

EVROPSKÁ INVESTIČNÍ BANKA
INVESTICE PRO ROZVOJ?

Autor:

Vojtěch Seman

Konzultanti:

Isabella Besedová, Ivan Lukáš

Grafický design:

Jakub Jelínek (www.creativeheroes.cz)

Vydavatel:

Pražský institut pro globální politiku – Glopolis, o.p.s.

Soukenická 23

110 00 Praha 1

Tel./fax: +420 272 661 132

www.glopolis.org

Praha 2011



Publikace vyšla s finanční podporou Ministerstva zahraničních věcí ČR a Evropské unie. Obsah publikace nemusí vyjadřovat stanoviska sponzorů a nezakládá odpovědnost z jejich strany.

EVROPSKÁ INVESTIČNÍ BANKA
INVESTICE PRO ROZVOJ?

OBSAH

SHRNUTÍ	3
1. ÚVOD	4
2. CÍLE A NÁSTROJE EVROPSKÉ INVESTIČNÍ BANKY	5
2.1 EIB jako nástroj domácí a zahraniční politiky EU – perspektiva politické koherence pro rozvoj.....	5
2.2 Dlouhodobě, ale bez rizika – návratnost na úkor rozvoje	6
2.3 Nástroje EIB a politické mandáty	7
2.4 Akcionářská struktura Banky	9
3. KRITIKA ČINNOSTI EVROPSKÉ INVESTIČNÍ BANKY	10
3.1 Kritika společného vzniku a přípravy projektu EIB s realizátory	10
3.2 Nízká kvalita ex-ante hodnocení a transparentnosti projektů	10
3.3 Zapojení veřejnosti do hodnocení projektů	12
3.3.1 Zanedbání konzultačního procesu.....	12
3.3.2 Pozdní zapojení veřejnosti do hodnocení	13
3.4 Sledování projektů a ex-post hodnocení.....	14
3.5 Globální půjčky a podpora kapitálových fondů bez transparency a bez kontroly	17
4. ZÁVĚR A DOPORUČENÍ PRO SPRÁVU EVROPSKÉ INVESTIČNÍ BANKY	16
Shrnutí.....	16
Doporučení.....	17
Použité zdroje.....	19

SHRNUTÍ

Tato studie se zaměřuje na tři problémové aspekty fungování Evropské investiční banky (EIB): metodu hodnocení projektů, otázky transparentnosti a sektorového zaměření investic. Důraz je přitom kladen na dopad politiky EIB v těchto oblastech na ekologickou udržitelnost a úroveň korupce v cílových mimoevropských zemích. Snahou je zjistit, do jaké míry je kritika činnosti Banky skutečně oprávněná a tam, kde je to možné, nastínit řešení problémů.

Jako nejzávažnější problém, který se prolíná se všemi ostatními, se ukázala nízká slučitelnost institucionální motivace Banky s ekonomickým rozvojem zemí v mimoevropských regionech. Averse vůči rizikovosti a logika zisku motivují Banku k podpoře projektů především v energetických sektorech a v oblasti infrastruktury, které jsou z hlediska celkového rozvoje národních ekonomik značně problémové. Navíc Banka v mimoevropských regionech používá nižší standardy při posuzování projektů, než je tomu na půdě Evropské unie. Tento problém je dále umocněn tím, že projekty se implementují v regionech se slabě rozvinutým institucionálním a regulačním zázemím. To kromě jiného znamená absenci odpovědné veřejnoprávní instituce, která by dohlížela na slučitelnost investic s ekonomickými a sociálními prioritami dané země.

Pro nápravu dané situace je možné navrhnout několik řešení. Především je nutné zajistit větší vnitřní konzistenci činnosti Banky prostřednictvím používání stejných standardů uvnitř Evropské Unie i mimo ni. Je potřeba vybudovat a dodržovat jasné normy hodnocení a náležitě obezřetnosti (*due diligence*) při hodnocení *ex ante*. V této fázi hodnocení by se měly zajistit dostatečné odborné personální kapacity se specializací v těch oblastech, jež se netýkají pouze finančních aspektů projektu (např. sociologie a ekologie). Transparentnost posuzování projektů lze vylepšit tím, že se zavede a zveřejní kvantitativní vyjádření jednotlivých hodnocených kritérií. Vyšší kvalitu hodnocení projektů a větší dohled nad činností Banky může rovněž podpořit lepší zapojení a kontrola ze strany evropské, ale především mimoevropské veřejnosti. A konečně je nutné odstraňovat přetrvávající rezervy v *ex post* hodnocení projektů nebo nově zavést systém kontroly během samotné realizace projektu s jasně definovanými sankcemi.

1. ÚVOD

V prosinci 2010 Glopolis spolu s CEE Bankwatch Network zorganizovali seminář pod názvem *Evropská investiční banka – investice pro rozvoj?*, který měl přispět k celoevropské kampani zabývající se reformovaným mandátem této instituce. Otázka v názvu semináře měla poukázat na mnohé kontroverze obklopující činnost Banky, především s ohledem na její dopad na chudé země. Jak objasníme níže, EIB je považována za nástroj politiky Evropské unie. V případě, že má tedy činnost Banky na tyto země škodlivý dopad, je to nutně v rozporu se snahou Evropské unie o Politickou koherenci pro rozvoj (PKR). Jinými slovy, v rozporu se snahou EU o zamezení škodlivým dopadům evropských nerozvojových politik, jimiž jsou například politika obchodní nebo investiční, na ekonomický a sociální rozvoj chudých zemí.

V případě, že svou pozornost zúžíme jen na některé aspekty rozvoje, odporuje možný škodlivý dopad investic EIB přímo cílům vytyčeným v primárních dokumentech samotné instituce. Jak totiž dále ukážeme, podpora energetické bezpečnosti nebo ekologická udržitelnost jsou jedny z hlavních priorit Banky. Dopady investic EIB totiž přinášejí největší problémy v oblasti životního prostředí.

Co se České republiky týče, ta je, jakožto člen Evropské unie, vázána rovněž konceptem politické koherence pro rozvoj.¹ Podporu tomuto přístupu vyjádřila vláda v několika oficiálních dokumentech. Česká republika má svoje místo i ve správní radě Evropské investiční banky, a představitelé státu by proto mělo zajímat, jak Banka funguje a do jaké míry se řídí svými vlastními závazky.

Navíc, vzhledem k tomu, že se Banka zaměřuje také na podporu rozvoje uvnitř Evropské Unie, jsou její aktivity relevantní i z hlediska ekonomického růstu samotné České republiky. Do probíhajících projektů v České republice, a to ve veřejném i soukromém sektoru, vložila EIB formou úvěrů zhruba 9 mld. eur.² Pro Českou republiku má proto smysl aktivně se zajímat a spolupodílet na formování mandátu a činnosti této instituce i z jiných důvodů, než je pouze rozvoj chudých zemí.

Tato práce se zaměřuje na tři nejproblémovější oblasti fungování Evropské investiční banky, jimiž jsou metoda hodnocení projektů, otázky transparentnosti a sektorové zaměření investic. Důraz bude kladen na dopad, jaký má politika EIB v těchto oblastech na ekologickou udržitelnost a úroveň korupce v cílových zemích. Snahou je zjistit, do jaké míry je kritika skutečně oprávněná a tam, kde je to možné, nastínit řešení problémů.

Za tímto účelem nejdříve objasníme základní funkce a způsob fungování Banky. Projdeme popisem jejího vzniku, činností i formou jejího financování. Dále se podíváme, jaké nástroje ke svému fungování používá a budeme rovněž analyzovat její politické priority a motivace plynoucí z akcionářské struktury. Popíšeme také, jaké výhody Bance přináší její výjimečné institucionální ukotvení.

