

A magnifying glass with a black handle is positioned over a collage of Euro banknotes. The lens of the magnifying glass is focused on a white circular area containing text. The background consists of various Euro banknotes, including a 10 Euro note (blue), a 5 Euro note (green), and a 20 Euro note (red). The text inside the magnifying glass is as follows:

**ZA BOLJ TRAJNOSTNO,
TRANSPARENTNO IN
ODGOVORNO BANKO EU**

Pridobljena spoznanja in izzivi za
Evropsko investicijsko banko

KAZALO

UVOD	1
IZKUŠNJE, PRIDOBLENE V DESETLETJU SPREMLJANJA POSLOVANJA EIB	2
EIB kot voditeljica na področju podnebnih sprememb? Razdrobljen, pomanjkljiv in neuskladen pristop	2
Človekove pravice: »mrtvi kot« za EIB	3
Trenutno pomanjkanje transparentnosti	5
Skrb vzbujajoča podpora klientom in projektom, ki izkoriščajo davčne oaze	8
Neprepičljiv pristop »ničelne tolerance do goljufij in korupcije«	10
NASLEDNJI KORAKI - PRIPOROČILA ZA REŠEVANJE OBSTOJEČIH TEŽAV	14
Prenehati z lažno prijaznostjo do okolja ter postati pravi vodja na področju podnebnih sprememb	14
Spoštovanje človekovih pravic kot prednostna naloga	15
Konkretni koraki za bolj transparentno banko EU	17
Boj proti davčnim utajam in izogibanju davkov kot prednostna naloga	19
Strogi ukrepi proti goljufijam kot prednostna naloga	19
Evropski parlament	20
Evropska komisija	20
Evropski varuh človekovih pravic	21
Okrepitev nadzora Evropskega računskega sodišča nad EIB	21
Kakšno vlogo naj imajo države članice?	22

UVOD



Evropska investicijska banka (EIB), banka Evropske unije, je po obsegu posojil največji večstranski posojilodajalec na svetu. Leta 2016 je posojilna sposobnost EIB dosegla rekordno raven: investicije skupine EIB so znova presegle 80 milijard EUR. Vzroka za tako okrepljeno makroekonomsko vlogo sta dve povečanju kapitala po zadnji finančni krizi ter nedavno oblikovanje Investicijskega načrta za Evropo, pri katerem EIB z implementacijo Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSI) igra ključno vlogo. In kljub negotovostim glede posledic Brexita bo EIB v prihodnjih letih gotovo ostala ključna institucija in investitor po vsej Evropi.

Čeprav je primarno območje delovanja EIB Evropa, pa je banka dejavna tudi izven EU, kjer vlaga v projekte, katerih cilj je spodbujanje trajnostne in vključujoče rasti v podporo ciljem zunanje politike EU. Posojila EIB izven EU predstavljajo okoli 10 odstotkov njenega celotnega obsega posojil, banka pa velja za pomemben instrument za podpiranje politik EU in oblikovanje okvira za razvojno sodelovanje. To je na primer razvidno iz načrtovanega povečanja garancij za EIB s strani Evropske unije za bančne dejavnosti izven Evrope, v okviru t. i. »mandata EIB za zunanja posojila«. Razširitev mandata EIB je povezana tudi s preusmeritvijo dejavnosti banke v okviru nove Pobude za ekonomsko odpornost, ki je namenjena državam v sosesčini EU in na Zahodnem Balkanu.

Zaradi naraščajočega vpliva EIB je postala izvedba temeljnih reform te institucije še toliko bolj pomembna, da bo lahko banka v največji možni meri služila interesom Evrope in njenih državljanov. Za identificiranje področij, na katerih so potrebne spremembe, je potrebno opraviti analizo poslovanja EIB tako v Evropi kot izven nje.

V tej publikaciji želimo osvetliti nekatera odprta vprašanja, ki zadevajo poslovanje EIB, predvsem vprašanja transparentnosti, odgovornosti in davčne pravičnosti. Na drugi strani pa je cilj publikacije tudi izpostaviti vprašanja poslanstva javnega interesa te institucije, ki je financirana z javnimi sredstvi držav članic EU. V zadnjem delu publikacije je naveden sklop priporočil za preoblikovanje EIB v bolj trajnostno, transparentno in odgovorno institucijo.

Publikacija je nastala na osnovi več publikacij: *Reclaiming Public Banks* (»Povrnitev javnih bank«),¹ *Towards a Reinforced Accountability Architecture for the European Investment Bank* (»Za okrepljeno strukturo odgovornosti Evropske investicijske banke«),² *The Dark Side of EIB Funds* (»Temna plat sredstev EIB«),³ *Going Abroad: A critique of the European Investment Bank's External Lending Mandate* (»Pot v tujino: kritika mandata EIB za zunanja posojila«)⁴ in *Corrupt but Legal* (»Koruptivno, a zakonito«).⁵ Če ni drugače navedeno, se besedilo sklicuje na našete publikacije. Ugotovitve in priporočila naštetih publikacij so v nekoliko okrnjenem obsegu, vendar pa s polno sporočilnostjo zbrana v pričujoči publikaciji, ki tako odpira razmislek o poslanstvu in delovanju »hišne banke« EU.

¹ <http://www.counter-balance.org/reclaiming-public-banks-2>

² <http://www.counter-balance.org/new-report-towards-a-reinforced-accountability-architecture-for-the-european-investment-bank>

³ http://www.counter-balance.org/wp-content/uploads/2016/09/The-dark-side-of-EIB-funds_report.pdf

⁴ http://www.counter-balance.org/wp-content/uploads/2016/11/Going-Abroad_2016_web.pdf

⁵ http://www.counter-balance.org/wp-content/uploads/2016/12/Corrupt-but-Legal_9Dec.pdf

IZKUŠNJE, PRIDOBLENE V DESETLETJU SPREMLJANJA POSLOVANJA EIB



EIB s svojim delovanjem igra pomembno vlogo pri razvoju, tako znotraj EU, kot tudi izven njenih meja. Ne da bi ji želeli odrejati to vlogo pa je vseeno potrebno opozoriti, da obstajajo številna odprta vprašanja, sploh na področju transparentnosti in skladnosti z evropsko zakonodajo, politikami in pravili. Poglavlje zato predstavlja nekatere ključne odprte izzive pri delovanju in upravljanju EIB, na katere poskuša odgovoriti zadnji del publikacije.



Potrebni so višji okoljski in socialni standardi ter dolžna skrbnost

EIB kot voditeljica na področju podnebnih sprememb? Razdrobljen, pomanjkljiv in neusklajen pristop

V zadnjih letih je EIB svoj posojilni portfelj počasi premikala v smer obnovljivih virov energije. Leta 2013 je banka sprejela ključno odločitev, da znatno omeji posojila sektorju premogovništva ter prepozna ključno vlogo, ki bi jo morala imeti pri doseganju podnebnih ciljev EU za leto 2020.

Vendar pa glede celotnega energetskega portfelja EIB še vedno obstajajo resni pomisleki: potenciali na področju energetske učinkovitosti še vedno ostajajo v veliki meri neizkoriščeni, posojila sektorju fosilnih goriv – še posebej plinski infrastrukturi velikega obsega kot delu energetskih projektov skupnega evropskega interesa – se še vedno povečujejo, prav tako pa so še vedno ogromna tudi regionalna neravnovesja v posojilih za projekte obnovljivih virov. Na teh področjih še vedno obstajajo resnične priložnosti za EIB, da ubere naprednejšo, odgovorno in okolju prijazno smer.

V obdobju po podpisu pariškega podnebnega sporazuma mora EIB iz svojega portfelja postopno odstraniti posojila industriji fosilnih goriv. To je mogoče narediti z okrepitevijo standardov emisijskih vrednosti ter z namenitvijo posebne pozornosti projektom plinske infrastrukture, še posebej z vidika zmanjševanja povpraševanja po zemeljskem plinu v Evropi in hkratnega pojavljanja velikopoteznih načrtov za gradnjo novih plinovodov in terminalov za utekočinjen zemeljski plin, kar za EIB predstavlja tveganje financiranja nasedlih investicij. Poročilo *More security, lower cost: A smarter approach to gas infrastructure in Europe* (»Več varnosti, manj stroškov: Pametnejši pristop k plinski infrastrukturi v Evropi«), ki sta ga pripravila organizacija E3G in Evropska fundacija za podnebnje, v zvezi s tem kaže, da je trenutna plinska infrastruktura zelo odporna na šoke, pri čemer bi bile morda potrebne le omejene investicije v jugovzhodni Evropi. V poročilu je poudarjena tudi potreba po postopni opustitvi javnega financiranja plinske infrastrukture v Evropi, saj bodo dodatne naložbe v plinsko infrastrukturo po letu 2050 nepotrebne.

Mednarodna mreža CEE Bankwatch Network je maja 2017 objavila analizo podnebnih ukrepov EIB.⁶ Poglavitna ugotovitev analize je, da neenakomerna strategija naložb v 28 državah članicah predstavlja grožnjo, da EU ne bo izpolnila svojih podnebnih ciljev, določenih s pariškim podnebnim sporazumom. Posojila EIB na področju podnebnih ukrepov so se v letu 2016 sicer zvišala na skupno vrednost 17,5 milijard EUR. Toda v kar 12 državah članicah je bilo za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov ter lajšanje prilagajanja na posledice podnebnih sprememb namenjenih manj kot 10 odstotkov posojil EIB. Gre večinoma za »kohezijske države«, kjer je BDP nižji od povprečja EU in kjer bi bila zato potrebna večja vlaganja v podnebne ukrepe. Kljub temu pa poročilo ugotavlja, da je pretežen del posojil EIB za podnebne ukrepe dodeljen gospodarsko bolj razvitim državam EU.

Poročilo tudi prikaže, kako Evropskemu skladu za strateške naložbe (EFSI) ni uspelo doseči 25 odstotnega praga za podnebne ukrepe, ki ga je postavila EIB, saj je za projekte, ki prispevajo k blažitvi podnebnih sprememb in prilagajanju nanje, v letu 2016 namenil le 2,5 milijarde EUR. Tudi tukaj so krajšo potegnile »kohezijske države«, kjer je bilo podnebno financiranje EFSI manjše od 10 odstotkov celotnih skupnih posojil. Na drugi strani je bila 70 odstotkov denarja, namenjenega projektom obnovljivih virov energije, deležna ena sama država – Belgija – medtem ko je bilo na področju energetske učinkovitosti kar 80 odstotkov sredstev razdeljenih Franciji, Finski in Nemčiji.

Človekove pravice: »mrtvi kot« za EIB

Organizacija Global Witness v svojem poročilu *On dangerous ground* (»Na tankem ledu«)⁷ ugotavlja, da je bilo leto 2015 najhujše leto v zgodovini za zaščitnike zemlje in okolja, saj jih je bilo v 16 državah skupaj ubitih kar 185, pri čemer se je 171 umorov zgodilo v državah, ki so upravičene do posojil EIB. Takšno ozračje nasilja, ustrahovanja in omejevanja delovanja civilne družbe bistveno povečuje tveganje, da bodo dejavnosti, ki jih financira EIB, prispevale k kršitvam človekovih pravic ali jih še povečale, če jih ne bo spremljal skrben pregled tega področja.

