

IZVOZNO-KREDITNE AGENCIJE U SREDNJOJ I ISTOČNOJ EUROPI HBOR - pogled izbliza

Siječanj 2018.

Uvod

U periodu 2015.-2017. su organizacije Finance & Trade Watch te mreža udruga CEE Bankwatch Network, u suradnji s partnerima projekta "Financiranje razvoja"¹, provele istraživanje koje je obuhvatilo izvozno-kreditne agencije u sedam zemalja članica Europske unije - Austriji, Češkoj, Slovačkoj, Mađarskoj, Poljskoj, Rumunjskoj i Hrvatskoj. Kao partner iz Hrvatske, Udruga Zelena Istra dala je svoj doprinos istraživanju sudjelovanjem u izradi profila hrvatske izvozno-kreditne agencije, Hrvatske banke za obnovu i razvitak (HBOR).

Cilj istraživanja bio je procijeniti koliko su politike i djelovanje izvozno-kreditnih agencija u skladu s relevantnim nacionalnim, europskim i međunarodnim regulatornim okvirom koji se odnosi na transparentnost, odgovornost te okolišne i društvene standarde utvrđene pri OECD-u (Preporuka o zajedničkom pristupu kreditiranju i osiguranju izvoza², Europskoj uniji (Uredba br. 1233/2011³) te UN-u (ciljevi održivog razvoja⁴, Aarhuška konvencija⁵ i Pariški sporazum⁶). Ovo prvo istraživanje takve vrste uzima u obzir izvozno-kreditne agencije u novim zemljama članicama EU, uspoređuje ih s izvozno-kreditnom agencijom iz jedne od starih zemalja članica (tzv. EU-15), austrijskim OeKB-om te pruža pregled praksi izvozno-kreditnih agencija i iz drugih EU-15 zemalja.

Temeljem istraživanja nastala je publikacija "ECAs go to market. A critical review of transparency and sustainability at seven export credit agencies in Central and Eastern Europe", iz koje proizlazi i ovaj brifing.

Opseg poslovanja izvozno-kreditnih agencija

Državne izvozno-kreditne agencije omogućavaju vladama da podrže poslovanje nacionalnih tvrtki u inozemstvu, osobito u zemljama u razvoju, gdje poslovanje podrazumijeva političke i komercijalne rizike.

Sukladno podacima Bernske unije⁷, vrijednost osiguranja izvoznih kredita i investicija državnih izvozno-kreditnih agencija, iznosi oko bilijun dolara⁸, od čega se velik dio odnosi na velike industrijske infrastrukturne projekte u zemljama u razvoju i novoindustrijaliziranim zemljama. Ovo ukazuje na to da su ulaganja koja su podržale izvozno-kreditne agencije vrijednija od onih koje financiraju multilateralne razvojne banke - primjerice, poput cjelokupnog portfelja Svjetske banke te zbroja vrijednosti portfelja Azijske razvojne banke i Afričke razvojne banke - te na značajnu ulogu koju ove financijske institucije igraju na globalnoj razini.

S obzirom na navedeno, izvozno-kreditne agencije iz srednje i istočne Europe sebe obično vide kao "male igrače" s ograničenim okolišnim i društvenim učinkom. Vrijednost njihovog portfelja, u odnosu na vrijednost portfelja određenih izvozno-kreditnih agencija u razvijenijim zemljama, uistinu je relativno malena. No, pojedinih koje smo pronašli o projektima koje podržavaju izvozno-kreditne agencije obuhvaćene istraživanjem - koje sežu od negativnih utjecaja na okoliš i ljudska prava, do skandala vezanih uz navodno financijsko loše upravljanje - ukazuju na to da je potreban pojačan nadzor ovih institucija.

¹ Puni naziv projekta glasi: "Financiranje razvoja i razvijanje financijskih sredstava prikladnih u Europskoj godini razvoja 2015.: paneuropska kampanja za usklađivanje investicija EU-a u zemljama u razvoju s okvirom Milenijskih razvojnih ciljeva za razdoblje nakon 2015. te politikama EU-a koje promoviraju održivi razvoj i smanjenje siromaštva". Udruga CEE Bankwatch Network je nositelj, dok je Zelena Istra jedna od 20 partnerskih organizacija iz 16 europskih zemalja koja sudjeluje u provedbi projekta. U istraživanju su, uz Zelenu Istru, sudjelovali i sljedeći partneri projekta: Magyar Természettudóok Szövetsége/Friends of the Earth Hungary (Mađarska), Centrum pro dopravu a energetiku (Češka), Polish Green Network (Poljska), Bankwatch Romania (Rumunjska) te CEE Bankwatch, Slovakia (Slovačka).

² Preporuka o zajedničkom pristupu kreditiranju i osiguranju izvoza od strane države s aspekta okolišnih i društvenih kriterija (eng. Recommendation of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence), <http://www.oecd.org/tad/xcred/oecd-recommendations.htm>

³ Uredba (EU) br. 1233/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o primjeni određenih smjernica u području službeno podupiranih izvoznih kredita i o stavljanju izvan snage odluka Vijeća 2001/76/EZ i 2001/77/EZ, <https://publications.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/e1c17790-f4f0-49be-b6e6-e6f9864f2438/language-hr>

⁴ <http://www.hr.undp.org/content/croatia/hr/home/post-2015.html>

⁵ <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/content/paris-agreement/paris-agreement.html?locale=hr>

⁷ Bernska unija (engl. Berne Union) je najvažnije svjetsko udruženje osiguratelja izvoznih kredita i investicija. Njeno članstvo uglavnom čine državne, kao i privatne agencije za izvozno-kreditno osiguranje iz 73 zemlje.

