



Brüsszel, 2020.3.25.
COM(2020) 130 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A
TANÁCSNAK**

**az (EU) 2018/1046 költségvetési rendelet 212. cikke szerinti közös tartalékalap
eszközkezelőjéről**

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A
TANÁCSNAK**
**az (EU) 2018/1046 költségvetési rendelet 212. cikke szerinti közös tartalékalap
eszközkezelőjéről**

Összefoglaló:

A közleményben a Bizottság arról tájékoztatja a Parlamentet és a Tanácsot, hogy egy független értékelés következtetéseinek megfelelően saját maga fogja kezelni a közös tartalékalap eszközeit, vagyis nem nyújt be olyan jogalkotási javaslatot, amely számára lehetővé tenné vagy előírná ennek a feladatnak az Európai Beruházási Bankra (EBB) való átruházását. A közös tartalékalap a következő (2021–2027-es) többéves pénzügyi keret révén pénzeszközökhöz fog jutni az uniós költségvetésből. Ezek az eszközök tartalékként fogják szolgálni azon pénzügyi eszközök, pénzügyi támogatások és költségvetési biztosítékok működését, amelyek révén a különböző közpénzügyi intézmények, például az EBB és más végrehajtó partnerek elősegítik a beruházásokat az EU-ban¹, valamint a fejlődő országokban és a szomszédságpolitikai partnerországokban². Az így támogatott beruházások hozzájárulnak az EU szakpolitikai céljaihoz, például a fenntartható gazdaság kiépítéséhez.

A közös tartalékalap eszközeinek közvetlen kezelésével a Bizottság biztosítani tudja majd az alap és a műveletekből eredő költségvetési igények összhangját és az érintett kérdésekről való rendszeres jelentéstételt a Parlament és a Tanács felé. A közös tartalékalapba helyezett eszközök alá fogják támasztani az EU által a következő többéves pénzügyi keretből nyújtandó költségvetési biztosítékok és garantált hitelek rendszerét. A Bizottság az alapnak az uniós költségvetés szempontjából vett rendszerszintű jelentősége és saját intézményi felelőssége miatt döntött úgy, hogy saját maga kezeli a közös tartalékalap eszközeit. A független értékelés szerint a Bizottság és az EBB is rendelkezik a közös tartalékalap kezeléséhez szükséges megfelelő szakértelemmel, rendszerekkel és irányítási rendszerrel, de a Bizottság a múltban az uniós költségvetés számára kisebb költséggel, jobb teljesítményt nyújtott. A Bizottság a közleményben azokról a lépésekről is tájékoztatja a Parlamentet és a Tanácsot, amelyekkel 2020 végéig biztosítani kívánja, hogy a közös tartalékalap 2021 januárjától, vagyis a költségvetési előirányzatok rendelkezésre bocsátásának időpontjától meg tudja kezdeni befektetési tevékenységét.

¹ Az EU-n belül az ilyen beruházási támogatást a 2014-ben elindított és 2016-ban kibővített Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA) nyújtja. Az ESBA és a jelenleg rendelkezésre álló 13 egyéb uniós pénzügyi eszköz a 2021–27 közötti időszakban az átfogó és nagyobb volumenű InvestEU program részét fogja képezni.

² A fejlődő országokban és a szomszédságpolitikai partnerországokban folytatott beruházástámogatás költségvetési biztosítékait a következő többéves pénzügyi keret tekintetében az Európai Fenntartható Fejlődési Alap (EFFA: 2017) és utódja (EFFA+) biztosítja.

1. BEVEZETÉS:

Az uniós költségvetés mélyreható változáson megy keresztül: egyre szűkülő mozgástér mellett kell választ adnia a felmerülő sürgős környezeti, stratégiai és társadalmi-gazdasági kihívásokra. Forrásait ezért új módszerekkel, hatékonyabban kell az uniós polgárok számára rendelkezésre bocsátani.

A tapasztalatok alapján a költségvetési biztosítékok egyértelműen képesek a szűkös közforrások szakpolitikai hatásának megsokszorozására. A költségvetési biztosítékok széles körű alkalmazása révén az európai beruházási tervben lekötött uniós költségvetési források minden egyes eurója 15,7 eurónyi³ magánberuházást generált a környezeti, társadalmi vagy gazdasági előnyökkel járó projektek számára.

A Bizottság e sikerre tekintettel azt javasolta, hogy a költségvetési biztosítékok szélesebb körű alkalmazása legyen az uniós költségvetés közforrásaiból nyújtott beruházástámogatás egyik fő formája. Javasolata értelmében az uniós költségvetés az InvestEU program⁴ keretében több milliárd eurót fog rendelkezésre bocsátani az Európai Beruházási Bank (EBB) és más végrehajtó partnerek számára nyújtott biztosítékok védőhálójaként. Az EBB-vel és a végrehajtó partnerekkel szemben elvárás, hogy az ESBA-éhoz hasonló multiplikátorhatással támogassák a köz- és magánberuházásokat. A Bizottság javasolja továbbá, hogy a biztosítékok alkalmazása terjedjen ki a külső tevékenységekre is, amelyek tekintetében a Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszközzel (NDICI) szóló rendelettel⁵ létrehozandó külső tevékenységi garancia a biztosítékok és a garantált hitelek kombinációját nyújtana az előcsatlakozási, a szomszédságpolitikai és más partnerországok beruházásaihoz és makroszintű pénzügyi támogatásához.

