



Brüssel, 25.3.2020
COM(2020) 130 final

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**finantsmääruse 2018/1046 artiklis 212 nimetatud eraldisfondi valitseja
kindlaksmääramise kohta**

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE
finantsmääruse 2018/1046 artiklis 212 nimetatud eraldisfondi valitseja
kindlaksmääramise kohta

Kokkuvõte

Käesoleva teatise eesmärk on teatada parlamendile ja nõukogule, et sõltumatu hindamise tulemusena hakkab komisjon ise haldama ühise eraldisfondi rahalisi vahendeid, mitte ei esita seadusandlikku ettepanekut, mis võimaldaks komisjonil delegeerida selle rolli Euroopa Investeerimisprogrammile (EIP) või kohustaks komisjoni seda tegema. Ühist eraldisfondi rahastatakse järgmise mitmeaastase finantsraamistiku (2021–2027) jooksul ELi eelarvest. Eraldisfondile eraldatud vahenditest ehk eraldistest kaetakse rahastamisvahendeid, finantsabi ja eelarvelisi tagatise, mis on ette nähtud investeringute toetamiseks ELis¹ ning arengu- ja naaberriikides² ning mida rakendatakse avaliku sektori finantseerimisasutuste, näiteks EIP ja teiste rakenduspartnerite kaudu. Nende meetmetega toetatakse investeringuid, mis aitavad saavutada ELi poliitilisi eesmärgi, näiteks rajada kestliku majanduse.

Kui komisjon haldab ühise eraldisfondi vahendeid ise, saab ta tagada eraldisfondi kooskõla selle tegevuse tulemusena eelarve jaoks tekkivate nõuete mahuga ning anda nendest küsimustest korrapäraselt aru parlamendile ja nõukogule. Ühise eraldisfondi varadest toetatakse ELi eelarveliste tagatiste ja tagatislaenu andmist järgmise mitmeaastase finantsraamistiku jooksul. Võttes arvesse ühise eraldisfondi süsteemset tähtsust ELi eelarve jaoks ja omaenda institutsioonilisi ülesandeid, on komisjon otsustanud hallata eraldisfondi vahendeid ise. Sõltumatu hindamise tulemustes leetakse, et nii komisjonil kui ka EIP-l on ühise eraldisfondi haldamiseks vajalikud süsteemid, juhtimiskord ja oskusteave ning et komisjon on varem saavutanud paremaid tulemusi väiksema kuluga ELi eelarve jaoks. Teatistes teatatakse parlamendile ja nõukogule ka sammudest, mida komisjon võtab, et ühine eraldisfond oleks 2020. aasta lõpuks rakendamiseks valmis ja saaks alustada investeerimist kohe 2021. aasta jaanuaris, mil eelarveassigneeringud muutuvad kättesaadavaks.

¹ ELis tehtavaid investeringuid toetatakse 2014. aastal loodud Euroopa Strateegiliste Investeringute Fondist (EFSI), mille tegevust laiendati 2016. aastal. Ajavahemikul 2021–2027 integreeritakse EFSI ja veel 13 praegu kasutusel olevat ELi rahastamisvahendit suurema eelarve ja ulatusega programmi InvestEU.

² Arengu- ja naaberriikides tehtavatele investeringutele pakutakse eelarvelisi tagatise 2017. aastal loodud Euroopa Kestliku Arengu Fondist (EFSD) ja järgmise mitmeaastase raamistiku jooksul selle jätkuprogrammist EFSD+.

1. SISSEJUHATUS

ELi eelarves on käimas suured muutused. See peab võimaldama reageerida uutele keskkonnavalastele, strateegilistele ja sotsiaal-majanduslikele väljakutsetele, hoolimata olulistest eelarvekärbetest. Vaja on uusi viise, kuidas ELi eelarve kasutada olevad vahendid paremini ELi kodanike teenistusse rakendada.

Eelarvelised tagatised on osutunud edukaks vahendiks, et mitmekordistada avaliku sektori piiratud vahendite poliitilist mõju. Euroopa investeerimiskava puhul võimaldas eelarveliste tagatiste ulatuslik kasutamine kaasata iga ELi eelarvest eraldatud euro kohta 15,7 eurot³ erasektori investeeringuid projektidesse, millest on kasu keskkonnale, ühiskonnale ja majandusele.

Nimetatud edu arvesse võttes on komisjon teinud ettepaneku laiendada eelarveliste tagatiste kui ühe põhilise ELi eelarvest antava avaliku sektori investeeringutoetuse vormi kasutamist. Ettepaneku kohaselt eraldatakse programmi InvestEU⁴ raames ELi eelarvest mitu miljardit eurot, et pakkuda kaitsemehhanismina tagatise Euroopa Investeerimispingale (EIP) ja teistele rakenduspartneritele. Eeldatakse, et tänu EIP ja rakenduspartnerite toetusele tehtavate avaliku ja erasektori investeeringute mitmekordistav mõju kujuneb sarnaseks EFSI puhul saavutatuga. Tagatiste kasutamist laiendatakse ka välistegevuse valdkonnas, kus naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö rahastamisvahendi (NDICI) määrusega⁵ on kavas luua välistegevuse tagatis, et pakkuda tagatiste ja tagatud laenude kombinatsiooni investeeringute tegemiseks ja makromajandusliku finantsabi andmiseks ühinemiseelsetes, naabruspoliitika ja muudes riikides.