Následující stěžejní část se zaměří na hlavní body kritiky činnosti EIB. Začneme popisem motivace EIB aktivně spoluvytvářet projekty, pokračovat budeme kritikou využití připomínek vůči EIB ze strany veřejnosti a vysvětlíme také, proč jsou veřejné připomínky důležité s ohledem na politické zadání. Podíváme se, jakým způsobem probíhá v EIB hodnocení projektů a jestli je toto hodnocení transparentní. Dále ukážeme, jak je nástroj globálních půjček a podpory kapitálových fondů v rozporu s rozvojovými politikami EU. Zjistíme, jak probíhá zpětná evaluace projektů a jak jsou smlouvy kontrolovány. Poté se zaměříme na identifikaci motivace vlastníků s ohledem na cíle Banky. V závěru tohoto textu pak shrneme hlavní poznatky analýzy a navrhneme možná řešení identifikovaných problémů.

¹ Zavázala se k tomu mimo jiné v nové *Koncepci zahraniční rozvojové spolupráce na léta 2010-2017*.

² Tato částka je o 50 % větší než deficit českého státního rozpočtu za rok 2010.

2. CÍLE A NÁSTROJE EVROPSKÉ INVESTIČNÍ BANKY

V této části představíme Banku jako finanční nástroj evropské politiky na podporu rozvoje evropských a mimoevropských regionů³, vyplývající z jejího ustavení. Popíšeme její korporátní vlastnosti a nalezneme odpovědi na otázky týkající se toho, jak EIB funguje, jak vznikla a kdo ji vlastní. Zjistíme, jaké používá nástroje a také kdo a jak určuje její priority. Podíváme se, do kterých zeměpisných oblastí smí EIB poskytovat úvěry a za jakým účelem. Poukazem na objem poskytnutých investic zdůrazníme globální význam této Banky a nastíníme, jaké výhody této instituci z její velikosti plynou.

2.1 EIB jako nástroj domácí a zahraniční politiky EU – perspektiva Politické koherence pro rozvoj

Evropská investiční banka (EIB) vznikla zároveň s Evropskou Unií v okamžiku podpisu Římské smlouvy⁴ v roce 1957. Její fungování je tedy upravováno orgány EU. Od počátku existence EIB bylo jejím úkolem přispět k „vyrovnanému a solidnímu rozvoji společného trhu“⁵ EU. Za tímto účelem je pověřena poskytováním dlouhodobých půjček na finančně zdravé rozvojové projekty. **V zemích mimo evropský prostor** provádí banka aktivity⁶ na základě takzvaných *mandátů* (viz níže), které by měly být v souladu s Evropskou rozvojovou politikou⁷ a konceptem Politické koherence pro rozvoj.

Ke konceptu Politické koherence pro rozvoj se Evropská unie poprvé formálně přihlásila v článku 21.3 Smlouvy o Evropské unii z roku 1992. Tento koncept je také právně závazný na základě Lisabonské smlouvy z roku 2009. V těchto dokumentech vyjádřila Unie snahu „zajistit konzistenci mezi jednotlivými vnějšími aktivitami a mezi těmito a dalšími politickými oblastmi.“ Zavazuje se v nich dále vzít v potaz „cíle rozvojové spolupráce v její politice, která může mít dopad na rozvojové země.“ Vzhledem k tomu, že **EIB je „finanční institucí“⁸ Evropské unie**, měly by také její aktivity být v souladu s „cíli rozvojové spolupráce“ a brát v potaz možný škodlivý „dopad na rozvojové země“.

Vlastníky EIB jsou členské země EU, které se o ni dělí podle množství upsaného kapitálu. Výše upsaného kapitálu EIB ke konci roku 2009 činila 232 mld. eur. Za normálních okolností je v EIB takovýto kapitál splacen pouze do výše 5 % a většinu času tak slouží pouze jako záruka členských zemí EU za hospodaření Banky. EIB získává prostředky pro své operace vydáváním vlastních

³ EHS (a), „Římské smlouvy, Protokol o statutu Evropské investiční banky – Zakládací listina EIB“ Hlava IV, články 129 a 130, EHS (Evropské hospodářské společenství), 1957.

⁴ EHS (b), „Římské smlouvy, Protokol o statutu Evropské investiční banky – Zakládací listina EIB“, příloha I.2, O statutu EIB, v článcích 1 až 29., EHS (Evropské hospodářské společenství), 1957.

⁵ EHS (a), „Římské smlouvy, Protokol o statutu Evropské investiční banky – Zakládací listina EIB“ Hlava IV, články 129 a 130, EHS (Evropské hospodářské společenství), 1957.

⁶ První půjčka mimo Evropské společenství, byla poskytnuta Pobřeží slonoviny, a to v roce 1965. Každoročně se podíl půjček mířících do oblastí mimo členské země EU zvyšuje, stejně jako celkový objem poskytnutých půjček.

⁷ V kontextu evropské zahraniční rozvojové pomoci chudým zemím, která je klíčovým úhlem pohledu této práce, se na nejobecnější úrovni Evropská rozvojová politika řídí Rozvojovými cíli tisíciletí a Evropským konsenzem pro rozvoj. Pro jejich rychlejší naplnění se Evropská unie zavazuje a vyzývá ke zlepšení kvality rozvojové zahraniční pomoci, zlepšení vnějších a vnitřních evropských politik s dopadem na rozvoj chudých zemí (politická koherence pro rozvoj) a k většímu důrazu na Afriku. Viz.: Europa-summaries of EU legislation, „The EU contribution towards MDGs,“ Europa-summaries of EU legislation, 2009.

⁸ European Investment Bank, „The Board of Directors,“ EIB, 2011.

dluhopisů na světových finančních trzích. Zmíněné společné záruky všech členských států EU poskytují Bance nejvyšší možné investiční hodnocení.

Co se týče objemu poskytnutých investic, je EIB největší světovou mezinárodní finanční institucí na poli podpory rozvoje. EIB půjčí každý rok ve srovnání se Světovou bankou třikrát větší objem peněz, oproti Evropské bance pro obnovu a rozvoj pak dokonce desetkrát více. EIB v roce 2009 po celém světě půjčila 79 mld. eur, což je zhruba dvakrát více než činí státní rozpočet České republiky.⁹ Devět miliard eur z této částky šlo v rámci různých politických mandátů mimo členské země EU. Celkově má EIB momentálně rozpůjčováno zhruba 330 mld. eur. Pro srovnání: jde zhruba o osminásobek českého státního rozpočtu.

2.2 Dlouhodobě, ale bez rizika – návratnost na úkor rozvoje

Jak již bylo řečeno výše, EIB dosahuje nejvyššího investičního hodnocení AAA. Díky mnoha faktorům má EIB příležitost si na světových finančních trzích výhodně půjčovat. Získané prostředky z finančních trhů tak může dále poskytovat jako půjčky na rozvojové projekty i za výhodnějších podmínek, než by bylo možné užitím pouze komerčního bankovníctví.¹⁰ V každém z projektů ale poskytuje nejvýše polovinu z jeho celkového objemu. Zbytek financování zůstává na ostatních finančních partnerech, mezinárodních organizacích nebo i komerčních bankách. Přinejmenším tímto **usnadňuje financování projektů**, které by jinak vzhledem ke své velikosti, míře ziskovosti a nižší efektivitě možná těžko vznikly.¹¹ Zároveň i samotný fakt, že Banka projekt podporuje, má většinou potenciál přilákat další investory (takzvaný *leveraging effect*).

Způsob samofinancování přes vysoký rating AAA umožňuje půjčovat za nižší sazby a lze opět říci, že příjemci rozvojových půjček tak mají šanci na realizaci projektů, do kterých by standardní komerční banky samotné nevstoupily. Z části se příjemci půjček na projektech také podílí a spolufinancují je. V tomto případě navíc EIB soutěží o projekty s ostatními mezinárodními finančními institucemi, a to prostřednictvím poskytované úrokové sazby. Oproti běžným komerčním bankám si EIB také může dovolit poskytnout **půjčku na velmi dlouhý časový horizont**. Je tomu tak proto, že záruku přebírají členské státy EIB nebo vláda země, v které dochází k realizaci projektu.