EIB v okviru svojega mandata za zunanja posojila deluje v številnih regijah, kjer je področju človekovih pravic potrebno nameniti posebno pozornost. Po indeksu demokracije, ki ga je za leto 2015 sestavil analitični oddelek založniške skupine The Economist, Economist Intelligence Unit, samo dve izmed 68 držav, ki so v okviru mandata za zunanja posojila upravičene do posojil, veljata za »popolni demokraciji«, še 25 pa jih velja za »pomanjkljive demokracije«.⁸

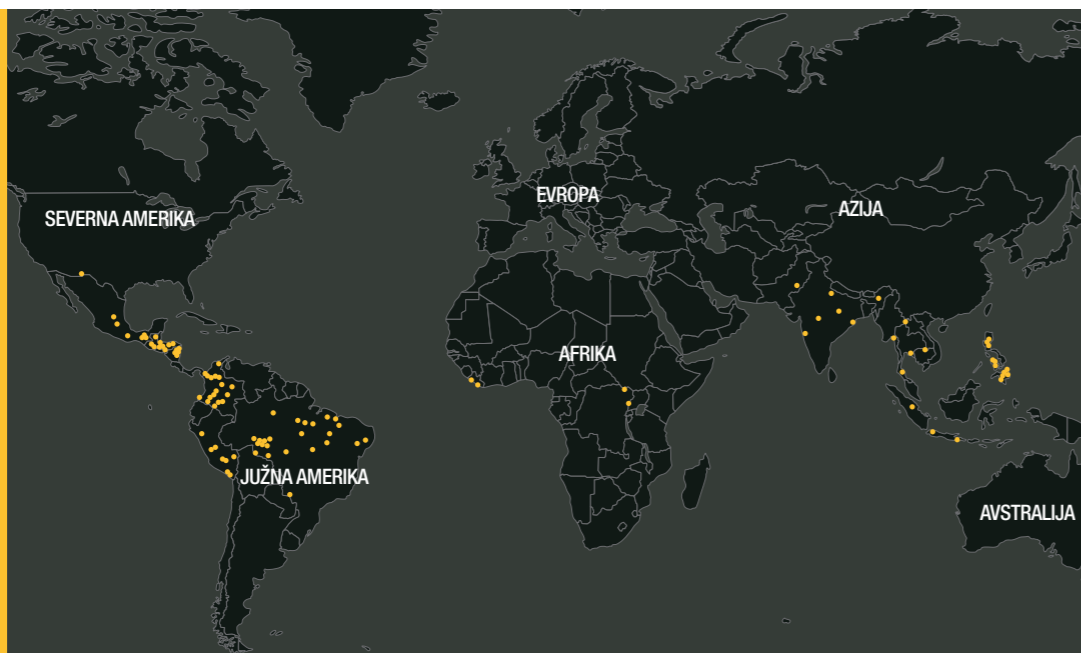
V skladu z Izjavo EIB o okoljskih in socialnih načelih in standardih banka omejuje financiranje tako imenovanih tretjih držav na projekte, ki spoštujejo človekove pravice in so v skladu s socialnimi standardi EIB, ki temeljijo na načelih Listine EU o temeljnih pravicah in na mednarodnih dobrih praksah. Prav tako se banka pri presojanju socialnih vidikov projektov zavezuje k pristopu, ki temelji na človekovih pravicah, kar je opredeljeno kot vključevanje načel prava človekovih pravic v prakso EIB. Vendar pa je realnost doseganja delovanja EIB na tem področju precej drugačna.

⁶ <https://bankwatch.org/sites/default/files/Briefing-EIB-climateaction-May2017.pdf>

⁷ »On Dangerous Ground«, Global Witness, junij 2016. Dostopno prek: <https://www.globalwitness.org/en/reports/dangerous-ground/?gclid=CLrJ3-SF480CFUZbghodNDAAWQ>.

⁸ www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2015

Organizacija Global Witness v svojem poročilu On dangerous ground («Na tankem ledu») ugotavlja, da je bilo leto 2015 najhujše leto v zgodovini za zaščitnike zemlje in okolja, saj jih je bilo v 16 državah skupaj ubitih kar 185, pri čemer se je 171 umorov zgodilo v državah, ki so upravičene do posojil EIB. Takšno ozračje nasilja, ustrahovanja in omejevanja delovanja civilne družbe bistveno povečuje tveganje, da bodo dejavnosti, ki jih financira EIB, prispevale k kršitvam človekovih pravic ali jih še povečale, če jih ne bo spremljal skrben pregled na tem področju.



Kritično analizo pristopa EIB do vprašanj človekovih pravic ponuja študija, ki sta jo leta 2012 pripravila dva belgijska akademika.⁹ V študiji je poudarjena potreba po celoviti politiki človekovih pravic v banki: »Načela, standardi in operativne politike EIB ne predstavljajo trdnega vsebinskega okvira odgovornosti, ki bi vseboval jasne standarde delovanja, k uveljavljanju katerih bi se zavezala EIB v povezavi z vsemi projekti, ki jih financira. Namesto tega so videti kot okviren seznam potencialno pomembnih elementov, ki jih bo EIB upoštevala pri sprejemanju finančnih odločitev. Vidiki človekovih pravic so slabo vključeni v procese ocenjevanja in spremljanja EIB, saj ocene učinkov na človekove pravice niso vključene v prakso. Verodostojna politika EIB na področju človekovih pravic bi na drugi strani lahko pomembno vplivala na spremembe, npr. na področju človekovih pravic v poslovnem svetu.«

EIB je banka EU, ki jo usmerjajo politike EU pod nadzorom Evropske komisije in Sveta. Toda vse to ne pomeni, da EIB ni sama odgovorna za resno ocenjevanje položaja na področju človekovih pravic. V tem pogledu je celo še bolj zavezana k temu, da zagotovi, da bo njen lasten proces ocenjevanja pri vseh potencialnih financiranih projektih vključeval skrben pregled področja človekovih pravic.

Orodja za ocenjevanje na ravni projektov glede skladnosti s podeljenimi mandati ter z lastnimi socialnimi in okoljskimi načeli in standardi vsebuje Priročnik okoljskih in socialnih praks EIB.¹⁰ Vendar pa ni znano, kako EIB preverja spoštovanje teh načel in standardov ter na kakšen način lahko vpliva na prakse svojih klientov. Okoljski in družbeni podatkovni listi, ki povzemajo proces ocenjevanja na področju okoljskih in socialnih učinkov projektov, so v socialnem delu omejeni na udeležbo javnosti in postopke ponovne naselitve, kjer je to smiselno, kar kaže na ozko področje uporabnosti procesa ocenjevanja projektov. Podatkovni listi ne vsebujejo pregleda širših socialnih učinkov projekta, kot so npr. vprašanja enakosti spolov, zmanjševanja revščine in človekovih pravic. Orodja za zagotavljanje pravic prizadetih ljudi ne zagotavljajo ustreznega ocenjevanja – niti kar zadeva obseg relevantnih človekovih pravic, ki jih je potrebno upoštevati, niti v zvezi s vrstami prizadetih skupin ljudi.

Pri obravnavanju vprašanja ozaveščanja priročnik takole opiše pristop EIB do vključevanja deležnikov: »Vključevanje deležnikov, vključno z razkrivanjem in širjenjem informacij, bo načrtovano in izvedeno v skladu z načeli predhodnega, informiranega in svobodnega vključevanja ter obveščene sodelovanja, s ciljem pridobivanja širše podpore [...] za projektne aktivnosti s strani prizadetih skupnosti.« Če je sodelovanje lokalnih skupnosti v procesu odločanja o projektu v resnici omejeno zgolj na prepričevanje teh skupnosti, da investicijo

podprejo – kar lahko vodi do preproste korupcije – potem je to v popolnem nasprotju s konceptom trajnostnega razvoja.

Okoljsko in socialno ocenjevanje EIB je pri razumevanju vplivov na človekove pravice omejeno na vprašanja ponovnega naseljevanja in lajšanja posledic za lokalne skupnosti (pravica do premoženja, ustreznega stanovanja, življenjskega standarda in hrane), vpliva na ranljive skupine (pravica do nediskriminacije, do enakosti pred zakonom, do kulturne, verske in jezikovne raznolikosti, do enakosti spolov, pravice otrok, pravice starejših ter vključevanje invalidnih oseb), delovnih standardov (pravice delavcev) ter na vključevanje zainteresiranih strani (dostop do informacij in pravnega varstva). Priročnik ne vsebuje podrobnih postopkov za presojo vplivov na vse ostale temeljne človekove pravice, tako tistih neposredno (zaposleni delavci, lokalne skupnosti, ponovno naseljene skupine, upravičence v okviru projektov) kot posredno (družba v državi, kjer se izvaja projekt) povezanih s projektom, kot so npr. pravica do pravnega varstva in poštenega sojenja, svoboda govora, zaščita pred mučenjem in samovoljnim pridržanjem, pravica do prostega gibanja, pa tudi temeljni pravici do življenja in svobode. Obstoječ skrben pregled EIB ne povezuje socialnega položaja v določeni državi s stanjem na področju človekovih pravic in ne ocenjuje ustreznosti potencialnih tveganj za kršitve človekovih pravic v povezavi z realizacijo projekta. Poleg tega ne predvideva ustreznih ukrepov za zmanjšanje teh tveganj ali ustreznih klavzul v finančnih pogodbah.

A tudi obstoječi šibek okvir EIB za vključevanje področja človekovih pravic v projektne cikel bi se lahko izvajal bolj učinkovito. Trenutno vodstvo banke v zvezi s tem ni sprejelo praktično nikakršnih javnih zavez in je tako ponovno izkazalo pomanjkanje politične volje za soočenje s tem izzivom. To dokazuje tudi primanjkljaj potrebnega osebja pri Okoljskem in socialnem uradu EIB – službi, pristojni za skrben pregled področja človekovih pravic – ki predstavlja resno oviro pri izvajanju dolžne skrbnosti na tem področju.

Vrsta problemov na področjih systemske transparentnosti in odgovornosti – v iskanju pozabljenega javnega interesa



Kljub naraščajoči makroekonomski vlogi EIB v zadnjem desetletju ter politični moči, ki jo je v zadnjem času banka pridobila, se je struktura upravljanja EIB od Rimske pogodbe dalje le malo spremenila. Tako na primer aktivnosti upravnih organov banke še vedno večinoma potekajo za zaprtimi vrati. V nadaljevanju so opisani nekateri izzivi na področju transparentnosti in odgovornosti, s katerimi se trenutno sooča EIB.

Trenutno pomanjkanje transparentnosti

Prepričani smo, da obstaja še precej manevrskega prostora za izboljšanje transparentnosti v procesih odločanja in na področju projektov, ki jih podpira EIB. Banka se mora odreči kulturi tajnosti ter postati bolj odprta in transparentna institucija, zlasti v obdobju, ko dobiva dodatne pristojnosti na evropski ravni, vključno z upravljanem proračuna EU.

Nevladne organizacije so na primer izrazile zaskrbljenost glede politike transparentnosti EIB, ki je bila omiljena po spornem posvetovalnem procesu leta 2015. Pri Evropskem varuhu človekovih pravic je bila vložena tožba, ki izpodbija zakonitost te politike ter njeno skladnost z zakonodajo EU in ostalimi standardi banke. Zadevo trenutno obravnavajo pristojne službe pri Ombudsmanu.¹¹

⁹ *A responsible lender? The European Investment Bank's Environmental, Social and Human Rights Accountability*. Nicolas Hachez in Jan Wouters, julij 2012.

¹⁰ *EIB Environmental and Social Handbook*, str. 6.

¹¹ <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/ombudsman-launches-investigation-against-eib>

Transparentnost na ravni projektov

Kljub pomanjkljivostim trenutne politike transparentnosti pa bi lahko EIB na projektni ravni razkrila več informacij javnega interesa. Banka npr. trenutno ne razkriva sistematično vmesnih ali končnih ocenjevalnih poročil o projektih, ki jih financira, ter ne objavlja svojih predhodnih ocenjevalnih listov, ki jih ima za vse svoje dejavnosti (tako imenovanih obrazcev REM oziroma 3PA). Do takšnih dokumentov je mogoče dostopati samo na podlagi dolgotrajnega postopka zahteve za informacije, in še to le v prečiščeni različici. Na ta način je javnosti onemogočeno pridobivanje relevantnih informacij o rezultatih in učinkih posameznih projektov, ki jih financira EIB, čeprav je razkritje obrazcev 3PA in REM aprila 2017 zahteval tudi Evropski parlament.

Nadalje banka ne razkriva sistematično poročil o zaključku projektov (angl. *Completion Reports*) za svoje poslovanje izven Evrope. Do sedaj je bilo v okviru letnih poročil EIB o poslovanju banke izven Evrope izdanih le nekaj primerov poročil o zaključku. Slednja bi morali postaviti tudi na spletni strani projektov na spletni strani EIB.

Na ravni projektov je trenutno še vedno nemogoče dostopati tudi do prečiščenih različic pogodb med EIB in njenimi klienti, četudi te vsebujejo denar davkoplačevalcev.

