

Hodnocení regulace poskytování státem podporovaných vývozních úvěrů z pohledu českých vývozců[#]

*Jiří Nakládal**

Úvod

Systém státní podpory vývozu prostřednictvím vývozních úvěrů sestává z pojistných a bankovních služeb, přičemž klíčovou úlohu ve vyspělých zemích zastává podpora pojistných služeb. Trh úvěrového pojištění v současnosti představuje oligopolní trh komerčních pojistitelů, kteří přenášejí významnou část rizik na soukromé zajišťovatele. Těmto komerčním pojistitelům mohou v některých oblastech trhu konkurovat státem podporované exportní úvěrové agentury (ECAs – Export Credit Agencies), jejichž závazky jsou kryté státní zárukou, nikoliv soukromými zajišťovateli. Hlavním cíle komerčních pojistitelů bývá maximalizace zisku, cílem ECAs maximální podpora vývozu. Evropská Komise (EK) se rozhodla již v roce 1997 chránit komerční úvěrové pojistitele a definovat oblast trhu, která je pro činnost evropských ECAs zakázána. Hodnocení dané regulace, včetně dočasných výjimek v průběhu poslední světové finanční krize, je hlavním cílem článku. Z pohledu českých vývozců však nejde o jedinou mezinárodní právní normu, která má vliv na jejich konkurenceschopnost. Proto v práci hodnotím i další mezinárodní regulaci omezující činnost ECAs. Regulace se netýká jen pojistných trhů, ale zajímavé je rovněž srovnání se situací na bankovních trzích. Zvláště pro české vývozce může být existence ECA poskytující bankovní služby přínosem, i když oblast vývozního financování nepředstavuje na vyspělých bankovních trzích klíčovou formu státní podpory.

Současná situace na trzích úvěrového pojištění je do značné míry určena historickým vývojem komerčních úvěrových pojistitelů a ECAs a pro pochopení celého tématu je nezbytné provést nejprve stručné shrnutí daného vývoje (situace na bankovním trhu je relativně jednoduchá). Dále zhodnotím rozdíly mezi trhy, na které se jednotliví komerční pojistitelé a banky a ECAs primárně orientují. Následně budu analyzovat samotnou regulaci. Začnu regulací na úrovni Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj zajišťující srovnatelné podmínky pojištění a financování poskytované jednotlivými ECAs. Dále srovnám regulaci pro pojistné a finanční trhy státem podporovaných vývozních úvěrů. Na hodnocení klíčové regulace na trzích krátkodobého úvěrového pojištění bude navazovat analýza výjimek z této regulace a celkového přístupu EK k danému tématu v době finanční krize, včetně vlivu na konkurenceschopnost českých vývozců. V poslední kapitole se pokusím o návrh efektivnějšího systému ochrany komerčních pojistitelů, který by zároveň minimalizoval vznik mezer na trhu z pohledu podniků v Evropské unii (EU), resp. maximálně podporoval rozvoj jejich obchodních vztahů.

[#] Článek je zpracován jako jeden z výstupů výzkumného projektu Fakulty financí a účetnictví VŠE v Praze, který je realizován v rámci institucionální podpory VŠE IP100040.

^{*} Ing. Jiří Nakládal – doktorand; Katedra bankovníctví a pojišťovnictví, Fakulta financí a účetnictví, Vysoká škola ekonomická v Praze, nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3; <nakladal@vse.cz>.

1. Historický vývoj na pojistných trzích

Úvěrové pojištění se do značné míry odlišuje od jiných typů neživotního pojištění. Hospodaření pojišťoven je procyklické a v období krize dochází k vyšším podílům vyplaceného pojistného plnění, nicméně značná část odškodněných pohledávek bývá následně vymožena. Zvláště u politických rizik zpravidla dochází k vymáhání později a vyšší vyplacená pojistná plnění v daném roce mohou znamenat podstatné příjmy z vymáhání pohledávek v dalších letech. Mezi další odlišnosti úvěrového pojištění od jiných typů neživotního pojištění patří relativně vysoké administrativní náklady související s analýzami jednotlivých dlužníků, odvětví a teritorií, snahou minimalizovat pojistná plnění a maximalizovat výnosy z následného vymáhání pohledávek. Komerční i státem podporované úvěroví pojistitelé mají výše uvedené prvky hospodaření společné. Komerčně zajistitelný trh úvěrového pojištění se však od trhu ECAs v řadě dalších aspektů odlišuje, což je dáno rozdílným charakterem obou trhů, historickým vývojem a vývojem regulace v jednotlivých zemích i na mezinárodní úrovni.

1.1 Komerčně zajistitelný trh

Komerčně zajistitelný trh úvěrového pojištění je náročný na investice do informačních technologií (IT) a tvorbu, rozvoj a udržování co nejrozsáhlejší databáze dlužníků. Každý klient dnes standardně očekává elektronickou komunikaci se svým pojistitelem a možnost on-line dotazování na bonitu a limity konkrétních dlužníků a jejich pojištění. Tento vývoj byl dán rozvojem světového obchodu a možností IT. Snaha komerčních pojistitelů získávat, vyhodnocovat, zpracovávat a neustále aktualizovat informace o co největším počtu dlužníků představuje značné výdaje. Nejinak je tomu u investic do IT a zajištění on-line přístupu k těmto informacím pro klienty. Souhrnně vysoké investiční i provozní náklady měly za následek opakované vlny akvizic a fúzí komerčních pojistitelů. V jejich důsledku vznikli v 90. letech 20. století tři nadnárodní pojistitelé *Atradius*, *Coface* a *Euler Hermes* (tzv. Velká trojka), kterým již delší dobu patří 85-90 % celosvětového trhu.

Tab. 1: Podíl „Velké trojky“ na světovém trhu komerčního pojištění

1990	1994	1998	2002	2010
51 %	66 %	88 %	89 %	85 %

Zdroj: Barčí (2004), Výroční zpráva Euler Hermes (2011) + vlastní propočty.