Ezek a fejlemények minőségi változásokat jelentenek az uniós költségvetés működésében. E fejleményekkel összefüggésben a költségvetésnek és az általa támogatott garanciákra képzett tartalékoknak kellően rugalmasnak kell lenniük ahhoz, hogy fedezni tudják a nemteljesítő beruházásfinanszírozások miatt esetlegesen felmerülő veszteségeket. Ehhez a garanciaprogramok kialakítása és végrehajtása során alkalmazott szigorú megközelítéssel biztosítani kell, hogy a veszteségek ne haladják meg a rendelkezésre álló tartalékot.

Második és alapvető védintézkedésként hatékonyan és eredményesen kell gazdálkodni az uniós költségvetés azon tartalékaival, amelyek a végrehajtó partnerek költségvetési biztosítékokkal szembeni lehívásainak teljesítésére vannak elkülönítve. A költségvetési biztosítékokra, pénzügyi támogatásokra és pénzügyi eszközökre képzett ezen tartalékokat a közös tartalékalapban fogják tartani. A közös tartalékalap olyan likviditási tartalék, amely megvédi az uniós költségvetés többi részét a költségvetési biztosítékokkal fedezett programokkal kapcsolatban felmerülő veszteségektől. Az alap elég nagy lesz ahhoz, hogy a biztosítékok esetleges lehívása a reálisan elképzelhető forgatókönyvek mellett ne okozhasson gondot.

³ 2019. végi adat.

⁴ A társjogalkotók részleges egyetértési megállapodása az InvestEU program létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2018) 439 final, 2018. június 6.).

⁵ A Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló bizottsági javaslat (COM(2018) 460 final). A külső tevékenységi garancia a javasolt új eszköz garanciaeszköze lenne.

A közös tartalékalap tehát nem csak „egy újabb” eszközportfóliója az uniós költségvetésnek. A közös tartalékalapba helyezett eszközök alá fogják támasztani az uniós költségvetés által a következő többéves pénzügyi keretből nyújtandó költségvetési biztosítékok és garantált hitelek rendszerét is. Döntő fontosságú ezért, hogy a közös tartalékalap eszközállománya összhangban legyen a költségvetési biztosítékokból és garantált hitelekkel származó kötelezettségekkel. Ennek biztosításához a Bizottság van a legjobb helyzetben, mivel rajta kívül nincs olyan intézmény, amely teljes körűen átlátná mindazon kötelezettségeket, amelyek fedezetül a szóban forgó eszközök szolgálnak. A Bizottság az alapnak az uniós költségvetés szempontjából vett rendszerszintű jelentősége és saját intézményi felelőssége miatt döntött úgy, hogy saját maga kezeli a közös tartalékalap eszközeit.

A közös tartalékalapot létrehozó (EU, Euratom) 2018/1046 rendelet (a továbbiakban: a költségvetési rendelet)⁶ 212. cikke szerint értékelni kell, hogy az alap eszközeinek kezelésével a Bizottságot, az EBB-t vagy a két intézményt együttesen kell-e megbízni. E közlemény ismerteti az e célból elvégzett értékelés következtetéseit, kifejti, hogy a közös tartalékalapot miért a Bizottságnak kell kezelnie, valamint meghatározza az ahhoz szükséges következő lépéseket, hogy a közös tartalékalap 2021 januárjában megkezdhesse működését.

2. A KÖZÖS TARTALÉKALAP MINT AZ EU ÚJ ÁLLAMHÁZTARTÁSI MEGKÖZELÍTÉSÉNEK SAROKKÖVE

2.1. Mi célt szolgál a közös tartalékalap?

A közös tartalékalap a különböző költségvetési biztosítékokból, pénzügyi támogatásokból vagy pénzügyi eszközökből származó pénzügyi kötelezettségekre képzett tartalékokat fogja összevonni, ideértve különösen az ESBA⁷, az InvestEU és a külső tevékenységi garancia (benne a korábbi EFFA⁸ és a külső hitelezési megbízatás) programjaira képzett tartalékokat. Az alap a későbbiekben magában foglalhatná a releváns új költségvetési biztosítékokra vagy pénzügyi támogatási programokra és pénzügyi eszközökre képzett tartalékokat is. A közös tartalékalapba további források csoportosíthatók át a meglévő pénzügyi eszközökre képzett tartalékokból vagy a Bizottság más olyan szakpolitikai eszközeiből, amelyek nagy volumenű eszközportfólióval rendelkeznek az alap által is preferált befektetési körben. Az InvestEU program létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló – a társjogalkotók részleges egyetértési megállapodásának megfelelő – javaslat 9. cikkének (1) bekezdése alapján a tagállamok a közös tartalékalapra ruházhatják a strukturális

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 rendelete (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 193., 2018.7.30., 1. o.). A pénzügyi eszközökre, a költségvetési biztosítékokra és a pénzügyi támogatásokra vonatkozó rendelkezéseket a rendelet X. címe állapítja meg.