- **Transparentnost izvajanja in spremljanja projektov:** Čeprav bi morala banka od predlagateljev projektov zahtevati, da med izvajanjem in vse do zaključka projektov temeljito spremljajo (med drugim) ekonomske, razvojne, socialne, ekonomske vplive ter vplive na človekove pravice, tovrstne informacije niso javno dostopne. Javnosti niso dostopne informacije o načinu izvajanja projektov, ki jih financira EIB, vključno z okoljskimi in družbenimi obveznostmi predlagateljev projektov. Spletne strani projektov niso redno osveževane in ne omogočajo vpogleda v status projektov (npr. »v izvajanju«, »dokončan«). Dober zgled pri izboljšavah na tem področju je lahko Svetovna banka, ki redno objavlja informacije glede faze izvedbe projektov, ocene izvajanja projektov ter poročila o spremljanju projektov.
- **Prepoznavnost EIB za lokalne deležnike projektov:** Naslednji vidik, ki si zasluži, da bi mu EIB namenila več pozornosti, je prepoznavnost banke v državah prejemnicah, zlasti preglednost financiranja specifičnih projektov. To težavo je že navedlo Računsko sodišče v svojem poročilu o dodani vrednosti Sklada za spodbujanje naložb v AKP¹² ter Diagnostičnem poročilu PwC za mandat EIB za zunanja posojila 2014–2020.¹³ To področje je še posebej pomembno za zagotavljanje tega, da lahko ljudje, na katere projekti vplivajo, učinkovito uveljavljajo svoje pravice, kot jih določajo okoljska in socialna načela in standardi EIB, pa tudi cilji za zunanje delovanje EU na visoki ravni, vključno s pravico do pritožbe pri uradu za pritožbe EIB in pri Evropskem varuhu človekovih pravic. V tem pogledu je vprašanje prepoznavnosti EIB tudi vprašanje njene odgovornosti.

Črna skrinjica finančnih posrednikov

- Velik problem glede transparentnosti se pojavlja zlasti na področju investicij EIB prek skladov zasebnega kapitala, saj banka v takšnih primerih ne daje praktično nobenih informacij o tem, kje končajo posojila. Pri večini posojil, ki so bila pregledana v okviru poročila *The dark side of EIB funds* (»Temna plat sredstev EIB«), so bile pogosto objavljene le omejene informacije, pri šestih izmed njih pa je bilo nemogoče najti kakršne koli informacije o končnih prejemnikih sredstev. Strukturno pomanjkanje transparentnosti je očitno v celotnem postopku ocenjevanja in odobritve pri investicijskih skladih, na področju dodeljevanja sredstev finančnim upravičencem, pa tudi na področju skrbnega pregleda (oziroma pomanjkanja slednjega), kar zadeva končne prejemnike sredstev.

Poleg naštetega EIB tudi strogo ščiti poslovne tajnosti svojih strank, posledično pa tudi interese strank, da zaščitijo končne upravičence posojil ali lastniškega kapitala. Zdi se, da v tem okviru splošne poslovne zaupnosti EIB nima interesa, da bi posrednike spodbujala k razkrivanju vsaj določenih informacij glede njihovega financiranja tretjih oseb. Takšno rigidno stališče banke torej na račun ščitenja poslovne tajnosti zanemarija ogromen interes javnosti za informacije o tem, kako so uporabljena evropska javna sredstva. Dokument o interni

politiki transparentnosti EIB je oblikovan tako, da vključuje zavrnitev razkrivanja informacij. Člen 5.13 na primer zgolj spodbuja posrednike, da javno objavijo informacije glede njihovega razmera z EIB.¹⁴

- EIB razkriva informacije o posojilih posrednikom v svojih letnih poročilih (statističnih in finančnih) ter v poročilih o rezultatih posojil izven EU. Vendar pa so v obeh primerih javno dostopni le agregirani podatki, poleg tega pa ta poročila razen v nekaj izbranih primerih vsebujejo le zelo splošne informacije o številu podprtih malih in srednjih podjetij ter predvidenem številu ustvarjenih delovnih mest – brez kakršne koli informacije o kakovosti in trajnosti teh domnevnih delovnih mest. Poleg tega EIB ne daje nikakršnih informacij o tem, ali imajo investicijski skladi, ki jih banka podpira, v skladu s standardi EU kakršne koli sposobnosti in zmožnosti upravljanja okoljskih in socialnih vplivov in tveganj, ki izhajajo iz njihovega delovanja. Informacije o končnih projektih, ki jih financirajo posredniki, niso na voljo niti na agregatni ravni.

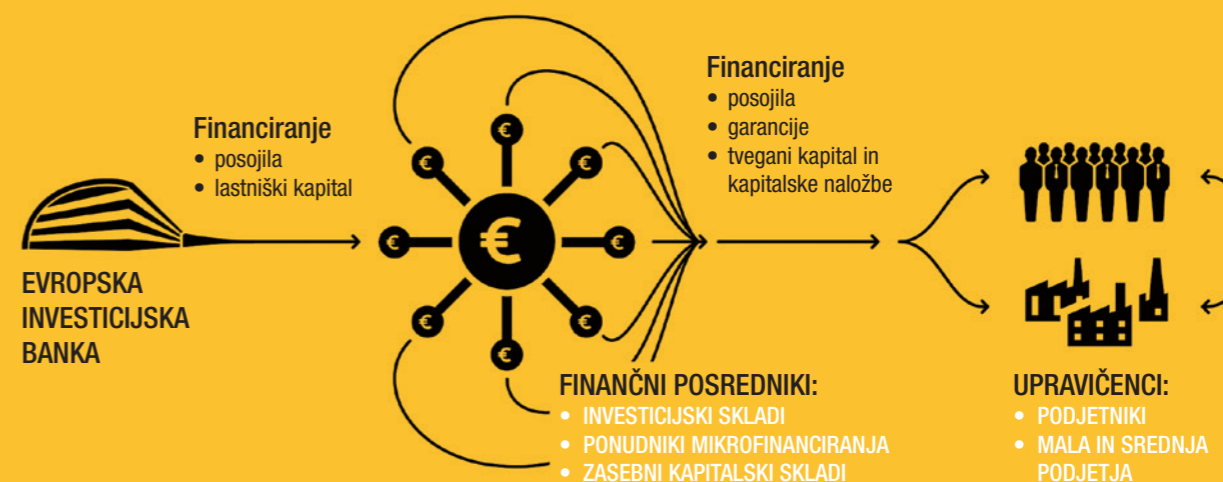
Zaradi takšne situacije je velik del posojilne dejavnosti EIB izvzet iz pravih standardov transparentnosti, prav tako pa ni mogoče zagotoviti nobene odgovornosti glede načinov porabe velikega dela posojil ter glede izvedbe projektov. Tisti, katerim je EIB odgovorna – torej druge institucije in običajni državljani EU – zato nimajo pregleda nad resničnimi okoljskimi, socialnimi in razvojnimi posledicami bančne dejavnosti. Ljudem, na katere vplivajo projekti, financirani s strani finančnih posrednikov, takšen pristop poleg tega onemogoča uveljavljanje pravice do pritožbe pri uradu za pritožbe EIB in pri Evropskem varuhu človekovih pravic.

Skladi zasebnega kapitala – izven odgovornosti

Financiranje EIB prek tako imenovanih finančnih posrednikov, zlasti prek skladov zasebnega kapitala, je področje, ki zahteva podroben nadzor. Tukaj ne gre za neposredno, ampak za posredno finančno pomoč: sredstev EIB je deležen upravljalca sklada v zasebnem sektorju, ki potem investira naprej v svojem imenu. Te posredniške operacije lahko potekajo na dva načina:

1. EIB izplača velika posojila zasebnim bankam, ki jih slednje posredujejo (posodijo) naprej v manjših obrokih posojil končnim prejemnikom, ki jih večinoma sestavljajo mala in srednja podjetja.
2. EIB svoje investicijske dejavnosti izvaja tudi prek finančnih posrednikov z investicijami in skladi zasebnega kapitala.

Kaj so finančni posredniki?



¹² »The ACP Investment Facility: does it provide added value?«, Evropsko računsko sodišče, 2015.
¹³ »Evaluation of the External Lending Mandate 2014–2020, Diagnosis report«, PwC, maj 2016

¹⁴ <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/eib-group-transparency-policy.htm>

Od leta 1996 je Evropski investicijski sklad EIB samo v Veliki Britaniji podprl 144 skladov zasebnega kapitala.¹ V skupnem obsegu 462 milijonov EUR je investiral je tudi v 30 aktivnih skladov zasebnega kapitala, ki investirajo v afriških, karibskih in pacifiških regijah,² ter v dodatnih 32 skladov, ki izvajajo naložbe v Egiptu, Jordaniji, Maroku in drugih državah, ki mejijo na južno obalo Sredozemlja. Leta 2015 je bilo malim in srednje velikim podjetjem prek posredniških dejavnosti posojenih 24,8 milijonov EUR. Izven Evrope so posredna posojila znašala okoli 40 odstotkov vseh dejavnosti EIB.

Uporaba finančnih posrednikov prinaša številne izzive, ki lahko ogrozijo pozitiven razvoj in ki jih EIB do sedaj še ni ustrezno obravnavala.

Resničen izziv transparentnosti Glavna kritika, ki jo ob številnih priložnostih izrekajo civilna družba, Evropski parlament in akademiki, je pomanjkanje preglednosti, povezano s tovrstnimi posojili (glej predhodna poglavja).

Nezadostna raven dolžne skrbnosti Z delnim posredovanjem posojil zunanjim posojilodajalcem (*t. i. outsourcing*) EIB na te posojilodajalce prenaša tudi del svojih odgovornosti. Pri zanašanju na tretje osebe na področju izvajanja skrbnih pregledov gre za nevaren trend, ki lahko resno ogrozi kakovost in potencialne pozitivne učinke posojil. Dodatno težavo pri tem predstavlja narava finančnih posrednikov, s katerimi sodeluje EIB. Gre večinoma za zahodne komercialne banke, ki imajo le malo ali sploh nič interesa za razvoj ter pogosto delujejo iz davčnih oaz. Takšni posredniki so deležni dela koristi od posojil, in v tem pogledu EIB aktivno krepki del finančnega sektorja, ki ni prilagojen potrebam lokalnih gospodarstev.

Veliko investicijskih skladov se nahaja v davčnih oazah in jurisdikcijah, kjer velja davčna tajnost V obdobju 2011–2015 je EIB investirala 470 milijonov EUR v naložbene sklade, ki so imeli sedež v jurisdikcijah z davčno tajnostjo. Po ugotovitvah indeksa tajnosti (*Financial Secrecy Index*) je 67 % skupnega obsega dejavnosti EIB na področju zasebnega kapitala odpadlo na kliente iz največjih 30 jurisdikcijah, kjer velja davčna tajnost. Država, kjer ima sedež največ takšnih investicijskih skladov, je Mauritius.

Skladi zasebnega kapitala so črna luknja razvoja Potrebno je še pojasniti, zakaj bi EIB – javna ustanova, ki izvaja razvojne projekte EU, ter obenem izrecno nepridobitna organizacija – sploh investirala v sklade, ki nimajo niti znanja niti interesa za razvojno področje in katerih glavni cilj so kratkoročni dobički. Razvojna institucija ima razvojne cilje, ki bi morali imeti prednost pred katerimi koli drugimi finančnimi cilji. Razvojni cilji in finančni donosi so pogosto nezdržljivi, še posebej v primerih skladov zasebnega kapitala, ki kratkoročno in srednjeročno stremijo k dvomestnim stopnjam donosa – poglavitnemu cilju tovrstnih skladov.

Banka EIB do sedaj – razen organizacije promocijskih in informativnih delavnic za deležnike – ni začela še nobenega postopka za spremembo svojega pristopa na tem področju.