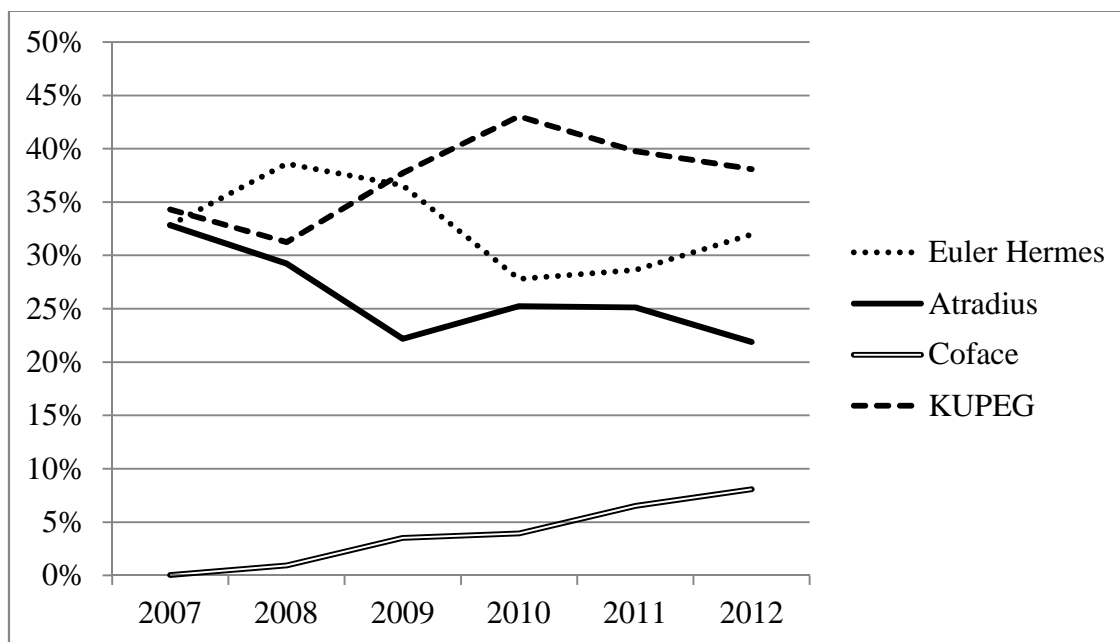
Situace na trhu ČR byla po pádu komunistického režimu specifická. V r. 1992 byla založena *Exportní garanční a pojišťovací společnost* (EGAP) jako jeden z mnoha nástrojů hospodářské politiky tehdejší ČSFR (dnes je pozitivně hodnocena jako jedna z mála institucí, kterou se podařilo vybudovat a dlouhodobě plní svůj původně zamýšlený účel). EGAP byla primárně založena za účelem podpory vývozu rozsáhlých investičních celků, nicméně již od počátku pojišťovala i krátkodobé exportní a od roku 1997 rovněž krátkodobé domácí pohledávky, obojí na komerčních principech². Ačkoliv ČR v 90. letech 20. století nebyla součástí EU, již od počátku respektovala pravidla EU. Pojištění krátkodobých komerčně zajistitelných pohledávek bylo v účetnictví EGAP odděleno od pojištění se státní podporou.

² Komerčně zajistitelnými riziky se rozumí rizika akceptovaná velkými zahraničními zajistiteli. V praxi je zpravidla značný podíl upsaných rizik komerčních pojišťoven přenášen na zajistitele. Naproti tomu komerčně nezajistitelná rizika jsou plně kryta státní zárukou a tato angažovanost je přenášena na zajistitele spíše výjimečně. V jednotlivých zemích existují soukromé instituce, které poskytují i státní podporu a naopak státem podporované instituce, které poskytují i služby nekryté státní zárukou (EGAP do roku 2005). Zásadní pro charakter pojištění je komerční (ne)zajistitelnost, a proto používám v článku dělení na komerční zajistitele a ECAs, i když z právního hlediska může jít o jednu jedinou instituci nabízející obojí typ služeb.

Regulace EU se postupně vyvíjela a v souladu s novými pravidly došlo v roce 2005 k vyčlenění pojištění komerčně zajistitelných rizik do nově zřízené dceřiné společnosti *Komerční úvěrová pojišťovna EGAP*³ (dále jen „KUPEG“). Tehdejší akcionáři a management se rozhodli prodat KUPEG strategickému investorovi. Rozhodnutí o prodeji bylo nad rámec pravidel EU. KUPEG využíval zpoplatněné informace z rozsáhlé databáze dlužníků společnosti Coface, která jako jediná z Velké trojky ještě nebyla přítomna na trhu v ČR (právě absence vlastní rozsáhlé databáze dlužníků tvoří významnou konkurenční nevýhodu lokálních komerčních pojistitelů vůči pojistitelům z Velké trojky). Odborná veřejnost byla přesvědčena, že dlouhodobá spolupráce KUPEG s Coface vyústí ve vstup Coface na náš trh formou akvizice partnerské společnosti KUPEG. Otevřené výběrové řízení na prodej 66 % akcií KUPEG konané v r. 2007, v němž byla ve finále jediným rozhodujícím kritériem nabídnutá cena, však nakonec vyhrály do podílového spoluvlastnictví italská *SACE BT* a belgická *Ducroire Delcredere*.

Noví vlastníci KUPEG byli dceřinými společnostmi italské a belgické ECA (v souladu s pravidly EU se předtím rovněž vyčlenily ze svých ECAs). Po oddělení od svých ECAs disponovali přebytkem likvidity a jejich ambicí bylo vytvoření čtvrtého světového hráče na trhu komerčního úvěrového pojištění, který by se mohl srovnávat s pojistiteli z Velké trojky. Tento cíl se posléze ukázal jako příliš ambiciózní. Objevily se rovněž rozdíly ve strategii nových akcionářů a v roce 2009 došlo k odkoupení celého podílu SACE v KUPEG ze strany Ducroire Delcredere. Belgická Ducroire Delcredere se tak stala majoritním vlastníkem KUPEG.

Obr. 1: Vývoj podílů na komerčním trhu v ČR



Zdroj: Vlastní zpracování na základě ukazatele hrubého předepsaného pojistného dle Euler Hermes (2011) a KUPEG (2012).

V oblasti komerčního pojištění postupně rostla KUPEG na českém trhu konkurence. V roce 1997 vstoupil na trh Euler Hermes, v roce 2003 Atradius (zkušenosti v ČR od roku 1998 prostřednictvím pojišťovny *Gerling*) a po prohraném tendru na prodej KUPEG

³ Klienti si následně stále pletli EGAP s touto dceřinou společností a často tyto instituce zaměňovali. Proto došlo v roce 2010 k přejmenování Komerční úvěrové pojišťovny EGAP, a.s. na KUPEG úvěrová pojišťovna, a.s. Navzdory změně názvu si řada méně informovaných českých vývozců i korporátních bankéřů plete tuto instituci s EGAP dodnes.

strategickému investorovi v roce 2007 vstoupil na český trh poslední světový hráč z Velké trojky Coface. V období své privatizace KUPEG ztratila vedoucí postavení na českém trhu, nicméně v průběhu krize jej opět získala a upevnila. Trh komerčního úvěrového pojištění v ČR lze v současnosti charakterizovat jako vyspělý a s dostatečnou konkurencí.