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/1017 rendelete (2015. június 25.) az Európai Stratégiai Beruházási Alapról, az Európai Beruházási Tanácsadó Platformról és a Beruházási Projektek Európai Portáljáról, valamint az 1291/2013/EU és az 1316/2013/EU rendelet módosításáról – az Európai Stratégiai Beruházási Alap (HL L 169., 2015.7.1., 1. o.).

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1601 rendelete (2017. szeptember 26.) az Európai Fenntartható Fejlődési Alap (EFFA), az EFFA-garancia és az EFFA-garanciaalap létrehozásáról (HL L 249., 2017.9.27., 1. o.).

alapokból származó forrásaik azon részének kezelését, amely a tagállami komponens feltöltésére szolgál.

Az ESBA, az InvestEU és az NDICI létrehozásáról szóló (elfogadott vagy javasolt) jogalkotási aktusok az uniós költségvetést terhelő több milliárd eurós tartalékképzési kötelezettségvállalások előírásával jelentős összeget kívánnak biztosítékok és hitelek támogatására fordítani. Az uniós programok katalizátorhatásának köszönhetően ez meg fogja többszörözni a szakpolitikák hatásait, mivel főként a magán- és állami beruházások támogatására irányul.

Háttérmagyarázat: hogyan működik a közös tartalékalap?

- A közös tartalékalap összevonja az ESBA, az InvestEU és az NDICI programjaihoz tartozó eszközöket, amelyeket ezután értékpapírokba (elsősorban kötvényekbe) fektet. E befektetéseket addig tartja majd, amíg azokat el nem kell adni az olyan végrehajtó partnerek garanciahívásainak teljesítése érdekében, amelyek az általuk finanszírozott befektetési projektek portfóliójában nemteljesítést tapasztaltak. A költségvetési rendelet 219. cikkének (1) bekezdése szerint a „fedezett művelettípusokra vonatkozó költségvetési biztosítékok visszavonhatatlanok, feltétel nélküliek és azonnal lehívhatóak”.
- A nyújtott biztosítékok mind a végrehajtó partnerek, mind a támogatott beruházások típusa és földrajzi helyszíne tekintetében igen változatosak, és ezért a közös tartalékalapot érintő velük összefüggő lehívások is bonyolult és egyenetlen mintát követnek. A költségvetési biztosítékok rendszerének stabilitása érdekében alapvető fontosságú, hogy a garanciaprogramok koherens kockázatkezelés és jelentéstétel hatálya alá tartozzanak, ezzel biztosítva, hogy a veszteségek az előírt tűrőhatárokon belül maradjanak. A lehívásokat teljes mértékben és azonnal teljesíteni kell a közös tartalékalap eszközeinek diverzifikált és kellően likvid portfóliójából.
- A garanciaprogramok gondos megtervezése és felügyelete mellett a közös tartalékalap eszközkezelése is úgy lesz megszervezve, hogy – a garantált finanszírozási és befektetési műveletek teljes spektrumának jellemzőit figyelembe véve – kellően tükrözze a kockázat különböző dimenzióit (az időhorizontot, a kockázati tényezők korrelációját, a likviditást stb.).
- A közös tartalékalap keretében nem kerül sor kereszttámogatásra azon különböző szakpolitikák között, amelyekből eszközöket ruháznak át rá. Az egyes hozzájáruló szakpolitikai eszközök (például az InvestEU vagy az EFFA+) a költségvetési hozzájárulásuknak megfelelő arányban fognak részesedni a közös tartalékalap eszközeiből. Ezek az eszközök csak az adott szakpolitikai eszközhöz kapcsolódó biztosítéki kötelezettségek teljesítésére használhatók, és nem állnak rendelkezésre a többi hozzájáruló szakpolitikához kötődő kötelezettségek teljesítésére. A közös tartalékalap tehát anélkül fogja biztosítani az egységes eszközkezelés előnyeit, hogy a szakpolitikai eszközök egymás veszteségeinek fedezésére kényszerülnének.

Az alábbi ábra vázlatosan bemutatja, hogy a közös tartalékalap a hozzájáruló szakpolitikai eszközök költségvetési forrásaiból miként nyújt tőketámogatást a végrehajtó partnereknek az InvestEU és az NDICI keretében nyújtott garanciákhoz.

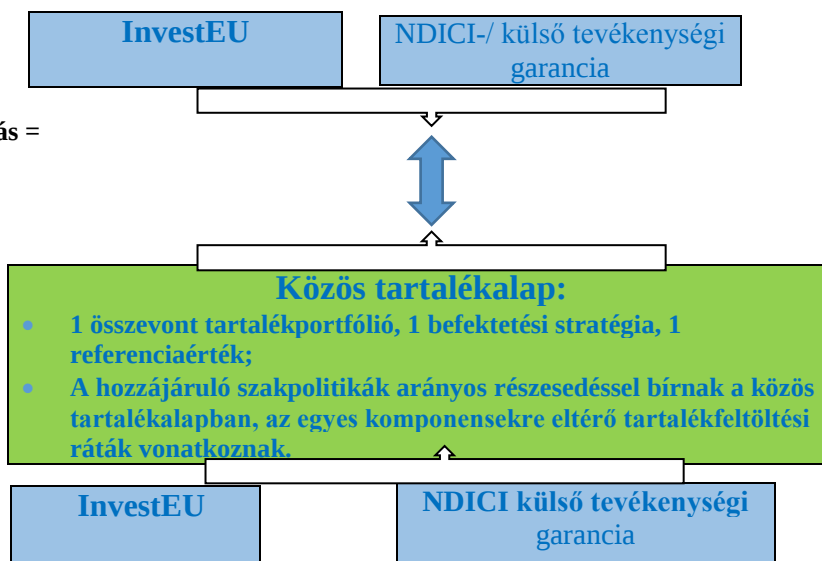
Közös tartalékalap: a költségvetési biztosítékok tőkealapja