⁸ U razdoblju od 2012. do 2016. vrijednost osiguranja izvoznih kredita i investicija državnih izvozno-kreditnih agencija iznosila je između 920 milijardi i 1.031 milijarde dolara. Vidi: Bernska unija (3. srpnja 2017.): Agregatna statistika - 2016. godina, <https://www.berneunion.org/DataReports>

Podrška kontroverznim projektima sa značajnim utjecajima

Izvozno-kreditne agencije često omogućavaju razvoj složenih i kapitalno intenzivnih projekata u okviru nekih od najnestabilnijih, najkontroverznijih i najštetnijih industrija na planetu te su jedan od važnijih izvora bilateralnog duga zemalja u razvoju.⁹ Projekti koje podržavaju ove institucije često su preriskantni i potencijalno suviše štetni kako bi ih podržala Grupacija Svjetske banke ili druge multilateralne razvojne banke.

Izvozno-kreditne agencije su do sada potpadale u "sivu zonu" razvojne politike Europske unije. Članak 21. Ugovora o EU¹⁰ pretpostavlja učvršćivanje i podupiranje demokracije, vladavine prava, ljudskih prava i načela međunarodnog prava; podupiranje održivog gospodarskog i socijalnog razvoja te razvoja zaštite okoliša u zemljama u razvoju, prvenstveno radi iskorjenjivanja siromaštva te pružanje pomoći razvoju međunarodnih mjera za očuvanje i poboljšanje kvalitete okoliša i održivog upravljanja svjetskim prirodnim bogatstvima, kako bi se osigurao održivi razvoj. No, nacionalne vlade, kao i EU, nisu učinile dovoljno kako bi osigurale usklađenost aktivnosti izvozno-kreditnih agencija s navednim člankom 21.

Jedan od primjera navedenog pronalazimo u području zaštite klime. EU je aktivno pružala podršku razvoju Pariškog sporazuma, ali je mnogo manje aktivna u osiguravanju toga da izvozno-kreditne agencije pojedinih EU zemalja djeluju u skladu s njime.

Prema podacima prošlogodišnje studije Sveučilišta u Oxfordu, nakon 2017. godine se više uopće ne bi smjela graditi postrojenja za proizvodnju električne energije pogonjena fosilnim gorivima, ukoliko se želi postići cilj Pariškog sporazuma i zadržati porast globalne temperature do 1,5 °C (u usporedbi s predindustrijskim razinama).¹¹ Ove rezultate nadopunjuje studija Oil Change Internationala koja utvrđuje da, ne samo da ne smiju biti izgrađene nove elektrane koje koriste fosilna goriva, već se ne bi smjela ni graditi nova infrastruktura za postojeća postrojenja za eksploataciju fosilnih goriva.¹² Već današnje projekcije emisija ugljičnog dioksida - do kojih bi došlo eksploatacijom svih rezervi trenutno aktivnih naftnih i plinskih polja te rudnika ugljena - predviđaju porast globalne temperature iznad 2 °C. Čak i kada se ne bi eksploatirale rezerve rudnika ugljena, eksploatacija svih rezervi aktivnih naftnih i plinskih polja odvela bi nas ka zagrijavanju većem od 1,5 °C.

Nedavni izvještaj organizacija civilnog društva¹³ pokazuje da su u razdoblju 2013.-2015., izvozno-kreditne agencije zemalja G20 financirale proizvodnju fosilnih goriva te električne energije proizvedene iz fosilnih goriva s više od 38,3 milijardi američkih dolara. Povrh financiranja putem vlastitih izvozno-kreditnih agencija, zemlje G20 su u ovu proizvodnju ukupno uložile dodatnih 24,7 milijardi američkih dolara javnog novca. Svjetska banka je u istom periodu financirala eksploataciju fosilnih goriva te proizvodnju električne energije iz fosilnih goriva s 8,7 milijardi dolara godišnje.

Čini se da obveze vezane uz zaštitu klime ne igraju značajnu ulogu pri donošenju odluka u bilo kojoj od izvozno-kreditnih agencija obuhvaćenih istraživanjem. Naime, niti jedna od istraženih agencija iz srednje i istočne Europe nije ni počela promišljati vlastitu dugoročnu strategiju za hvatanje u koštac s problemom klimatskih promjena, kao ni mogućnost ukidanja financijske podrške velikim industrijskim i infrastrukturnim projektima, koji zaista najviše utječu na klimatske promjene.

Primjerice, češke izvozno-kreditne agencije, EGAP i ČEB su podržale nekoliko projekata koji su okolišno problematični i neuspješni, poput Yunus Emre termoelektrane na ugljen u sjeverozapadnoj Turskoj ili plinskih elektrana Krasavino te Poljarnaja u Rusiji. Također, slovačka Eximbanka nedavno je podržala dvije naftne rafinerije na Kubi, šestu jedinicu rafinerije Máximo Gómez te prvu jedinicu rafinerije Ramón Pérez, odnosno projekte koji, sukladno spomenutoj OECD-ovoj Preporuci spadaju u projekte kategorije A i B sa značajnim, odnosno potencijalno značajnim okolišnim i/ili društvenim učincima.

HBOR: zaštita okoliša, ljudska prava, klimatske promjene, nadzor nad radom i transparentnost

Hrvatska izvozno-kreditna agencija, Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR) osnovana je 1992. godine po modelu njemačke agencije Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)¹⁴, prije svega kako bi podržala obnovu ratom pogođenog hrvatskog gospodarstva. Od 1998. HBOR u ime i za račun Republike Hrvatske provodi poslove izvozno-kreditnog osiguranja,¹⁵ kao i druge bankarske poslove.