Objem trhu komerčního úvěrového pojištění vyjádřený předepsaným pojistným byl v letech 2010 a 2011 cca CZK 0,9 mld. a ve srovnání s objemem cca CZK 2,2 mld. na trhu státem podporovaného úvěrového pojištění EGAP byl více než dvakrát menší. Podle ukazatele objemu pojištěných pohledávek byl ovšem objem komerčního trhu zhruba osmkrát větší – řádově CZK 500 mld. oproti CZK 60 mld. pro EGAP. Z hlediska objemu obchodu je pro české firmy jednoznačně důležitější trh komerčního pojištění, nicméně ukazatel hrubého předepsaného pojistného poukazuje na významnou a nezastupitelnou roli EGAP při podpoře vývozu investičního zboží i rozsáhlých investičních celků do rizikovějších zemí, která já spojena s delšími splatnostmi úvěrů, většími riziky a vyšším předepsaným pojistným.

1.2 ECAs

Vyspělé země začaly zakládat ECAs po první světové válce a od té doby jejich počet neustále roste. Hlavním smyslem jejich zakládání bylo zpočátku obnovení zahraničního obchodu a pomoc průmyslovým odvětvím postiženým válkou (v r. 1931 byla založena ECA i v bývalém Československu). Již roku 1934 založili ECAs a komerční pojistitelé z Itálie, Německa, Spojeného království a Španělska tzv. *Bernskou unii* (BU) ve snaze snížit přijímaná rizika formou výměny informací o zahraničních dlužnících. Po druhé světové válce pokračoval trend zakládání ECAs dalšími zeměmi a BU se stala důležitou organizací prospěšnou pro rozvoj mezinárodního obchodu a investic. Mezi její hlavní cíle patří podpora zahraničních transakcí prostřednictvím úsilí o mezinárodní akceptaci principů zajišťujících stabilitu na poli exportních úvěrů a zahraničních investic a zajištění fóra pro výměnu informací a odborného know-how mezi jejími členy. BU má dnes 49 členů z řad komerčních pojistitelů a ECAs (viz Berne Union, 2013). V r. 2011 pojistili 1,8 trilionu USD vývozu a zahraničních investic (přes 10 % světového obchodu). Členem BU se nemůže stát každý, je klubem vyspělých pojistitelů. EGAP se stal jejím členem jako první ECA z tranzitivních ekonomik. Vyspělost a velmi dobré postavení EGAP na mezinárodní úrovni deklaroval rovněž vznik tzv. Pražského klubu⁴ (PK). Cíle PK jsou prakticky shodné s BU. V PK se soustředí téměř 40 pojišťoven především z méně vyspělých zemí, které se nekvalifikují pro členství v BU. Některé ECAs jako např. EGAP dlouhodobě působí v obou institucích a v PK spíše předávají své know-how méně vyspělým ECAs (členové PK mohou v PK zůstat i po vstupu do BU).

ECA je v každé zemi zpravidla monopolní, i když existují v některých zemích dvě nebo tři instituce. Klíčová je vždy ECA na pojistném trhu, protože středně a dlouhodobá komerční a teritoriální rizika v rizikovějších zemích komerční pojistitelé nepojistí. V ČR je touto institucí EGAP. Méně podstatnou, nicméně v tranzitivních ekonomikách či rozvojových zemích s nedostatečně vyspělým finančním trhem také velmi důležitou, roli ECA představuje angažmá na finančním trhu. V ČR je tento segment podpory reprezentován *Českou exportní bankou* (ČEB)⁵.

⁴ Název je odvozen od místa prvního zasedání PK. Tento postup navazuje na tradici BU, která byla pojmenována rovněž podle místa prvního zasedání.

⁵ Některé země mají zvláštní agenturu i pro poskytování tzv. Vázané pomoci, kdy je státní podpora spojena s darem dlužníkovi ve výši minimálně 35 % hodnoty jistiny.

2. Rozdíly mezi komerčními a státem podporovanými trhy

Před hodnocením regulace činnosti ECAs je nezbytné vysvětlit rozdíly mezi zaměřením jednotlivých pojistitelů, bank a ECAs. ECAs mohou být aktivní na pojistných i finančních trzích a na obou trzích může docházet ke konkurenci s komerčními bankami a pojišťovnami.

2.1 Pojistný trh

Na pojistných trzích není angažmá ECAs tak kontroverzní jako na finančních trzích. Komerční pojistitelé se zaměřují na krátkodobé úvěry v méně rizikových zemích a kryjí především komerční rizika. ECAs se soustředí na středně a dlouhodobé úvěry a kryjí zpravidla komerční i teritoriální rizika ve více rizikových zemích. Odlišný je i přístup k upisování rizik. Komerční pojistitelé se snaží čelit riziku nepříznivého výběru a diverzifikovat přijímané riziko formou pojištění celého obratu vývozce, tj. nejen rizikových dlužníků klienta. ECAs pojišťují zpravidla jednorázové obchody, provádějí hlubší analýzu dlužníka a zajišťovacích instrumentů transakce. Výsledný limit na dlužníka je zpravidla řádově vyšší než u komerčních pojistitelů.

Tab. 2: Rozdíly mezi trhy komerčního a podporovaného pojištění

	Komerční	ECAs
Průměrná doba splatnosti	2-3 měsíce	řádově 5 let
Typ pojistky (počet dlužníků)	celoobratové	individuální
Dodávky zpravidla	opakované	jednorázové
Výše limitu na dlužníka	relativně nízký	relativně vysoký
Převažující typ zboží	menší inv., spotř.	větší investiční
Typický pojištěný	dodavatel	banka
Krytí teritoriálních rizik	spíše výjimečně	zpravidla ano
Rizikovost zemí dlužníků	spíše nízká	včetně vysokých
Míra přenosu rizik na zajistitele	vysoká	nízká
Tržní struktura z pohledu vývozce	oligopol	monopol
Pojistné platí⁶	dodavatel	odběratel
Pobočky pojistitele v zahraničí	na důležitých trzích	výjimečně
Další služby⁷	ano	ne

Zdroj: Vlastní zpracování

V Tab. 2 uvádím stručný přehled největších odlišností trhů komerčního pojištění a ECAs. Rozdílů je mnoho, přesto se trhy částečně překrývají a vznikají konkurenční problémy, především na trhu krátkodobého pojištění. V některých zemích EU stát podporoval pojištění podobně jako v ČR EGAP do roku 2005, tj. přímo v rámci ECA bylo oddělení zpracovávající rovněž komerční pojištění (dané oddělení vedlo oddělené účetnictví od pojištění se státní

⁶ Komerční pojistitelé využívají své rozsáhlé databáze a specializované agentury na získání informací o dlužnících. K pojištění a platbě pojistného může dojít, aniž by to odběratel/dlužník věděl. Podrobné analýzy dlužníků prováděné ECAs, které stanovují zpravidla relativně vysoké limity, přirozeně zamezují možné neinformovanosti odběratele (často musí zodpovídat řadu dotazů, jednat o zajišťovacích instrumentech atd.). Ačkoliv je u velkých obchodů ECAs s dlouhou splatností typickým pojištěným banka, zpravidla 100 % pojistného přeučtovává na klienta.