Platí, že dokud se Banka nedostane do problémů ve splácení svých závazků vůči věřitelům z finančních trhů, nemusejí její akcionáři splácet upsaný kapitál. Jak jsme již zmínili, v současnosti dosahuje výše splaceného kapitálu všech zemí v EIB pouze 5 % upsaného kapitálu. Banka tak také nemusí splácet ani finanční záruky v rámci takzvaných komunitních garancí (community guarantee), které jí uděluje Evropská unie v téměř všech projektech mimo Evropu. Nemuset splácet upsaný kapitál a finanční záruky představuje pro akcionáře motivaci k **upřednostňování rizikově averzních a finančně výhodných projektů**.

Zisk vytvořený z rozdílu mezi sazbami za půjčené a poskytnuté finance používá Banka ke zvýšení svého kapitálu a tímto způsobem se zvětšuje. Přitom roste i její vliv na rozvoj, neboť se tím zvětšuje rovněž objem poskytnutých úvěrů na rozvoj v dalších letech. To je dalším důvodem, který **Banku (kromě získávání levných půjček) motivuje k tvrdému oceňování rizik projektů**.

⁹ European Investment Bank, „European Investment Bank delivers unprecedented lending volume,” EIB, 2010.

¹⁰ Viz. EIB, „Draft European Parliament Report on EIB 2002 annual report,” EIB, 2004. Nebo také: Zdeněk Hrubý, člen Správní rady EIB za ČR, konzultace s autorem, dne 07.01.2011.

¹¹ V anglické literatuře je to označováno jako princip „additionality“ nebo „frontier financing“.

Způsob samofinancování EIB umožňuje v podstatě **rychleji se k penězům dostat, než je dokáže vyčerpat**, což znamená, že projekty mezi sebou nesoupeří o realizaci a o schválení každého z nich tudíž rozhoduje pouze jeho kvalita. Hranice působnosti EIB se rozšiřují politickými mandáty s cílem podpory rozvoje. Nicméně je možné, že i kvůli neschopnosti EIB vyčerpat své finanční možnosti a schopnosti ve stávajících regionech, dochází k rozšiřování geografických hranic působnosti EIB do celého světa. Z tohoto pohledu se potom EIB snaží o nalezení maximálního objemu poskytnutých úvěrů, což zvyšuje tlak na jejich přijímání a na **náročnější finanční kritéria a naopak snižuje nároky na kritéria rozvojová**.

Snaha o maximalizaci poskytnutých úvěrů následně vede k podezření banky z aktivního hledání investičních příležitostí a ze společné tvorby projektů spolu s jejich realizátory. Tím se Banka může dostat do konfliktu zájmů, neboť se tak stává promotérem i bankéřem zároveň. Následně v ní vznikají protichůdné motivace s převažujícím cílem tvorby zisku nad deklarovanou prioritou rozvojových aspektů.

V rámci snahy o snížení rizikovosti klade EIB velký důraz na posouzení efektivity vynaložených investic, což, jak uvedeme níže, vede k podpoře investic do ekologicky náročných sektorů. Banka vytváří, jak jsme již zmínili, limit na poskytnutí investice v maximální výši 50 % z celkové hodnoty schvalovaného projektu. A konečně sama si vytváří limity pro celkové objemy úvěrů poskytnutých do jednotlivých geografických regionů.

Díky průhledné a uzavřené akcionářské skupině 27 členských zemí EU má EIB koncentrované vlastnictví, ideově i geograficky relativně blízké. V terminologii monopolů má EIB zase umírněnou koncentraci vlastnictví¹², což přináší **rychlejší schopnost adaptace a relativní akceschopnost**. Pro srovnání, Světová banka má 187 akcionářských zemí z celého světa. Už z podstaty věci je tak pro ni mnohem obtížnější dosáhnout konsenzu, zvláště pak, existuje-li pravidlo 15% blokační akcionářské minority. Vlastní-li USA ve Světové bance 16 %, mají díky tomu právo veta. Takovéto opatření EIB nemá a akcionářská struktura je výrazně přehlednější.

2.3 Nástroje EIB a politické mandáty

EIB poskytuje úvěry na rozvojové projekty prostřednictvím několika kanálů. Největší a majoritní položkou z nich jsou přímé půjčky, druhou objemově nejvýznamnější položkou jsou globální půjčky, jež pro rok 2009 představují 23 % celkového objemu. **Nástroji EIB** jsou:

- přímé individuální půjčky na konkrétní projekty,
- globální půjčky pro zprostředkovatelské banky a leasingové společnosti, v EIB interně přezdívané „credit lines – úvěrové linky“,
- podpora při posilování kapitálu společností sídlících v EU skrze podíly ve fondech,
- technická asistence podpory rozvoje a rozvoj investic,
- finanční záruky pro projekty v cílových sektorech, zejména v oblasti infrastruktury.

Co se **politických mandátů** týče, ty upravují oblast působnosti a jsou stanovené v Římské smlouvě, dohodě z Cotonou a takzvaným externím mandátem (viz. níže). **Mandáty pouze určují geografickou oblast působnosti Banky a nastiňují, že jde o podporu rozvoje. Neuvádí však konkrétní kroky ani pravidla, jak cíle nejlépe dosáhnout.**

¹² Dle výpočtů autora podle Herfindahlova indexu je koncentrace vlastnictví EIB rovna 0,121, což znamená umírněnou koncentraci.

Na počátku své existence EIB poskytovala půjčky směřující pouze do členských zemí EU. V průběhu času ale přijímala další politické mandáty pro poskytování půjček kandidátským zemím EU, sousedním zemím EU a také do dalších světových regionů. V dnešní době poskytuje rozvojové půjčky téměř po celém světě, přičemž mimo EU končí 11 % z celkového objemu úvěrů. EIB poskytuje úvěry:

- 27 členským zemím EU,
- Zemím ESVO
- skrze Externí mandát
 - do Asie a Latinské Ameriky, tzv. „ALA“,
 - do Středomoří,
 - do Jižní Afriky
 - rozšířené oblasti kandidátských států jihovýchodní Evropy a Islandu
 - sousedním státům EU a zemím jižního Kavkazu
- Prostřednictvím dohody z Cotonou, do oblasti „ACP“, tedy do 79 zemí
 - z Afriky,
 - z oblasti Karibiku,
 - z oblasti Pacifiku.

U každého z těchto regionů má EIB určen strop pro celkový objem poskytnutých půjček na jistý časový úsek trvající několik let. Např. strop poskytnutých investic pod Externím mandátem byl v roce 2006 stanoven pro období 2007–2013 téměř na 28 mld. eur. Tyto stropy často existují pro jednotlivé země i pro konkrétní průmyslové sektory.

EIB každé tři roky schvaluje **Operační plán společnosti**, který má v mimoevropském kontextu přispět k lepší „koordinaci, koherenci a synergii“ mezi finančními aktivitami Banky a instrumenty EU pro pomoc třetím zemím¹³. Tento plán poskytuje konkrétnější představu o způsobu, jakým chce Banka přispět k Evropské rozvojové politice a tedy v konečném důsledku k rozvoji chudých zemí.

Poslední plán byl schválen pro roky 2010–2012. V tomto dokumentu se vytváří finanční plán EIB a zejména se v něm vymezují **odvětví a priority**, do kterých bude EIB smět investovat. Pro oblast zemí EU, kandidátských zemí EU a sousedních zemí EU v současnosti mezi tyto priority patří:

- hospodářská a sociální konvergence,
- znalostní ekonomika,
- evropské dopravní stavby (TEN; Trans-European Networks),
- ochrana a zlepšování životního prostředí,
- podpora malých a středních podniků,
- podpora udržitelných a bezpečných zdrojů energie.