Garanciaprogramok:

maximális
összesített
költségvetési

kötelezettségvállalás =
±100 Mrd EUR

Hozzájáruló
szakpolitikák



2.2. Milyen előnyökkel jár a közös tartalékalap?

A különböző típusú költségvetési eszközök tartalékainak a közös tartalékalapban való összevonása hatékonyságjavulást eredményez, és három szempontból is növeli az eszközkezelés dinamizmusát:

Először is, a kezelt pénzügyi eszközök volumenének növekedésével járó méretgazdaságossági hatások miatt jelentősen nő az eszközkezelés hatékonysága. Ez a hatékonyságjavulás a professzionális eszközkezeléshez szükséges szervezeti kapacitás kiépítésének magas állandó költségével függ össze. Ez a kapacitás megbízható portfóliókezelési rendszereket, adatbeviteli és -feldolgozási kapacitást, a feladatok ellátásához – azok előírt elkülönítése mellett – szükséges szakképzett személyzetet, jó irányítási rendszereket és üzletmenetfolytonosság-biztosító intézkedéseket foglal magában. Az infrastruktúra kiépítése után azonban a kezelt eszközök volumenének növelése már a határköltségek csökkenésével jár, vagyis a kezelt eszközök volumenéhez képest alacsonyabb költségeket eredményez. Az eszközkezelés közös tartalékalapban való központosítása egyértelműen csökkenteni fogja az uniós költségvetés végrehajtási költségeit, és ezáltal hatékonyabbá teszi a szükséges állami források felhasználását.

Másodszor, a közös tartalékalap többféle, és ezért különböző jellemzőkkel, kockázati és időbeli profilokkal rendelkező költségvetési biztosíték, pénzügyi támogatás és pénzügyi eszköz tartalékait fogja összevonni. A kockázati és időbeli profilok különbségei miatt az egységes portfólió keretében egy adott évben valószínűleg kevesebb forrásra van szükség a garanciahívások teljesítéséhez, mint az egyes létrehozott eszközök szintjén. Ez az előny a közös tartalékalapnak a költségvetési rendelet 213. cikkében meghatározott tényleges tartalékfeltöltési rátájában tükröződik.

Harmadszor, a közös tartalékalap egy olyan keret része lesz, amely szorosabban összekapcsolja a tartalékok kezelését az uniós költségvetés függő kötelezettségeinek profiljával és alakulásával. A költségvetési garanciák kiterjedtebb alkalmazásával és a kapcsolódó tapasztalatokkal összefüggésben a közös tartalékalap dinamikus kezelése biztosítani fogja, hogy a portfólió igazodjon a kötelezettségek alakulásához. Az eszközök

így jobban igazodnak majd a kötelezettségek változó szerkezetéhez, vagyis a közös tartalékalap hatékonyabban tölti majd be a likviditási tartalék szerepét.

3. AZ ÉRTÉKELÉS MÓDSZERE, KRITÉRIUMAI ÉS LEHETŐSÉGEI:

3.1. A független értékelés szervezése és a kritériumok:

Mivel a közös tartalékalap fontos szerepet fog játszani az EU államháztartásának szerkezetében, a költségvetési rendelet 212. cikke előírja, hogy a Bizottságnak az eszközkezelőre vonatkozó döntését független értékeléssel kell alátámasztani. A költségvetési rendelet 212. cikke meghatározza a megfontolandó lehetőségeket:

1. a közös tartalékalap kezelése kizárólag a Bizottság feladata legyen-e;
2. a közös tartalékalap kezelése kizárólag az EBB feladata legyen-e;
3. az eszközkezelés meg legyen-e osztva a Bizottság és az EBB között.

A költségvetési rendelet 212. cikke meghatározza a két potenciális eszközkezelő kapacitásainak értékelésére vonatkozó kritériumokat is. Ide olyan kritériumok tartoznak, mint az intézményi felépítés és az irányítás, az elszámoltathatóság és az átláthatóság, a kockázatkezelés, a technikai infrastruktúra, a jelentéstétel, az egyes szervezetek szakértelme, a nyújtott szolgáltatások méretezhetősége, teljesítménye és költségei.

A független összehasonlító értékelést⁹ e közleménnyel együtt közzéteszik. Megállapításai átfogó dokumentumvizsgálatokon, valamint az EBB és a Bizottság munkatársaival folytatott részletes interjúkon és találkozókra alapulnak. A megállapításokat a Bizottság és az EBB képviselőinek részvételével tartott munkaértekezleten is megvitatták.