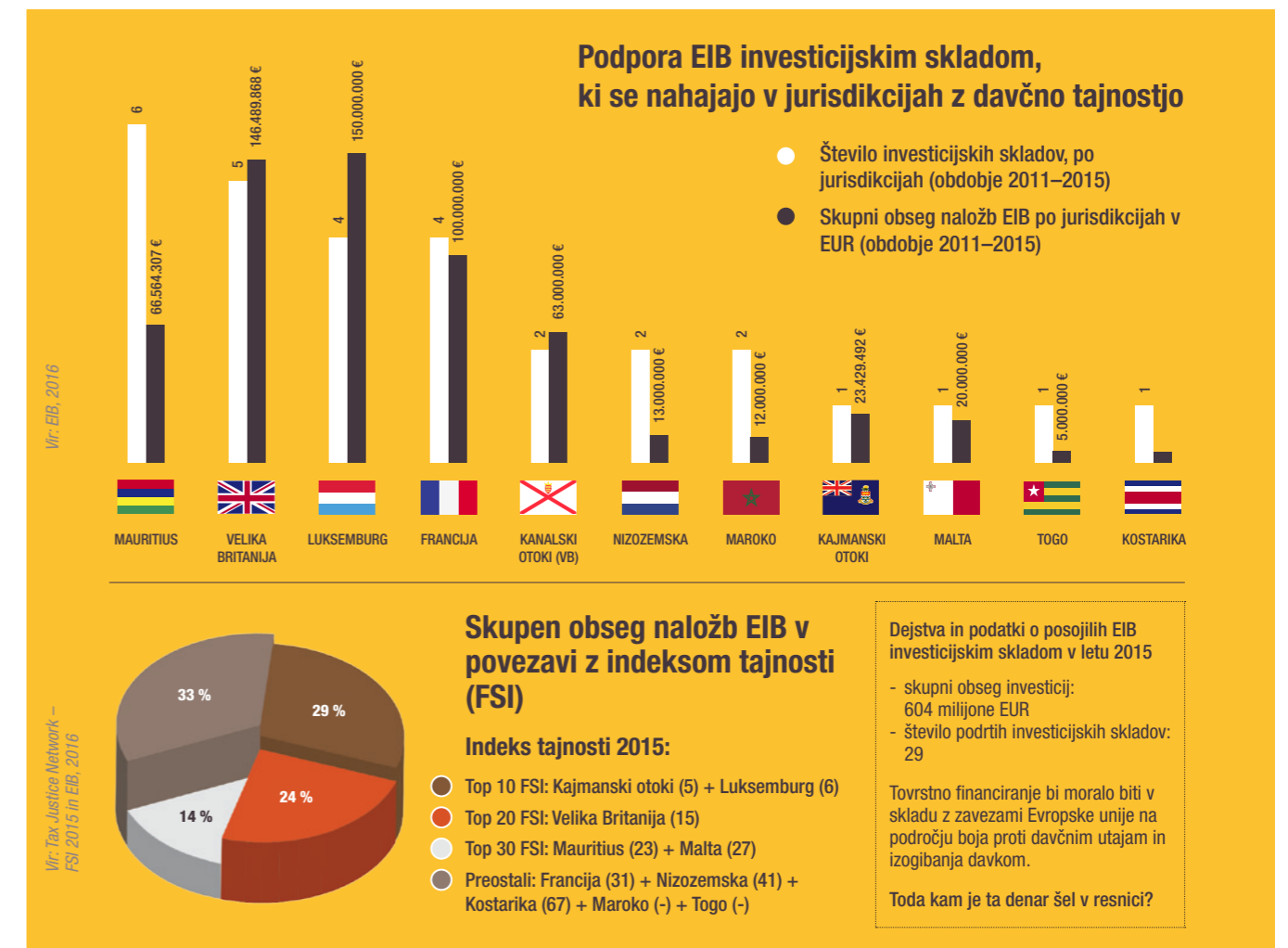
Skrb vzbujajoča podpora klientom in projektom, ki izkoriščajo davčne oaze

Leta 2009 je EIB postala prva mednarodna finančna ustanova, ki je sprejela pravila, ki se eksplicitno nanašajo na problematiko *t. i.* offshore finančnih središč, ki so jih takrat poimenovali nesodelujoče jurisdikcije oz. NCJ. Pravila EIB vsebujejo splošno prepoved investiranja klientov oz. projektov, povezanih z NCJ, razen v posebnih okoliščinah. Vendar pa so ta pravila že kmalu po sprejemu izgubila večino svojega učinka. Podlago za skrbne preglede EIB in skladnost s predpisi je predstavljal »seznam črne in sive ekonomije OECD«, kot je bil pregledan leta 2009 v okviru mandata G20. Kmalu zatem so se ti sezname ponovno izpraznili zaradi podpisov sporazumov o izmenjavi informacij, ki so jih davčne oaze podpisale med seboj, da bi ustregle zavezi skupine G20. Zaradi pritiska organizacij civilne družbe in Evropskega parlamenta je EIB marca 2014 dopolnila svoja pravila glede NCJ z dodatkom, ki je pristop EIB uskladil s pristopom Globalnega foruma za preglednost in izmenjavo informacij za davčne namene.

V tistem obdobju je bila politika EIB glede nesodelujočih jurisdikcij sicer ambiciozna, a je imela obenem precej vrzeli. Glavna težava je v tem, da pravila EIB nasprotnim strankam ne prepovedujejo registracije v državi, ki ni tista, v kateri so te stranke ekonomsko aktivne – in kjer proizvajajo ekonomsko vrednost – zaradi »drugih davčnih bremen, zaradi katerih je struktura neekonomična«. To pomeni, da je tem strankam še vedno dovoljena selitev v offshore finančne centre, kjer imajo korist od nižje obdavčitve in/ali večje tajnosti. Poleg tega lahko nasprotno stranke še vedno delujejo v prepovedani jurisdikciji, če slednja nudi določeno raven »korporativne varnosti«. Pravila ne navajajo, kaj natančno to pomeni ali bi lahko pomenilo.

V svojem poročilu *Towards a Responsible Taxation Policy for the EIB* (»Za odgovorno davčno politiko EIB«) iz leta 2015 je koalicija nevladnih organizacij Counter Balance izpostavila vrzeli na področju pristopa EIB do boja proti davčnim utajam in izogibanja davkom.¹⁵ Tudi sama Evropska komisija se je nedavno odločila, da se bo spopadla s tem težavnim položajem. Kot del svežnjaja ukrepov proti izogibanju davčnim obveznostim, ki ga je objavila 28. januarja 2016, Komisija v svojem poročilu »Zunanja strategija za učinkovito obdavčevanje« opozarja, da evropska zakonodaja prepoveduje investiranje skladov EU v tretjih državah, ki ne izpolnjujejo mednarodnih standardov na področju transparentnosti. Zato mednarodne finančne institucije EU – EIB in Evropski investicijski sklad, ki je del skupine EIB – poziva, da »v sporazume z vsemi izbranimi finančnimi posredniki prenese svoje zahteve dobrega upravljanja«. Poleg tega Komisija trdi, da mora EIB za zagotovitev poštene davčne konkurence okrepiti svoja zahteve glede transparentnosti, ter obžaluje, da »je [EK] morala v preteklosti ustaviti nekatere izmed projektov, ki so jih predlagale finančne institucije [beri: EIB], saj so vključevali neupravičeno kompleksne davčne ureditve s škodljivimi ali neobstoječimi davčnimi režimi v tretjih državah.«¹⁶

Spodnje številke kažejo, da investicije EIB kljub internim pravilom banke (zlasti politiki glede nesodelujočih jurisdikcij) še vedno potujejo skozi davčne oaze.



¹⁵ »Towards a Responsible Taxation Policy for the EIB.« Counter Balance in Re:Common, 2015
¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1454056581340&uri=COM:2016:24:FIN>



Neprepričljiv pristop »ničelne tolerance do goljufij in korupcije«

Podpora sumljivim projektom, ki jih preiskujejo v zvezi s korupcijo

Aprila 2016 je Evropski parlament sprejel resolucijo, ki je EIB pozivala k prenehanju financiranja – ali nadaljnega dodeljevanja posojil – projektom, v okviru katerih potekajo preiskave korupcije na ravni držav ali EU. Gre za enostavno in logično zahtevo, ki pa je kljub vsemu pomenila močan signal banki, da mora resnično tudi v praksi uveljaviti svoj pristop »ničelne tolerance do goljufij in korupcije«.

Zgoraj opisan scenarij se je že zgodil v številnih primerih. V primeru termoelektrarne Šoštanj v Sloveniji je EIB na primer izplačala zadnji obrok posojila kljub potekajoči preiskavi urada OLAF (Evropski urad za boj proti goljufijam). EIB je nedavno v primeru Passante di Mestre dvakrat podprla projekt, ki je bil pod preiskavo zaradi velikega korupcijskega škandala v italijanski Benečiji.¹⁷

Še en zelo prepoznaven primer je povezan z nizom posojil nemškemu proizvajalcu avtomobilov Volkswagen. Številni medijski članki¹⁸ so poročali o tem, da je urad OLAF prišel do zaključka, da si je Volkswagen sredi afere Dieseltgate z goljufijo zagotovil 400 milijonov EUR posojila od Evropske investicijske banke za razvoj motorja. Zato je OLAF naložil EIB, naj sprejme »aktivne ukrepe« za izvajanje svoje politike boja proti goljufijam.

Navzkrižja interesov in vrtljiva vrata

Še eno izmed zanimivih vprašanj, ki jih je potrebno izpostaviti, so navzkrižja interesov. Na tem področju trenutna pravila EIB dajejo veliko razlogov za zaskrbljenost.

Julija 2016 je Evropska varuhinja človekovih pravic poslala pismo predsedniku EIB, kjer je banko pozvala, naj spremeni svoj način upravljanja tako, da bo pomagal pri preprečevanju potencialnih navzkrižij interesov v upravnih organih EIB. Ombudsmanka je pri določilih glede navzkrižij interesov identificirala vrsto pomanjkljivosti pri dveh glavnih upravnih organih banke: svetu direktorjev, ki je zadolžen za odobritev strateških in operativnih odločitev banke, ter upravnem odboru banke, ki se ukvarja z vsakodnevnim vodenjem. Za odpravo teh pomanjkljivosti Evropska ombudsmanka od EIB med drugim zahteva, da »navedejo, kako poteka presoja navzkrižij interesov, preden bodo imenovani člani sveta direktorjev in upravnega odbora [dveh glavnih upravnih organih]«, poudarja pa tudi, da so informacije, ki so jih dolžni razkriti člani upravnih organov, premalo natančne ali pa niso v skladu s prakso v drugih mednarodnih finančnih institucijah.

Nato je koalicija Counter Balance v svojem poročilu »Temna plat sredstev EIB« pregledala

¹⁷ <http://www.counter-balance.org/highway-to-hell-european-money-fuelling-controversial-infrastructure-projects>

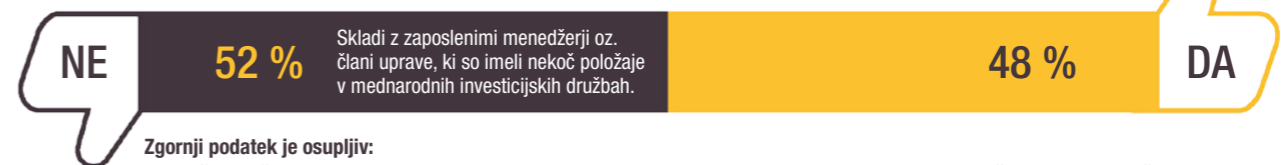
¹⁸ <http://www.politico.eu/article/vw-secured-eu-money-by-fraud-for-dieseltgate-engine-watchdog>

živiljenjepis vodstva in članov uprave vsakega izmed podjetij (ter ustreznega končnega lastnika oziroma skupine lastnikov teh podjetij), ki upravljajo z 29 investicijskimi skladi, ki jih je podprla EIB. Pri tem so gledali njihova predhodna delovna mesta, ki so jih imeli v znanih mednarodnih investicijskih družbah, kot so EIB, Evropska banka za obnovo in razvoj (EBRD), Mednarodna finančna korporacija (IFC) in Svetovna banka. Vsakršna predhodna zaposlitev pri kateri zmed teh organizacij seveda ni sama po sebi nezakonita, predstavlja pa prednosti pri prijavi na novo delovno mesto v podjetju, ki poskuša pridobiti sredstva s pomočjo katere od teh institucij. V poslovnem svetu, kjer javne in zasebne ustanove pogosto sofinancirajo iste projekte in razvijajo dolgoročne poslovne odnose, takšni primeri t. i. vrtljivih vrat vsekakor niso nobena redkost.

Ostaja vprašanje, kako se EIB pri odobritvi posojil spopada s potencialnim konfliktom interesom, ki bi ga lahko povzročila predhodna zaposlitev določene osebe pri mednarodni investicijski ustanovi. Pravzaprav vsakršna bližina EIB in upraviteljev skladov predstavlja tveganje za korporativni prevzem javne ustanove. Poleg tega dodatno zamegljuje mejo med zasebno in javno sfero, zlasti v zvezi z upravljanjem javnega premoženja.