¹³ European Investment Bank, „Operační plán společnosti 2010 – 2012,“ paragrafy 320 a 321, EIB, 2010.

Pod Externím mandátem pro země dohody z Cotonou¹⁴ a zároveň také pro kandidátské země EU obsahuje tyto priority:

- rozvoj soukromého sektoru,
- rozvoj finančního sektoru,
- rozvoj infrastruktury,
- energetická bezpečnost,
- ekologická udržitelnost,
- zvýraznění přítomnosti EU.

Kompatibilita každého nástroje EIB s prioritami vytyčenými v Operačním plánu se posuzuje předem a každý projekt musí spadat alespoň pod jednu z výše zmíněných priorit. Projekty také musí v součtu svým objemem dodržet maximální předem určenou výši.

2.4 Akcionářská struktura Banky

Zástupci akcionářů banky – obvykle ministři financí 27 členských zemí – tvoří Radu guvernérů banky. Guvernéři politicky směřují činnosti EIB. Každý guvernér jmenuje jednoho člena do Správní rady banky a jeden další je jmenován Evropskou Komisí, pro zajištění souladu s evropskými politikami.

Členové správní rady podléhají pouze Bance¹⁵ a nesou odpovědnost za soulad činnosti Banky s jejím statutem a politickými cíli nařízenými Guvernéry. Dále má Správní rada rozhodovací pravomoc nad přijímáním úvěrů na projekty a nad zárukami. Na základě existence námitek členů správní rady je možné nechat projekt přepracovat, popř. jej lze úplně zamítnout, pokud nevyhovuje podmínkám např. s ohledem na efektivitu investice, environmentální standardy nebo při podezření na korupci v zemi příjemce. Schvalováním činnosti banky a zejména jejích projektů by tak měli zajistit kompatibilitu činnosti EIB s rozvojovými cíli evropské politiky v evropském nebo mimoevropském kontextu.

¹⁴ European Commission: Development and Cooperation – EuropeAid, „The Cotonou Agreement,“ European Commission, 2000.

¹⁵ European Investment Bank, „The Board of Directors,“ EIB, 2011.

3. KRITIKA ČINNOSTI EVROPSKÉ INVESTIČNÍ BANKY

3.1 Kritika společného vzniku a přípravy projektu EIB s realizátory

Existující kritika EIB ukazuje na **nedostatečné pokrytí projektů v sektorech s největším potenciálem pro rozvoj**,¹⁶ jakými jsou zemědělství, zdravotnictví, vzdělání, telekomunikace nebo vodárenství a kanalizace. Podívejme se na možné důvody tohoto stavu.

Zkreslení dopadu poskytnutých investic spočívá v tom, že výraznější šanci na úspěch mají pouze finančně zdravé projekty, čili ty, které kladou větší důraz na zisk než na minimalizaci environmentálních dopadů. Projekty předkládá buď soukromá společnost s motivací zisku, který tím pádem upřednostňuje před minimalizací škody způsobené životnímu prostředí. V druhém případě projekt naopak předkládá veřejná instituce, která by jako hlavní kritérium měla mít rozvoj cílové země. Častokrát má bohužel i v tomto případě navrch spíš kritérium ziskovosti než rozvoje. Navíc, u chudých zemí se slabým institucionálním rozvojem to často znamená kladení důrazu na relativně nižší cenu a vyšší efekt z hlediska růstu dané ekonomiky. To častokrát znamená vyšší zátěž pro životní prostředí.

EIB tak nepřímo upřednostňuje **finančně jistější investice**, což je i v souladu s motivací Banky podporovat nejméně rizikové investice. Mezi tyto oblasti velmi často patří právě **energetický sektor a těžba nerostných surovin**, které jsou tradičně nejproblémovější z hlediska životního prostředí, a celkové rozvoje národních ekonomik obecně.

Motivací EIB a jejích bankéřů je kromě plnění evropských rozvojových politik také využití dostupných prostředků k investicím tak, jak to bývá zvykem u investičních bank. To je příkladem situace, kdy **si dvě různé motivace mohou navzájem konkurovat**. Pokud tuto myšlenku rozvedeme dále, snadno odhalíme motivaci EIB aktivně přispívat a spolupodílet se na přípravě projektů nebo přímo tyto projekty vyhledávat a samostatně tvořit. Na základě této motivace je pak možné částečně vysvětlit **směr investic k projektům s jistější finanční návratností, a to i na úkor rozvoje**.

3.2 Nízká kvalita ex-ante hodnocení a transparentnosti projektů

Jak už jsme naznačili, každý z individuálních projektů, na který EIB poskytuje půjčky, musí:

- a) spadat pod geografickou oblast definovanou politickým mandátem,
- b) splňovat rozvojová kritéria definovaná prioritami schválenými ve zprávě Operačního plánu společnosti¹⁷ pro příslušný politický mandát¹⁸,
- c) být finančně zdravý.

Soulad konkrétního projektu s rozvojem v evropských nebo mimoevropských oblastech se v EIB posuzuje jako úplně začáteční predispozice a provádí ji zaměstnanci Banky. Za soulad jsou odpovědní členové Správní rady, zvláště určujícím prvkem je pak člen zastupující Evropskou Komisi.

¹⁶ Eurodad.org, "EIB's unhappy birthday celebrations," eurodad.org, 2008.

¹⁷ European Investment Bank, „Operační plán společnosti 2010 – 2012,“ paragraphs 320 a 321, EIB, 2010.

¹⁸ V této studii vyjmenovány v části 1.3 Nástroje EIB a politické mandáty

K tomu, aby EIB mohla projekty hodnotit, musí používat konkrétní kritéria. **Existence hodnotících kritérií** slouží jednak k utřídění projektů podle efektu pro rozvoj a jednak jako kontrola splnění politického zadání.

Mezi **ex-ante hodnotící kritéria konkrétních projektů** v EIB patří:

- a) finanční efektivita investice, a to zvláště pro
 - I. privátní sféru, která se hodnotí podle ziskovosti projektu,
 - II. veřejný sektor, s hodnocením podle analýzy efektivity nákladů,
- b) udržitelnost, která odhaduje dlouhodobé přínosy za celou životnost projektu,
- c) environmentální dopad,
- d) přínos EIB ve srovnání s alternativami.

Každému z těchto kritérií je věnován detailní popis v hodnotící zprávě projektu a následně je každý projekt oznámkován na slovní stupnici (dobrý, uspokojivý, slabý, neuspokojivý) popisující efekt v těchto kategoriích.

První problém spočívá v poměrování vzájemných vztahů mezi různými hodnocenými veličinami, např. z oblasti ekonomické a ekologické. **Pouhé slovní hodnocení projektu nedokáže**, na rozdíl od číselně vyjádřitelných měřítek, **zachytit poměry mezi různými typy dopadů** na jednotlivé rozvojové indikátory. Navíc takové slovní hodnocení postrádá transparentnost.

Druhým problémem je, že environmentální stránka hodnocení není zpracována experty na danou oblast. Zárukou kvality hodnocení nemůže být stav, kdy o dopadech na životní prostředí píše bankéř. **Při hodnocení projektu je primární motivací bankéře zisk, což je v konfliktu například s motivací udržitelnosti životního prostředí.**

Třetím problémem je procedurální stránka schvalování jednotlivých projektů, která bohužel také není imunní vůči kritice. Konečné slovo při udělování úvěru, stejně jako zodpovědnost za soulad s ustavující smlouvou, mandáty a prioritami činnosti EIB definovanými v Operačním plánu společnosti, nese správní rada Banky. V případě pochybností o kvalitě projektu může každý člen správní rady o sporných problémech vyvolat ve Správní radě diskuzi a nechat o schválení projektu hlasovat. Nutnou podmínkou pro schválení projektu je soulad s Evropskou rozvojovou politikou, který je zaručen přítomností jednoho člena správní rady nominovaného Evropskou Komisí. Správní rada má také možnost vrátit projekt k přepracování. Stává se to ale jen ve velmi výjimečných případech při neočekávaných zjištěních či v případě diplomatických rozepří mezi jednotlivými státy.