Az egyes elemzési dimenziókra vonatkozó főbb következtetések a következők (a teljes értékelés az interneten érhető el):

Kritérium	Főbb megállapítások:
Intézményi felépítés és irányítás	Az EBB és a Bizottság is olyan megfelelő irányítási és szervezeti struktúrák keretében végzi eszközkezelési tevékenységeit, amelyek a döntéshozatal egyértelmű delegálása, a feladatok megfelelő elkülönítése, az egyértelműen meghatározott szerepek, valamint a jól meghatározott és dokumentált eljárások és folyamatok révén megfelelnek a jó vállalatirányítás elveinek. Mindkét intézmény megbízható eljárásokkal és szabályzatokkal rendelkezik az esetleges összeférhetlenségek kezelésére. Mindkét szervezet követi a jó eszközkezelés elveit, és bizonyítottan alkalmazza az ágazat bevált gyakorlatait.
Elszámoltathatóság és átláthatóság	Mindkét szervezet egyértelmű elszámoltathatósági struktúrával rendelkezik. A két szervezet átfogó kockázatkezelési és kontrollstruktúrái megfelelően lefedik az uniós eszközök kezelésével kapcsolatos tevékenységeiket. Az EBB javíthatná az eszközkezelési tevékenységeivel kapcsolatos költségek átláthatóságát.

⁹ Az értékelést az ICF és a Keypoint Financial készítette.

Kockázatkezelés és technikai infrastruktúra	A Bizottság és az EBB is olyan megfelelően dokumentált kockázatkezelési eljárásokkal rendelkezik, amelyek megfelelnek a kategóriájukba tartozó eszközközkezelőktől elvárható standardoknak. Mindkét intézmény hozzáfér olyan informatikai szolgáltatási kapacitásokhoz, amelyek lehetővé teszik számukra feladataik ellátását. Mindkettő rendelkezik a kiberbiztonságot és az üzletmenet-folytonosságot biztosító rendszerekkel.
Jelentéstétel	Mindkét fél világos, jól strukturált és érdemi jelentéseket készít. A kiszervezett portfóliók kockázati és teljesítményinformációiról alapvetően negyedévente készül jelentés, amelyet a portfólió-állományokról szóló havi jelentések egészítenek ki. Ez megfelel az intézményközi megállapodásokban meghatározott jelentéstételi követelményeknek, de a versenytársak körében jellemző a nagyobb gyakoriságú (havi) jelentéstétel.
Szakértelem	Mindkét szervezet magasan képzett és tapasztalt, megfelelő szakmai tapasztalattal és tudományos/műszaki képesítéssel rendelkező eszközközkezelő munkatársakat foglalkoztat.
Méretezhetőség	Infrastruktúra-szempontról mindkét szervezet kezelni tudja a kezelt eszközállománynak a közös tartalékalap létrehozását követően várható növekedését.
Múltbeli teljesítmény¹⁰	Az értékelés a Bizottság két portfóliójának teljesítményét hasonlította össze két (időtáv, eszközközkezelési iránymutatások és befektetési kör szempontjából) hasonló EBB-portfólióéval. A Bizottság két portfóliója ¹¹ (a 2019 júniusáig tartó 10 év alatt 23,4 %-os és 24,2 %-os összesített nyereséggel) magasabb hozamot eredményezett, mint az EBB portfóliói (20,61 % és 12,4 %).
Múltbeli költségek	Az értékelés megállapította, hogy a Bizottság az EBB által felszámított díjknál alacsonyabb költséggel látta el eszközközkezelői feladatát (milliárdonként 0,03 %, illetve 0,05 %) ¹² .

A Bizottság hasonló hozamokat ért el alacsonyabb költségek mellett. Az eszközközkezelés irányítási folyamata és technikai infrastruktúrája a Bizottságnál és az EBB-nél is „a célnak megfelelő”. A Bizottság előnye, hogy elszámoltathatóbbnak és átláthatóbbnak tűnik a Parlament, a Tanács és az Európai Számvevőszék számára. Az EBB előnye, hogy van már olyan, repóügyletekkel kapcsolatos szakértelme és belső minősítési modellje, amely néhány konkrét pénzügyi ügylet esetében releváns lehet.

3.2. A Bizottság értékelése a lehetőségekről:

A Bizottság úgy véli, hogy az értékelés költséggel, hatékonysággal és átláthatósággal kapcsolatos megállapításai alapján a közös tartalékalap eszközeinek kezelését célszerű a

¹⁰ A múltbeli teljesítmény nem megbízható mutatója a jövőbeli teljesítménynek.

¹¹ A felszámolás alatt álló Európai Szén- és Acélközösség alapjai és a közös betegségbiztosítási rendszer portfóliója (RCAM). Az EBB által kezelt portfóliók (GF-EBB és RSFF-EBB) a külső fellépésekre vonatkozó garanciaalaphoz és a kockázatmegosztási pénzügyi mechanizmushoz tartoznak.

¹² Az EBB nem adta meg a költségadatokat a tanulmány készítőinek, ezért az EBB által felszámított díjakat hasonlították össze a Bizottság költségeivel.