⁹ <http://www.eca-watch.org/issues/debt>

¹⁰ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.HRV&toc=OJ:C:2016:202:FULL#C_2016202HR.01001301

¹¹ Alexander Pfeiffer, Richard Millar, Cameron Hepburn, Eric Beinhocker: The '2°C capital stock' for electricity generation: Committed cumulative carbon emissions from the electricity generation sector and the transition to a green economy, Received 11 September 2015, Revised 16 February 2016, Accepted 18 February 2016, Available online 24 March 2016, <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/publications/view/2119>

¹² Oil Change International et al: The Sky's Limit: Why the Paris Climate Goals Require a Managed Decline of Fossil Fuel Production, Rujan 2016., <http://priceofoil.org/2016/09/22/the-skys-limit-report/>

¹³ Oil Change International, Friends of the Earth US, The Sierra Club, WWF: Talk is cheap: How G20 governments are financing climate disaster, srpanj 2017, str. 4, http://priceofoil.org/content/uploads/2017/07/talk_is_cheap_G20_report_July2017.pdf

¹⁴ <https://www.hbor.hr/naslovnica/hbor/o-nama/#>

¹⁵ <https://www.hbor.hr/wp-content/uploads/2016/11/HBOR-godisnje-izvjesce-2011.pdf>, str. 6

HBOR-ova uloga u poticanju razvoja hrvatskog gospodarstva je trostruka. HBOR je primarno razvojna banka koja podržava sektore poput graditeljstva ili infrastrukture. Također, HBOR je izvozna banka koja pruža četiri vrste kredita: za pripremu izvoza, kredit kupcu, kredit dobavljača¹⁶ te kredite u okviru programa kreditiranja izvoznika iz sredstava IBRD-a¹⁷. Konačno, osnovna uloga HBOR-a kao izvozno-kreditne agencije, u kontekstu osiguranja izvoza u ime i za račun Republike Hrvatske, podrazumijeva izdavanje garancija (osiguranje i reosiguranje) za izvoz protiv netržišnih rizika.¹⁸ Povrh toga, HBOR može primijeniti "klauzulu izuzeća" kako bi pružio osiguranje za određene rizike koji nisu pokriveni na privatnom tržištu.¹⁹

Kada govorimo o izvozno-kreditnom osiguranju u HBOR-ovom fokusu su brodogradnja i graditeljstvo te područja energetike i robe široke potrošnje.²⁰ S osiguranim izvoznim prometom od oko 191 milijuna eura tijekom 2016., koji se odnosi na aktivnosti HBOR-a kao izvozno-kreditne agencije, HBOR ne spada "u tešku kategoriju" u usporedbi s drugim izvozno-kreditnim agencijama obuhvaćenih istraživanjem. Prema informacijama iz HBOR-a, HBOR obično podržava jedan ili dva veća projekta godišnje za koje sklapa ugovore o kreditu ili jamstvu na period od više od dvije godine.

Analiza politika zaštite okoliša i ljudskih prava

HBOR se 2013. formalno obvezao da će se pridržavati OECD-ove Preporuke o zajedničkom pristupu kreditiranju i osiguranju izvoza.²¹ Međutim, u praksi nije jasno kako se to provodi, budući da nema projekata kategorije A ili B²², popisanih na internetskim stranicama ove banke. Moguće je da je tako zato što HBOR podržava izvozne projekte relativno malih vrijednosti i opsega. No, to se ne može jasno iščitati iz HBOR-ovih godišnjih izvješća te izvješća o društvenoj odgovornosti poduzeća.

Dodatno, HBOR je razvio Procedure zaštite okoliša u okviru Projekta financiranja hrvatskog izvoza uz garanciju (CEFGP) financiranog od Svjetske banke.²³ Ovaj dokument ujedno "služi kao alat za provjeru projekata krajnjih korisnika" kojima se dodjeljuje financiranje u okviru ovog, većeg projekta.²⁴

Analizom projekata se bavi tim od sedam djelatnika Direkcije tehničkih analiza i zaštite okoliša HBOR-a. No njihove analize se uglavnom ne odnose na HBOR-ovu ulogu izvozno-kreditne agencije. Prema riječima jednog od zaposlenika banke, kada bi HBOR morao odlučiti o projektu koji bi mogao imati negativne okolišne i društvene učinke, a ne bi mogao sam provesti analizu, zatražila bi se pomoć vanjskih stručnjaka, poput onih iz njemačke izvozno-kreditne agencije Euler-Hermes.²⁵

Na intervjuu s predstavnicima civilnog društva, HBOR-ovo osoblje reklo je da HBOR najviše financiraju institucije poput Europske investicijske banke, Razvojne banke Vijeća Europe te Svjetske banke, te da je HBOR dužan usvojiti sve procedure ovih institucija koje se tiču zaštite okoliša i ljudskih prava, ma koje one bile. Također su potvrdili da, osim već spomenute OECD-ove Preporuke o zajedničkom pristupu kreditiranju i osiguranju izvoza, HBOR primjenjuje OECD-ovu Preporuku o sprečavanju korupcije kod kreditiranja i osiguranja izvoza od strane države te Načela i smjernice za promoviranje održivog izvoznog kreditiranja u državama s niskim dohotkom.²⁶

Na pitanje o Vodećim načelima UN-a o poslovanju i ljudskim pravima²⁷ predstavnica HBOR-a je odgovorila: "Svjesni smo smjernica. Njihova daljnja primjena u naše procese korištenjem odgovarajućih metoda je u tijeku". Vezano za Smjernice OECD-a za multinacionalna poduzeća rekla je da su u HBOR-u svjesni da dionici očekuju da tvrtke koje HBOR financira primjenjuju nabolju praksu i poštuju visoke standarde koji su "povrh zakona i propisa". "Ne bih rekla da smo ove smjernice primijenili kroz odgovarajuće interne procedure, ali ne kažem da to nećemo učiniti [u budućnosti]".