EIB trdi, da nima zadosti osebja za proaktiven pristop pri nadzoru vseh povezav članov odbora ali celo zaposlenih v podjetjih in skladih, ki so deležni pomoči EIB. Toda zanašanje na samoporočanje in samoidentificiranje tistih, ki bi morali biti nadzorovani, povzroča zgolj koruptivnost sistema, ki je izrecno namenjen preprečevanju korupcije, saj na ta način več kot očitno ni v celoti zaščiten javni interes na področjih, kjer so javna sredstva potencialno uporabljena za zasebni dobiček (vključno z dobičkom zasebnih institucij).

Posel med prijatelji



Zgornji podatek je osupljiv:

Menedžerji in člani uprave pri skoraj polovici investicijskih skladov, ki jih je podprla EIB, so zasedali položaje v javnih finančnih institucijah. Pri tem se zastavlja vprašanje konfliktov interesov in načina, na katerega EIB izbira svoje poslovne partnerje.

Vir: Spletne strani posameznih družb za upravljanje skladov

Prekomerno zanašanje na zasebni sektor

Približno dobra polovica vseh odprtih posojil EIB neposredno zadeva zasebni sektor (tako korporacije kot banke), preostanek pa je namenjen javnim institucijam. Glede na pomembno vlogo zasebnega sektorja v visoko liberaliziranih gospodarstvih se to ne zdi presenetljivo razmerje za javno investicijsko banko. Toda EIB aktivno verjame v to, da je zasebni sektor glavni motor ekonomske rasti, in še posebej v to, da globoki zasebni finančni sektor predstavlja hrbtenico vsakega gospodarskega razvoja.

Precej močan dokaz za to, da je pristop EIB v korist zasebnemu finančnemu sektorju, je določen obseg zlorab, v katere so vpleteni finančni posredniki, ko so pomemben del portfelja EIB (gre za strateško odločitev, ki jo banka pogosto upravičuje s potrebo po podpori majhnih in srednje velikih podjetij). Ti posredniki so lahko bodisi zasebne komercialne banke, ki so pogosto povezane z evropskimi finančnimi institucijami, bodisi nebančni akterji, kot so skladi zasebnega kapitala. Po

prepričanju vodstva EIB je ključnega pomena okrepitev zasebnih finančnih akterjev, ki delujejo v državah v razvoju, z namenom poglobitve finančnih trgov in posledično – domnevne – spodbuditve gospodarske rasti in vsaj določenega razvoja za revne.

Zasebni sektor pridobiva vse večjo legitimnost kot ključno gonilna sila »vključujoče rasti« in razvoja, tako da je danes omogočeno mešanje omejene javne razvojne pomoči za tujino ter zasebnega kapitala, pridobljenim na trgih, z namenom odobritve določenih ugodnih posojil, vključno z neposrednimi posojili zasebnemu sektorju po zelo ugodnih obrestnih merah. Takšna razvojna logika, ki temelji na finančnih trgih, je zelo problematična in jo nekateri vidijo kot »financionalizacijo« samega razvojnega financiranja, ki razvojne politike in njihovo financiranje v praksi podreja ne samo vsiljivi vlogi internacionaliziranega zasebnega sektorja, ampak predvsem nihanjem zasebnih in špekulativnih kapitalskih trgov.



NASLEDNJI KORAKI - PRIPOROČILA ZA REŠEVANJE OBSTOJEČIH TEŽAV



Vprašanja in izzivi, ki jih odpira prejšnje poglavje, so veliki. Zato v nadaljevanju publikacije predlagamo različne korake za spopadanje s temi izzivi. Veliko sprememb lahko opravi banka sama, vendar pa lahko pri tem pomagajo tudi ostali deležniki, od evropskih institucij do javnosti. Ker imajo javne banke pomembno vlogo pri financiranju projektov javnega interesa, je potrebno zagotoviti, da je javni interes res dobro zastopan. A slednje – kot smo videli iz primerov v prejšnjih delih publikacije – ni vedno zagotovljeno. Zato je potreben globlji premislek o poslanstvu in delovanju EIB (pa tudi drugih javnih bank), ki ga želimo spodbuditi s končnimi priporočili v poglavju.



Izboljšanje standardov EIB na področju podnebja in človekovih pravic

Prenehati z lažno prijaznostjo do okolja ter postati pravi vodja na področju podnebnih sprememb

Ključna zahteva, h kateri je civilna družba že večkrat pozvala EIB, je prenehanje dajanja posojil industriji fosilnih goriv. V tem pogledu bodo ključne napovedane spremembe energetske politike EIB.

Skupaj z zaustavitvijo naložb v fosilne vire bi morala banka hitro uveljaviti tudi leta 2015 sprejeto podnebno strategijo, katere cilj je vključitev vidika podnebnih sprememb v vse dejavnosti EIB. Banka bi morala poročati o izvajanju te strategije in o tem, kako razvija številne akcijske načrte, ki jih vsebuje strategija, vključno s tistimi glede metodologije za boljše upoštevanje tveganja pri naložbah v nasedla sredstva.

Da bi se EIB uveljavila kot gonilna sila na področju prehoda v nizkoogljično družbo v Evropi, mora tudi povečati svoje cilje na področju podnebnih ukrepov ter na drugi strani uveljaviti strožja merila za upravičenost do posojil na tem področju.

Končno pa bi morala EIB v prihodnosti več pozornosti nameniti manjšim, decentraliziranim projektom na področju obnovljive energije, pri katerih sodelujejo ljudje in skupnosti, ter v svoje politike in vse svoje dejavnosti vključiti načelo »energetska učinkovitost na prvem mestu«.

Spoštovanje človekovih pravic kot prednostna naloga

Kljub svoji naravi »investicijske banke« EIB pri projektih izven Evrope deluje v okviru različnih razvojnih mandatov, ki temeljijo na pogodbah EU, in bi zato morala po svojih najboljših močeh pomagati ciljnim državam pri uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja ZN. EIB bi morala zagotoviti, da so vse njene dejavnosti v skladu z zunanjimi akcijskimi cilji EU, kot so ti definirani v 21. členu Pogodbe o Evropski uniji – vključno s spoštovanjem in spodbujanjem človekovih pravic, izkoreninjenjem revščine ter obvladovanjem okoljskih tveganj – ter v skladu s strateškim okvirom EU in Akcijskim načrtom za človekove pravice.

Trenutno človekovim pravicam na ravni projektov niso posvečeni dovolj skrbni pregledi. Zato mora EIB okrepiti skrbne preglede področja človekovih pravic na projektni ravni, javno poročati o vplivu trenutnih in načrtovanih financiranih projektov na človekove pravice ter oblikovati pristno politiko na področju človekovih pravic. Slednja mora vključevati skrbne preglede človekovih pravic na vseh ravneh projektnega cikla in tako zagotoviti, da banka pri svojem poslovanju ne povzroča nikakršnih kršitev človekovih pravic, da ne prispeva k takšnim kršitvam in da ni neposredno povezana z njimi.

EIB bi morala oblikovati praktične smernice za oceno vidikov, povezanih z vsemi temeljnimi človekovimi pravicami in vsemi potencialno prizadetimi skupinami, ki bi se uporabljale pri predhodnem ocenjevanju in tekočem spremljanju vsakega projekta posebej, vključno s projekti, ki vključujejo finančne posrednike.

Na temelju takšnih ocen bi morale biti v posojilnih pogodbah predvidene klavzule o človekovih pravicah, klienti pa bi morali biti zavezani k poročanju o človekovih pravicah v skladu z načeli št. 17, 18 in 20 vodilnih načel ZN o podjetništvu in človekovih pravicah, ki opredeljujejo skrbne preglede na področju človekovih pravic za podjetja. Upošteevane bi morale biti zahteve Evropske komisije za oceno tveganja kršitev človekovih pravic pri poslovanju banke v okviru jamstva EU.

Evropska komisija bi morala takšno ocenjevanje izvesti tudi za vsak nov okvirni sporazum med EIB in tretjimi državami, pa tudi za delegirane odločitve o državah upravičenkah v okviru mandata za zunanja posojila.



Dvig standardov na področju transparentnosti in odgovornosti

Izboljšanje pritožbenega mehanizma EIB

V EIB je potrebno okrepiti delovanje notranjega nadzora ter sistem zavor in ravnovesij. Leta 2008 je EIB vzpostavila lasten urad za pritožbeni mehanizem (PM), ki je del uprave EIB. PM je osnovna nadzorna funkcija banke, ki omogoča izražanje mnenj državljanom in podjetjem, ki jih zadevajo dejavnosti banke. Obenem je pritožbeni mehanizem ključno orodje, prek katerega se lahko EIB uči na izkušnjah iz svojih prejšnjih projektov.

Pri pregledu številnih primerov, ki so jih v zadnjih letih sprožile nevladne organizacije, so rezultati zgovorni – pritožbeni mehanizmi, ki so na voljo za EIB, so na papirju dobri, v praksi pa slabi, saj le malo pomagajo pri izboljševanju položaja tistih, ki se obrnejo nanje. Po naših izkušnjah urad PM kljub svojim prizadevanjem ni zmožen opravljati svojih nalog na neodvisen in učinkovit način ter tako, da bi pomagal prizadetim skupnostim. Tako na primer ni nikakršnega sistema formalnih odnosov med svetom direktorjev EIB in uradom PM, pritožbeni mehanizem pa je pod stalnim pritiskom s strani vodstva EIB.

EIB trenutno prenavlja svojo politiko pritožbenega mehanizma, in osnutek nove politike je že objavljen. Po naši analizi bi takšen osnutek pomenil resen korak nazaj v primerjavi s trenutno veljavno politiko. Tako bi se v primeru sprejetja osnutka močno zmanjšala neodvisnost pritožbenega mehanizma (na primer njegova pristojnost za presojo dopustnosti pritožbe). Takšen poskus oslabitve zmožnosti učinkovitega in neodvisnega delovanja pritožbenega mehanizma nastaja prav v času, ko številne občutljive primere dejansko blokira hierarhija v EIB.¹⁹ Evropska varuhinja človekovih pravic je javno objavila podobno analizo in svojo zaskrbljenost izrazila banki.²⁰

Zaradi vsega navedenega je potrebna vrsta sprememb trenutnega ustroja pritožbenega mehanizma:

- Ureditev vprašanja upravljanja, tako da se zagotovi nadzor sveta direktorjev EIB nad poročili urada za pritožbeni mehanizem ter priporočili glede posameznih primerov. Med uradom PM in svetom direktorjev bi bilo potrebno vzpostaviti mehanizem za neposredno sistematično izmenjavo informacij. Svet direktorjev bi moral imeti izključno odgovornost za sprejemanje odločitev o korektivnih ukrepih, ki jih predlaga urad PM. V ta namen bi moral svet direktorjev vzpostaviti odbor za pritožbe, ki bi koordiniral delo in usmerjal razprave o sistemskih vprašanjih, ki jih postavlja urad PM, vključno s priporočili urada banki.
- Dodatna utrditev demokratične legitimnosti urada PM z ustanovitvijo izbirnega odbora, sestavljenega iz zunanjih deležnikov, za postopek zaposlitve šefa urada.
- Preprečevanje navzkrižja interesov z uvedbo »obdobja za razmislek« za osebje urada PM; kar zadeva ostale mednarodne pritožbene mehanizme, zaposleni v uradu PM zadnji dve leti pred njihovim imenovanjem ne bi smeli delati za EIB in se na banko ne bi smeli vrniti še dve leti po koncu njihove zaposlitve v uradu.
- Opolnomočenje urada PM: priporočila iz sklepnega poročila, povezanega s pritožbami, bi morala biti za banko obvezna. Vodstvo EIB bi moralo nato letno poročati Evropskemu varuhu človekovih pravic in Evropskemu parlamentu o tem, kako so bila priporočila glede pritožbenih mehanizmov prenesena v politike in prakso banke. Poleg tega bi moral vodja urada PM Evropskemu parlamentu enkrat letno predstaviti poročilo o dejavnosti ter svojo oceno o tem, kako banka izpolnjuje priporočila urada PM.
- Zagotovitev dodatnih virov uradu PM, tako da bodo njegove dejavnosti bolj smiselne in učinkovitejše:

¹⁹ <http://www.counter-balance.org/eu-ombudsman-to-investigate-eib-for-maladministration>

²⁰ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocuments.faces>

dodatno osebje bi pomenilo večjo sposobnost urada PM za obravnavanje pritožb v predvidenih časovnih rokih, za nadzor upoštevanja njihovih priporočil ter za preiskave na lastno pobudo. Takšne preiskave bi se morale osredotočati na ključna večpodročna vprašanja, ki so bila do sedaj s strani EIB zapostavljena.

