COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 25.3.2020
COM(2020) 130 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind identitatea administratorului de active pentru fondul comun de provizionare, în conformitate cu articolul 212 din Regulamentul financiar 2018/1046

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU
privind identitatea administratorului de active pentru fondul comun de provizionare, în conformitate cu articolul 212 din Regulamentul financiar 2018/1046

Rezumat:

În urma rezultatelor unei evaluări independente, prezenta comunicare informează Parlamentul și Consiliul că Comisia va gestiona ea însăși activele fondului comun de provizionare, în locul prezentării unei propuneri legislative care să permită sau să solicite Comisiei să delege acest rol Băncii Europene de Investiții (BEI). Fondul comun de provizionare va beneficia de fonduri de la bugetul UE pe parcursul următorului cadru financiar multianual (2021-2027). Aceste active vor constitui provizioanele care garantează funcționarea instrumentelor financiare, a asistenței financiare și a garanțiilor bugetare pentru a sprijini investițiile din UE[1], precum și din țările în curs de dezvoltare și țările vizate de politica de vecinătate[2], fiind furnizate prin intermediul instituțiilor de finanțare publice, cum ar fi BEI și alți parteneri de implementare. Aceste operațiuni vor sprijini investițiile care contribuie la realizarea obiectivelor de politică ale UE, cum ar fi construirea unei economii durabile.

Prin gestionarea directă a activelor fondului comun de provizionare, Comisia va putea să se asigure că fondul comun de provizionare este aliniat la cerințele bugetare care decurg din operațiuni și să prezinte, de asemenea, rapoarte periodice Parlamentului și Consiliului cu privire la aceste aspecte. Activele fondului comun de provizionare vor sta la baza sistemului de garanții bugetare și de împrumuturi garantate pe care UE le va acorda în următorul cadru financiar multianual (CFM). Importanța sa „sistemică” pentru bugetul UE și propriile sale responsabilități instituționale sunt motivele principale care au stat la baza deciziei Comisiei de a gestiona ea însăși activele fondului comun de provizionare. În urma evaluării independente se constată că atât Comisia, cât și BEI dispun de expertiza, sistemele și mecanismele de guvernanță adecvate pentru gestionarea fondului comun de provizionare și că, în trecut, Comisia a asigurat o execuție mai bună a bugetului UE, cu costuri mai reduse. Comunicarea va informa, de asemenea, Parlamentul și Consiliul cu privire la măsurile pe care Comisia le va adopta pentru a se asigura că fondul comun de provizionare va fi finalizat la sfârșitul anului 2020 pentru a demara investițiile începând din ianuarie 2021, când vor fi disponibile creditele bugetare.

[1] În interiorul UE, acest sprijin pentru investiții este oferit de Fondul european pentru investiții strategice (FEIS), lansat în 2014 și extins în 2016. FEIS, împreună cu alte 13 instrumente financiare ale UE disponibile în prezent, va fi integrat în programul InvestEU pentru perioada 2021-2027, care va fi mai amplu și mai cuprinzător.

[2] Garanțiile bugetare destinate sprijinirii investițiilor din țările în curs de dezvoltare și țările vizate de politica de vecinătate sunt organizate în cadrul Fondului european pentru dezvoltare durabilă (FEDD: 2017) și al succesorului acestuia (FEDD+) pentru următorul cadru financiar multianual.

1. INTRODUCERE:

Bugetul UE trece printr-o etapă de modificări profunde. Acesta trebuie să răspundă la presiunea exercitată de noile provocări de mediu, strategice și socioeconomice, într-un moment în care constrângerile bugetare s-au accentuat. Acest lucru impune găsirea unor noi modalități de a face ca resursele disponibile în cadrul bugetului UE să ofere mai multe beneficii cetățenilor UE.

Garanțiile bugetare s-au dovedit a fi un mijloc viabil de multiplicare a impactului pe care finanțele publice limitate îl au asupra politicilor. Prin utilizarea extinsă a garanțiilor bugetare, fiecare euro alocat din bugetul UE către Planul de investiții pentru Europa a fost în măsură să sprijine investiții private în valoare de 15,7[3] EUR în proiecte care generează beneficii de mediu, sociale sau economice.