Praxe je bohužel ale taková, že v době, kdy se správní rada k projektům dostane, je už veškeré hodnocení hotové. Jednotlivé projekty dostávají členové rady předem e-mailem. Problémem je, že na posuzování projektů je vyčleněn jenom jeden den, kdy může k projednání připadnout i více než 30 úvěrů. Je tedy nemožné, aby byla každému projektu věnována náležitá pozornost. V případě, že se zasláný projekt nikomu nejeví jako problematický, je schválen. Tímto způsobem je odsouhlaseno až 80 % projektů. Zbylých cca 20 % připadá na projekty, ke kterým byly vyjádřeny připomínky a které se jako jediné se probírají detailně.

Box 1: Tři případové studie: škody na životním prostředí a problémy s korupcí

Globální půjčky pro nigerijskou banku Intercontinental

Na příkladu globální půjčky poskytnuté v roce 2007¹⁹ Nigerijské bance Intercontinental organizace Counterbalance poukazuje, jak EIB zřejmě podcenila část ex-ante hodnocení projektů, týkající se prověřování zprostředkovatelské banky. Ta, jak se ukázalo dva roky později, byla napojena na zkorumpované vládní představitele, z nichž několik uprchlo ze země, aby se vyhnuli právním postihům.

Přehrada v království Lesotho

Projekt na leshotských výšinách je se svými pěti přehradami jedním z největších v Africe v oblasti infrastruktury. Environmentální hodnocení ukázalo na problémy, k nimž by mohlo dojít po odklonění řek, které by se tím proměnily ve stoky kanalizaci, což by na stávající obyvatele v okolí mělo negativní vliv. V souvislosti s obviněním z korupce se zjistilo, že ředitel tohoto projektu byl uplácen dvanácti firmami. Když nicméně EIB vyšetřovala podezření z korupce, nepřišla na žádné zneužití fondů. Obvinění z korupce nebrala v potaz a německé společnosti Lahmeyer²⁰ dále půjčovala.

Měděné doly Tenke Fungurume v Demokratické republice Kongo

Projekt dolů na měď Tenke Fungurume v Demokratické Republice Kongo se kvůli pro hostitelský stát silně nevýhodným smlouvám dostal rovněž do hledáčku Světové banky, a to především díky nedostatku transparentnosti a korupčnímu prostředí. Na základě vyšetřování Evropská Investiční banka v dubnu 2010 oznámila, že upouští od financování první fáze projektu.²¹

3.3 Zapojení veřejnosti do hodnocení projektů

3.3.1 Zanedbání konzultačního procesu

Ať už EIB pro hodnocení projektů používá jakákoliv kritéria, nemusí tato kritéria nejlépe zohledňovat konkrétní situaci pro všechny země a ekonomická odvětví. Pro vyšší zapojení projektu do lokálního kontextu je proto dobré použít co nejvíce dostupných a relevantních informací. Jedním z takových zdrojů může být právě veřejnost a neziskové organizace. Zohledněním názorů odborné veřejnosti je možné částečně zamezit neočekávaným negativním důsledkům poskytnutých půjček na rozvoj.

Podle Aarhuské konvence OSN²² má občanská veřejnost právo na informace a na vyjádření názoru k činnosti veřejné instituce v oblasti životního prostředí. V zemích OSN je to běžná praxe. EIB se např. ve své zprávě „Politika transparentnosti“²³ dokonce zavazuje k poskytnutí odpovědi a vyjádření stanoviska k dotazům občanské společnosti do 50 dnů. EIB oficiálně klade důraz na transparentnost svojí činnosti, přitom však nespécifikuje omezení otázek pouze na téma „životního prostředí“. Ve zprávě *Politiky transparentnosti EIB*²⁴, stejně jako ve zprávě *O environmentálních*

¹⁹ Counter Balance, „Hit and Run Development,“ Counter Balance, 2010.

²⁰ Counter Balance, „Lesotho highlands water project,“ Counter Balance, 2000.

²¹ Counter Balance, „Soul mining: the EIB's role in the Tenke-Fungurume Mine, DRC,“ Counter Balance, 2008.

²² ucastverejnosti.cz, „Aarhuská úmluva: Životní prostředí je věcí nás všech.“ ucastverejnosti.cz.

²³ European Investment Bank, „Politika transparentnosti EIB,“ EIB, 2010.

²⁴ ibid

a sociálních standardech²⁵ nebo ve zprávě *Operačního plánu společnosti*²⁶, EIB uvádí, že se při ex-ante hodnocení konkrétního projektu nechává veřejností inspirovat pro hledání řešení a kompromisu. Ale opět existují oblasti, kdy se i tato opatření EIB jeví jako nedostatečná nebo se dokonce stává, že se EIB těmito závazky neřídí.

Uvedme jeden příklad za všechny. V průběhu přípravy projektu rychlostního železničního spojení, na trase Madrid – Barcelona, došlo navzdory deklarovaným principům a postupům týkajících se hodnocení dopadu na životní prostředí k pochybení EIB. Díky stížnosti zaslané Evropskému ochránci práv byla EIB shledána vinnou ze zanedbání vlastního procesu *due diligence*. Ombudsman dále přikázal EIB napravit zanedbání této povinnosti, což zdůvodnil tím, že součástí ekologického hodnocení projektu má být i projednání s veřejností, stejně jako zvážení alternativ²⁷. Uvedme také, že možnost veřejnosti zapojit se do hodnocení projektů EIB platí na základě Århuské úmluvy pouze pro občany EU. **Občané zemí mimo EU, které patří pod některý z politických mandátů EIB, tuto možnost nemají.**

3.3.2 Pozdní zapojení veřejnosti do hodnocení

Avšak i v případě, kdy konzultační proces proběhne, je spíše formální záležitostí, bez reálné možnosti přispět ke změně. V současnosti nemá totiž veřejnost možnost vstoupit do hodnocení projektu včas, protože projekty se zobrazují na internetové stránce nejdříve ve fázi „je hodnocen“²⁸, kdy už nějakou dobu probíhá příprava samotného projektu. Jeho hodnocení je v této fázi již v podstatě uzavřené a celý projekt je připraven ke schválení správní radou. Jak je patrné z projektového cyklu²⁹, začíná projekt pro EIB tedy dříve, než jej vyvěsí na svých internetových stránkách.

Je také pravděpodobné, že v některých případech se EIB podílí na samotné tvorbě projektu spolu se zadavatelem. V takovém případě není přesně určeno, kdy je projekt hotov, kdy je provedeno jeho hodnocení a kdy je vyvěšen na internetovou stránku se statutem „je hodnocen“. Lze se tedy domnívat, že EIB na jeho hodnocení pracovala už ve fázi přípravy. Potom by pro ni zřejmě, v podstatě v konečné fázi hodnocení, bylo nákladné nejen zapracovat připomínky veřejnosti, ale také pracovat znovu na novém hodnocení alternativ pro dosažení kompromisu.

Proto by EIB měla zveřejnit detaily své angažovanosti v projektech ve fázi, kdy se na ni poprvé obrátí promotér, tedy dřív, než se projekt objeví na webové stránce pod hlavičkou „je hodnocen“. V tomto stádiu stále lze zapracovat do hodnocení projektu připomínky. Ani toto řešení však není bezproblémové. Naráží na hlavní důvod, proč EIB neoslovuje veřejnost v dřívějších stádiích projektového cyklu. Z hlediska promotéra nemusí být totiž žádoucí, aby se o jeho projektu dozvěděla konkurence hned v úvodních fázích jeho přípravy. Je tomu tak mimo jiné proto, že diskrétnost v úvodních fázích projektu podporuje komparativní výhodu z inovace.