⁷ Např. vymáhání pohledávek nepojištěným klientům, správa objednávek a dodavatelských úvěrů, správa upomínek včetně řešení sporů, fakturační služby a zpracování plateb, informace o bonitě dlužníků.

podporou a přenášelo významnou část rizik na komerční zajišťovatele). Bez zavedení regulačních omezení pro ECAs by konkurence ECAs vůči komerčním pojistitelům byla velmi pravděpodobně značná dodnes.

2.2 Bankovní trh

Konkurenční situace na bankovním trhu je při srovnání s pojistným trhem mnohem intenzivnější. ECA, která může poskytovat tzv. přímé úvěry (angl. Direct Lender), tj. nejde jen o refinancování úvěrů komerčních bank, poskytuje naprosto stejné produkty jako komerční banky v rámci svých oddělení exportního financování. Není mezi nimi jakákoliv odlišnost. Řada zemí proto podporu formou přímých úvěrů vůbec neposkytuje. Jde např. o vyspělé země jako Rakousko, Itálie, Nizozemsko nebo Francie. Do roku 2009 se přímé úvěry nevyužívaly ani v Polsku (od roku 2009 byly v Polsku zavedeny na podporu místních loděnic). Systém podpory vývozních úvěrů v ČR přímé úvěry nabízí. Jejich realizace je v kompetenci ČEB.

3. Regulace a její hodnocení

Regulaci trhu ECAs rozdělím do dvou základních oblastí. Nejdříve se budu zabývat konkurencí mezi samotnými ECAs, hlavní část ovšem věnuji regulaci mezi komerčními pojistiteli (a bankami) a ECAs, jejíž hodnocení představuje hlavní cíl práce.

3.1 Mezinárodní regulace úrovně podpory poskytované jednotlivými ECAs

ECAs z vyspělých zemí si po druhé světové válce mezi sebou navzájem značně konkurovaly. Konkurenceschopnost podporovaných vývozců se odvíjela do značné míry od konkurenceschopnosti podpory vývozních úvěrů. Snahy o zavedení srovnatelných podmínek veřejné podpory pro vývozní úvěry byly dlouho neúspěšné. Ještě na počátku sedmdesátých let dvacátého století nebyly vyspělé země v názorech na zavedení potřebné regulace jednotné. Zásadním vývojovým zlomem v regulaci ECAs byla změna pozice USA v roce 1974, kdy se z dosavadních odpůrců mezinárodní regulace stali její zastánci. Během několika let se vytvořila za podpory sekretariátu OECD základní pravidla a od r. 1978 oficiálně vstoupila v platnost *Dohoda o veřejně podporovaných vývozních úvěrech*, tzv. Konsensus OECD. Dodržování Konsensu OECD bylo v úvodních letech laxní a málo efektivní. Postupem doby se však jeho podmínky rozšiřovaly, přitvrzovaly a zvýšila se disciplína účastnických zemí⁸. Z právního hlediska se jedná o pouhou gentlemanskou dohodu. Přesto je účastnickými zeměmi respektována a v současné době představuje základní právní normu zajišťující srovnatelnost veřejné podpory vývozních úvěrů poskytovaných vyspělými zeměmi⁹. Konsensus OECD požaduje od ECAs dlouhodobě neztrátové hospodaření (pojistné a vymohené pohledávky musí pokrývat administrativní náklady a pojistná plnění) a v současnosti reguluje např. minimální platbu předem, maximální doby splatností pro jednotlivé země a odvětví, minimální pojistné pro teritoriální i komerční rizika, minimální úrokové sazby, maximální podíl financovaných místních nákladů v cílové zemi apod. Hlavní ustanovení bývají s mírným zpožděním transponována do závazné legislativy EU.

⁸ Aktuálně se jedná o následující účastníky: Austrálie, Kanada, EU, Japonsko, Jižní Korea, Nový Zéland, Norsko, Švýcarsko a USA.

⁹ OECD je hlavní institucí, při které se dohadují pravidla ovlivňující činnost ECAs, nicméně nejdůležitější právní ustanovení týkající se podpory ECAs jsou zakotvena v Dohodě o podporách a vyrovnávacích opatřeních (angl. Agreement on Subsidies and Countervailing Measures) Světové obchodní organizace. V této dohodě se věnuje exportním úvěrům pouze tři odstavce (v dodatku č. 1 jsou uvedeny pod písmeny j a k), bez jejichž dodržování by činnost ECAs představovala podle Světové obchodní organizace nedovolenou podporu obchodu. Na těchto třech odstavcích je Konsensus OECD založen.

Vedle Konsensu OECD existují v rámci OECD i závazná pravidla pro respektování životního prostředí a společenských otázek (angl. Common Approaches, viz OECD, 2013a), jejichž vyjednání je výsledkem dlouhodobého tlaku nevládních organizací (NGOs – Non-Governmental Organizations). Země OECD nejprve začaly zohledňovat u podporovaných projektů dopady na životní prostředí. Následně začaly bojovat proti korupci. V r. 2009 přijaly opatření pro dlouhodobou udržitelnost financování rozvojových zemí. Nejnovější pravidla se týkají lidských práv a socioekonomických dopadů. Všechna tato pravidla jsou pro členy OECD právně závazná a jejich vyjednávání probíhá podle standardů členství v OECD. NGOs vyvíjí tlak dlouhodobě a intenzivně a postupně jsou relativně úspěšné. ECAs podle NGOs prosazují své národní zájmy a neohlíží se na zájmy chudých rozvojových zemí, přičemž neberou ohled ani na negativní dopady podporovaných investic na životní prostředí, korupci při udělování zakázek, udržitelnost financování veřejných rozpočtů rozvojových zemí či nucené přesídlování obyvatel bez adekvátní náhrady. NGOs nejsou v tomto směru v ČR příliš aktivní, nicméně v zahraničí je situace odlišná a praktických příkladů uvádějí NGOs bezpočet (viz např. ECA Watch, 2013).