Ca urmare a succesului înregistrat, Comisia a propus extinderea utilizării garanțiilor bugetare ca una dintre principalele forme de sprijinire a finanțării publice în favoarea investițiilor, asigurată din bugetul UE. În cadrul programului InvestEU[4], se propune ca bugetul UE să ofere fonduri în valoare de mai multe miliarde ca mecanism de protecție pentru o garanție acordată Băncii Europene de Investiții (BEI) și altor parteneri de implementare. Se preconizează că BEI și partenerii de implementare vor sprijini investițiile publice și private cu un efect multiplicator comparabil cu cel al FEIS. Utilizarea garanțiilor va fi, de asemenea, extinsă în sfera externă, unde se propune instituirea unei garanții pentru acțiunea externă prin Regulamentul de instituire a Instrumentului de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională (IVCDCI)[5], care să ofere o combinație de garanții și împrumuturi garantate pentru investiții și asistență macrofinanciară țărilor aflate în perioada de preaderare, celor vizate de politica de vecinătate, precum și altor țări.

Aceste evoluții reprezintă o schimbare calitativă în funcționarea bugetului UE. Acestea necesită ca bugetul și provizionarea garanțiilor pe care le sprijină să fie suficient de reziliente pentru a absorbi pierderile care ar putea fi generate din cauza neîndeplinirii obligațiilor de plată aferente finanțării investițiilor. Acest lucru necesită o abordare riguroasă a elaborării și a punerii în aplicare a programelor de garantare, astfel încât pierderile să nu depășească provizionarea disponibilă.

O a doua garanție esențială este gestionarea corectă a provizioanelor rezervate în bugetul UE pentru onorarea eventualelor cereri de executare a garanției bugetare, din partea partenerilor de implementare. Aceste provizioane pentru garanțiile bugetare, asistența financiară și instrumentele financiare vor fi păstrate în cadrul fondului comun de provizionare. Fondul comun de provizionare reprezintă rezerva de lichiditate care protejează restul bugetului UE împotriva pierderilor care se materializează în cadrul programelor, sprijinită prin garanții bugetare. Acesta va fi suficient de mare pentru a

---

[3] La sfârșitul anului 2019.

[4] O înțelegere comună parțială a colegiuitorilor cu privire la Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Programului InvestEU [COM(2018) 439 final din 6 iunie 2018].

[5] Propunere a Comisiei de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Instrumentului de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională (IVCDCI) [COM(2018) 460 final]. Acest nou instrument propus ar include garanția pentru acțiunea externă ca mecanism de garantare.

putea suporta toate cererile de executare a garanțiilor în cadrul unor scenarii care pot fi prevăzute în mod realist.

Prin urmare, fondul comun de provizionare nu este „doar un alt" portofoliu de active deținute de bugetul UE. Activele fondului comun de provizionare vor sta la baza sistemului de garanții bugetare și de împrumuturi garantate pe care bugetul UE le va acorda în următorul CFM. Este esențial ca activele din fondul comun de provizionare să fie sincronizate cu pasivele care rezultă din garanțiile bugetare și din împrumuturile garantate. Comisia este cea mai în măsură să își asume acest rol, întrucât este singura instituție care are o imagine de ansamblu asupra tuturor pasivelor în raport cu care trebuie gestionate activele. Importanța sa „sistemică" pentru bugetul UE și propriile sale responsabilități instituționale sunt motivele principale care au stat la baza deciziei Comisiei de a gestiona ea însăși activele fondului comun de provizionare.

Articolul 212 din Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 („Regulamentul financiar" sau „RF")[6] de stabilire a fondului comun de provizionare prevede efectuarea unei evaluări pentru a stabili dacă gestiunea financiară a activelor fondului comun de provizionare ar trebui să fie încredințată Comisiei, BEI sau amândurora. Scopul prezentei comunicări este de a prezenta concluziile evaluării, de a explica motivul pentru care gestiunea fondului comun de provizionare ar trebui să fie încredințată Comisiei și de a stabili următoarele etape pentru pregătirea fondului comun de provizionare astfel încât acesta să fie operațional până în ianuarie 2021.

2. FONDUL COMUN DE PROVIZIONARE CA ELEMENT ESENȚIAL AL NOII ABORDĂRI ADOPTATE DE UE ÎN MATERIE DE FINANȚE PUBLICE:

2.1. Ce înseamnă fondul comun de provizionare?

Fondul comun de provizionare va pune în comun provizioanele pentru a acoperi datoriile financiare care decurg dintr-o serie de diferite garanții bugetare, mijloace de asistență financiară și instrumente financiare. În special, acesta va combina provizionarea pentru următoarele programe: FEIS[7], InvestEU și garanția pentru acțiunea externă (inclusiv FEDD precedent[8] și mandatul extern al BEI). În plus, provizioanele suplimentare pentru noile garanții bugetare relevante sau pentru programele de asistență financiară și instrumentele financiare ar putea fi incluse în fondul comun de provizionare. Resursele suplimentare pot fi, de asemenea, transferate în fondul comun de provizionare din provizioanele pentru instrumentele financiare existente sau din alte instrumente de politică ale Comisiei, care au obținut un portofoliu mare de active restante, având aceeași

[6] Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 (JO L 193, 30.7.2018, p. 1). Titlul X stabilește dispozițiile care reglementează instrumentele financiare, garanțiile bugetare și asistența financiară.