Budući da HBOR ne objavljuje informacije o projektima kategorije A ili B, teško je reći koliko često HBOR-ovi odjeli koji se bave kreditiranjem izvoza, odnosno izvozno-kreditnim osiguranjem podržavaju projekte koji imaju štetan utjecaj na okoliš i društvo. No, dojam o financiranim projektima može se dobiti iz HBOR-ovih godišnjih izvješća. Tijekom posljednjih godina u njima nisu navedeni nikakvi očito okolišno problematični projekti. Ipak, 2011. HBOR je podržao određene projekte s potencijalno negativnim učincima, poput projekta proizvodnje strojeva za rudnike u Južnoafričkoj Republici. Iste je godine HBOR izdao i pismo namjere za osiguranje, kojima je hrvatskim izvoznici

¹⁶ <https://www.hbor.hr/izvoz/>

¹⁷ <https://izvoz.gov.hr/userdocsimages/dokumenti/Izvoz%20-%20IBRD%20-%202016.pdf>

¹⁸ https://www.hbor.hr/wp-content/uploads/2016/11/Statut_HBOR_srpanj_2014_eng.pdf, By-laws of Hrvatska banka za obnovu i razvitak; Business activities; Art. 4.; <https://www.hbor.hr/wp-content/uploads/2016/11/HBOR-annual-report-2011.pdf> p. 27

¹⁹ Argument za ovo izuzeće jest taj da "hrvatsko privatno tržište osiguranja trenutno nema dovoljno ponude za sve utržive rizike". Izuzeće je odobrila Hrvatska agencija za zaštitu tržišnog natjecanja. Na taj način "HBOR dopunjuje postojeću tržišnu ponudu u skladu s regulativom Europske komisije". (<https://www.hbor.hr/osiguranje-izvoznih-potrazivanja/>)

²⁰ Intervju s djelatnicama/icima HBOR-a, 13. srpnja 2017.

²¹ <https://www.hbor.hr/wp-content/uploads/2016/11/HBOR-Izvjescje-o-drustvenoj-odgovornosti-2016.-30.6.17.-final.pdf>, str. 19

²² Radi se o projektima sa značajnim, odnosno potencijalno značajnim okolišnim i/ili društvenim učincima. (<http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/ECG%282016%293&doclanguage=en>, str. 8.)

²³ <https://www.hbor.hr/wp-content/uploads/2016/11/Procedure-za%C5%A1tite-okoli%C5%A1a-ZADNJI-OM-112016-hrv-verzija-A%C5%A0-bez-TC.docx>

²⁴ Ibid., str. 1

²⁵ Intervju s djelatnicama/icima HBOR-a, 13. srpnja 2017.

²⁶ Ibid.

²⁷ http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf

omogućeno sudjelovanje na međunarodnim natjecanjima za izgradnju hidroelektrane u Gruziji ukupne snage 108 MW.²⁸ S obzirom na to da je pismo namjere izdano 2011. te s obzirom na navedenu snagu hidroelektrane, moguće je da se radi upravo o kontroverznoj Dariali hidroelektrani.²⁹ Godinu dana kasnije HBOR je podržao isporuku i puštanje u pogon kotlova za spaljivanje otpada u Švicarskoj i Velikoj Britaniji.³⁰ Da je već tada HBOR primjenjivao OECD-ove Preporuke o zajedničkom pristupu kreditiranju i osiguranju izvoza, ovi projekti bi se gotovo sigurno kvalificirali kao projekti kategorije A i B.

HBOR je dosad podržao i projekte u zemljama visokog rizika, u Turkmenistanu i Rusiji³¹ u periodu 2013.-2015., Azerbajdžanu, Nigeriji i Liberiji 2013. te Iraku³² 2014. godine. I dok izvozno-kreditne agencije postoje kako bi preuzimale rizike, one se također trebaju pobrinuti da ispravno procijene korupcijske, kao i političke rizike koji proizlaze iz podrške projektima koji se provode u zemljama na čijem su čelu autoritarne vlade. S obzirom na to da HBOR ne objavljuje informacije o projektima prije no što za njih odobri financiranje, nije jasno na koji način ova institucija minimizira rizik podrške projektima koji su problematični u ovom smislu. Objava informacija prije donošenja odluke o financiranju projekta omogućila bi svima koji posjeduju relevantne informacije da o njima informiraju HBOR.

Lista projekata koje HBOR a priori ne razmatra za financiranje

HBOR ne isključuje a priori mogućnost financiranja projekata koji pripadaju pojedinim štetnim sektorima. Na pitanje o postojanju liste projekata koji se ne razmatraju za financiranje, odnosno o mogućem financiranju projekata vezanih uz nuklearnu energiju ili oružje, predstavnik HBOR-a je odgovorio: "Projekti koji podrazumijevaju izvoz oružja mogli bi biti pokriveni našim policama osiguranja. HBOR je prilično fleksibilan i kako nema mnogo projekata takve vrste, odluke o financiranju donosimo zasebno za svaki pojedini slučaj. Pisane procedure i konkretne smjernice bit će usvojene ovisno o budućem razvoju situacije." Budući da je HBOR tako "malena" izvozno-kreditna agencija, "nema koristi od izrade smjernica za projekte koji se možda nikada neće ni dogoditi", a postoje i one agencije koje mogu pružiti odgovarajuće usluge HBOR-u, ako je to potrebno.³³

Mjere za ublažavanje klimatskih promjena

Čini se da HBOR nije razvio mjere za ublažavanje klimatskih promjena. Osim OECD Sporazuma u okviru OECD-ove radne skupine za izvozne kredite i kreditna jamstva³⁴, kada je riječ o izvoznim kreditima i kreditnim jamstvima, HBOR nije donio specifične politike koje bi doprinijele smanjenju emisija CO₂. Nejasno je je li HBOR dosad financirao izvozne projekte povezane s izgradnjom termoelektrana na fosilna goriva, odnosno projekte izvoza pojedinih dijelova za ove termoelektrane (pri čemu bi HBOR trebao imati na umu da podrška izvozu pojedinih dijelova za ovakva postrojenja ujedno znači i podršku ukupnom projektu izgradnje termoelektrana) te bilježi li HBOR količinu stakleničkih plinova iz tih termoelektrana, kako je propisano OECD-ovim Preporukama o zajedničkom pristupu kreditiranju i osiguranju izvoza.

