i razlozi za zabrinutost u pogledu aktivnosti provedbe, koje bi mogle ugroziti ujednačenu primjenu režima sankcioniranja iz Direktive o transparentnosti. Direktiva o transparentnosti obvezuje države članice na osiguravanje minimalnih nadzornih ovlasti nadležnim nacionalnim tijelima, no ne određuje se način izvršavanja tih ovlasti. Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA) poduzima važne aktivnosti radi ostvarivanja konvergencije nadzora provedbenih praksi nadležnih nacionalnih tijela([51]). Međutim, nacionalne prakse i dalje su neujednačene sa stajališta EU-a, na primjer u smislu određivanja njihova opsega, provedbenih mjera([52]) ili objavljivanja izrečenih sankcija. Isto tako, zbog primjene pristupa minimalnog usklađivanja, utvrđivanje nadzornih ovlasti znatno se razlikuje među državama članicama. Na primjer, određena nadležna nacionalna tijela imaju ograničene ovlasti provođenja istraga o nefinancijskim izvješćima ako su ona odvojena od izvješća poslovodstva. U tom je kontekstu

---

47 *Smjernice CEAOB-a o uključenosti revizora u revidiranje financijskih izvješća u ESEF-u.*

48 *Interpretativna komunikacija o ESEF-u.*

49 U skladu s komunikacijom Komisije iz prosinca 2010. pod naslovom „Jačanje režima sankcioniranja u sektoru financijskih usluga”.

50 Ponajprije ishod savjetovanja s EGESC-om iz prvog tromjesečja 2019.

51 ESMA konvergenciju potiče smjernicama, pitanjima i odgovorima, programima rada, radom u odboru, izvješćima o aktivnostima itd. te je 2014. objavila *Smjernice o provedbi prikupljanja financijskih informacija* koje su revidirane 2020. Njezina *Pitanja i odgovori o Direktivi o transparentnosti*, koja obuhvaćaju i aspekte primjene režima sankcioniranja, redovito se ažuriraju.

52 Vidjeti, primjerice, izvješće ESMA-e *Provedbene i regulatorne aktivnosti europskih provedbenih tijela 2019.* Kad je riječ o objavljivanju izrečenih sankcija, anketa provedena među stručnjacima iz EGESC-a pokazuje da postoje raznolike prakse koje uključuju, na primjer, neobjavljivanje izrečenih mjera u određenim okolnostima, kako je dopušteno u skladu s Direktivom o transparentnosti. Pristup informacijama i dalje je fragmentiran u zemljopisnom smislu zbog nepostojanja jedinstvene pristupne točke na razini EU-a.

propast poduzeća Wirecard([53]) jasno pokazala da neke nacionalne prakse nisu djelotvorne u mjeri u kojoj je to zamišljeno te je ukazala na dodatna potencijalna područja u kojima su moguća poboljšanja. Konkretno, ESMA-inom ubrzanom istorazinskom ocjenom ([54]) utvrđeni su nedostaci u provedbi financijskog izvješćivanja poduzeća Wirecard u Njemačkoj i pokazalo se da, među ostalim, neka nacionalna pravila možda nisu dostatna za osiguravanje učinkovite razmjene informacija među nacionalnim tijelima te za ispitivanja financijskih informacija od strane neovisnih nadležnih tijela. U Direktivi o transparentnosti daje se mogućnost da se odredi nadležno tijelo koje nije središnje nadležno tijelo koje bi ispitalo jesu li informacije sastavljene u skladu s relevantnim okvirom za izvješćivanje i poduzelo odgovarajuće mjere u slučaju kršenja obveza. No u Direktivi nema odredbi koje se odnose na potrebu da to tijelo bude neovisno ni odredbi o odgovarajućim odgovornostima središnjeg tijela i tog drugog tijela. Nadovezujući se na svoju ubrzanu istorazinska ocjena, ESMA je sudjelovala u raspravama o mogućim poboljšanjima Direktive o transparentnosti i smatrala je da bi se sljedećim mjerama moglo pridonijeti pravodobnijoj i učinkovitijoj provedbi financijskih informacija: i. jačanje suradnje nadležnih nacionalnih tijela u okviru Direktive o transparentnosti i drugih tijela; ii. poboljšanje koordinacije provedbe financijskih informacija na nacionalnoj razini između središnjih nadležnih tijela i delegiranih subjekata/imenovanih tijela; iii. jačanje neovisnosti nacionalnih nadležnih tijela i iv. jačanje usklađenog nadzora financijskih i nefinancijskih informacija na razini EU-a([55]) . Komisija pomno prati predmet Wirecard. S vremenom će se moći izvući dodatne spoznaje u vezi s Direktivom o transparentnosti ili s drugim područjima.