[7] Regulamentul (UE) 2015/1017 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 iunie 2015 privind Fondul european pentru investiții strategice, Platforma europeană de consiliere în materie de investiții și Portalul european pentru proiecte de investiții și de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1291/2013 și (UE) nr. 1316/2013 – Fondul european pentru investiții strategice (JO L 169, 1.7.2015, p. 1).

[8] Regulamentul (UE) 2017/1601 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 septembrie 2017 de instituire a Fondului european pentru dezvoltare durabilă (FEDD), a garanției FEDD și a Fondului de garantare FEDD (JO L 249, 27.9.2017, p. 1).

sferă de investiții ca și fondul comun de provizionare. În conformitate cu articolul 9 alineatul (1) din înțelegerea comună parțială a colegiuitorilor cu privire la Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Programului InvestEU, statele membre pot transfera gestiunea unei părți din resursele fondurilor lor structurale, care constituie provizionarea din cadrul compartimentului pentru statele membre către fondul comun de provizionare.

Actele legislative (adoptate sau propuse) de instituire a FEIS, a InvestEU și a IVCDCI prevăd un angajament în valoare de mai multe miliarde de euro din bugetul UE pentru provizionare, pentru a sprijini o valoare semnificativă a garanțiilor și împrumuturilor. Având în vedere efectul catalizator al programelor UE, acest lucru înseamnă un impact mai mare al politicilor, direcționate în principal către sprijinirea investițiilor private și publice.

Caseta: cum funcționează fondul comun de provizionare?

- Fondul comun de provizionare pune în comun activele care aparțin programelor FEIS, InvestEU și IVCDCI. Aceste active vor fi investite de fondul comun de provizionare în titluri de valoare (în principal obligațiuni) până în momentul în care activul trebuie să fie vândut pentru onorarea unei cereri de executare a garanției, din partea unui partener de implementare care s-a confruntat cu nerespectarea obligației de plată în portofoliul său de proiecte de investiții pe care le finanțează. Articolul 219 alineatul (1) din Regulamentul financiar prevede că „[g]aranțiile bugetare sunt irevocabile, necondiționate și se acordă la cerere pentru tipurile de operațiuni acoperite.”

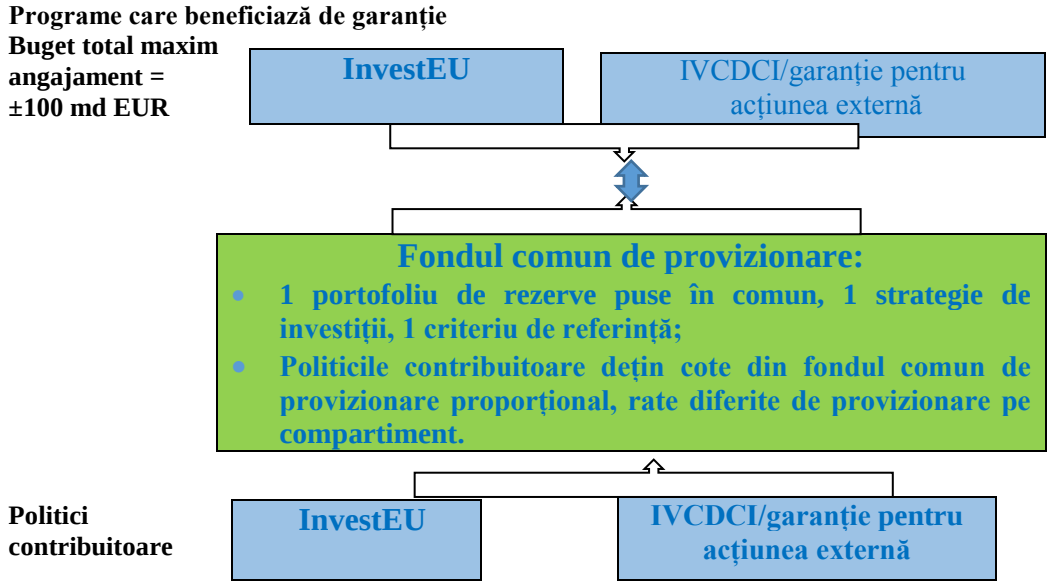
- Numărul mare de garanții diverse de care beneficiază diferiți parteneri de implementare, care sprijină diferite tipuri de investiții în diferite zone geografice, implică un model complex și inegal de cereri de active din fondul comun de provizionare. Pentru a asigura un sistem de garanții bugetare solide, este esențial ca programele de garantare să facă obiectul unei gestionări și al unei raportări coerente a riscurilor, prin care să se asigure că pierderile se încadrează în nivelurile de toleranță prevăzute. Nevoile trebuie să fie îndeplinite integral și cu promptitudine printr-un portofoliu de active suficient de diversificat și de lichid în cadrul fondului comun de provizionare.