Need muutused kujutavad endast kvalitatiivset hüpet ELi eelarve toimimises. See nõuab, et eelarve ja sellest toetavate tagatiste kaitsemehhanism oleksid piisavalt tugevad, et katta kahju, mis võib tekkida investeeringute rahastamisega seotud kohustuste täitmata jätmise korral. Selleks on vaja kasutada tagatisprogrammide väljatöötamisel ja rakendamisel ranget lähenemisviisi, et kahju ei ületaks olemasolevaid eraldisi.

Teine oluline tingimus on hallata usaldusväärselt eraldisi, mis ELi eelarvest on ette nähtud, et tasuda rakenduspartneritele realiseerunud eelarvelised tagatised. Eelarveliste tagatiste, finantsabi ja rahastamisvahendite katteks ette nähtud eraldisi hoitakse ühises eraldisfondis. Ühine eraldisfond kujutab endast likviidsuspuhvrit, mis kaitseb ülejäänud ELi eelarvet kahju eest, mida eelarvelise tagatise saanud programmide raames võidakse kanda. Eraldisfondi maht on piisav, et rahuldada kõik tagatised, mis võivad mis tahes realistliku stsenaariumi korral realiseeruda.

Seega ei ole tegu lihtsalt järjekordse ELi eelarvesse kuuluva varaportfelliga. Eraldisfondi varadele tugineb järgmise mitmeaastase finantsraamistiku jooksul ELi eelarvest pakutavate eelarveliste tagatiste ja tagatislaenude süsteem. On väga tähtis, et eraldisfondis hoitavad varad vastaksid eelarvelistest tagatistest ja tagatislaenudest tulenevatele kohustustele. Kõige pädevam seda tagama on komisjon, sest ainult temal on

³ 2019. aasta lõpu seisuga.

⁴ Kaasseadusandjate osaline ühine seisukoht seoses ettepanekuga võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse InvestEU programm (COM(2018) 439 final, 6.6.2018).

⁵ Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse naabruspoliitika, arengu- ja rahvusvahelise koostöö rahastamisvahend (COM(2018) 460 final). Välistegevuse tagatisrahastu moodustab osa sellest kavandatavast rahastamisvahendist.

institutsioonide hulgas täielik ülevaade kohustustest, millega varade haldamisel tuleb arvestada. Võttes arvesse enda institutsioonilisi ülesandeid ja asjaolu, et eraldisfond on ELi eelarve seisukohast süsteemse tähtsusega, on komisjon otsustanud hallata eraldisfondi varasid ise.

Vastavalt määruse (EL, Euratom) 2018/1046 („finantsmäärus“)⁶ artiklile 212, millega eraldisfond on loodud, tuleb teha hindamine, et määrata kindlaks, kas eraldisfondi vahendeid peaks haldama komisjon, EIP või mõlemad koos. Käesoleva teatise eesmärk on esitada selle hindamise tulemused, selgitada, miks eraldisfondi peaks haldama komisjon, ning kirjeldada järgmisi samme, et eraldisfond oleks valmis alustama jaanuaris 2021 tegevust.

2. ÜHINE ERALDISFOND KUI AVALIKU SEKTORI RAHASTAMIST KÄSITLEVA ELI UUE LÄHENEMISVIISI NURGAKIVI

2.1. Mida kujutab endast ühine eraldisfond?

Ühisesse eraldisfondi koondatakse eraldised, mis on ette nähtud mitmesugustest eelarvelistest tagatistest, finantsabist ja rahastamisvahenditest tulenevate finantskohustuste katmiseks. Eelkõige koondatakse sellesse järgmiste programmide eraldised: EFSI⁷, InvestEU ja välistegevuse tagatis (sealhulgas endine Euroopa Kestliku Arengu Fond⁸ ja välislaenude andmise volitus). Lisaks võidakse ühisesse eraldisfondi koondada asjaomaste uute eelarveliste tagatiste või finantsabiprogrammide ja rahastamisvahendite eraldised. Ühisesse eraldisfondi võidakse samuti koondada selliste olemasolevate rahastamisvahendite või muude komisjoni poliitikavahendite eraldised, millel on kogunenud suur väljamaksmata varade portfelli investeringute eest, mis kuuluvad ühise eraldisfondi investeringutega samasse valdkonda. Vastavalt kaasseadusandjate osalisele ühisele seisukohale seoses ettepanekuga võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse InvestEU programm, võivad liikmesriigid nende vahendite haldamise, mis on neile struktuurifondidest nende osa eraldistena ette nähtud, üle anda ühisele eraldisfondile (artikli 9 lõige 1).