Funkcioniranje i djelotvornost metode za izračunavanje prava glasa u odnosu na financijske instrumente iz članka 13. Direktive o transparentnosti

U skladu s pravilima iz Direktive o transparentnosti sve fizičke i pravne osobe koje drže financijske instrumente povezane s dionicama moraju obavijestiti izdavatelja o stjecanju ili otpuštanju većinskih udjela. Kako bi se spriječila upotreba novih vrsta financijskih instrumenata za tajno stjecanje dionica u poduzećima([56]), u izmjeni Direktive o transparentnosti iz 2013. navedeno je da se moraju uzeti u obzir svi instrumenti s gospodarskim učinkom držanja dionica ili imanja prava na stjecanje dionica. Zadržava se puni zamišljeni iznos dionica koje su temeljni vrijednosni papir financijskim instrumentima. Za namire u novcu broj držanih dionica izračunava se na temelju usklađivanja za deltu([57]), množenjem zamišljenog iznosa temeljnih dionica deltom instrumenta. Ta metoda izračuna

[53] Wirecard, njemačko poduzeće čije su dionice uvrštene na reguliranim tržištima, proglasilo je stečaj u lipnju 2020. nakon što je otkriveno da je nestao iznos od 1,9 milijardi EUR koji je bio iskazan u bilanci te grupe.

[54] ESMA, *Ubrzana istorazinska ocjena primjene Smjernica o provedbi prikupljanja financijskih informacija (ESMA/2014/1293) od strane BAFIN-a i FREP-a u kontekstu predmeta Wirecard*, 3. studenoga 2020.

[55] Vidjeti ESMA-in*Dopis povjereniku McGuinnessu od 26. veljače 2021. o sljedećim koracima nakon predmeta Wirecard*.

[56] Što bi moglo prouzročiti zloupotrebu tržišta i dati lažnu i zavaravajuću sliku gospodarskog vlasništva poduzeća uvrštenih na burzu.

[57] Delta financijskog instrumenta omjer je kojim se uspoređuje promjena u cijeni instrumenta, koji je obično utrživi vrijednosni papir, i odgovarajuća promjena u cijeni njegove izvedenice. Delta pokazuje za koliko bi se teoretska vrijednost financijskog instrumenta promijenila u slučaju promjene u cijeni temeljnog instrumenta, pri čemu daje točnu sliku izloženosti imatelja temeljnom instrumentu.

dodatno je pojašnjena u Delegiranoj uredbi Komisije (EU) 2015/761 ([58]). Ona izdavateljima i ulagateljima omogućuje da dobiju sveobuhvatan uvid i točnu sliku o strukturi korporativnog vlasništva i pravima glasa.

U svojoj analizi troškova i koristi iz 2014. ([59]) ESMA je dokumentirano utvrdila da bi troškovi za regulatore i izdavatelje vjerojatno bili minimalni. U okviru provedenih savjetovanja([60]) nisu izneseni nikakvi razlozi za zabrinutost u pogledu troškova. Međutim, nekoliko dionika (poduzeća, nadležna nacionalna tijela), kao i neki vladini stručnjaci([61]), tvrdili su da bi se tu metodu za izračun broja prava glasa moglo smatrati složenom ili teškom za tumačenje.