Nadzor nad radom HBOR-a i transparentnost

HBOR objavljuje informacije o svojem poslovanju u okviru polugodišnjih i godišnjih izvješća te kvartalnih financijskih izvješća.³⁵ U izvješćima se mogu pronaći osnovne informacije o ukupnim vrijednostima kredita i iznosima garancija te prikaz zemalja izvoza, uz tek poneki primjer financiranih projekata. HBOR objavljuje i godišnje izvješće o društvenoj odgovornosti.³⁶

HBOR također kvartalno izvještava Ministarstvo financija i Povjerenstvo za osiguranje izvoza³⁷. Osnovna zadaća ovog Povjerenstva jest davati mišljenja i prijedloge o predmetima osiguranja izvoza te nadzirati provedbu poslova osiguranja izvoza.³⁸

Sukladno Vladinoj odluci iz 2008., Povjerenstvo bi trebalo podnositi godišnje izvješće Vladi Republike Hrvatske. No, posljednje izvješće ovog povjerenstva, koje je Vlada usvojila 2017., odnosi se na razdoblje 2014.-2016.³⁹ Za Zelenu Istru, koja je uz podršku partnera projekta "Financiranje razvoja" provela nezavisan nadzor nad HBOR-om, činjenica da izvješća Povjerenstva nisu bila objavljena za svaku pojedinu godinu, sugerira da se izvještavanje Vladi možda ne odvija na propisan način. Stoga je legitimno pitanje učinkovitosti nadzora nad odlukama i djelovanjem HBOR-a

²⁸ <https://www.hbor.hr/wp-content/uploads/2016/11/HBOR-godisnje-izvjesce-2011.pdf>

²⁹ <https://bankwatch.org/blog/second-fatal-landslide-in-georgian-dariali-valley>

³⁰ <https://www.hbor.hr/wp-content/uploads/2016/11/Godisnje-izvjesce-Grupe-HBOR-2012.pdf>, str. 29.

³¹ <https://www.hbor.hr/wp-content/uploads/2017/04/Godisnje-izvje%C5%A1%C4%87e-i-financijski-izvje%C5%A1taj-za-2015..pdf>; <https://www.hbor.hr/wp-content/uploads/2017/04/God.-izv.-2014.-HRV-PDF-OCR.pdf>; <https://www.hbor.hr/wp-content/uploads/2017/04/godisnje-izvjesce-2013-hrvat-ski-PDF-OCR.pdf>

³² <https://www.hbor.hr/wp-content/uploads/2017/04/God.-izv.-2014.-HRV-PDF-OCR.pdf>

³³ Intervju s djelatnicama/icima HBOR-a, 13. srpnja 2017.

³⁴ OECD Sporazum (Arrangement on Officially Supported Export Credits): <http://www.oecd.org/newsroom/statement-from-participants-to-the-arrangement-on-officially-supported-export-credits.htm>; <https://www.hbor.hr/en/international-regulations/>

³⁵ Ibid.

³⁶ <https://www.hbor.hr/naslovnica/hbor/drustveno-odgovorno-poslovanje/>; <https://www.hbor.hr/wp-content/uploads/2016/11/HBOR-izvjesce-o-drustvenoj-odgovornosti-2016.-30.6.17.-final.pdf>

³⁷ E-mail komunikacija s HBOR-om, 29. studenog 2017.

³⁸ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008_12_139_3894.html; https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_10_127_2767.html

³⁹ <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/2017/05%20svibanj/37%20sjednica%20VRH//37%20-%2011.pdf>

koje se odnosi na izvoz, a koji bi trebao osigurati da se sredstva iz državnog proračuna koriste i troše u najboljem interesu Hrvatske i građana Hrvatske.

Jednom godišnje Nadzorni odbor HBOR-a⁴⁰ podnosi financijske izvještaje i izvješće o radu u obliku godišnjeg izvješća Hrvatskom saboru⁴¹. Također na godišnjoj razini, HBOR izvještava Europsku komisiju o projektima kojima je odobreno srednjoročno, kratkoročno i dugoročno izvozno-kreditno osiguranje. Nakon što predsjednik Hrvatskog sabora zaprimi HBOR-ov godišnji financijski izvještaj, upućuje ga Vladi koja o njemu donosi mišljenje te odabire nekoliko svojih predstavnika koji će sudjelovati na raspravama o izvještajima u okviru Sabora i saborskih odbora.⁴² Na web stranicama Sabora dostupna su izvješća s rasprava o godišnjim financijskim izvještajima HBOR-a kojima Odbor za financije i državni proračun te Odbor za gospodarstvo predlažu Saboru donošenje odluke o potvrđivanju HBOR-ovih izvještaja.⁴³

Prilikom odgovaranja na zahtjeve za pristup informacijama civilnog društva, HBOR ne dostavlja informacije o projektima kao što su imena klijenata ili vrijednost osiguranih dobara, osim ukoliko se klijent složi.⁴⁴ Na zahtjev⁴⁵ kojim je Zelena Istra 2016. zatražila informacije o projektima koje je HBOR financirao u okviru svoje uloge izvozno-kreditne agencije, odnosno izvozne banke, HBOR je, pozivajući se na bankovnu tajnu, dostavio tek agregirane podatke iz kojih se nisu mogli iščitati nazivi pojedinih projekata, njihova vrijednost, informacije o djelatnostima, odnosno sektorima kojima projekti pripadaju te nazivima izvoznika.⁴⁶

No, opetovane presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske pokazuju da nema mjesta HBOR-ovoj argumentaciji o bankovnoj tajni.⁴⁷ Sukladno presudama, HBOR-u su dodjeljena javna sredstva iz državnog proračuna te svatko ima pravo znati o potrošnji javnih sredstava. Iako Nadzorni odbor i Hrvatski sabor odlučuju o učinkovitosti poslovanja HBOR-a, time se ne umanjuje pravo fizičke ili pravne osobe da zatraži (i dobije) informaciju o poslovanju HBOR-a.