Dodržování většiny závazných pravidel OECD představuje pro EGAP a české vývozce zpravidla jen dodatečnou administrativu, drobné náklady a nevelkou časovou rezervu na zpracování. Výjimkou je dodržování pravidel pro udržitelné financování vybraných rozvojových zemí (angl.. Sustainable lending, OECD, 2013b), která podřizují podporu ECAs politice *Světové banky* (SB) a *Mezinárodního měnového fondu* (MMF). Při podpoře vývozu do zemí angažovaných ve specifických programech SB a/nebo MMF musí být exportní financování doprovázeno podstatným finančním darem. Minimální hranice daru je 35 %, maximální až 100 % hodnoty jistiny. Aktuální seznam čítá přibližně 70 zemí¹⁰. ECAs byly postaveny do role finančního supervizora, který má být zodpovědnější než samotní příjemci úvěru. Pro vývozce z ČR představují pravidla OECD pro udržitelné financování vybraných rozvojových zemí významná omezení rozvoje obchodu. Při neexistenci dostatečných zdrojů z veřejných rozpočtů na poskytování finančních darů znemožňují vývoz za podpory EGAP do téměř sedmdesáti rozvojových zemí světa, pokud je dlužníkem či ručitelem subjekt z veřejného sektoru cílové země.

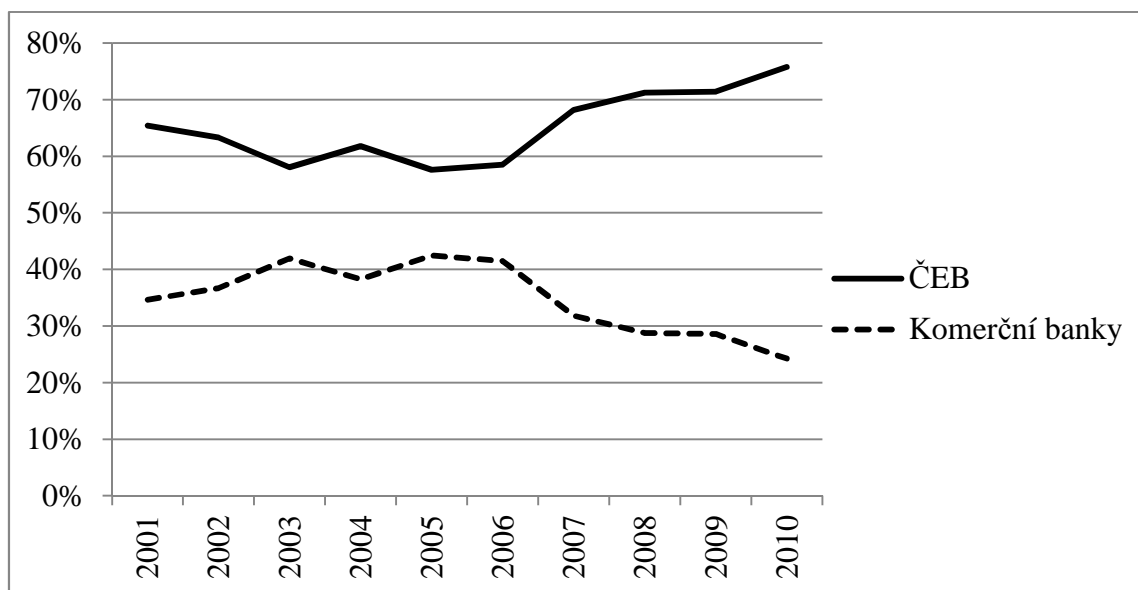
3.2 Mezinárodní regulace na ochranu komerčních pojistitelů a bank

Legislativa Světové obchodní organizace, ani závazné či dobrovolné právní normy vyjednávané při OECD, zásadním způsobem nechrání komerční pojistitele a banky před konkurencí ECAs. Nad rámec těchto právních norem přijímá svoji vlastní závaznou legislativu EU. Obecně platí, že by ECAs měly na finančních a pojistných trzích zastávat komplementární, nikoliv konkurenční roli. Zatímco na pojistných trzích EU byla zavedena specifická a striktní regulace, na trzích vývozního financování EU podobná právní norma neexistuje.

3.2.1 Bankovní trh

Řada vyspělých zemí přímé úvěry neposkytuje, a to především s ohledem na možnou konkurenci ECA vůči komerčním bankám. Situace na bankovním trhu v ČR nebyla v transformačním období konce 20. století srovnatelná s vyspělými trhy a ČEB na finančním trhu nahrazovala nedostatečně rozvinutá lokální oddělení exportního financování v privatizovaných bankách a pobočkách, resp. organizačních složkách, zahraničních bank. V současnosti lze však český bankovní sektor, včetně oddělení exportního financování ve většině komerčních bank, považovat za vyspělý.

¹⁰ Seznam měsíčně aktualizován a publikován na OECD (2013b).

Obr. 2: Podíl ČEB a komerčních bank na trhu exportního financování ČR

Zdroj: Výroční zpráva EGAP (2011) + vlastní propočty

Pozn.: Statistika vychází z ukazatele pojistné angažovanosti EGAP členěným dle pojištěného subjektu.

Situace ilustrovaná na Obr. 2, kdy ČEB od r. 2007 paradoxně zvyšovala svůj podíl na trhu státem podporovaného exportního financování, neodpovídá vyspělosti českého trhu komerčních bank. Tato situace má celou řadu příčin, jejichž analýza přesahuje rámec této práce, nicméně je zřejmé, že neexistence specifické regulace upravující konkurenční vztahy mezi ECAs a komerčními bankami na trhu exportního financování je jedním z důvodů majoritního podílu ČEB na trhu. Českým vývozcům se v dané oblasti dostává mezi vyspělými zeměmi nadstandardního komfortu. Jelikož jim žádná regulace nebrání s jakoukoliv poptávkou oslovit ČEB, mohou si svobodně vybírat mezi komerčními bankami i ČEB.