EFSI, InvestEU ja NDICI loomist käsitlevates vastu võetud õigusaktide või õigusakti ettepanekute kohaselt eraldatakse ELi eelarvest mitu miljardit eurot kulukohustusi, et katta suur hulk tagatiseid ja laenusid. Kuna ELi programmid mõjuvad katalüsaatorina, kaasneb sellega mitmekordne poliitiline mõju, mis on peamiselt suunatud avaliku ja erasektori investeringute toetamisele.

Tekstikast: kuidas ühine eraldisfond toimib?

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuli 2018. aasta määrus (EL, Euratom) 2018/1046, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantsreegleid ja millega muudetakse määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr 1316/2013, (EL) nr 223/2014 ja (EL) nr 283/2014 ja otsust nr 541/2014/EL ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL, Euratom) nr 966/2012 (ELT L 193, 30.7.2018, lk 1). Rahastamisvahendeid, eelarvelisi tagatiseid ja finantsabi reguleerivad sätted on esitatud X jaotises.

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. juuni 2015. aasta määrus (EL) 2015/1017, mis käsitleb Euroopa Strateegiliste Investeringute Fondi, Euroopa investeerimisnõustamise keskust ja Euroopa investeerimisprojektide portaali ning millega muudetakse määrusi (EL) nr 1291/2013 ja (EL) nr 1316/2013 – Euroopa Strateegiliste Investeringute Fond (ELT L 169, 1.7.2015, lk 1).

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. septembri 2017. aasta määrus (EL) 2017/1601, millega luuakse Euroopa Kestliku Arengu Fond (EFSD), EFSD tagatis ja EFSD tagatisfond (ELT L 249, 27.9.2017, lk 1).

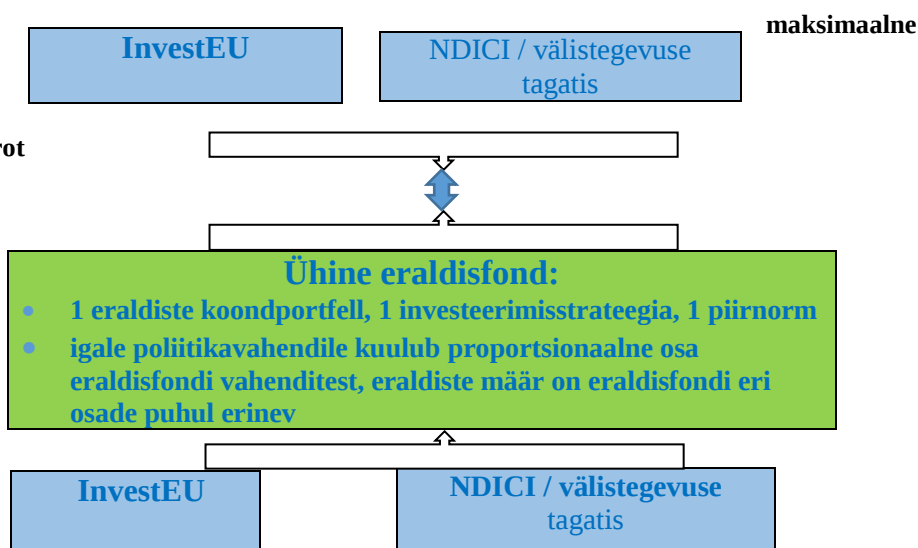
- Ühisesse eraldisfondi on koodatud EFSI, InvestEU ja NDICI programmide vahendid. Ühine eraldisfond investeerib need vahendid finantstagatistesse (peamiselt võlakirjadesse), kuni omandatud vara tuleb müüa, et katta tagatis, mis on rakenduspartneri rahastatavate investeeringute portfellis täitmata jäänud kohustuse tõttu realiseerunud. Finantsmääruse artikli 219 lõikes 1 on sätestatud, et tagatised on kõigi nendega kaetud tehingute puhul tagasivõtmatud, tingimusteta ja nõudmisel väljamakstavad.
- Kuna eri rakenduspartneritele pakutakse paljusid erinevaid tagatise, et teha eri kohtades eri liiki investeeringuid, on vajadust ühise eraldisfondi vahendite kasutuselevõtmiseks keeruline prognoosida ja see on ebaühtlane. Selleks et tagada eelarveliste tagatiste süsteemi vastupidavus, on oluline kohaldada tagatisprogrammide suhtes järjekindlaid riskimaandus- ja aruandluspõhimõtteid, et kahju ei ületaks ette nähtud piirnorme. Ühisel eraldisfondil peab olema mitmekesine ja piisava likviidsusega varaportfell, et täita tekkivad nõuded kiiresti ja täielikult.
- Lisaks tagatisprogrammide hoolikale väljatöötamisele ja järelevalvele lähtutakse ühise eraldisfondi vahendite haldamise korraldamisel riski eri tahkudest (näiteks tähtaeg, riskitegurite vaheline korrelatsioon ja likviidsus), võttes seejuures arvesse kõikide tagatud rahastamis- ja investeerimistehingute omadusi.
- Eri poliitikavaldkondadest ühisesse eraldisfondi kantud vahendeid saab ainult kasutada samas valdkonnas. Igale poliitikavahendile (näiteks InvestEU või EFSD+) kuulub sama suur osa ühise eraldisfondi vahenditest, kui ta selle eelarvesse on panustanud. Vahendeid kasutatakse ainult selleks, et katta kohustusi, mis tulenevad konkreetse poliitikavahendiga seotud tagatistest, mitte kohustusi, mis tulenevad muudest eraldisfondi rahastamises osalevatest poliitikavaldkondadest. Ühise eraldisfondi eelis seisneb selles, et see tagab ühtlase vahendite halduse, ilma et ükski poliitikavahend peaks katma teistest tulenevat kahju.