- Povečanje dostopnosti in prepoznavnosti urada PM, da bodo imeli državljani, skupnosti in podjetja, ki jih zadevajo dejavnosti EIB, boljši dostop do urada. To je še toliko pomembnejše za poslovanje EIB zunaj EU, kjer lahko lokalne skupnosti ta mehanizem za pritožbe izkoristijo za izpodbijanje finančnih odločitev v državah, kjer se izkaže, da sta odgovornost vlade in dostop do pravnega varstva zapletena. To bi konkretno pomenilo zagotovitev večje prepoznavnosti pritožbenih mehanizmov v pogodbah, napovedih projektnih opisov in pri posvetovanjih na ravni projekta. Okoljski postopki banke bi morali vključevati obveznost, da predlagatelj

projekta obvesti identificirane deležnike o pritožbenem mehanizmu EIB.

- Zagotavljanje rednega posodabljanja spletnega registra vseh pritožb, ki jih prejme urad PM, statusa teh pritožb ter vse s tem povezane dokumentacije. Spletni dokumenti bi morali vsebovati več kot le kratke povzetke priporočil urada PM, kot je to trenutna praksa pri neodvisnih mehanizmih ugotavljanja odgovornosti drugih multilateralnih razvojnih bank, na primer banke EBRD.
- Izkoriščenje priložnosti ob prenovi teh politik, da se obenem revidira tudi Memorandum o soglasju med EIB in Evropskim varuhom človekovih pravic.
- Izvajanje zunanjega nadzora urada PM v novi obliki, z večjo vključenostjo in bolj neposredno nadzorno vlogo Evropskega parlamenta.

Konkretni koraki za bolj transparentno banko EU

Upravni organi

V zvezi s transparentnostjo upravnih organov banke so glavna priporočila povzeta v nedavnem poročilu *Investing in integrity* (»Naložba v integriteto«),²¹ ki ga je pripravila organizacija Transparency International EU.

Potrebno je poudariti, da se je EIB odzvala na zahteve nevladnih organizacij in Evropskega parlamenta: zdaj javno objavlja zapisnike s sestankov sveta direktorjev. To je dobrodošla poteza, res pa je, da je mnogo točk s sestankov še vedno redigiranih in zato zapisnik vsebuje samo povzetke sprejetih odločitev glede glasovanja. Javno dostopni bi morali biti tudi rezultati glasovan, enako pa bi moralo veljati tudi za svet guvernerjev.

Poleg tega še vedno niso javno dostopni zapisniki s sestankov upravnega odbora. EIB bi morala objaviti tudi dnevne rede, zapisnike ter rezultate glasovanja upravnega odbora. Zapisniki glede odločitev o posojilih bi morali biti objavljeni takoj, ko posojila dokončno odobri svet direktorjev.

Projektna raven

Prakse EIB na področju transparentnosti bi morale biti skladne z obstoječim pravnim okvirom EU ter vsaj v skladu s standardi in praksami drugih javnih finančnih institucij:

- EIB bi morala izboljšati svoj javni register ter v njem navesti vse dokumente, ki vsebujejo – ali bi lahko vsebovali – informacije v zvezi z okoljem, tako tiste, ki so aktivno deljene v javnosti, kot tudi tiste, ki so na voljo na zahtevo.
- EIB bi morala kot vir informacij o izvajanju in učinkih projektov sistematično objavljati rezultate, vrednotenja in presoje vplivov projektov, tako da bi objavljala vse obrazce in poročila o okoljskih in socialnih ocenah, vključno z obrazci 3PA in obrazci okvira za merjenje učinkov na razvoj (okvir REM), poročili o spremljanju ter poročili o zaključkih projektov.

²¹ https://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/11/EIB_report_digital-version.pdf

- Priporočamo, da so redno objavljane vse finančne pogodbe za projekte, ki jih podpira EIB, ter da se v skladu s splošnim načelom razkritja redigirajo le tisti deli dokumentov, ki vsebujejo zaupne informacije.
- Kljub temu, da mora glede vseh projektov, ki jih financira EIB, podati mnenje Evropska komisija, pa ta mnenja trenutno niso javno dostopna, čeprav bi pomagala pri razumevanju postopkov odločanja za projekte EIB. Ker ni nobenega prepričljivega razloga proti temu, da bi ta mnenja redno objavljali, pozivamo k proaktivnemu razkrivanju takšnih mnenj Evropske komisije.
- Z namenom bolj učinkovite porabe javnih sredstev pri projektih, ki resnično potrebujejo tovrstno podporo, bi morala EIB poleg zagotovitve minimalne ravni transparentnosti projektov objaviti tudi študije njihove ekonomske izvedljivosti.
- In končno, za izboljšanje prepoznavnosti projektov na terenu bi morali biti predlagatelji projektov zavezani k obveščanju ostalih deležnikov o sodelovanju EIB pri javnih posvetovanjih, in sicer tako, da bi že v fazi ocenjevanja projekta – ko projekt enkrat vstopi v mehanizem EIB – javno objavljali informacije v lokalnih medijih in drugih primernih načinih širjenja informacij.

Finančni posredniki

Uvedba moratorija na uporabo skladov zasebnega kapitala. Problemi, povezani z investicijskimi skladi, so povezani zgoj s poslovnim modelom, ki je podlaga za njihovo uporabo. Gre za poslovni model zagotavljanja tako imenovanega učinka »curljanja navzdol« (ang. *trickle down*) v nacionalnih gospodarstvih. Povsem očitno je, da je logika upravljanja premoženja teh špekulativnih skladov v temeljnem nasprotju z razvojnimi cilji in politikami. Poleg tega so dosedanje izkušnje pokazale, da EIB ni sposobna uporabiti svojih finančnih vzvodov prek kapitalske udeležbe za to, da bi delovanje takšnih skladov premaknila v smer večje uspešnosti. Za EIB bi bilo lažje in bolj logično, da bi spodbujala neposredno kapitalsko udeležbo v lokalnih podjetjih, za katera presodi, da so s svojim delovanjem sposobna podpreti širše razvojne cilje na transparenten in odgovoren način. Kapitalska udeležba *načeloma* od banke EIB – ali katere koli druge banke – zahteva več odgovornosti kot posojila. Čas je, da EIB prevzame te odgovornosti in deluje v skladu z njimi. Postopne reforme ne bodo zadostovale za resničen spopad s to problematiko. Za odpravo moratorija bi morala EIB sprejeti temeljito reformo svoje politike transparentnosti in svojega pristopa na področju izogibanja davkom in davčnih utaj ter drastično omejiti navzkrižja interesov.

Povečanje preglednosti poslovanja EIB prek finančnih posrednikov. Pri ostalih finančnih posrednikih, ki jih uporablja EIB (še posebej komercialne banke, pa tudi mikrofinančne institucije in zadruge), mora banka povečati raven preglednosti delovanja. V skladu z lastno politiko transparentnosti ter principi EU o dostopu do dokumentacije in informacij, v nadaljnjih korakih pa tudi s standardi Mednarodne pobude za pregledno pomoč (IATI), bi morala EIB zagotoviti, da so posredniška posojila podvržena istim zahtevam glede transparentnosti kot druge vrste posojil. Še posebej pa bi morala banka na svoji spletni strani zagotoviti naslednje informacije: merila za izbor za vse finančne posrednike, ki jih podpira EIB; informacije o opravljenem skrbnem pregledu vsakega finančnega posrednika, zlasti kar zadeva njegovo zmogljivost in zmožnost upravljanja z okoljskimi in socialnimi vidiki projekta ter njegovo zgodovino delovanja na področju razvoja; informacije o vseh končnih projektih, ki so jih podprli finančni posredniki, ter razvojne učinke teh projektov in njihov doprinos k ciljem zunanjega delovanja EU; ter informacije o letnem agregiranem poročanju po posameznih državah glede prispevkov k ciljem zunanjega delovanja EU, še posebej glede razvojnih učinkov posojil finančnim posrednikom.

Boj proti davčnim utajam in izogibanju davkov kot prednostna naloga

EIB bi morala prenehati zatrjevati, da ima najvišje standarde izmed vseh mednarodnih finančnih institucij.²² Čas je, da banka izboljša svoje standarde na področju davčnih oaz. Bistvenega pomena je, da EIB sprejme konkretne ukrepe za odpravo pomanjkljivosti svojih politik in prakse, in sicer tako, da izključi možnost kakršne koli podpore podjetjem, ki uporabljajo vprašljive davčne prakse. Lahko bi trdili, da primeri, ko sredstva EIB podpirajo ali končajo pri podjetjih, ki izkoriščajo davčne oaze, predstavljajo kršitev lastnih statutih banke, po katerih je banka zavezana k porabi svojih sredstev »na karseda racionalen način ter v interesu Unije«. Ker je davčno problematiko težko reševati izključno s pravnimi sredstvi, morajo javne institucije, kot je EIB, preseči striktno obvezne ukrepe ter namesto tega preveriti vse možnosti, ki jih imajo na voljo, da se izogone financiranju oz. odpiranju podjetij, ki se zanašajo na škodljive davčne prakse. Za to je potreben politični okvir, ki bo banki omogočal proaktiven in odgovoren pristop k odpravljanju zlorab, kjer do slednjih prihaja.

EIB bi morala sprejeti celovito odgovorno davčno politiko. Prvi korak v tej smeri bi morala biti revizija njene politike glede nesodelujočih jurisdikcij kot ključnega elementa širše davčne politike.

EIB bi morala vsako leto javno poročati Evropskemu parlamentu o izvajanju svoje politike glede nesodelujočih jurisdikcij ter o svoji prihodnji odgovorni davčni politiki, vključno z natančnimi podatki o davčnih učinkih bančnih investicij in posojil (še posebej o učinku obdavčitve dobičkov podjetij).

Vsi upravičenci, tako podjetja kot finančni posredniki, ki so vključeni v različne jurisdikcije, bi morali za upravičenost do financiranja v revidiranih letnih poročilih razkriti vse eksterno revidirane informacije na ravni posameznih držav o obsegu prodaje, poslovnih sredstvih, zaposlenih, dobičkih in davčnih plačilih v vsaki državi, v kateri poslujejo. Takšen ukrep bi bil skladen z nedavno odločitvijo na ravni EU o uvedbi obveznega poročanja po posameznih državah za zasebne banke in multinacionalke.

Nazadnje pa morata biti EU in njena finančna veja, EIB, sposobni zagotoviti, da ne bosta podpirali strank, ki se poslužujejo škodljivih davčnih praks. Gre za vprašanje skladnosti politik pri boju proti izogibanju davkom. Poleg tega mora EIB bolj učinkovito podpreti odgovorne prakse na področju davka od dobička. EIB namreč ni samo orodje za sprožanje investicij, saj pogosto izjavlja da lahko izboljša standarde integritete ter okoljske in družbene standarde svojih klientov.

Strogi ukrepi proti goljufijam kot prednostna naloga

Da bi izboljšala nadzor nad svojim poslovanjem, bi morala EIB spremeniti svojo politiko boja proti goljufijam. V novi politiki bi moral imeti zelo pomembno mesto poziv Evropskega parlamenta, naj EIB preneha financirati in/ali nadaljevati z izplačili projektom, glede katerih potekajo preiskave korupcije na nacionalni ali evropski ravni.