Presude stoga potvrđuju da se na HBOR primjenjuju odredbe članka 16. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama (jer su informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, osim ako informacija ne predstavlja klasificirani podatak), kao i da ne postoji pravno utemeljenje za to da HBOR ograniči pristup informacijama temeljem članka 15. stavka 2. točke 2. Zakona (prema kojem se pristup informaciji može ograničiti "ako je informacija poslovna ili profesionalna tajna, sukladno zakonu").⁴⁸

Prvu pravomoćnu presudu Visoki upravni sud (VUS) donio je 2015. godine, nakon što je HBOR podigao tužbu protiv rješenja kojim je Povjerenica za informiranje, za razliku od HBOR-a, omogućila novinaru pristup informacijama o popisu svih tvrtki koje je HBOR kreditirao 2010., 2011., 2012. i 2013. godine te iznosima kredita.⁴⁹

Nakon što je Povjerenica za informiranje u svom rješenju⁵⁰ još jednom potvrdila da svaka osoba ima pravo znati kako se troše javna sredstva te naložila HBOR-u da pruži informacije Zelene Istri, HBOR je protiv Povjereničinog rješenja još jednom započeo upravni spor na Visokom upravnom sudu i ponovno izgubio.⁵¹

Zabrinjavajuće je što je, nepružajući informacije o raspolaganju javnim sredstvima na zahtjev Zelene Istre, i nakon presude Visokog upravnog suda u sličnom slučaju, HBOR nastavio s istim, netransparentnim praksama.

Otprilike četiri mjeseca nakon presude kojom je Visoki upravni sud potvrdio pravo Zelene Istre na informacije o projektima HBOR-a, HBOR je konačno ispunio svoju zakonsku obvezu te je Zelenoj Istri dostavio informacije. U dopisu⁵² koji prati dostavljene dokumente, navedeno je da "HBOR ne zahtijeva od korisnika naznaka naziva projekata, slijedom čega ne evidentira projekte po njihovim nazivima". Također, navedeno je da se krediti po programu Priprema izvoza "odobravaju kao revolving krediti za obrtna sredstva potrebna za pripremu roba za izvoz i izvoz roba" zbog čega HBOR raspolaže samo informacijom o vrijednostima odobrenih kredita (koje mogu iznositi i gotovo 4 milijuna EUR), ali ne i ostalim informacijama koje je Zelena Istra zatražila. U četiri od pet dostavljenih dokumenata, HBOR

⁴⁰ Nadzorni odbor HBOR-a čini deset članova: šest ministara Vlade RH, tri saborska zastupnika te predsjednik Hrvatske gospodarske komore. Ministar nadležan za financije predsjednik je Nadzornog odbora, a ministar nadležan za gospodarstvo zamjenik predsjednika. (<https://www.zakon.hr/z/570/Zakon-o-Hrvatskoj-banci-za-obnovu-i-razvitak>; <https://www.hbor.hr/naslovnica/hbor/o-nama/>)

⁴¹ <https://www.hbor.hr/wp-content/uploads/2016/10/HBOR-Kodeks-korporativnog-upravljanja.pdf>, str. 4, <https://www.zakon.hr/z/570/Zakon-o-Hrvatskoj-banci-za-obnovu-i-razvitak>, čl. 22., st.1.

⁴² <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/2015/228%20sjednica/228%20-%204.6%20cijela.pdf>; <http://www.sabor.hr/poslovnik-hrvatskoga-sabora>

⁴³ <http://www.sabor.hr/izvjesce-odbora-za-gospodarstvo-s-rasprave-o-g0001>; <http://www.sabor.hr/izvjesce-odbora-za-financije-i-drzavni-proracu0102>; <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=39833>; <http://www.sabor.hr/izvjesce-odbora-za-financije-i-drzavni-proracu0168>

⁴⁴ Intervju s djelatnicama/icima HBOR-a, 13. srpnja 2017.

⁴⁵ <https://drive.google.com/file/d/0B78TI4CFpmQQeTIYNHlxREFjamM/view?usp=sharing>

⁴⁶ Rješenje HBOR-a temeljem zahtjeva za pristup informacijama Zelene Istre i dostavljene informacije: <https://drive.google.com/drive/folders/0B78TI4CFpmQQeTIYNHlxREFjamM/view?usp=sharing>

⁴⁷ <http://tom.pristupinfo.hr/pregledsud.php?izb=25>; <http://tom.pristupinfo.hr/pregledsud.php?izb=94>

⁴⁸ <https://www.zakon.hr/z/126/Zakon-o-pravu-na-pristup-informacijama>

⁴⁹ <http://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php?izb=434>

⁵⁰ <http://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php?izb=794>

⁵¹ <http://tom.pristupinfo.hr/odluke/1508315139-Us-II-128-17-6.docx>

⁵² https://drive.google.com/file/d/1FPIQgdUSowMzMfAnej5EX91t4B_iwXCf/view?usp=sharing

je inzistirao da dostavljeni podaci o tvrtkama i iznosima kojima ih je HBOR podržao predstavljaju bankovnu tajnu.⁵³ Peti dokument, koji sadrži agregirane podatke iz kojih se ne mogu iščitati informacije o pojedinim projektima, HBOR je već i ranije dostavio Zelenoj Istri.⁵⁴