Allpool esitatud skeemil on näidatud, kuidas ühisele eraldisfondile selle rahastamises osalevate poliitikavahendite eelarvest ette nähtud vahendeid kasutatakse kapitalitoetusena, et pakkuda rakenduspartneritele InvestEU ja NDICI raames tagatise.

Ühine eraldisfond: eelarveliste tagatiste kapitalibaas

Tagatis-
programmid:
eelarveliste
kulukohustuste
kogusumma =
± 100 miljardit eurot

Osalev
Poliitika-
valdkond



2.2. Millised on ühise eraldisfondi eelised?

Eri liiki eelarveliste toetusvahendite katteks ette nähtud eraldiste koondamine ühisesse eraldisfondi suurendab tõhusust ja võimaldab vahendeid paindlikumalt hallata kolmel põhjusel:

Esiteks suureneb finantsvarade haldamisel saavutatava mastaabisäästu tulemusena märkimisväärselt tõhusus, sest kasvab hallatavate varade maht. See tuleneb asjaolust, et varade nõuetekohaseks haldamiseks vajaliku organisatsioonilise suutlikkuse loomine eeldab suuri püsikulusid. Nimetatud suutlikkus hõlmab usaldusväärseid portfelli-haldussüsteeme, andmesisestus- ja -töötlussuutlikkust, kvalifitseeritud töötajaid kõikide funktsioonide täitmiseks, mille suhtes kohaldatakse ülesannete lahususe põhimõtet, ning hea juhtimise süsteeme ja korda tegevustalitluse jätkumise tagamiseks. Kui vajalik taristu on juba loodud, on hallatavate varade mahtu aga võimalik suurendada väiksema piirkuluga. See tähendab, et kulude suhe hallatavate varade mahtu langeb. Ühise eraldisfondi varade tsentraliseeritud haldamine vähendab kindlasti ELi eelarve täitmise kulusid ja võimaldab seega kasutada nappe avaliku sektori vahendeid tõhusamalt.

Teiseks koondatakse ühisesse eraldisfondi erinevate omaduste, riski ja tähtajaga eelarveliste tagatiste, finantsabi ja rahastamisvahendite eraldised. Riskide ja tähtaegade erinevuse tõttu võidakse ühtse portfelli korral vajada realiseeruvate tagatiste väljamaksmiseks aastas vähem vahendeid kui juhul, kui igal loodud vahendil tuleks teha selliseid väljamakseid eraldi. Need eelised väljenduvad finantsmääruse artiklis 213 kindlaks määratud ühise eraldisfondi tegelikus eraldiste määras.

Kolmandaks seob ühise eraldisfondi raamistik eraldiste haldamise tihedamalt ELi eelarve tingimuslike kohustuste profiili ja arenguga. Eelarveliste tagatiste ulatuslikum kasutamine ja sellealaste kogemuste suurenemine muudab ühise eraldisfondi haldamise paindlikumaks, kohandades portfelli vastavalt kohustuste profiili muutumisele. See võimaldab viia varad paremini kooskõlla kohustuste muutumisega, et ühine eraldisfond saaks tulemuslikumalt täita likviidsuspuhvri rolli.

3. HINDAMISMEETOD JA -KRITERIUMID NING KAALUTUD VARIANDID

3.1. Sõltumatu hindamise korraldamine ja selle kriteeriumid

Kuna ühisel eraldisfondil saab olema tähtis roll ELi avaliku sektori rahastamise struktuuris, otsustab komisjon vastavalt finantsmääruse artiklile 212 sõltumatu hindamise põhjal, kellele usaldatakse eraldisfondi varade haldamine. Kaalutud variandid on kindlaks määratud finantsmääruse artiklis 212:

1. eraldisfondi haldab ainult komisjon;
2. eraldisfondi haldab ainult EIP;
3. haldusülesanded jagatakse komisjoni ja EIP vahel.

Finantsmääruse artiklis 212 on samuti määratud kindlaks mõlema kandidaadi suutlikkuse hindamise kriteeriumid. Nende kriteeriumide hulka kuuluvad institutsiooni ülesehitus ja juhtimine, vastutus ja läbipaistvus, tehniline taristu, aruandlus, oskusteave, skaleeritavus, tulemuslikkus ja asjaomaste teenuste kulu.