Poleg tega mora EIB pri svojem finančnem poslovanju zagotoviti, da vsa podjetja in finančne institucije, ki so vključene v bančne transakcije, razkrijejo informacije v zvezi z dejanskim lastništvom katere koli pravne strukture, ki je neposredno ali posredno povezana s podjetjem, vključno s skladi, fundacijami in bančnimi računi. To bi predstavljalo ključen napredek EIB na poti do zagotovitve visoke ravni transparentnosti svojega poslovanja, še posebej v primeru poslovanja prek finančnih posrednikov. Brez okrepljenih skrbnih pregledov in postopka

²² Po podatkih s spletne strani EIB je banka »zavezana k ohranjanju vodilne vloge med mednarodnimi finančnimi institucijami na področju davčnih goljufij, davčnih utaj in škodljivih davčnih praks ter na področju pranja denarja in financiranja terorizma«. <http://www.eib.org/infocentre/events/all/eib-stakeholder-engagement-workshop.htm>



»poznavanja lastne stranke« (angl. *know your customer*) EIB ne more zagotoviti, da pri njihovih investicijah zagotovo niso prisotne goljufive dejavnosti ali uporaba prepovedanih davčnih režimov. Zato bi morala banka na tem področju okrepiti skrbne preglede ter se osredotočiti na končne upravičence svojih aktivnosti, namesto da se preprosto zanaša na skrbne preglede svojih klientov, ter v duhu nove evropske direktive proti pranju denarja zagotoviti, da bo dejanski lastnik njenih klientov postala javnost.

Nato bi morala EIB pregledati tudi svojo obstoječo politiko razkrivanja nepravilnosti (angl. whistleblowing), saj ta trenutno ne pokriva zunanjih informatorjev, ampak samo osebje EIB.

Tu pa je še pomemben dostavek v zvezi z vprašanjem navzkrižja interesov. Banka je letos ustanovila »Svetovalni odbor za imenovanja«. V zvezi s tem predlagamo, da novi odbor upošteva priporočila Evropskega parlamenta in Ombudsmana. Poleg tega mora EIB spremeniti svoj kodeks ravnanja in poskrbeti, da njeni podpredsedniki ne bodo vodili poslovanja banke v svojih domačih državah.

Povečanje zunanjega nadzora

EIB je odgovorna celi množici institucij. Med njimi so večinoma evropske institucije – Evropska komisija, Parlament in Svet – ter organi, kot so Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), Evropsko računsko sodišče in Evropski varuh človekovih pravic, kot je to določeno v pogodbah EU. Vendar pa se zdi, da so za državljane trenutno težko dostopni ostali pravni mehanizmi in institucije, ki nadzirajo delovanje EU. Vsekakor je čas za širšo razpravo o teh mehanizmih odgovornosti na ravni EU, ki bi jo morala opraviti Evropski parlament in Komisija.

Evropski parlament

Da bi EIB približali državljanom in odločevalcem, je potrebna močnejša vloga Evropskega parlamenta. Parlament ima trenutno omejena pooblastila glede nadzora nad EIB, paše ta pooblastila so razdrobljena med različna zakonodajna gradiva, ki so pod pristojnostjo različnih parlamentarnih odborov.

Prednostna naloga Parlamenta v tem mandatu bi morala biti razjasnitev in okrepitev njegovih odnosov z EIB:

- Pristop z enotnim odborom ter jasna razdelitev odgovornosti med različne odbore; EP bi lahko razmisлил o oblikovanju parlamentarnega pododbora, zadolženega posebej za zadeve v zvezi z EIB.
- Poenostavljen postopek poročanja EIB in Evropske komisije Parlamentu.
- Vzpostavitev mehanizma za zagotovitev večjega upoštevanja letnih resolucij o poslovanju EIB; dejansko so bile letne resolucije Evropskega parlamenta v preteklosti v veliki meri zanemarjene.
- Vzpostavitev opazovalne vloge Parlamenta na sestankih sveta direktorjev EIB.

Evropska komisija

Evropska komisija bi morala okrepiti svoja prizadevanja, da zagotovi, da je poslovanje EIB v celoti skladno s politikami in pogodbami EU. To je npr. podrobno opisano zgoraj v zvezi s skladnostjo projektov, ki jih podpira EIB, z 21. členom Pogodbe EU, še posebej na področju

človekovih pravic. S svojim predstavnikom v svetu direktorjev EIB bi morala imeti Komisija osrednjo vlogo na področju sektorskih in horizontalnih politik EIB – na primer v zvezi s podnebnimi spremembami – ter biti gonilna sila za predloge v banki.

Nadalje ima Komisija posebno funkcijo prek tako imenovanega »postopka iz 19. člena«, kar pomeni, da mora glede vsakega projekta EIB, ki je poslan v potrditev svetu direktorjev, Komisija banki podati svoje mnenje. Ne gre ravno za možnost veta, toda negativno mnenje Komisije bi precej verjetno ustavilo projekt.

Na fiskalnem področju je po ugotovitvah temeljite medijske preiskave pod vodstvom časopisa *Le Soir* Evropska komisija številne projekte EIB blokirala zaradi njihovih fiskalnih struktur. To je zelo obetaven trend, in zelo pomembno je, da Komisija svoja pooblastila na podlagi postopka iz 19. člena tako temeljito uporablja tudi pri primerih, povezanih s kršitvami človekovih pravic, ali takšnih, ki niso v skladu s pariškim sporazumom o podnebnih spremembah.

Evropski varuh človekovih pravic

Pooblastila Evropskega varuha človekovih pravic (Ombudsmana) s trenutno preveč omejene na presojanje o utemeljenosti poslovanja EIB. Da bi imel Ombudsman večji vpliv in da bi v delovanje EIB lahko vnesel pomembnejše spremembe, bi po našem mnenju morali njegove pristojnosti razširiti. To bi konkretno pomenilo podelitev pristojnosti tej instituciji, da v primeru pritožb vsebinsko preuči delovanje institucije EU. Pri odgovorih na pritožbe v zvezi s posameznimi projekti bi moral Ombudsman opraviti ponoven pregled, namesto da zgolj pregleda delo urada CM. Nadalje bi morale biti sprejete tudi pritožbe v zvezi s samimi politikami EIB in ne samo v zvezi s projekti. Premik od zgolj nadzorovanja slabega upravljanja k širšim pooblastilom bi pomenil precedens in bi vzpostavil temelje za širše pristojnosti Ombudsmana v zvezi z EIB, tako da bi slednji aktivno preverjal skladnost poslovanja EIB z zakonodajo EU in ne samo skladnost s politikami EIB, ki interpretirajo to zakonodajo. Priporočamo tudi naslednje ciljne ukrepe:

- Potrditev mandata Evropskega varuha človekovih pravic z izrecno omembo njegove vloge na področjih slabega upravljanja IN človekovih pravic.
- Vzpostavitev mehanizmov za zagotavljanje, da bo EIB sistematično upoštevala priporočila Ombudsmana. Za vsako odločitev Ombudsmana, povezano z EIB, bi morale biti svetu direktorjev EIB poslano uradno sporočilo z vključenim povzetkom odločitve ter glavnimi priporočili. O primeru in potrebnih ukrepih s strani EIB bi potem razpravljali na naslednjem sestanku sveta direktorjev. EIB bi morala Evropskemu varuhu človekovih pravic in Evropskemu parlamentu enkrat letno izdati poročilo, v katerem bi navedla, kako se priporočila Ombudsmana odražajo na ravni projektov ter pri poslovanju in politikah banke.
- Okrepitev vloge Evropskega parlamenta v zvezi s pritožbami glede EIB. Odbor za peticije (PETI), ki je zadolžen za odnose z Evropskim ombudsmanom, bi moral biti redno obveščan o primerih v zvezi z EIB, ki jih obravnava Ombudsman. Vsako leto bi morali v odbor PETI skupaj z Ombudsmanom opraviti posebno razpravo o pritožbah v zvezi z EIB.
- Dodelitev dodatnih sredstev Evropskemu ombudsmanu za razvoj in okrepitev strokovnega znanja v zvezi z zadevami, povezanimi z EIB.

Okrepitev nadzora Evropskega računskega sodišča nad EIB

Predlagamo okrepljeno vlogo Evropskega računskega sodišča. Slednje bi moralo aktivno ocenjevati uspešnost posojilnih dejavnosti EIB, kadar so slednje neposredno povezane s proračunom EU. Vsekakor bi to moralo veljati v okviru mandata EIB za zunanja posojila, računsko sodišče pa bi moralo v posebnem poročilu oceniti uspešnost in učinkovitost evropskih razvojnih skladov (ki so del proračuna EU), ki jih EIB upravlja prek instrumentov kombiniranja. Takšna praksa bi morala veljati tudi za dejavnosti EIB v okviru Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSI) in posebnih pilotnih pobud, kot sta npr. pobuda za projektne obveznice ali

finančni mehanizem za naravni kapital (instrument NCF). V skladu z novim tristranskim sporazumom med EIB, Evropsko komisijo in računskim sodiščem iz leta 2016 bi lahko računsko sodišče podajalo izjave glede specifičnih sektorskih politik EIB, vendar do sedaj sodišče te možnosti še ni izkoristilo.

Kakšno vlogo naj imajo države članice?

Države članice EU imajo kot delničarji EIB edinstven položaj znotraj banke: imajo svoje predstavnike v svetu guvernerjev in v svetu direktorjev. V nadaljevanju je podanih nekaj priporočil državam članicam v zvezi s prizadevanji za temeljne notranje reforme v banki.

- Funkcijo in strukturo sveta direktorjev – ki ga sestavljajo države članice EU in Evropska komisija – je potrebno prevetriti. Trenutno je nadzor nad večino strateških odločitev v EIB dejansko v rokah upravnega odbora banke, svet direktorjev pa je čedalje bolj postavljen na stranski tir. To v praksi vodi v situacijo, ko svet direktorjev ni v zadostni meri vključen v oblikovanje politik EIB, medtem ko se desetkrat letno sestane v Luksemburgu, da v enem samem dnevu potrdi projekte v skupni vrednosti okoli 8 milijard EUR.
- Potreben je strožji nadzor nad poslovanjem EIB. V predhodnem poglavju glede pritožbenega mehanizma EIB so navedena ključna priporočila za večjo vključenost sveta direktorjev v občutljive primere, s katerimi se ukvarjata Evropski varuh človekovih pravic in pritožbeni mehanizem EIB. Na splošno morajo biti interni nadzorni mehanizmi in dejavnosti upravnega odbora pod večjim drobnogledom.
- Glede na to, da ima svet direktorjev glasovalne pravice v zvezi z vsemi projekti, ki jih podpira EIB, bi moral ta organ okrepiti svoje delo na področju analiziranja kakovosti projektov, predlaganih za financiranje. V zvezi s tem so potrebne trdne zaveze k prepoznavanju projektov z velikimi socialnimi in okoljskimi vplivi. Svet direktorjev ima možnost, da projekte ustavi i/ali da službe EIB pozove, da izboljšajo projekte, kjer je to mogoče.
- Svet direktorjev lahko tudi prevzame pobudo pri oblikovanju predlogov: lahko na primer pozove pritožbeni mehanizem, da začne s preiskavami projektov ali posameznih sektorjev dejavnosti, ali pa pozove službe EIB k oblikovanju novih politik in strategij, kot je npr. politika glede človekovih pravic.



Za novi poslovni model

V primeru dobrega upravljanja so lahko javne investicijske banke ključna gonilna sila prehoda v družbeno in okoljsko trajnostne ter pravične družbe. A za preoblikovanje javnih bank v orodja za progresivne spremembe je potreben povsem drugačen poslovni model. V nadaljevanju je naštetih nekaj načel, po katerih bi se lahko ravnal novi model:

Ponovno investiranje dobičkov: Motiv delovanja novih bank za javne investicije ne bi smel biti dobiček, njihov cilj pa ne bi smel biti ustvarjanje dobička zase ali izplačevanje dividend svojim lastnikom, torej javnim institucijam. Vsakršne morebitne proračunske presežke bi morale takšne banke ponovno investirati ali pa jih – v primerih, kjer posebne gospodarske okoliščine to zahtevajo – shraniti med rezervna sredstva za uporabo kot proticiklični ukrep v primeru kasnejših gospodarskih kriz. To bi predstavljalo prvi korak proti »dekomercializaciji« javnih investicijskih bank. Ponovna ustanovitev teh bank po javnem (namesto zasebnem) pravu bi olajšala dostop do informacij za državljane in skupnosti, na katere vplivajo posojilne dejavnosti teh bank. Poleg tega bi morale biti te banke zaradi svoje specifične narave in poslanstva izvzete iz uredbe o kapitalski ustreznosti ter iz ostalih določil sporazuma Basel III, ki trenutno povečuje obseg posojil že pridobitnim in zelo dobičkonosnim pravnim subjektom. Na ta način bi lahko

javne banke na primer financirale projekte z visoko dodano vrednostjo na področju socialne pravičnosti in zmanjševanja revščine, ki bi bili lahko sicer smatrani kot tvegani.