Bizottság közvetlen felelőssége alatt tartani, mivel ez jobb megoldás, mint az alternatívák.

a) A közös tartalékalap megosztott kezelése (3. lehetőség):

A független értékelő szerint a közös tartalékalap portfóliójáért való felelősség Bizottság és EBB közötti megosztása dinamikus előnyökkel járhat, ide tartoznak a kockázatdiverzifikáció (kockázatterítés) potenciális előnyei, valamint az intézmények elkényelmesedése ellen ható intézményközi verseny fenntartása.

A Bizottság úgy véli azonban, hogy ezeket a megfoghatatlan és bizonytalan előnyöket szinte biztosan ellensúlyozná azok a technikai és működési nehézségek, amelyek a Bizottságot akadályoznák a közös tartalékalap felügyeletére vonatkozó kötelezettsége teljesítésében. Ha a Bizottság és az EBB az eszközök egy-egy részét kezelné, akkor a számvitel és a teljesítményjelentés tekintetében összetett egyeztetési folyamatokra lenne szükség. Az ilyen megosztott kezeléshez továbbá létre kellene hozni az egységes portfólió konszolidált kockázati és teljesítménymutatóinak kidolgozására és kiszámítására szolgáló integrált kockázatkezelési keretet. A portfóliókezelés így végeredményben olyan összetett és időigényes folyamatokból állna, amelyek operatív nehézségekhez vezethetnének, és amelyekhez adott esetben az információk sem mindig állnának időben rendelkezésre.

A Bizottság úgy véli, hogy ez a lehetőség nem jelent stabil alapot egy ilyen fontos portfólió kezelésének megszervezéséhez. A Bizottság és az EBB közötti versenyt nem a közös tartalékalapra vonatkozó megbízatás felosztásával, hanem a beruházási megbízatások észszerű, a Bizottság és az EBB erősségeit és érdekeit szem előtt tartó elosztásával kell elérni.

b) A Bizottság és az EBB közötti választás:

A Bizottság szerint lényegében azt kell eldönteni, hogy a felelősséget a Bizottságra vagy az EBB-re ruházzák-e, hiszen mindkét intézmény hosszú ideje és kiválóan kezeli az EU eszközeit. Mindketten szilárd kapacitásokat fejlesztettek ki, továbbá hatékony és eredményes eszközkezelési eljárásokat vezettek be.

Az értékelés megerősíti, hogy mindkét szervezet képes a közös tartalékalap eszközeinek kezelésére. Mindkét szervezet jól teljesít az eszközkezelésre vonatkozó irányítási struktúra és elszámoltathatósági keret, az informatikai infrastruktúra, a szakértelem, a célkitűzésekhez viszonyított általános teljesítmény, a kockázatkezelés és a jelentéstételi képességek tekintetében. Mindkét szervezet bizonyította továbbá, hogy műveleti kapacitásának bővítésével kezelni tudja a kezelt eszközállomány volumenében a közös tartalékalap miatt várható jelentős növekedést.

A független értékelés alapján az érdemi különbségek a következők:

1. **Költségek:** a független értékelés szerint a Bizottság alacsonyabb költséggel tudja ellátni az eszközkezelési feladatokat. Ha a közös tartalékalap eszközeit a Bizottság kezeli, az a becslések szerint alacsonyabb költségekkel jár, mint ha az eszközöket az EBB-re bíznák. Az 1. lehetőség – a Bizottság által végzett eszközkezelés – becsült költsége (évi [4,8] millió EUR) abszolút és relatív értelemben is jelentősen alacsonyabb a 2. lehetőség – az EBB által végzett eszközkezelés – becsült költségénél (évi [9,9] millió EUR).

2. Teljesítmény: a hosszabb múltra visszatekintő hasonló portfóliók esetében a Bizottság magasabb hozamokat ért el, mint az EBB.

4. A KÖZÖS TARTALÉKALAP ESZKÖZEINEK KEZELÉSÉVEL KAPCSOLATOS STRATÉGIAI MEGFONTOLÁSOK:

Az eszközközkezelőre vonatkozó döntést nem szabad statikus szemléletben, kizárólag a múltbeli információk alapján meghozni. Meg kell vizsgálni azt is, hogy az uniós költségvetés védelme szempontjából melyik struktúra a legalkalmasabb a függő kötelezettségek és a kapcsolódó eszközök jövőbeli kezelésére. Az uniós költségvetés védelme érdekében mindenképpen meg kell akadályozni, hogy a garanciaprogramok keretében felmerülő veszteségek meghaladják a közös tartalékalapban a kapcsolódó lehívások teljesítésére rendelkezésre álló eszközöket. Az eszközközkezelőre vonatkozó döntésnél figyelembe kell venni, hogy ehhez melyik intézmény motiváltabb és – költséghatékonysági szempontból – alkalmasabb.