Budući da se u dostavljenim dokumentima nisu mogle pronaći informacije o projektima, Zelena Istra je koncem 2017. zatražila od HBOR-a nadopunu informacija.⁵⁵

HBOR je početkom siječnja 2018. doista dostavio osnovne opisne informacije o projektima, ulaganjima i izvoznim dobrima. U dokumentima koji se odnose na programe osiguranja izvoza i izvozne, odnosno činidbene bankarske garancije te na program Kredit dobavljača, moguće je povezati kratke opisne informacije o projektima, odnosno ulaganjima te izvoznim robama s nazivima tvrtki i odobrenim iznosima, djelatnostima, zemljama i godinom izvoza. U dokumentu o kreditima po programu Priprema izvoza sada je naznačena i djelatnost korisnika kredita.

Nejasno je zašto je o nekim projektima vezanim uz osiguranje izvoza i bankarske garancije HBOR pružio više informacija (primjerice, precizan naziv hidroelektrane za koju su proizvedeni transformatori, poput Shiroro u Nigeriji ili Skedvi u Švedskoj), dok je u drugim slučajevima samo naveden naziv izvozne robe (na primjer, transformatori).

Također, u najnovijem dokumentu koji donosi informacije o projektima i izvoznim robama u okviru programa osiguranja izvoza ima nejasnoća. Jedna od navedenih stavki se odnosi na izvoz strojeva za razminiranje tvrtke DOK-ING 2011., gdje uz ostale podatke, umjesto naziva zemlje izvoza stoji znak “*”. Prema tom dokumentu 2011. se u Južnu Afriku, u okviru programa osiguranja izvoza, nije izvezlo ništa.⁵⁶ No, kako je već navedeno, u HBOR-ovom godišnjem izvješću za 2011., bez naznake o izvozniku, osiguranoj svoti ili tome da se zapravo radi o strojevima za razminiranje, stoji da su tijekom te godine kroz programe osiguranja izvoza podržani određeni kapitalni projekti, među kojima je i “Proizvodnja strojeva za rad u rudnicima u Južnoafričkoj Republici”.

Stoga se može zaključiti da oba dokumenta donose informacije o istome projektu, kao i da su informacije dostavljene Zelenoj Istri nejasne, odnosno nepotpune. Budući da se u dokumentima ne spominju rudnici, već samo “strojevi za razminiranje” oni očito ne sadrže sve najvažnije informacije o projektima kojima HBOR raspolaže, baš kao što cjelovite informacije nisu navedene ni u godišnjem izvješću.

Pritom HBOR u dostavljenim dokumentima i dalje inzistira da podaci predstavljaju “bankovnu tajnu sukladno Zakonu o kreditnim institucijama”.

Tek će se pokazati bi li na zahtjev za pristup informacijama HBOR danas odmah dostavio dokumente u kojima se mogu razlučiti barem kakve-takve informacije o projektima ili bi se resursi hrvatskog civilnog društva i institucija, u nastojanju da se obrani pravo na pristup informacijama o javnome novcu, ponovno morali tratiti u dugotrajnim zakonskim procedurama.

Nažalost, web stranice Povjerenice za informiranje ukazuju na to da HBOR nastavlja s netransparentnom praksom odbacivanja zahtjeva za pristup informacijama.⁵⁷ Prema tome, čini se da je HBOR spreman podići ma koliko tužbi je potrebno protiv rješenja Povjerenice kako bi osigurao da se informacije ne dostave onima koji su ih tražili, barem ne pravodobno.

Dodatno, HBOR pokušava svim sredstvima osporiti spomenutu pravomoćnu presudu Visokog upravnog suda iz 2015. U studenom 2015., jedva dva mjeseca nakon što je VUS donio presudu, HBOR je posegnuo za izvanrednim pravnim lijekom u upravnom sporu te je Državnom odvjetništvu RH podnio zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti VUS-ove presude.⁵⁸

Ironično, HBOR je protiv ove presude podnio i ustavnu tužbu, pokušavajući dokazati da su presudom prekršena prava HBOR-a, kao što su to “sigurnost i tajnost osobnih podataka”, “pravo na pristup informacijama” te pravo na to da “zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči” o pravima i obvezama HBOR-a.⁵⁹ Kako je Ustavni sud RH objasnio u svom rješenju iz ožujka 2016.⁶⁰, HBOR kao javnopravno tijelo, “čiji je osnivač Republika Hrvatska i koja je s osnivačem u obavljanju svoje djelatnosti usko organizacijski i funkcionalno povezana” nije ovlaštena podnijeti ustavnu tužbu te je ustavna tužba “ustavnopravno sredstvo zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda koja mogu biti povrijeđena pojedinačnim aktima tijela državne ili javne vlasti Republike Hrvatske”. Ustavni sud također je utvrdio da “država nije ovlaštena na podnošenje ustavne tužbe protiv odluka svojih vlastitih tijela niti je po naravi stvari moguće da joj budu povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode” te je u navedenih razloga odbacio HBOR-ovu tužbu.