Dolgoročni investitor: Nove banke ne bi smele pomagati pri kritju kratkoročnih neuspehov na trgu, kot so npr. začasna udeležba v lastniškem kapitalu zasebnih podjetij ali finančnih institucij, ki so bankrotirale. Nasprotno, javne investicijske banke bi morale investirati v reševanje strukturnega nedelovanja trga prav tam, kjer sami trgi zaradi premajhnih dobičkov niso zainteresirani za vlaganje kapitala. Glede na to, da javne investicijske banke pridobivajo kapital na trgih, na katere kasneje investirajo oz. dajejo posojila, bi takšno načelo pripomoglo k odvajanju zasebnega kapitala v področje javnega interesa, tako da bi bile odločitve o tem, kam vlagati ta zasebna sredstva, čedalje bolj »socializirane« in sprejemane v javnem interesu. V zvezi s tem bi imele javne banke ključno vlogo pri de-financiranju in večji vlogi javnosti v ekonomskih sistemih. V tej fazi se zdi odločitev za to bolj stvar politične volje kot zakonodajnih ali finančnih omejitev.

Banke bi morale – v nasprotju s splošnimi trendi, ki so danes prisotni v EIB in drugih nacionalnih institucijah – bistveno zmanjšati **uporabo finančnih posrednikov** pri svojih posojilih. To pomeni, da bi morale imeti javne banke ustrezno bančno licenco in bi torej zavestno tekmovala z zasebnimi bankami in nebančnimi ustanovami v financiranju – po nižjih obrestnih merah – podjetij in lokalnih uprav, kjer bi bilo to primerno. Kar zadeva alternativne finančne posrednike, ki si zaslužijo podporo zaradi svojega etičnega, transparentnega, javno odgovornega in neprofitnega dela (kot so npr. nekatere etične banke, združne banke in mikrofinančne ustanove), bi lahko javne investicijske banke v tem sektorju sodelovale prek neposrednih lastniških deležev v teh podjetjih ali pa eventualno z oblikovanjem partnerskih sporazumov o razvoju skupnih programov in sofinanciranja. V ta namen bi bilo potrebno vzpostaviti poseben javni register finančnih posrednikov, upravičenih do javne podpore, ter ga redno posodabljati na podlagi strogih kriterijev učinkovitih postopkov nadzora. Te kriterije in postopke bi lahko oblikovali s pomočjo javnih posvetovanj, ki bi vključevala javne organe, civilno družbo in državljane.

Posledično bi bilo potrebno sprejeti **drugačen interni organizacijski model**, ki bi se razlikoval od modela, ki ga upravljajo trenutno obstoječe javne investicijske banke, tako da bi bilo mogoče posojati neposredno malim podjetjem in projektom, brez posrednikov in z nižjimi transakcijskimi stroški. V takšnem modelu bi bilo osebje in vodstvo bank plačano manj od prihodkov drugih podobnih institucij v enakem obdobju, da bi bili stroški dela minimizirani ter da bi bila nujna politična zaveza zaposlenih. Interni sistemi spodbud in odvrtačilnih ukrepov bi morali biti pod strogim nadzorom ter ločeni od zahtev po obsegu posojil in ustvarjenega dobička. Oblikovane bi bile tudi nove nadzorne strukture in indikatorji, povezani s socialno ekološkimi vplivi financiranih projektov. V interni ureditvi prenovljenih javnih bank bi se moral odražati trend večjega poudarka na kakovost kakor na količino.

Pri posojilih zasebnemu sektorju bi se banke posluževale zelo **strogih kriterijev skrbnega ravnanja na področju okolja, družbe in človekovih pravic** v skladu z najvišjimi mednarodnimi pravili in standardi, in bi v posojilne pogodbe vključile nefinančne pogoje. Vse informacije o tekočem poslovanju bi bile javno dostopne v skladu z načelom javnega interesa, ki bi brez izjeme prevladal nad katerimi koli partikularnimi poslovnimi interesi. Sestavni del pogodb o financiranju bi morale biti stroge zavezujoče klavzule v zvezi z goljufijami ter okoljskimi in socialnimi vplivi. Takšne posebne klavzule bi bile javno objavljene in bi vključevale jasno definiran nabor sankcij v primeru neizpolnjevanja pogodbenih klavzul. Za zagotovitev ustreznega odpravljanja obstoječih pomanjkljivosti na področju posojil zasebnemu sektorju bosta ključnega pomena prepoznavnost in transparentnost. Poleg tega bi morale pri poslovanju izven EU finančne operacije prispevati k splošnim načelom spodbujanja in utrjevanja demokracije in vladavine prava, človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ter k izvajanju mednarodnih okoljskih sporazumov, katerih podpisnica je EU. Vgraditev teh načel v samo jedro bančnega poslovanja bi predstavljala pomemben korak proti doseganju večje skladnosti razvojne politike.

Katere vrste finančnih sredstev bi morale upravljati javne investicijske banke, da bi delovale v smeri »definanciranja« gospodarstva ter preusmeritve zasebnega premoženja nazaj v javno sfero? Pomembno je graditi razumevanje tega, kako bi lahko premoženje delavcev, ki ga trenutno upravljajo pokojninski skladi, premaknili nazaj pod javno

upravljanje ter stran od izkoriščanja s strani upravljavcev skladov na finančnih trgih. Podobno bi lahko te banke do neke mere upravljale tudi poštno prihranke in druge oblike prihrankov državljanov in delavcev. Za mobilizacijo teh dodatnih finančnih sredstev bi bilo verjetno potrebno izdati posebne finančne instrumente, kot so obveznice, zgolj izbranim investitorjem in z določenimi likvidnostnimi omejitvami (da jih ni mogoče prodati) ter nujno omejitvijo izplačil obresti.

Na kakšni ravni bi morale te banke primarno intervenirati s posojili in investicijami?

Za skrajšanje »posojilne verige« in ponovno vzpostavitev več neposrednega nadzora državljanov nad odločitvami o dodeljevanju sredstev bi bilo potrebno sprejeti »načelo subsidiarnosti«, kot je že definirano – a pogosto ne ustrezno uporabljeno – v strukturi EU. To pomeni, da bi se morale odločitve in upravljanje z viri dogajati na najustreznejši ravni. Za izvedbo lokalnih projektov so primernejše nacionalne ali regionalne banke. V takšnem okviru bi lahko večje javne institucije še naprej obstajale in bi lahko v skladu s svojim statusom suverenih subjektov pomagale pri zbiranju sredstev v večjem obsegu in z nižjimi stroški, ki bi jih potem preusmerile k institucijam na nižjih ravneh ter lokalnim institucijam za namene posojil. Vendar pa se v zvezi s tovrstnim pristopom še vedno pojavljajo vprašanja glede pravičnosti med različnimi območji in regijami z različnimi ekonomskimi in finančnimi okoliščinami, zato bi bilo potrebno v ta namen vzpostaviti morebitne kompenzacijske mehanizme ter s tem povezano transparentno upravljanje. V vsakem primeru načelo subsidiarnosti daje prednost lokalni ravni, kar zadeva sprejemanje končnih odločitev o tem, kako bodo porabljena sredstva.

Kdo na koncu odloča o uporabi javnih sredstev? To v okviru trenutne institucionalne ureditve javnih investicijskih bank ostaja najtežje odprto vprašanje, četudi bi banke upoštevale in izvajale zgornjih sedem načel. Pravzaprav bi bila preselitev nekaterih investicijskih bank nazaj v javne roke precej omejujoč in nezadosten ukrep. Ključno vprašanje bi ostalo, kako naj se reprezentacija državljanov in interesov prizadetih skupnosti odraža v upravljavskih strukturah bank, ter v kolikšni meri naj bi imeli končni upravičenci – kot tisti, ki jih posojila neposredno zadevajo – prednost in večjo moč kot druge skupine deležnikov. To vprašanje presega tradicionalni sistem politične zastopanosti, ki je danes neuspešen. Ne gre samo za vprašanje transparentnega upravnega odbora, katerega člani so brez kakršnih koli navzkrižij interesov (česar na primer EIB trenutno nima), niti zgolj za vprašanje, koliko sedežev v odbor bi bilo eventualno potrebno dati nevladnim predstavnikom, vključno s sindikati, nevladnimi organizacijami in drugimi družbenimi gibanji. Prav tako ne gre zgolj za vprašanje tega, ali bi morali imeti predstavnike v odboru tudi druge demokratično voljene institucije, kot so lokalni sveti ali parlamenti. Poglavitno vprašanje je še vedno, kako strukturirati poslovni model, ki bo sam po sebi privedel do novih in bolj demokratičnih oblik upravljanja. Zato moramo vzeti v obzir celotno verigo delovanja bančnih institucij: kako se pridobiva kapital, kako se sprejemajo odločitve in kako se kapital investira. Ena izmed poti, ki ji lahko sledimo in jo raziščemo, so lahko načela »vzajemnosti« – ko namen organizacije temelji na zbiranju sredstev od članov, potem pa organizacija ta sredstva uporabi za nudenje skupnih storitev članom in klientom. To pomeni, da imajo na eni strani člani banko v lasti in jo upravljajo, na drugi strani pa imajo koristi od njenih storitev, ne da bi razdeljevali dividende zunanjim delničarjem in z manjšim tveganjem za gonjo po maksimiranju prihodkov in dobičkov. Takšen sistem v teoriji zagotavlja, da so dobički v veliki meri investirani nazaj za skupne koristi. Razmisliti moramo o tem, kaj bi to pomenilo za javno investicijsko banko pod nadzorom skupnosti, ki deluje v javnem interesu. Morda bomo na koncu ugotovili, da lahko več nadzora in odgovornosti, pa tudi zagotovilo za večjo uspešnost dejavnosti takšnih institucij prinese le razpršitev moči.

Zgoraj navedenih osem točk bi lahko predstavljalo pomemben premik stran od tržno orientiranega modela, ki mu javne investicijske banke v Evropi sledijo danes.

Naslov: **Za bolj trajnostno, transparentno in odgovorno banko EU**

Avtorji: **Lidija Živčič, Xavier Sol, Barbara Kvac**

Fotografije: **TaxRebate.org.uk, Flickr**

Oblikovanje: **Iz principa**

Elektronska izdaja

Izdajatelj: **Focus, društvo za sonaraven razvoj**

Sedež: **Maurerjeva 7, Ljubljana**

Pisarna: **Trubarjeva 50, Ljubljana**

Telefon: **+386 1 515 40 80**

info@focus.si

www.focus.si

Ljubljana, september 2017

Focus, društvo za sonaraven razvoj, je nevladna, nepolitična in nepridobitna okoljska organizacija, ki deluje na področju podnebnih sprememb.

S svojim delom in zglede želimo pokazati, da je lahko vsak od nas okoljsko in družbeno odgovoren. Focus osredotoča svoje delo na teme: podnebje, energija, mobilnost, globalna odgovornost in potrošnja ter odrast. V okviru teh tem organiziramo različne dogodke, izvajamo kampanje in praktično orientirane projekte, ozaveščamo javnost, spremljamo, analiziramo in se vključujemo v procese odločanja in oblikovanja politik, sodelujemo z različnimi deležniki in redno komuniciramo z mediji. Naše delo poteka tako na lokalni in nacionalni ravni kot tudi na mednarodni ravni in ravni EU. Več informacij je na voljo na focus.si.

Dostopno v obliki PDF na povezavi http://focus.si/publikacija/eib_transparentnost_odgovornost/.

Kataložni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani
COBISS.SI-ID=291987200
ISBN 978-961-94293-1-0 (pdf)



¹ Finsmes (2016). »Brexit, The Impact on UK Venture Capital«. Finsmes, 26. 6. 2016. Dostopno prek: <http://www.finsmes.com/2016/06/brexit-the-first-impact-on-uk-venture-capital.html>.

² Evropska investicijska banka (2015). »Equity funds in the ACP region: Current Portfolio'. Luksemburg: Evropska investicijska banka. Dostopno prek: http://www.eib.org/products/lending/equity_funds/acp_equity_funds/index.htm.