4.1. Kötelezettségalapú eszközközkezelés

A költségvetési biztosítékok és a pénzügyi támogatások fokozott igénybevételével megnő az uniós költségvetés függő kötelezettségeinek állománya. A Bizottság ezzel összefüggésben – az uniós költségvetést érő váratlan hatások elkerülése érdekében – folyamatosan növeli a költségvetési biztosítékok irányítására, felügyeletére és végrehajtására vonatkozó kapacitásait. A Bizottság különösen a függő kötelezettségek átfogó értékelése, kezelése és mérése tekintetében fejleszti szervezeti kapacitásait, annak érdekében, hogy a vonatkozó tartalékokkal kapcsolatos befektetési stratégiát a függő kötelezettségek mögött meghúzódó kockázati mintáknak megfelelően tudja meghatározni. Konkrétan, a közös tartalékalap által igényelt tartalékok szintjét, illetve az alap befektetési stratégiáját és az eszközallokációt a garanciaprogramok kialakításában való szorosabb részvétele során szerzett ismeretek felhasználásával fogja kialakítani.

Az eszközközkezelés központosítása jelentős hatékonyságnövekedést fog eredményezni. Szükségessé teszi továbbá, hogy a Bizottság gondosan dolgozzon ki és hajtson végre egy olyan egységes befektetési stratégiát, amely megfelel a különböző garanciaprogramok mögöttes igényeinek (és korlátainak). A stratégiának biztosítania kell legalább a tőkemegőrzést, illetve kedvező piaci feltételek esetén további megtérülést is lehetővé kell tennie.

Végző soron a Bizottságnak biztosítania kell, hogy a közös tartalékalap eszközközkezelése alkalmas legyen a pénzügyi eszközökből, költségvetési biztosítékokból vagy pénzügyi támogatásokból eredő pénzügyi kötelezettségek fedezésére. A Bizottságnak ezért oly módon kell meghatározni és végrehajtania a befektetési stratégiát, hogy az igazodjon a garanciaprogramokból eredő kötelezettségek alakulásához. A Bizottság 4 okból látja indokoltnak, hogy maga töltse be ezt a szerepet:

1. A Bizottság az alapnak az uniós költségvetés szempontjából vett „rendszerszintű” jelentőségére tekintettel különös felelősséggel tartozik a közös tartalékalap hatékony és eredményes irányításáért, és erről számot kell adnia a Parlamentnek, a Tanácsnak és a Számvevőszéknek. Ezt az is tükrözi, hogy a költségvetési rendelet 213. cikkének (5) bekezdése értelmében a Bizottságnak magának kell meghatározni és felügyelni a közös tartalékalap eszközeinek kezelésére vonatkozó befektetési stratégiát. A költségvetési rendelet e tekintetben nem enged

- eltérést. Ezzel összhangban célszerű megtartani a közvetlen ellenőrzést a befektetési stratégia végrehajtása felett is, hiszen ennek az egyetlen feladatnak az EBB-re ruházása csak felesleges tranzakciós és koordinációs költségekkel járna.
2. A jövőben igen sokféle végrehajtó partner fog részt venni az InvestEU és az NDICI programjaiban, így a helyzeténél fogva csak a Bizottság képes arra, hogy egységes, kötelezettségalapú eszközkezelési stratégia keretében egyesítse a különböző végrehajtó partnerek és programok igényeit és tapasztalatait.
 3. A garanciamegállapodásokról szóló tárgyalásokat a Bizottság folytatja a különböző végrehajtó partnerekkel, ezért első kézből fog tapasztalatokat szerezni a garantált portfóliók hitelkockázatát befolyásoló kockázati tényezőkről. Például az EU-n kívüli kedvezményezettekkel szembeni kockázati kitétségekre más makrogazdasági fejlemények hatnak majd, mint az EU-n belüli kedvezményezettek esetében. Ugyanez igaz a különböző ágazatspecifikus kitétségekre is. A Bizottság megfelelő helyzetben lesz ahhoz, hogy a közös tartalékalap által fedezett függő kötelezettségek e kockázati tényezőit olyan befektetési stratégiával kezelje, amely figyelembe veszi a fő kockázati dimenziókat¹³.
 4. A közös tartalékalap befektetési stratégiájának figyelembe kell vennie a programvégrehajtásból származó operatív ismereteket. A Bizottság képes lesz arra, hogy a programvégrehajtásból származó stratégiai visszajelzések alapján a programok változó realitásaihoz és helyben felmerülő korlátaikhoz igazítsa a stratégiát. Ez létfontosságú lesz annak biztosításához, hogy a közös tartalékalap Bizottság által kidolgozott befektetési stratégiája megfelelően tükrözze a biztosítékokkal kapcsolatos kockázatok valódi profilját.

4.2. Elszámoltathatóság/átláthatóság:

A függő kötelezettségek kezelése és a közös tartalékalap forrásai közötti szoros kapcsolat a Bizottság azon jelentéstételi kötelezettségeiben is tükröződik, amelyeket a költségvetési rendelet 214. és 250. cikke ír elő számára az Európai Parlament és a Tanács viszonylatában.

A Bizottságnak a közös tartalékalap pénzügyi kezelőjeként jelentést kell tennie és el kell számolnia az Európai Parlament, a Tanács és a Számvevőszék felé a közös tartalékalap eszközeinek kezeléséről. A közvetlen irányítás révén a Bizottság könnyebben teljesítheti az összes érdekelt intézmény felé való gyors és teljes körű elszámolásra irányuló kötelezettségét a költségek és a teljesítmény tekintetében.