3.2.2 Pojistný trh

Přístup Evropské komise (EK) k ochraně komerčních subjektů na pojistných trzích před konkurencí ze strany ECAs je mnohem tvrdší než na finančních trzích. Snaha harmonizovat pravidla v oblasti středně a dlouhodobého úvěrového pojištění vyústila v přijetí závazné směrnice pro oblast středně a dlouhodobého pojištění¹¹. Směrnice upravuje problematiku pojistného krytí, pojistného plnění, pojistné prémie a politiky krytí rizik cílových zemí vývozu. Tato směrnice zpravidla nepředstavuje podstatná omezení v činnosti ECAs a není zásadní bariérou z hlediska podpory českých vývozců.

3.2.2.1 Regulace komerčně zajistitelných rizik EU a její hodnocení

EU přijala striktní specifickou legislativu v oblasti krátkodobého úvěrového pojištění v roce 1997, tzv. **Sdělení EK**¹². Sdělení EK definuje tržně zajistitelná rizika jako komerční, a od roku 2002 také teritoriální, rizika soukromých a veřejných dlužníků se sídlem v zemích EU a vybraných zemích OECD se splatností kratší než dva roky. Sdělení podstatně zamezuje

¹¹ Council Directive 98/29/EC on harmonization of the main provisions concerning export credit insurance for transactions with medium and long-term cover.

¹² Communication of the Commission to Member States pursuant to Article 88(1) of the Treaty applying Articles 87 and 88 of the Treaty to short-term export-credit insurance: 97/C281/03. (EU 2013). Často používaná angl. zkratka daného Sdělení EK je „Short-term Communication“.

konkurenci ECAs vůči komerčním pojistitelům v hlavní oblasti zájmu komerčních pojistitelů, nicméně není plně efektivní a může omezovat rozvoj obchodních vztahů vývozců z EU. V období před globální finanční krizí, jejíž projevy se začaly naplno promítat do výsledků hospodaření a ústupu komerčních pojistitelů z některých zemí a odvětví, někteří komerční pojistitelé začali pojišťovat i střednědobá rizika jednotlivých bonitních dlužníků (až pětileté splatnosti úvěrů), a to i v méně vyspělých zemích (mimo EU a OECD). Pronikali na část trhu, kterou předtím obhospodařovali jen ECAs. Sdělení EK je před konkurencí nechránilo. Na druhé straně rigidní regulace EK zamezovala ECAs podporovat obchody svých vývozců s méně bonitními odběrateli z OECD, jejichž pojištění komerčními pojistiteli nebylo dostatečně ziskové, ale bonita dlužníků byla dostatečná pro dodržování principů dlouhodobé neztrátovosti hospodaření ECAs. Sdělení EK ve své standardní formě plně nechránilo komerční pojistitele před konkurencí ECAs a zároveň bránilo angažmá ECAs v podpoře svých vývozců u rizikově akceptovatelných obchodů, jejichž ziskovost nebyla pro komerční pojistitele zajímavá. EK uznává, že se hranice komerčně zajistitelných rizik může v čase měnit např. s ohledem na změny v aktuální pojistné kapacitě, obchodní strategii nebo averzi k rizikům komerčních pojistitelů a zajistitelů. Do regulace proto od počátku začlenila možnost požádat EK o výjimku. Udělení výjimky ovšem podmínila souhlasem dvou mezinárodních a jednoho velkého národního komerčního pojistitele, což v praxi znemožňovalo výjimku obdržet.

3.2.2.2 Výjimky z regulace v době finanční krize

Nastupující globální finanční krize, resp. zvýšený počet skutečných a očekávaných pojistných událostí, se podle Morel (2010) nebo Singh (2010) projevila již r. 2008 v zásadním ustoupení komerčních pojistitelů ze svých předkrizových pozic. Náhle a ve velkém rozsahu přestali pojišťovat rizika v řadě odvětví a zemí, včetně členských zemí EU. Takto rychlé a plošné stažení z trhu značně zkomplikovalo hospodaření většině jejich klientů a ECAs nemohly vzniklou mezeru na trhu rychle vyplnit, byť k tomu řada z nich měla funkční a zavedené produkty. Velký tlak firem a následně jednotlivých vlád EU donutil EK v lednu 2009 přijmout aktualizaci Sdělení EK¹³, kdy dočasně (původně do 31. 12. 2010, následně prodlouženo až do 31. 12. 2012) zmírnila podmínky pro udělení souhlasu s výše uvedenou výjimkou. Nově k poskytnutí výjimky stačil buď souhlas jednoho mezinárodního a jednoho národního komerčního pojistitele nebo evidence od nejméně čtyř zavedených vývozců ohledně odmítnutí krytí specifických rizik komerčními pojistiteli. Tyto souhlasy, resp. evidence od vývozců, představovaly podmínku nutnou, nikoliv postačující. EK dále zkoumala podrobnou žádost dané členské země EU o výjimku, zaváděný systém pojištění, stanovování pojistných sazeb (které nesmí být nižší než sazby účtované komerčními pojistiteli) atd. a někteří žadatelé včetně ČR nebyli se svou žádostí úspěšní. Změny ve Sdělení EK a celkový přístup EK k udělování výjimek se v průběhu finanční krize stal kontroverznějším než před krizí. Celý proces charakterizují a zároveň hodnotím v následujících bodech:

- Individuální rozhodování – EK nezvolila systémové řešení, které by bylo obecně platné pro všechny členy EU. Preferovala zdůraznit a respektovat rozdíly v dostupnosti komerčního pojištění na trzích v jednotlivých zemích EU. Každý členský stát musel individuálně žádat o výjimku pro domácí ECA a EK o udělení dané výjimky individuálně rozhodla. Ve výsledku je riziko jednoho a toho samého dlužníka v jedné zemi EU hodnoceno jako tržně zajistitelné a ve druhé zemi EU jako tržně nezajistitelné.
- Nedostatek komunikace – podle Claes, Smallridge a Stephens (2012, str. 37) se EK zabývala hlavně žádostmi jednotlivých států a nedostatečně komunikovala se

¹³ OJ C 16, 22. 1. 2009.

zainteresovanými komerčními pojistiteli, zajistiteli, příslušnými podnikatelskými svazy, institucemi typu Bernské unie apod., což mohlo mít zásadní vliv na kvalitu podkladových materiálů a správnou volbu přijatých opatření.