²⁵ European Investment Bank, „Environmental and Social Principles and Standards,“ EIB, 2009.

²⁶ European Investment Bank, „Operační plán společnosti 2010 – 2012,“ paragraphs 320 a 321, EIB, 2010.

²⁷ European Ombudsman, „Stížnost 0244/2006/(BM)JMA,“ European Ombudsman.

²⁸ European Investment Bank, „Projects to be Financed,“ EIB, 2011.

²⁹ European Investment Bank, „Politika transparentnosti EIB,“ EIB, 2010.

3.4 Sledování projektů a ex-post hodnocení

Pro pozorování skutečných efektů na rozvoj se provádí ex-post hodnocení činnosti. Zkoumá se při něm vliv různých druhů projektů na rozvoj za pomoci metod experimentální ekonomie. EIB je sdružena v uskupení nazvaném Evaluační kontrolní skupina (Evaluation Control Group, ECG)³⁰, zabývající se zpětným hodnocením rozvojových aktivit. V tomto sdružení je EIB spolu s ostatními institucemi zaměřenými na rozvoj, včetně např. Světové banky a Mezinárodního měnového fondu. V rámci tohoto uskupení probíhá spolupráce při hodnocení rozvojových cílů a tvoří se zde podklady pro budoucí směřování investic do různých oblastí rozvoje. Pomocí nich má kromě jiného dojít také k zajištění konkurenceschopnosti zemí v dlouhodobém horizontu. Jako příklad můžeme uvést výzkum vlivu investic do výstavby veřejného vodárenského systému na zdraví obyvatel. Provádění takového typu hodnocení je ovšem **nákladné a ne každý projekt je takto hodnocen**. Navíc **standards hodnocení jsou u projektů, které probíhají mimo Evropskou unii daleko méně náročné**.³¹

EIB se může při plánování a schvalování budoucích Operačních plánů společnosti Banky o tato hodnocení opírat a podle toho měnit plánované priority Banky. Pokud je činnost EIB v souladu se současným výzkumem, potom nelze investicím vytýkat např. nedostatek rozvojového aspektu. Některé efekty lze ale sledovat se zpožděním až několika let, a proto **nelze tento nástroj využít příliš operativně**. Evaluační kontrolní skupina tak nemůže být náhradou kontrolování samotného průběhu projektů a nemůže ani ověřit, jestli každý projekt probíhá podle dohodnutých plánů. Kontrolu může provádět jenom samotná EIB. Ve většině případů tak ale bohužel činí jenom velmi slabě. Tato **nedostatečnost spočívá především ve skutečnosti, že neexistují adekvátní kritéria hodnocení ex-ante** (viz výše).

3.5 Globální půjčky a podpora kapitálových fondů bez transparence a bez kontroly

Jedním z nástrojů EIB jsou také takzvané globální půjčky. Ty nyní zahrnují 23 % objemu všech úvěrů a tvoří tak velmi podstatnou část portfolia EIB. Podobnou charakteristiku hodnocení a přidělování financí jako globální půjčky vykazuje také nástroj EIB nazvaný podpora kapitálových fondů. V této části se zaměříme pouze na kritiku globálních půjček. Je tomu tak proto, že podpora kapitálových fondů vykazuje vlastnosti velmi podobné tomuto instrumentu.

Globální půjčky jsou peněžní **úvěry poskytnuté lokálním zprostředkovatelským bankám** s vybudovaným klientským zázemím. Smyslem globálních půjček je finančními prostředky EIB podporovat malé a střední podnikání za použití lokálních znalostí a sítí zprostředkovatelských finančních organizací. 10 % portfolia EIB je umístěno mimo území Evropské Unie a část z těchto 10 % je pak tvoří globální půjčky v zemích mimo EU. Po realizaci projektů z těchto úvěrů mimo EU se začala objevovat **kritika důsledků v oblasti korupce, dodržování lidských práv a ekologie**. To bylo dáno tím, že na novém poli působnosti **mimo EU neplatí stejně přísná legislativa** upravující činnost soukromých subjektů jako v EU. Naopak v EU fungují veřejnoprávní instituce, které případné selhání promotéra a negativní dopad investice buď nepřipustí, nebo jej dokážou odhalit a zabránit podobným situacím v budoucnu.

Navíc jsou tyto globální půjčky **poskytnuty zcela bez hodnocení dopadů na rozvoj**, i když mají teoreticky jako svůj cíl podporu rozvoje místní malé a střední ekonomiky. Hlavní podmínkou

³⁰ Viz. <http://www.ecgnet.org>

³¹ European Investment Bank, „A renewed policy for EIB lending to the transport sector,“ EIB. 2007.

EIB v oblasti globálních půjček je finanční zdraví úvěru poskytnutého zprostředkovatelským finančním subjektům, jakými jsou např. komerční banky, leasingové společnosti nebo jiní finanční zprostředkovatelé. **Hodnocení použití balíku peněz leží zcela na bedrech zprostředkovatelských bank, které se starají již pouze o finanční stránku.** Nedochozí tak zde k žádnému veřejnému hodnocení dopadů na rozvoj, jak je to běžné u konkrétních projektů EIB. Technicky to ani není vždy možné zajistit, protože ve fázi udělení půjčky komerční bance mnohokrát ještě nejsou známy projekty, na které tyto finance vynaloží. Dohoda mezi zprostředkovatelskou bankou a EIB vylučuje z financování některé zakázané oblasti jako například hazard a v některých případech odkazuje k použití půjček na specifikovaná odvětví. Finanční stránka jimi schválených úvěrů zůstává obchodním tajemstvím, takže není jasné, za jakých finančních podmínek byly tyto půjčky poskytnuty dále.

Existují náznaky³², že ani v zemích EU neslouží globální půjčky svým původním záměrům. Objevila se totiž kritika, že namísto použití financí globální půjčky způsobem deklarovaným jako podpora malých a středních podniků byl tento balík poskytnut spíše větším společnostem. Také **samotný způsob poskytnutí globální půjčky je velmi netransparentní** a dává větší podporu zprostředkovatelským bankám, ve srovnání se záměrem podpořit malé a střední podniky. Existuje pro ně silná motivace si globální půjčkou jen vylepšit likviditu a neposkytnout ji dále. Další rozpory s rozvojovými cíli evropské politiky ve využití globální půjčky mohou nastat už jen tím, že zprostředkovatelská banka nastaví tvrdá finanční kritéria, čímž neumožní její využití v dostatečné výši.

³² CEE Bankwatch Network. "EIB: Promoting Sustainable Development, 'where appropriate'", CEE Bankwatch Network, 2007.

4. ZÁVĚR A DOPORUČENÍ PRO SPRÁVU EVROPSKÉ INVESTIČNÍ BANKY

Shrnutí

V první části studie jsme představili banku jako **veřejnou „finanční instituci“ Evropské unie**, jejíž hlavním cílem má být **podpora rozvoje** jak v Evropě, tak i v regionech mimo Evropu, především v chudých zemích. Objasnili jsme, že na rozdíl od komerčních bank je EIB, díky svému institucionálnímu ukotvení, schopna půjčovat za relativně nižší sazby a na delší časový horizont. Tím je schopna finančně usnadnit vznik projektů, které by bez její účasti pravděpodobně nevznikly.

Na druhé straně jsme ukázali, že **institucionální motivace banky není nutně v souladu se zájmy zemí**, v nichž dochází k realizaci projektů. Důvodů je několik. Díky způsobu samofinancování má banka k dispozici daleko větší objem peněz, než je schopna vyčerpat. Zároveň zisk vytvořený z rozdílu mezi sazbami za půjčené a poskytnuté finance používá Banka ke zvýšení svého kapitálu, díky čemuž se zvětšuje. Růst banky je v zájmu jak akcionářů (tedy států EU), tak managementu Banky. Nárůst banky znamená větší objem poskytnutých půjček v zemích EU a tedy politické body pro domácí politiky. Co se motivace managementu týče, dá se předpokládat, že se ziskovost a růst banky projevují i na jejich odměnách.