Sõltumatu võrdleva hindamise tulemused⁹ avaldatakse koos käesoleva teatisega. Hindamise tulemused põhinevad ulatuslikul dokumentide läbivaatamisel ning põhjalikel vestlustel ja kohtumistel nii EIP kui ka komisjoni töötajatega. Tulemusi arutati seminaril, milles osalesid komisjoni ja EIP esindajad.

Täieliku hinnanguga saab tutvuda veebis. Iga analüüsitud kriteeriumiga seotud peamised järeldused on järgmised:

Kriteerium	Peamised järeldused
Institutsiooni ülesehitus ja juhtimine	Nii EIP-l kui ka komisjonil on varahalduseks nõuetekohane organisatsiooniline ja juhtimisstruktuur, mis vastab hea ühingujuhtimise põhimõtetele, kus otsuseid tehakse selgete volituste alusel, kehtib piisav ülesannete lahusus, rollid on täpselt paika pandud ning menetlused ja protsessid on selgelt kindlaks määratud ja dokumenteeritud. Mõlemal institutsioonil on usaldusväärsed menetlused ja käitumisjuhendid huvide konfliktiga tegelemiseks. Mõlemad institutsioonid järgivad sobivaid varahalduspõhimõtteid ja peavad kinni valdkonna parimatest tavadest.
Vastutus ja läbipaistvus	Mõlemas organisatsioonis kehtib selge vastutusahel. Mõlema organisatsiooni tegevus ELi varade haldamisel on nõuetekohaselt kaetud nende üldiste riskijuhtimise ja kontrollstruktuuridega. EIP võiks muuta oma varahaldustegevuse kulud läbipaistvamaks.
Riskihaldus ja tehniline taristu	Nii komisjoni kui ka EIP riskihaldusmenetlused on nõuetekohaselt dokumenteeritud ja vastavad tasemele, mida eeldatakse nende positsiooniga varahalduritelt. Mõlemal institutsioonil on juurdepääs IT-teenustele, mis võimaldavad neil täita oma ülesandeid. Mõlemal on küberturvalisuse ja toimimistalitluse jätkuvuse tagamise süsteemid.

⁹ Hindamise tegid koostöös ICF ja Keypoint Financial.

Aruandlus	Mõlemad institutsioonid koostavad selgeid, hästi struktureeritud ja sisukaid aruandeid. Selliste portfelli riski ja tulemuslikkuse kohta, mida hallatakse allhanke korras, esitatakse teavet üldjuhul kord kvartalis. Lisaks esitatakse kord kuus aruanne portfelli osaluste kohta. See on kooskõlas institutsioonidevahelistes kokkulepetes sätestatud nõuetega, kuid sarnased organisatsioonid esitavad tavaliselt aruandeid sagedamini (kord kuus).
Oskusteave	Mõlemal organisatsioonil on kvalifitseeritud ja kogenud varahaldurid, kellel on asjaomane erialane töökogemus ja akadeemiline/tehniline kvalifikatsioon.
Skaleeritavus	Mis puutub taristusse, siis mõlemad organisatsioonid saaksid ühise eraldisfondi loomisest tuleneva hallatavate varade mahu prognoositava suurenemisega hakkama.
Varasem tulemuslikkus¹⁰	Hindamise käigus võrreldi kahe komisjoni portfelli ja kahe sarnase EIP portfelli tulemuslikkust (sama tähtaeg, sarnased varahaldussuunised ja investeerimisvaldkond). Kahe komisjoni portfelli ¹¹ tulu oli suurem (23,4 % ja 24,2 % kogutulu 10 aastase ajavahemiku jooksul, mis lõppes juunis 2019) kui EIP portfelli oma (20,61 % ja 12,4 %).
Varasem kulu	Leitakse, et varade haldamisel olid komisjoni kulud EIP võetavatest tasudest väiksemad (vastavalt 0,03 % ja 0,05 % miljardi euro kohta) ¹² .

Seega saavutab komisjon võrreldavaid tulemusi väiksemate kuludega. Varahalduse juhtimisprotsess ja tehniline taristu täidavad nii komisjonis kui ka EIPs oma eesmärgi. Leitakse, et komisjonil on parlamendi, nõukogu ja Euroopa Kontrollikoja ees suurem vastutus ja et ta käitub nende suhtes läbipaistvamalt. EIP eelised tulenevad tema oskusteabest repolepingute valdkonnas ja sisereitingumudelid, mis on olulised teatavate finantstehingute puhul.

3.2. Komisjoni hinnang kaalutud variantidele

Komisjoni arvates näitavad kulu, tõhusust ja läbipaistvust käsitlevad hindamistulemused, et ühise eraldisfondi varade otsene haldamine komisjonis on muudest alternatiividest parem lahendus.

a) Ühise eraldisfondi jagatud haldamine (variant 3)

Sõltumatu hindaja leiab, et ühise eraldisfondi portfelli haldamise jagamine komisjoni ja EIP vahel võib lisada aktiivsust. Selle eelis võib olla riskide hajutamine (kogu panust ei tehta ühele haldurile) ja institutsioonidevaheline konkurents, mis vältib passiivsust.