- Nízká flexibilita – schvalovací procedury EK byly zdoluhavé, značně byrokratické a individuální rozhodnutí trvala celé měsíce (v případě Litvy dokonce více jak rok).
- Zhoršení konkurenceschopnosti vývozců v EU – Přístup EK nereflektuje dění mimo EU. Flexibilnější a vstřícnější přístup autorit v ostatních zemích OECD (i zemích mimo OECD) poskytl jejich vývozcům konkurenční výhodu oproti vývozcům z EU¹⁴.
- Skrytá diskriminace – K dosažení výjimky bylo zapotřebí předložit žádost. Některé méně aktivní státy v oblasti zvýhodněného úvěrového pojištění (např. s ohledem na velikost a strukturu vlastního exportu) se proto nemusely k předložení obsáhlé žádosti odhodlat. Některé další a aktivnější státy (včetně ČR) nemusely mít dostatek podkladů a/nebo času úspěšně projít náročnou schvalovací procedurou. Větší státy EU s velkým portfoliem exportérů a personálním zázemím v dané oblasti mohly snadněji získat danou výjimku.
- Preference komerčních pojistitelů před vývozci – celkový přístup EK zjevně preferuje zájmy oligopolních komerčních pojistitelů před zájmy malých a středních podniků, které nejčastěji využívají krátkodobé pojištění. K tomuto hodnocení mě vedou výše zmíněné skutečnosti a také rychlost a charakter řešení krizové situace EK. Zvolené řešení odpovídalo spíše formální snaze o zajištění dostupnosti pojištění pohledávek (ať už komerčními pojišťovnami či ECAs) vývozcům z EU, a to v čase, kdy skutečná podpora obchodu byla nejvíce potřeba. Vývozci v řadě případů vývoz neuskutečnili pro nedostatek pojistného krytí nebo jej uskutečnili s rizikem významných ztrát. Celkový dopad na vývozce představoval snížení tržeb a snížení ziskovosti, resp. prohloubení ztrátovosti, což v některých případech mohlo vést až k bankrotu. Mezi důsledky enormní snahy EK ochránit komerční pojistný trh v EU patří pokles ekonomické aktivity podnikatelů v EU a paradoxně také zmenšení samotného trhu komerčního pojištění.
- Nedostatečné informační povinnosti – EK neuložila ECAs jakékoliv informační povinnosti týkající se realizovaných obchodů. Komerční pojistitelé neměli možnost sledovat, zda ECAs pojišťují jimi pojistitelné subjekty. Neexistuje povinnost zveřejňovat alespoň méně citlivé informace, např. o počtu obchodů, jejich výši, cílových zemích, odvětvích apod., a v současnosti proto nemáme ani hrubé statistiky potřebné k analýze významnosti pomoci ECAs v krizi.

3.2.2.3 Alternativní regulace

Charakteristika a hodnocení aplikovaných výjimek z regulace Sdělení EK nevyznívá pro české vývozce nejlépe, a to zvláště v období finanční krize. **Výjimky z regulace dostala jen cca polovina zemí EU. ČR mezi ně nepatřila. Čeští vývozci tak byli oproti svým konkurentům z EU v době finanční krize znevýhodněni (o konkurentech mimo EU nemluvě).** Ačkoliv hodnocení minulých kroků EK není bez kontroverzí, nelze regulaci úplně zrušit a nechat na interním rozhodnutí a zodpovědnosti ECAs, jaká rizika mohou pojišťovat. Konkurence ECAs vůči komerčním pojistitelům by pravděpodobně byla brzy značná. Obecné právní klauzule, které zakazují ECAs konkurovat komerčním pojistitelům, resp. přikazují dodržování komplementární role na trhu, jsou nedostačující. Vyvstává otázka, zda existuje efektivní řešení zajišťující vývozcům komfort pojistitelnosti rizikově akceptovatelných

¹⁴ Obecně je za vývoz považován i obchod mezi členskými zeměmi EU. Znevýhodnění se tak neomezuje např. jen na vývoz do ostatních zemí OECD (nepatřících do EU), ale vývozci v EU byly znevýhodněni i na exportních trzích v rámci EU.

pohledávek při neustále se měnících podmínkách na pojistných a zajistných trzích? Jedno z možných alternativních řešení nabízí Claes – Smallridge – Stephens (2012). V prostředí jednotlivých zemí EU však není aplikovatelné, protože počítá s využitím informací od pojišťovacích brokerů, kteří představují specifickou zájmovou skupinu a operují významně pouze v zemi autorů studie (Spojené Království). Podle mého názoru by mohl být alternativou zcela jiný systém, založený na následujících principech:

- ECAs budou mít na lokální (v budoucnu potenciálně evropské) úrovni on-line databázi obchodů spadajících pod aktuální definici komerčně zajistitelných rizik, která zamýšlejí pojistit (tzn., již proběhla předběžná analýza rizik konkrétního dlužníka),
- pojištění musí v žádosti o pojištění ECA prohlásit, že daná poptávka byla odmítnuta minimálně dvěma velkými komerčními pojistiteli etablovanými na daném trhu,
- do databáze si mohou zřídit přístup všichni zainteresovaní (komerční pojistitelé a zajistitelé, další ECAs z EU),
- ECA je povinna do databáze uvést základní parametry obchodu – minimálně: název a sídlo dlužníka, výše a splatnost pohledávky/rizika (v tvrdší verzi i výkazy dlužníka),
- každá poptávka je v systému určitou minimální dobu (např. týden) a ECA ji může pojistit pouze za předpokladu, že žádný z komerčních pojistitelů neavizoval zájem dané riziko pojistit,
- respekt k obchodnímu tajemství a ochraně citlivých údajů,
- může existovat lokální pracovní skupina složená z komerčních pojistitelů a ECAs operujících na daném trhu, která se může dohodnout na aktualizaci hranice komerčně zajistitelných rizik (v případě dohody zainteresovaných pojistitelů není třeba předběžný souhlas EK a aktualizace je velmi flexibilní s ohledem na reálný vývoj trhu),
- základem je průběžná a neustálá komunikace – pracovní skupina se schází pravidelně i ad hoc, průběžně upravuje parametry systému,
- každý měsíc sestavovat obecné statistiky, které obsahují obecné informace o počtu obchodů, jejich výši, zemi dlužníka, odvětví dlužníka apod. a jsou přístupné všem zainteresovaným subjektům včetně EK.

Výše uvedené řešení by bylo systémové, flexibilní, transparentní, s minimální informační asymetrií a vhodné i pro období finanční krize. Všem vývozcům poskytuje komfort pojištění všech smysluplných transakcí, přičemž ECA nepojistí jediný obchod, o který má kdokoliv z komerčních hráčů zájem. Mezi hlavní otázky k řešení takového systému by patřily náklady na vývoj a správu on-line databáze, předpoklad aktivní komunikace mezi pojistiteli a ochrany citlivých obchodních informací.