Z těchto důvodů se zvyšuje tlak na co největší objem přijatých projektů. Zároveň motivace akcionářů a managementu vede k důrazu na **přísná finanční kritéria, ziskovost a averzi vůči rizikovým půjčkám**, což se většinou děje **na úkor rozvojových kritérií**. Motivace averze vůči riziku tak vede k sektorové předpojatosti, tedy podpoře jistějších investic v oblasti energetiky a těžby nerostných surovin.

Ve druhé části studie jsme se zaměřili na kritiku těchto tří oblastí fungování banky: **sektorové směřování investic**, ex-post a ex-ante hodnocení projektů a problematiku transparentnosti. Upozornili jsme nejprve na nedostatečné pokrytí projektů v sektorech s největším potenciálem pro rozvoj jako třeba zemědělství, zdravotnictví, vzdělání. Většina investic naopak proudí do velkých energetických projektů nebo těžby surovin, které jsou vždy problémové z hlediska ekologické udržitelnosti a rozvoje obecně.

Zmínili jsme tři důvody této sektorové předpojatosti. Je to snaha o maximalizaci zisku soukromých aktérů, snaha veřejných institucí o co největší finanční efektivitu vynaložených investic a konečně, snaha EIB o nízkou rizikovost a využití investičních příležitostí. Všechny tyto motivace mají společného jmenovatele, a sice nízkou slučitelnost s rozvojovými potřebami daných zemí.

V části o **ex-ante hodnocení** jsme upozornili na netransparentnost a značné metodologické potíže spojené s hodnocením dopadu na rozvoj. EIB navíc nedisponuje dostatečnou kapacitou lidských zdrojů a expertizy pro oblasti sociologie a ekologie, což se také projevuje ve snížené kvalitě hodnocení. Z procedurálního hlediska jsme ukázali, že v praxi má správní rada jen málo prostoru pro zamítnutí projektu v případě, že není kompatibilní s rozvojem.

Následně jsme poukázali na slabé **zapojení veřejnosti do hodnocení projektů**. Některé indicie ukazují buď na nezájem anebo pochybení EIB při komunikaci s veřejností při přípravě projektu, tím, že připomínky ignoruje. Negativně vnímaným prvkem ve vztahu k veřejnosti je zejména pozdní zobrazování projektů k připomínkám. Veřejnost má potom nedostatek času na jejich vypracování.

V případě, že je však odevzdá, tak v době, kdy už má EIB vypracované hodnocení, je pro ni velice nákladné tyto připomínky zohlednit. EIB má proto motivaci tyto připomínky přehlížet. V případě projektů mimo EU nemají rezidenti jiných států než členských zemí EU právo se k projektům vyjadřovat a aplikují se jiné standardy a normy hodnocení. Mimo Evropskou Unii má totiž EIB povoleno se přizpůsobit místním podmínkám. Nemusí se tedy řídit často přísnějšími normami, které platí v Evropské Unii.

Problém **ex-post hodnocení projektů** je jeho nákladnost v porovnání s ex-ante hodnocením. Tato skutečnost pak zabraňuje jeho častějšímu využití, a tedy ne každý projekt je takto hodnocen. Navíc jsou standardy tohoto hodnocení daleko méně náročné u projektů, které probíhají mimo Evropskou unii. Avšak hlavní nedostatečnost spočívá především ve skutečnosti, že v Bance neexistují adekvátní expertizy a numerická kritéria hodnocení ex-ante, tak jak jsme o tom pojednali v předešlé části.

Závěrečnou kapitolu jsme věnovali tzv. **globálním půjčkám** a podpoře kapitálových fondů, které jsou z hlediska **transparentnosti**, kontroly, korupce a dopadu na rozvoj, ještě problémovější než přímá podpora projektů. Peněžní úvěry jsou poskytovány lokálním zprostředkovatelským bankám, aniž by jejich kontrakty s EIB byly veřejně známé. Jsou poskytovány zcela bez hodnocení dopadů na rozvoj. Hodnocení použití balíku peněz leží zcela na bedrech zprostředkovatelských bank, které se starají pouze o finanční stránku projektu. Navíc tyto půjčky více než původnímu záměru podporovat malé a střední podniky, pomáhají zprostředkovatelským bankám.

Jak plyne z naší analýzy, existují dva hlavní důvody, proč je investiční činnost EIB v oblastech pod externím mandátem problémová. Prvním je institucionální motivace Banky, která je málo slučitelná s podporou veřejného blaha, nebo chceme-li rozvojem chudých států. Druhým jsou slabě nebo nevhodně nastavené vnitřní mechanismy Banky v těchto regionech. Tyto, jak jsme ukázali, nesplňují požadavky transparentnosti, odpovědnosti a férovosti.

Doporučení

Co z výše uvedeného vyplývá pro řešení nastolených otázek? Zdá se, že nejzávažnějším problémem je nízká slučitelnost institucionální motivace Banky s rozvojem v zemích spadajících pod její externí mandát. Averse vůči rizikovosti a logika zisku motivují Banku podporovat projekty v sektorech, které jsou z hlediska rozvoje nejproblémovější. Navíc, jak jsme ukázali, Banka v mimoevropských regionech používá daleko méně náročné standardy posuzování projektů než je tomu na půdě Evropské unie. Tento problém je umocněn tím, že se projekty implementují v regionech se slabě rozvinutým institucionálním a regulačním zázemím. To znamená, kromě jiného, absenci odpovědné veřejnoprávní instituce, která by dohlížela na slučitelnost investic s rozvojovými prioritami dané země.

Vzhledem k těmto skutečnostem se pak nabízí otázka, jestli by činnost Banky neměla být omezena na svůj původní mandát, a sice podporu rozvoje uvnitř Evropské unie. Je pravda, že by to znamenalo výrazný pokles investičních toků do regionů, kde je jich potřeba nejvíce. Za předpokladu, že se tyto investice zatím ukázaly jako značně problémové, není tento návrh bez opodstatnění. Méně radikální návrh pak nutně volá po daleko větším externím dohledu nad Bankou samotnou, vzhledem k tomu, že se chová spíše jako soukromá společnost než jako veřejnoprávní instituce na podporu rozvoje.

Z hlediska hodnocení projektů, transparentnosti a zapojení veřejnosti je pak možné doporučit následující: Na nejobecnější úrovni je potřeba zajistit daleko větší konzistenci chování Banky a používání stejných standardů uvnitř Evropské Unie i mimo ni. Je potřeba vybudovat a dodržovat

jasné normy hodnocení a náležitě obezřetnosti (*due diligence*) při ex-ante hodnocení tak, jak je tomu u jiných institucí podobného typu jako například EBRD nebo Světové banky.

Transparentnost samotného hodnocení lze vylepšit tím, že se zavede a zveřejní kvantitativní vyjádření jednotlivých hodnocených kritérií. Pro zkvalitnění odhadu efektu projektu v ex-ante hodnocení jiných, než finančních záležitostí, by se měly zajistit dostatečné personální kapacity se specializací na dané oblasti, zejména pak sociologie a ekologie.

Ke zlepšení kvality hodnocení projektů a většímu dohledu nad činností může přispět efektivní zahrnutí evropské, ale především také mimoevropské veřejnosti do diskuze. To naráží, jak jsme zmínili, na snahu promotérů projektů ochránit důvěrné informace. Jedno z možných řešení tohoto problému vychází z předpokladu, že účast Banky vede k přilákání dalších investorů do projektů. EIB by se měla více soustředit na zdůrazňování této skutečnosti před jednotlivými promotéry jako na kompenzaci za dřívější zveřejnění informací.