5. KÖVETKEZTETÉS:

A független értékelés megállapítja, hogy a Bizottság és az EBB is hosszú ideje és kiválóan kezeli az EU eszközeit. Mindketten szilárd kapacitásokat fejlesztettek ki, továbbá hatékony és eredményes eszközkezelési eljárásokat vezettek be. Mindkét intézmény rendelkezik a közös tartalékalap kezeléséhez szükséges rendszerekkel és ismeretekkel. A Bizottság és az EBB eddigi eredményeinek elemzése alapján a Bizottság hasonló portfóliók esetében az EBB-nél magasabb hozamokat ért el, az uniós költségvetés számára kisebb költséggel. A 4. szakasz megindokolja, hogy a Bizottságnak

¹³ A Bizottság a közös tartalékalap által fedezett függő kötelezettségek kockázati tényezőivel kapcsolatos tapasztalatai alapján egy olyan, (például az eszközosztályok tekintetében) megfelelően diverzifikált portfóliót tud majd kialakítani, amely viszonylag alacsony korrelációt mutat a függő kötelezettségek mögöttes kockázati tényezőivel.

miért kell határozott központi szerepet betöltenie a függő kötelezettségek és a kapcsolódó eszközkezelés rendszerében. A Bizottságnak aktív és teljes körű felelősséget kell vállalnia mind a megbízható költségvetési biztosítékok kialakításáért, mind az e biztosítékokat alátámasztó eszközök kezeléséért. Ezzel javulni fog azon képessége is, hogy beszámoljon a Parlamentnek és a Tanácsnak az e szerepkörben végzett tevékenységeiről.

Az eszközkezelésre vonatkozó döntést az uniós közpénzügyek különböző szereplői közötti felelősségmegosztás tágabb összefüggésében is meg kell vizsgálni. Itt meg kell említeni, hogy az EBB csoport az InvestEU-hoz kapcsolódó költségvetési biztosítékok végrehajtása kapcsán – illetve a külső garanciák tekintetében vezető partnerként – már különleges szerepet tölt be.

A Bizottság ezért arra a következtetésre jutott, hogy a legmegfelelőbb intézkedés az, ha a közös tartalékalap befektetési politikájának meghatározását és eszközeinek kezelését saját közvetlen felelőssége alatt tartja. Az EUMSZ 317. cikke az Európai Unió költségvetésének végrehajtásáért a felelősséget a Bizottságra ruházza. Mivel ez a feladat a pénzgazdálkodást és az eszközkezelést is magában foglalja, nincs szükség külön jogalkotási aktusra ahhoz, hogy a Bizottságot megbízzák a közös tartalékalap eszközeinek kezelésével.

6. KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK:

A közös tartalékalapnak készen kell állnia arra, hogy megkezdje az eszközök befektetését, amint az új többéves pénzügyi keretben összevonják a hozzájáruló szakpolitikák forrásait. A Bizottság ezért úgy készül, hogy a közös tartalékalap kezelésére vonatkozó jogalkotási és operatív intézkedések időben rendelkezésre álljanak.

A Bizottság e közleménnyel párhuzamosan elfogadja az eszközkezelési iránymutatást is, amely prudens és stabilitásorientált befektetési célkitűzést határoz meg a közös tartalékalap számára, továbbá megbízható döntéshozatali és jelentéstételi rendelkezésekkel szabályozza annak működését. Ennek keretében olyan befektetési stratégiát irányoz elő, amely meghatározza egyfelől – a portfólió kívánatos összetételére vonatkozó iránymutatás céljából – a stratégiai eszközallokációt, másfelől pedig a teljesítmény értékelésére szolgáló kapcsolódó referenciaértéket; a stratégiának 2020 második felében kell elkészülnie.

A Bizottság az év későbbi részében felhatalmazáson alapuló jogi aktussal meg fogja határozni a közös tartalékalapra vonatkozó tényleges tartalékfeltöltési rátát (a költségvetési rendelet 213. cikkének (2) bekezdésével összhangban).

Emellett következetes kockázatkezelési megközelítéseket és jelentéstételi rendszereket épít ki az InvestEU és az EFFA+ garanciaprogramjai számára annak biztosítása érdekében, hogy a közös tartalékalap eszközeinek kezelése összhangban legyen a kötelezettségek kezelésével. A Bizottság e kockázatkezelési módszerekre és folyamatokra irányuló párhuzamos munkával meghatározza azokat a be- és kiáramlási előrejelzéseket, amelyekre a közös tartalékalap jól kalibrált befektetési stratégiájának és megfelelő referenciaértékének kialakításához és kiigazításához van szükség.

A közös tartalékalap az uniós eszközök legnagyobb portfóliója és a kötelezettségek rendszerének tartóoszlopa lesz. Ennek fontossága miatt a Bizottság 2020 végéig jelentést tesz a keret kialakítása terén elért eredményekről. 2021 közepétől kezdve a Bizottság

minden évben jelentést fog készíteni a költségvetési rendelet 250. cikke szerinti pénzügyi eszközök, költségvetési biztosítékok és pénzügyi támogatások által létrehozott kötelezettségek rendszerének fenntarthatóságáról.