Komisjon leiab, et nimetatud eelis ei ole mõõdetav ja põhineb oletustel. See ei kaaluks peaaegu kindlasti üles tehnilisi ja tegevusraskusi, mis takistaksid komisjoni täitmast oma kohustusi ühise eraldisfondi järelevalvel. Kui komisjon ja EIP haldaksid eraldi osa

¹⁰ Varasem tulemuslikkus ei ole usaldusväärne näitaja tulevase tulemuslikkuse prognoosimiseks.

¹¹ Likvideeritava Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse varad ja ühise ravikindlustusskeemi (RCAM) nimel hallatav portfell. EIP puhul oli vastavalt tegu välistegevuse tagasifondi (GF-EIB) ja riskijagamisrahastuga (RSFF-EIB).

¹² EIP ei esitanud uuringu tegijatele oma kuluandmeid. Seepärast võrreldi komisjoni kulusid EIP võetavate tasudega.

varadest, oleks raamatupidamis- ja tulemusaruannete jaoks vaja keerukaid võrdlusprotseesse. Haldusülesannete jagamine nõuaks samuti integreeritud riskijuhtimisraamistikku, et arvutada ja määrata kindlaks ühise portfelli riski- ja tulemusalased koondnäitajad. Kokkuvõttes muutuks portfelli haldamine keerukaks ja aeganõudvaks, võiksid tekkida tegevusprobleemid ja teave ei pruugiks olla aegsasti kättesaadav.

Komisjon leiab, et selline variant ei taga kindlat alust sedavõrd olulise portfelli haldamise korraldamiseks. Konkurentsi loomiseks komisjoni ja EIP vahel tuleks selle asemel, et kaasata mõlemad ühise eraldisfondi haldamisse, jagada investeerimisülesanded nende vahel viisil, mis võtaks arukalt arvesse mõlema tugevaid külgi ja huve.

b) Haldamine ainult komisjonis või EIPs

Komisjon on seisukohal, et haldusülesanded tuleks usaldada ainult komisjonile või ainult EIP-le, kuna mõlemad on end varahaldurina tõestanud ning näidanud ELi vahendite haldamisel pika aja vältel suurepäraseid tulemusi. Mõlemad on saavutanud suure suutlikkuse ja kehtestanud usaldusväärsed haldusmenetlused.

Hindamise tulemused kinnitavad, et mõlemad institutsioonid tuleksid ühise eraldisfondi varade haldamisega toime. Mõlemal on varahalduseks nõutav juhtimisstruktuur ja vastutusraamistik, IT-taristu ja oskusteave, eesmärgipõhine üldine tulemuste hindamise süsteem ning riskihaldus- ja aruandlussuutlikkus. Lisaks on mõlemad näidanud, et nad on suutelised oma tegevuse mahtu suurendama, et tulla toime ühise eraldisfondiga seotud ülesannetest tuleneva hallatavate varade mahu märkimisväärse kasvuga.

Peamised erinevused, mis sõltumatu hindamise tulemustest ilmnevad, on järgmised:

1. Kulud: sõltumatu hinnangu põhjal suudab komisjon varasid hallata väiksema kuluga. Varade haldamise kulu hinnatakse väiksemaks sellise lahenduse puhul, kui ülesanne usaldatakse komisjonile, mitte EIP-le. Variandi 1 puhul, kui ühise eraldisfondi varasid haldab komisjon, on hinnangulised kulud ([4,8] miljonit eurot aastas) nii suhteliselt kui ka absoluutarvudes oluliselt väiksemad kui variandi 2 puhul ([9,9] miljonit eurot), kui ühise eraldisfondi varade haldamine usaldatakse EIP-le.
2. Tulemuslikkus: võrreldavate pikemaajaliste portfelli puhul saavutatud tulemuste põhjal ületab komisjoni teenitud tulu EIP oma.

4. ÜHISE ERALDISFONDI VARADE HALDAMISEGA SEOTUD STRATEEGILISED KAALUTLUSED

Hinnangu andmisel ei saa üksnes toetuda staatilisele tagasivaatele. Samuti tuleb kaaluda, milline struktuur oleks tulevikus tingimuslike kohustuste ja nendega seotud varade haldamiseks kõige mõistlikum, et kaitsta ELi eelarvet. Kõige tähtsam on kaitsta ELi eelarvet ohu eest, et tagatisprogrammide raames kantud kahju ületab selle katmiseks ühisele eraldisfondile kättesaadavaks tehtud vahendid. Ühise eraldisfondi valitseja valimist käsitleva otsuse tegemisel tuleks võtta arvesse, kellel on suurim huvi ja kõige kulutõhusamad vahendid eespool kirjeldatud eesmärgi saavutamiseks.