⁵³ https://drive.google.com/file/d/1CU_PugashLslwqaZc_zOqVsd88li82e8/view?usp=sharing;
<https://drive.google.com/file/d/1aE347NTcYjfgQLKzVW0r8NR5aiErd1/view?usp=sharing>;
<https://drive.google.com/file/d/1PSxs228LA18AzF-mCVsqXHLX8paCtDLj/view?usp=sharing>;
<https://drive.google.com/open?id=1wUxpW5wpFt3y6aqQHjrl1iua-0a0XTIc>

⁵⁴ https://drive.google.com/open?id=1xQTCO_L4ih58hxGN62iWxnV5nbo6YcUj

⁵⁵ <https://drive.google.com/open?id=1NIR19HDCZDJszaBQV6wy6b5T64bS9LRv>

⁵⁶ <https://drive.google.com/file/d/1rizgxPTvZwPa9HrluyTn2mH4wRRrodXL/view?usp=sharing>

⁵⁷ <http://tom.pristupinfo.hr/pregledfilter1.php>

⁵⁸ U skladu s informacijama iz presude kojom Visoki upravni sud potvrđuje rješenje Povjerenice za informiranje i omogućava pristup traženim informacijama Zelenoj Istri, Vrhovni sud do 3. kolovoza 2017., još nije odlučio o HBOR-ovom zahtjevu za izvanredno preispitivanje pravomoćnosti presude VUS-a iz 2015. (<http://tom.pristupinfo.hr/odluke/1508315139-US-II-128-17-6.docx>, str. 3.) Ovo potvrđuju i najnoviji medijski napisi. (<https://www.portalnovosti.com/hbor-je-pao>)

⁵⁹ [https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/94b579567876f9cc1256965002d1bf4/c12570d30061ce54c1257f6a003262f9/\\$FILE/U-III-4018-2015.docx](https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/94b579567876f9cc1256965002d1bf4/c12570d30061ce54c1257f6a003262f9/$FILE/U-III-4018-2015.docx)

⁶⁰ Ibid.

Mehanizmi za ulaganje žalbi

Sukladno informacijama koje su predstavnici Finance & Trade Watcha i Zelene Istre dobili tijekom intervjua te tijekom naknadne komunikacije s predstavnicima HBOR-a, pri HBOR-u djeluje mehanizam za pritužbe na korupciju te postoji procedura za rješavanje tih pritužbi⁶¹. No, na stranicama HBOR-a nisu jasno vidljive informacije o nadležnostima ovoga mehanizma, niti njegov puni naziv.

Zaključak

HBOR još nije implementirao sve međunarodne preporuke o ljudskim pravima i zaštiti okoliša koje bi se trebale primijeniti na projekte koje HBOR financijski podržava. Kao što je navedeno, "Vodeća načela UN-a o poslovanju i ljudskim pravima" nisu u potpunosti primijenjena u politike HBOR-a, dok HBOR tek treba usvojiti "Smjernice OECD-a za multinacionalna poduzeća". No, čak i ako HBOR uglavnom podržava projekte malih vrijednosti, to ne bi trebao biti razlog neusvajanja smjernica za ublažavanje klimatskih promjena. Isto tako, nema razloga za HBOR-ovo neusvajanje liste projekata koji pripadaju pojedinim štetnim sektorima, a koje HBOR a priori ne bi trebao razmatrati za financiranje.

Jasan je i nedostatak transparentnosti te problem neobjavlivanja informacija koje se odnose na financirane projekte.

Na svojim web stranicama HBOR tvrdi da ulaže konstantne napore kako bi primijenio principe društvene i okolišne odgovornosti u sve poslovne procese HBOR-a⁶². No, kako je objašnjeno tijekom intervjua s predstavnicima civilnog društva, financijska podrška za proizvode kao što su transformatori za energetska postrojenja, koji "sami po sebi ne čine okolišnu štetu", prihvatljiva je HBOR-u.⁶³ Osim toga, odluku o financiranju izvoza proizvoda poput transformatora, HBOR donosi bez dodatne analize cjelokupnog projekta u okviru kojeg će transformatori biti ugrađeni. Konačno, uz najnovije dokumente, HBOR je dostavio Zelenoj Istri i dopis u kojem stoji da "HBOR nema u svojoj ingerenciji nadzor nad okolišnim i društvenim učincima u zemljama izvoza" te da "su ta pitanja u nadležnosti samih zemalja izvoza"⁶⁴.

Ukoliko HBOR ima ozbiljne namjere vezano za svoju društvenu i okolišnu odgovornost, trebao bi razmatrati širi kontekst financiranja izvoza pojedinih proizvoda kako bi osigurao da projekti u okviru kojih se koriste hrvatski izvozni proizvodi neće rezultirati neželjenim negativnim učincima.

Više informacija:

Dunja Mickov

dunja.mickov@zelena-istra.hr

Pippa Gallop

pippa.gallop@bankwatch.org

Zelena Istra je neprofitna udruga građana za zaštitu okoliša, prirode i društvenu pravdu, koja sudjeluje u izgradnji demokratskog, solidarnog i okolišno održivog društva.

www.zelena-istra.hr

Misija CEE Bankwatch Networka je spriječiti financiranje okolišno ili društveno štetnih projektata putem međunarodnih razvojnih fondova te promovirati alternativna rješenja i sudjelovanje javnosti u donošenju odluka.

www.bankwatch.org

⁶¹ <https://www.hbor.hr/naslovnica/hbor/prijava-nepravilnosti-prijava-re-sumnje-korupciju/>

⁶² <https://www.hbor.hr/wp-content/uploads/2016/11/Corporate-governance-code-of-HBOR-2013.pdf>, str. 12.

⁶³ Intervju s djelatnicama/icima HBOR-a, 13. srpnja 2017.

⁶⁴ https://drive.google.com/file/d/1zz_sQXE8UUVn4Uto94qlr4wDhkHHzRr-/view?usp=sharing



Ovaj brifing izrađen je uz financijsku potporu Europske unije, Ureda za udruge Vlade RH i Istarske županije. Sadržaj ovog brifinga isključiva je odgovornost Zelene Istre i ne može se ni pod kojim okolnostima smatrati da odražava stajališta Europske unije, Ureda za udruge Vlade RH i Istarske županije.