A konečně, z důvodu zajištění souladu projektů s rozvojem po celou dobu jejich realizace, je důležité klást větší důraz na ex-post hodnocení. Zároveň je potřeba zavést kontrolu průběhu projektů a případné sankce. Dohled nad projektem po zbývajících dobu jejich existence je možné uplatnit dvojím způsobem. Jednak formálním minoritním kontrolním podílem vlastnictví EIB nebo příslušného státu, čímž by došlo k potlačení morálního hazardu, zejména v rozvojových zemích náchylnějších ke korupci. Lepšího dohledu je pak také možno dosáhnout větší účastí občanské společnosti a některých veřejných institucí ve fázi ex-post hodnocení projektu.

Použité zdroje

- CEE BANKWATCH NETWORK. "EIB: Promoting Sustainable Development, 'where appropriate'" CEE Bankwatch Network, 2007. <http://www.bankwatch.org/publications/document.shtml?x=2054541> (Cit. 12/02/2011)
- COUNTER BALANCE. „Citizen’s Guide to the EIB“, Counter Balance, 2008. http://www.counterbalance-eib.org/component/option,com_datsogallery/Itemid,86/func,detail/id,48/ (Cit 28/11/2010)
- COUNTER BALANCE. „Coherence for Development.“ Counter Balance..2008. http://www.bothends.org/uploaded_files/Coherence_for_Development.pdf (Cit. 14/02/2011)
- COUNTER BALANCE. „EIB and the Environment.“ Counter Balance, 2008. http://www.counterbalance-eib.org/component/option,com_datsogallery/Itemid,86/func,detail/id,45/ (Cit. 26/11/2010)
- COUNTER BALANCE. „Hit and Run Development.“ Counter Balance, 2010. http://www.counterbalance-eib.org/component/option,com_datsogallery/Itemid,98/func,detail/id,145/ (Cit. 24/11/2010)
- COUNTER BALANCE. „Lesotho highlands water project.“ Counter Balance, 2000. <http://www.counterbalance-eib.org/?p=718> (Cit. 14/02/2011)
- COUNTER BALANCE. „Soul mining: the EIB’s role in the Tenke-Fungurume Mine, DRC.“ Counter Balance, 2008. http://www.bothends.org/uploaded_files/Soul_Mining.pdf (Cit. 24/11/2010)
- COUNTER BALANCE. „Tax havens“, Counter Balance, 2010 http://www.counterbalance-eib.org/component/option,com_datsogallery/Itemid,86/func,detail/id,109/ (Cit. 24/11/2010)
- EHS (a). „Římské smlouvy, Protokol o statutu Evropské investiční banky – Zakládací listina EIB“ Hlava IV, články 129 a 130, EHS (Evropské hospodářské společenství), 1957.
- EHS (b). „Římská smlouvy, Protokol o statutu Evropské investiční banky – Zakládací listina EIB“, příloha I.2, O statutu EIB, v člancích 1 až 29., EHS (Evropské hospodářské společenství), 1957.
- EURODAD.ORG. "EIB’s unhappy birthday celebrations." eurodad.org, 2008. <http://www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=1578&item=2502>
- EUROPA-SUMMARIES OF EU LEGISLATIV. „The EU contribution towards MDGs.“ Europa-summaries of EU legislativ, 2009. http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12533_en.htm
- EUROPEAN COMMISSION: Development and Cooperation – EuropeAid. „The Cotonou Agreement“ European Commission, 2000. http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm (Cit. 14/02/2011)
- EUROPEAN INVESTMENT BANK. „A renewed policy for EIB lending to the transport sector.“ EIB, 2007. http://www.eib.org/attachments/strategies/clean_transport_lending_policy_en.pdf (Cit. 14/02/2011)
- EUROPEAN INVESTMENT BANK. „Draft European Parliament Report on EIB 2002 annual report.“ EIB, 2004. <http://www.freedominfo.org/wp-content/uploads/documents/emacs.doc>
- EUROPEAN INVESTMENT BANK. „EIB relations with Civil Society.“ 2011. <http://www.eib.org/about/partners/cso/index.htm> (Cit. 14/02/2011)
- EUROPEAN INVESTMENT BANK. „EIB Transparency Policy.“ EIB, 2011. <http://www.eib.org/about/publications/eib-transparency-policy.htm?lang=-en> (Cit 13/02/2011)
- EUROPEAN INVESTMENT BANK. „Environmental and Social Principles and Standards.“ EIB, 2009. <http://www.eib.org/about/publications/environmental-and-social-principles-and-standards.htm> (Cit. 03/02/2010)
- EUROPEAN INVESTMENT BANK. „European Investment Bank delivers unprecedented lending volume.“ EIB, 2010. <http://www.eib.org/about/press/2010/2010-024-european-investment-bank-delivers-unprecedented-lending-volume.htm> (Cit. 14/02/2011)
- European Investment Bank. „Operační plán společnosti 2010 – 2012.“ paragraphs 320 a 321, EIB, 2010. <http://www.eib.org/about/publications/operational-strategy-2010-2012.htm?lang=-en> (Cit. 14/02/2011)

EUROPEAN INVESTMENT BANK. „Politika transparentnosti EIB.“ EIB, 2010. <http://www.eib.org/about/publications/eib-transparency-policy.htm> (Cit. 02/12/2010)

EUROPEAN INVESTMENT BANK. „Projects to be Financed.“ 2011. <http://www.eib.org/projects/pipeline/index.htm> (Cit. 12/02/2011)

EUROPEAN INVESTMENT BANK. „Stakeholders.“ EIB. 2010. <http://www.eib.org/about/structure/shareholders/index.htm> (Cit. 14/02/2011)

EUROPEAN INVESTMENT BANK. „The Board of Directors.“ EIB, 2011. http://www.eib.org/about/structure/governance/board_of_directors/index.htm (Cit. 10/12/2010)

EUROPEAN OMBUDSMAN. „Stížnost 0244/2006/(BM)JMA.“ <http://www.ombudsman.europa.eu/recommen/en/060244.htm> (Cit. 12/02/2011)

EVALUATION COOPERATION GROUP. <http://www.ecgnet.org> (Cit. 14/02/2011)

HRUBÝ, ZDENĚK. e-mail od člena Správní rady EIB za ČR autorovi, 11.01.2011.

KRYL, MARTIN. „Vše co jste se báli zeptat o EIB.“ Prezentace na konferenci „Konference o EIB“ Hnutí Duha, The HUB v Praze, 02.12.2010.

LESAY, IVAN. „Kto sa nabaluje na protikrizových balíčkoch.“ blog JE TO TAK – MONDE diplomatique, publikováno 22/12/2010. <http://blog.jetotak.sk/kriticka-ekonomia/2010/12/22/kto-sa-nabaluje-na-protikrizovych-balickoch/> (Cit. 10/01/2011)

UCASTVEREJNOSTI.CZ. „Aarhuská úmluva: Životní prostředí je věcí nás všech.“ [ucastverejnosti.cz](http://www.ucastverejnosti.cz/cz/). <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/> (Cit. 09/01/2011)

UNECE – United Nations Economic Commission for Europe. „Introducing the Aarhus Convention.“ UNECE. <http://www.unece.org/env/pp/> (Cit. 09/01/2011)



Tato publikace vznikla v rámci společného evropského projektu pěti neziskových organizací (TNI, Védegylet, Ecologistas en Accion, FDCL a GLOPOLIS), který se zaměřuje na politickou koherenci pro rozvoj v oblasti obchodu a investic na úrovni Evropské unie s přihlédnutím na roli České republiky. Hlavním cílem je analýza dopadu obchodních a investičních politik na rozvoj chudých zemí a vynořujících se trhů.



Analytické centrum Glopolis, které bylo založeno v roce 2004, se zaměřuje na otázky globálního řízení. Cílem Glopolis je přispět k vyšší politické kultuře a transformaci směrem k zodpovědné ekonomice, chytré energetice a potravinové bezpečnosti.



) glopolis