4.1. Kohustustepõhine varahaldus

Eelarveliste tagatiste ja finantsabi ulatuslikum kasutamine suurendab ELi eelarve tingimuslikke kohustusi. Seepärast suurendab komisjon eelarveliste tagatiste juhtimise, järelevalve ja rakendamise suutlikkust, et hoida ära ettenägematut mõju ELi eelarvele. Eelkõige suurendab komisjon oma suutlikkust terviklikult hinnata, hallata ja mõõta tingimuslikke kohustusi ning võtta nende aluseks olevaid riskimudeleid arvesse investeerimisstrateegias, mida kasutatakse asjaomaste eraldiste haldamisel. Nimelt kasutab komisjon kogemusi, mida ta saab suuremast kaasatusest tagatisprogrammide raamistikku, et määrata kindlaks ühise eraldisfondi vajatavate eraldiste tase ja eraldisfondi investeerimis- ja varajaotusstrateegia.

Varade haldamise tsentraliseerimine suurendab oluliselt tõhusust. Sellise lahenduse korral tuleb komisjonil nõuetekohaselt välja töötada ja rakendada ühtne investeerimisstrateegia, milles võetakse arvesse eri tagatisprogrammide vajadusi (ja piiranguid). See peaks vähemalt tagama kapitali säilimise ja looma soodsamate turutingimuste korral võimaluse lisatulu teenimiseks.

Kokkuvõttes vastutab komisjon selle eest, et ühise eraldisfondi varade haldamine oleks nõuetekohaselt kooskõlas vajadusega katta rahastamisvahenditest, eelarvelistest tagatistest ja finantsabist tuleneda võivad finantskohustused. Selleks et see toimuks nõuetekohaselt, peab komisjon investeerimisstrateegia kindlaks määrama ja rakendama viisil, mis on kooskõlas tagatisprogrammide raames võetud kohustuste muutuva profiiliga. Võib loetleda neli põhjust, miks seda rolli peaks täitma komisjon:

1. kuna ühine eraldisfond on ELi eelarve seisukohast süsteemse tähtsusega, vastutab komisjon konkreetset eraldisfondi varade haldamise eest ning peab andma sellest aru parlamendile, nõukogule ja kontrollikoja. Nimelt peab komisjon finantsmääruse artikli 213 lõike 5 kohaselt kindlaks määrama ühise eraldisfondi varade haldamiseks kasutatava investeerimisstrateegia ja tegema selle järelevalvet. Selles küsimuses ei jäeta finantsmääruses mingit valikuvabadust. Seepärast on loogiline, et komisjonil oleks ka otsene kontroll investeerimisstrateegia rakendamise üle. Selle kõrvalülesande delegeerimine EIP-le tekitaks tehingu- ja koordineerimiskulusid, kuid ei annaks käegakatsutavat tulu;
2. kuna InvestEU ja NDICI programmides hakkab tulevikus osalema suur hulk rakenduspartnereid, on ainult komisjonil võimalik koondada eri rakenduspartnerite ja programmide vajadused ja kogemused ühtsesse kohustustepõhisesse varahaldusstrateegiasse;
3. kuna komisjon peab eri rakenduspartneritega läbirääkimisi tagatislepingute sõlmimiseks, on tal vahetu ülevaade riskiteguritest, mis põhjustavad konkreetse portfelli puhul krediidiriski. Näiteks makromajanduslikud suundumused, mis mõjutavad vahendite saajast tulenevat riskipositsiooni, erinevad sõltuvalt sellest, kas ta asub ELis või väljaspool seda. Sama kehtib eri valdkondade riskipositsiooni kohta. Komisjonil on võimalik kõigist ühisest eraldisfondist kaetud tingimuslikest kohustustest tulenevaid riskitegureid arvesse võttes töötada välja investeerimisstrateegia, mis kajastab peamisi riske¹³;

¹³ Eelkõige on komisjonil võimalik kõigist ühisest eraldisfondist kaetud tingimuslikest kohustustest tulenevaid riskitegureid arvesse võttes luua (näiteks varaklasside järgi) hästi hajutatud portfelli, mille korrelatsioon tingimuslike kohustuste aluseks olevate riskiteguritega on suhteliselt väike.

4. ühise eraldisfondi investeerimisstrateegiasse tuleb kaasata programmide rakendamisega seotud tegevusalased teadmised. Komisjonil on võimalik kasutada programmide rakendamise käigus saadud tagasisidet strateegia kujundamisel ja kohandada strateegiat vastavalt olukorra muutumisele ja programmide käigus koha peal ilmnenu takistustele. See on väga oluline, et komisjoni välja töötatud ühise eraldisfondi investeerimisstrateegia kajastaks nõuetekohaselt kõikide tagatiste tegelikku riskiprofiili.

4.2. Vastutus/läbipaistvus

Tihedale sidemele tingimuslike kohustuste ja ühise eraldisfondi vahendite haldamise vahel osutab ka komisjoni aruandekohustus Euroopa Parlamendi ja nõukogu ees, mis on sätestatud finantsmääruse artiklites 214 ja 250.