Države članice u većini slučajeva te odredbe nisu prenijele u svoje nacionalno zakonodavstvo do početka 2016. Delegirana uredba Komisije o metodama izračuna za većinske udjele bila je izravno primjenjiva do kraja 2015. Na temelju prethodne procjene Komisije moglo bi biti prerano za izvlačenje zaključaka o djelotvornosti te metode izračuna za potrebe transparentnosti. Bilo bi potrebno razdoblje primjene od šest godina kako bi se uočile moguće postupne promjene u ponašanju različitih dionika i mogući razvoj novih financijskih instrumenata.

Obavješćivanje o većinskim udjelima koje vrše dioničari

Kako bi se poboljšala pravna sigurnost, povećala transparentnost i smanjilo administrativno opterećenje za prekogranične ulagatelje, Direktivom o transparentnosti uspostavljen je usklađen režim za obavješćivanje o većinskim udjelima prava glasa koje vrše dioničari. Državama članicama nije dopušteno donositi stroža pravila osim u posebnim okolnostima([62]).

---

[58] Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/761 od 17. prosinca 2014. o dopuni Direktive 2004/109/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu određenih regulatornih tehničkih standarda koji se odnose na većinske udjele. U toj se uredbi konkretno navodi da bi se o instrumentima koji upućuju na košaricu ili indeks trebalo izvješćivati samo ako relevantni vrijednosni papiri čine 1 % ili više temeljnih prava glasa izdavatelja ili 20 % ili više vrijednosti vrijednosnih papira u košarici/indeksu ili oboje. Kao metoda za određivanje delte prihvaćen je pristup koji se temelji na načelima. Unatoč tomu, tom se metodom osigurava dostatna točnost i usporedivost ako se njezina primjena dosljedno nadzire. Omogućuje se i obuhvaćanje novorazvijenih izvedenica, čime se mogućnost primjene regulatorne arbitraže smanjuje na najmanju moguću mjeru.

[59] Vidjeti prilog III. *Savjetodavnom dokumentu o nacrtu regulatornih tehničkih standarda za većinske udjele i okvirnog popisa financijskih instrumenata za koje postoji obveza obavješćivanja na temelju izmijenjene Direktive o transparentnosti*.

[60] Vidjeti odgovore na Komisijino javno savjetovanje o javnom korporativnom izvješćivanju koje vrše poduzeća i odgovore na upitnik EGESC-a (prilog III. radnom dokumentu službi Komisije o provjeri primjerenosti).

[61] EGESC.

[62] U skladu s člankom 3. stavkom 1.a Direktive o transparentnosti državama članicama dopušteno je uvoditi strože zahtjeve ako: i. postavljaju i niže i dodatne pragove za obavješćivanje o udjelima u pravima glasa te zahtijevaju jednako obavješćivanje u vezi s pragovima koji se temelje na udjelu u kapitalu; ii. uvode strože obveze za sadržaj (kao što je objavljivanje namjera dioničara), postupak i vremenski raspored obavješćivanja; iii. primjenjuju zakone i druge propise donesene u pogledu ponuda za preuzimanje, transakcija spajanja i drugih transakcija koje utječu na vlasništvo ili kontrolu trgovačkih društava koja su pod nadzorom tijela koje imenuju države članice u skladu s člankom 4. Direktive 2004/25/EZ (Direktiva o ponudama za preuzimanje) kojima se uvode stroži zahtjevi za objavljivanje.

Dioničari se potiču da za podnošenje obavijesti izdavatelju i relevantnom nadležnom nacionalnom tijelu upotrebljavaju standardni obrazac koji je izradila ESMA ([63]).