Závěr

Konkurence mezi jednotlivými státem podporovanými ECAs navzájem je v současnosti regulována Konsensem OECD, který zamezuje významnější konkurenci na finančních i pojistných trzích. Podmínky podpory českých vývozců jsou v tomto ohledu plně srovnatelné s podmínkami ostatních vyspělých zemí. Výjimku tvoří pouze závazná regulace OECD týkající se pravidel pro udržitelné financování vybraných rozvojových zemí, která počítá v rámci podpory vývozu s významnými finančními dary. S ohledem na omezené možnosti českého státního rozpočtu jsou čeští vývozcí znevýhodněni při vývozu do téměř sedmdesáti zemí světa.

Konkurenční vztahy mezi ECAs a komerčními institucemi jsou na pojistných a bankovních trzích odlišné. ECAs poskytující přímé úvěry nabízejí identické produkty jako komerční banky v rámci oddělení exportního financování. Jelikož řada vyspělých zemí tuto službu

nenabízí a další země ji nabízí např. jen pro vybraná odvětví, mohou čeští vývozci profitovat v oblasti exportního financování z nadstandardního komfortu v podobě svobodného výběru instituce poskytující financování. Na pojistných trzích je situace odlišná. ECAs se soustředí primárně na oblast trhu, kde komerční pojistitelé nejsou přítomni. Přesto ECAs představují v oblasti krátkodobého pojištění pro komerční úvěrové pojistitele významnou konkurenci, která je regulována na úrovni EU. Regulace zdaleka není dokonalá a zvláště výjimky EK v období finanční krize se staly kontroverzním tématem. Systém výjimek stále významně chrání komerční pojistitele z EU před konkurencí ECA, nicméně otevírá prostor pro konkurenci mezi jednotlivými ECAs v EU. ČR v době krize patřila mezi země, které žádali EK o výjimku, ale neobdrželi ji. Čeští vývozci byli v oblasti krátkodobého pojištění znevýhodněni oproti konkurenci z mnoha zemí EU, které výjimku obdrželi.

Literatura

- [1] Barčí, T. (2004): *Státní podpora vývozního úvěrového pojištění: distorze či tvorba obchodu?* Praha, Fakulta sociálních věd Univerzita Karlova, 2004, disertační práce.
- [2] Berne Union (2013): *Berne Union Members*. [on-line], Berne, Berne Union, c2013, [cit. 9.4.2013], <<http://www.berneunion.org/about-the-berne-union/berne-union-members/>>.
- [3] Claes, W. – Smallridge, D. – Stephens, M. (2012): *Study on Short-Term Trade Finance and Credit Insurance in the European Union*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2012.
- [4] ECA Watch (2013): *International NGO campaign on export credit agencies*. [on-line], Ottawa, ECA Watch, c2013, [cit. 9.4.2013], <<http://www.eca-watch.org>>.
- [5] EGAP (2011): *Výroční zpráva EGAP 2010*. Praha, EGAP, 2011.
- [6] EU (2013): *State aid in short-term export-credit insurance*. [on-line], Brussels, European Union, c2013, [cit. 9.4.2013], <http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/126085_en.htm>.
- [7] Euler Hermes (2011): *Výroční zpráva Euler Hermes 2010*. Praha, Euler Hermes, 2011.
- [8] KUPEG (2012): *Výroční zpráva 2011*. Praha, KUPEG úvěrová pojišťovna, 2012.
- [9] Mejstřík, M. aj. (2011): *Hodnocení dopadu regulace (RIA) k návrhu změn legislativy související s navýšením finančních prostředků pro Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s.* [on-line], Praha, EEIP, c2011, [cit.: 10. 4. 2013], <<http://www.egap.cz/dokumenty/egap-v-mediich/2011-07-18-studie-ria.pdf>>.
- [10] Morel, F. (2010): *Credit Insurance in Support of International Trade: Observations throughout the Crisis*. [on-line], London, Berne Union, 2010. [cit.: 10. 4. 2013], <<http://www.berneunion.org/pdf/Credit%20insurance%20in%20support%20of%20international%20trade.pdf>>.
- [11] OECD (2013a): *Common Approaches*. [on-line], Paris, OECD, c2013, [cit. 10.4.2013], <<http://www.oecd.org/tad/xcred/commonapproaches.htm>>.
- [12] OECD (2013b): *Sustainable Lending and Export Credits*. [on-line], Paris, OECD, c2013, [cit.: 10. 4. 2013], <<http://www.oecd.org/tad/xcred/sustainable-lending.htm>>.
- [13] Singh, K. (2010): *The Changing Landscape of Export Credit Agencies in the Context of the Global Financial Crisis*. [on-line], Brussels, FERN, March 2010. [cit.: 10. 4. 2013], <http://www.fern.org/sites/fern.org/files/2010-03%20Changing%20Landscape%20of%20ECAs_0.pdf>.

Hodnocení regulace poskytování státem podporovaných vývozních úvěrů z pohledu českých vývozců

Jiří Nakládal

ABSTRAKT

Práce se zabývá mezinárodní regulací státem podporovaných vývozních úvěrů. Upozorňuje na rozdíly mezi příslušnými bankovními a pojistnými trhy a také na rozdíly mezi fungováním komerčních a státem podporovaných institucí. Analýzu konkurenčního prostředí na jednotlivých trzích doplňuje hodnocení regulace omezující činnost exportních úvěrových agentur s dopady na konkurenceschopnost českých vývozců. Čeští vývozci jsou v rámci vyspělých zemí částečně znevýhodněni na úrovni Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. Na pojistném trhu byli částečně znevýhodněni na úrovni Evropské unie v době krize. Na trhu vývozního financování naopak mohou využívat nadstandardních služeb.

Klíčová slova: Vývozní úvěry; Mezinárodní regulace; Podpora vývozu.

Analysis of the Regulation on Officially Supported Export Credits from the Czech Exporters' Viewpoint

ABSTRACT

The article addresses international regulation in the field of officially supported export credits. The author emphasizes differences between respective bank and insurance markets as well as differences between functioning of the respective commercial and state supported institutions. Analysis of the competition background at particular markets is followed by assessment of the legal regulation that limits export credit agencies' operations with impact on Czech exporters' competitiveness. Czech exporters suffer from partial disadvantage stemming from regulation at Organization for Economic Cooperation and Development level. At the European Union level were Czech exporters partially disadvantaged at the short-term insurance market during the financial crisis. On the other side, they can take advantage from above standard services that provides export credit financing market in the Czech Republic.

Key words: Export Credits; International Regulation; State Support.

JEL classification: G01, G18, G22.