Ühise eraldisfondi varahaldurina peab komisjon Euroopa Parlamendile, nõukogule ja kontrollikojale eraldisfondi vara haldamise kohta aru andma ja vastutab seoses sellega nende ees. Kui komisjon haldab varasid ise, on tal kergem asjaomastele institutsioonidele kulude ja tulemuste kohta täielikult ja aegsasti aru anda.

5. KOKKUVÕTE

Sõltumatu hindamise tulemuste kohaselt on nii komisjon kui ka EIP näidanud ELi vahendite haldamisel pika aja vältel suurepäraseid tulemusi. Mõlemad on saavutanud suure suutlikkuse ja kehtestanud usaldusväärsed haldusmenetlused. Mõlemal on ühise eraldisfondi haldamisega seotud ülesannete täitmiseks vajalikud süsteemid ja oskusteave. Komisjoni ja EIP tulemuste analüüs näitab, et võrreldavate portfelli puhul on komisjon teeninud suuremat tulu, kulutades seejuures vähem ELi eelarve vahendeid. Punktis 4 on selgitatud, miks komisjonil peab olema tingimuslike kohustuste ja nendega seotud varade haldamise süsteemis tugev keskne roll. Komisjon peab olema aktiivne ja võtma täieliku vastutuse nii usaldusväärsete eelarveliste tagatiste väljatöötamise kui ka nende aluseks olevate varade haldamise eest. Sel juhul on tal kergem parlamendile ja nõukogule oma tegevusest selle ülesande täitmisel aru anda.

Otsuse tegemisel tuleks pidada silmas laiemat konteksti, s.t ülesannete jaotust ELi avaliku sektori rahastamise valdkonna erinevate osalejate vahel. Nimelt on EIP grupil eriroll InvestEU raames pakutavate eelarveliste tagatiste rakendamises ja ta on juhtiv partner välistagatiste rakendamisel.

Seepärast peab komisjon kõige paremaks lahenduseks jätta otsene vastutus ühise eraldisfondi investeerimispoliitika kindlaksmääramise ja selle varade haldamise eest endale. ELi toimimise lepingu artikli 317 kohaselt vastutab komisjon Euroopa Liidu eelarve täitmise eest; see ülesanne hõlmab ka rahavoogude juhtimist ja varahaldust. Seetõttu ei ole vaja seadusandlikku ettepanekut, et usaldada ühise eraldisfondi haldamine komisjonile.

6. EDASISED SAMMUD

Ühine eraldisfond peab olema valmis investeerima kohe, kui selle rahastamises osalevad poliitikavaldkonnad on koondanud oma vahendid vastavalt uuele mitmeaastasele finantsraamistikule eraldisfondi. Komisjon tegeleb seega kavandamis- ja

ettevalmistustööga, et ühise eraldisfondi haldamisega seotud õiguslik ja tegevuskord oleks aegsasti paigas.

Samal ajal käesoleva teatisega võtab komisjon vastu varahaldussuunised, millega seatakse ühisele eraldisfondile eesmärk lähtuda investeringute tegemisel konservatiivsuse ja stabiilsuse põhimõttest ning kehtestatakse selle tegevuse reguleerimiseks ranged otsuste tegemise protsessi ja aruandlust käsitlevad sätted. Selleks tuleb valmistada ette investeerimisstrateegia, mis hõlmab varajaotusstrateegiat suuniste andmiseks portfelli koostise kohta ja asjaomast võrdlusnäitajat tulemuslikkuse võrdlemiseks. See peaks kavakohaselt toimuma 2020. aasta teises pooles.

Aasta lõpus võtab komisjon vastu delegeeritud õigusakti, millega määratakse kindlaks ühise eraldisfondi tegelik eraldiste määr (vastavalt finantsmääruse artikli 213 lõikele 2).

Lisaks töötab komisjon praegu välja InvestEU ja EFSD+ tagatisprogrammide ühtset aruandlussüsteemi ja lähenemisviisi riskijuhtimisele, et kohustuste ja ühise eraldisfondi varade haldamine oleks omavahel kooskõlas. See paralleelne töö riskihaldusmetodoloogia ja -menetluste valdkonnas võimaldab koostada vahendite sisse- ja väljavoolu prognoosi, mida on vaja ühise eraldisfondi täpselt kalibreeritud investeerimisstrateegia ja nõuetekohase võrdlusnäitaja väljatöötamiseks ja kohandamiseks.

Ühine eraldisfond kujutab endast ELi suurimat varaportfelli ja kohustuste süsteemi nurgakivi. Võttes arvesse selle tähtsust, esitab komisjon 2020. aasta lõpuks aruande nimetatud raamistiku väljatöötamisel tehtud edusammude kohta. Alates 2021. aasta keskpaigast hakkab komisjon avaldama finantsmääruse artiklis 250 ette nähtud aastaaruannet rahastamisvahenditest, eelarvelistest tagatistest ja finantsabist tulenevate kohustuste süsteemi jätkusuutlikkuse kohta.