Mogućnost da države članice uvode strože zahtjeve za obavješćivanje koje vrše dioničari u posebnim okolnostima dovela je do neujednačenih režima obavješćivanja među državama članicama([64]). Osam država članica odlučilo je odrediti prag niži od 5 %, koliko je određeno u Direktivi o transparentnosti. Velika većina država članica uključila je i dodatne više pragove. Nacionalna pravila razlikuju se i u pogledu definiranja događaja koji aktivira primjenu obveze obavješćivanja za dioničare, količine vremena nakon čijeg se isteka smatra da je dioničar saznao za događaj kojim je obveza aktivirana, roka u kojem dioničar mora obavijestiti izdavatelja te komunikacijskog kanala za dostavljanje obavijesti (e-pošta, digitalni portal, telefaks ili pošta). U okviru savjetovanja pokazalo se da to uzrokuje nastanak dodatnih troškova prekograničnih ulaganja za dioničare, uzimajući u obzir postojanje velikog broja primjenjivih režima, što ovisi o matičnoj državi članici izdavatelja.

Stanje je slično i s obzirom na rok i obrazac za javno objavljivanje obavijesti dioničara koje vrše izdavatelji. Prema izjavama većine ispitanika različiti režimi obavješćivanja među državama članicama mogu stvarati poteškoće korisnicima informacija koje su objavili izdavatelji, posebno u smislu vremenskog rasporeda i komunikacijskih kanala. Neki korisnici podržavaju uvođenje obveznog standardnog obrasca za objavljivanje obavijesti dioničara koje vrše izdavatelji kako bi se olakšalo uspoređivanje i analiziranje objavljenih informacija. Standardni obrazac koji je objavila ESMA nije obvezan (iako se od nadležnih nacionalnih tijela očekuje obrazloženje ako odluče ne uvesti obvezu upotrebe tog obrasca izdavateljima koje nadziru). Posljedica toga upotreba je različitih obrazaca za obavješćivanje.

Zbog toga se Komisija poziva da iskoristi svoje delegirane ovlasti kako bi donijela tehničke standarde kojima se određuju (i usklađuju) zahtjevi za obavješćivanje u mjeri u kojoj je to potrebno.

Izvješće o plaćanjima državama koje podnose poduzeća koja djeluju u sektoru sječe šuma ili ekstraktivnom sektoru (izvješćivanje po državama)

Kao dopuna poglavlju 10. Direktive 2013/34/EU (Računovodstvena direktiva), izmjenom Direktive o transparentnosti iz 2013. uvedena je obveza za izdavatelje koji posluju u ekstraktivnom sektoru ili sektoru sječe prašuma, a kojom se od njih zahtijeva objavljivanje godišnjeg izvješća o plaćanjima državama u kojima posluju. To se izvješće mora sastaviti u skladu s poglavljem 10. Računovodstvene direktive.

Države članice općenito su ispravno prenijele tu odredbu za tržišta kapitala. Za dodatne pojedinosti vidjeti u ovom izvješću odjeljak o izvješćivanju po državama.

[63] Obrazac je dostupan na adresi: https://www.esma.europa.eu/document/standard-form-major-holdings.
[64] Vidjeti ESMA-in *Praktični vodič za nacionalna pravila o obavješćivanju o većinskim udjelima* iz 2019.

Zaključak

Izmjenom Direktive o transparentnosti iz 2013. općenito se poboljšalo funkcioniranje tržišta kapitala smanjenjem opterećenja za male i srednje izdavatelje usklađivanjem izračuna broja prava glasa te dopuštanjem primjene strojno čitljivih rješenja (ESEF) kako bi se poboljšala usporedivost informacija o uvrštenim poduzećima za korisnike. Međutim, Komisija napominje da postoje brojni razlozi za zabrinutost, posebno u pogledu provedbe prikupljanja financijskih i nefinancijskih informacija. Neke nacionalne prakse možda neće biti djelotvorne kako je zamišljeno jer se smatraju nedostatnima za osiguravanje učinkovite razmjene informacija među nacionalnim tijelima i ispitivanje financijskih informacija koje provode strana neovisna nadležna tijela. Komisija ističe i negativne učinke koje neujednačena nacionalna pravila o obavijestima koje podnose dioničari imaju na integraciju tržišta kapitala u EU-u.