- Pe lângă proiectarea și supravegherea atentă a programelor de garantare, gestionarea activelor din fondul comun de provizionare va fi organizată astfel încât să reflecte diferitele dimensiuni ale riscului (orizontul de timp, corelarea factorilor de risc, lichiditatea etc.), ținând seama de caracteristicile întregului spectru de operațiuni de finanțare și de investiții garantate.

- Fondul comun de provizionare nu va genera subvenții încrucișate între diferitele politici prin care se transferă active în acesta. În schimb, instrumente de politică care contribuie în mod individual (cum ar fi InvestEU sau FEDD+) vor deține o cotă din activele fondului comun de provizionare, proporțională cu contribuția lor bugetară. Aceste active vor fi utilizate numai pentru a acoperi datoriile generate de garanțiile aferente instrumentului de politică respectiv și nu vor fi disponibile pentru a acoperi datoriile generate de alte politici contribuitoare. În consecință, fondul comun de provizionare va oferi beneficiile gestionării unificate a activelor fără a impune ca un instrument de politică să acopere pierderile suferite de un alt instrument.

Mai jos se regăsește o reprezentare schematică a fondului comun de provizionare, care arată modul în care resursele bugetate din instrumentele de politică contribuitoare vor fi utilizate ca sprijin sub formă de capital pentru garanțiile acordate partenerilor de implementare în cadrul programelor InvestEU și IVCDCI.

Fondul comun de provizionare: baza de capital pentru garanțiile bugetare



2.2. Care sunt beneficiile pe care le va aduce fondul comun de provizionare?

Punerea în comun a provizionării pentru diferite tipuri de instrumente bugetare prin intermediul fondului comun de provizionare va contribui la creșterea eficienței și va permite o gestionare mai dinamică a activelor în trei moduri:

În primul rând, gestionarea activelor financiare are efecte de scară, cu creșteri considerabile ale eficienței pe măsură ce crește volumul activelor administrate. Acest lucru este determinat de costurile fixe ridicate pentru consolidarea capacității organizaționale necesare pentru gestionarea eficientă a activelor. Această capacitate cuprinde sisteme fiabile de gestionare a portofoliului, date de intrare și capacitate de prelucrare, personal calificat pentru îndeplinirea tuturor funcțiilor, cu condiția repartizării necesare a sarcinilor, a sistemelor de bună guvernanță și a mecanismelor de asigurare a continuității activității. Cu toate acestea, după construirea infrastructurii, creșterea volumului de active gestionate contribuie la reducerea costurilor marginale. Prin urmare, acest lucru înseamnă costuri mai scăzute în raport cu volumul activelor gestionate. Centralizarea gestionării activelor în fondul comun de provizionare va reduce cu siguranță costurile de execuție pentru bugetul UE și, prin urmare, va spori eficiența utilizării resurselor publice limitate.

În al doilea rând, fondul comun de provizionare va combina provizioanele pentru mai multe garanții bugetare, mijloace de asistență financiară și instrumente financiare cu caracteristici și profiluri de risc și de timp diferite. Astfel de diferențe ale profilurilor de risc și de timp indică faptul că volumul de resurse necesare pentru ca un portofoliu unificat să poată face față cererilor de executare a garanției într-un anumit an ar putea fi mai scăzut decât în cazul în care fiecare instrument creat individual ar răspunde separat la cererile de executare a garanției. Acest avantaj se reflectă în rata efectivă de provizionare a fondului comun de provizionare, astfel cum este definită la articolul 213 din Regulamentul financiar.

În al treilea rând, fondul comun de provizionare va fi integrat într-un cadru care asigură o corelație mai strânsă între gestionarea provizioanelor, pe de o parte, și profilul și evoluția datoriilor contingente din bugetul UE, pe de altă parte. Având în vedere utilizarea sporită și experiența tot mai vastă în ceea ce privește garanțiile bugetare, fondul comun de provizionare va fi gestionat în mod dinamic, astfel încât portofoliul să fie adaptat la evoluția profilului pasivelor. Acest lucru va permite o aliniere mai bună a activelor la modelul în schimbare al pasivelor, astfel încât fondul comun de provizionare să acționeze mai eficient în rolul de amortizor de lichiditate.

3. METODA, CRITERIILE ȘI OPȚIUNILE EVALUĂRII:

3.1. Organizarea evaluării independente și criterii:

Având în vedere importanța pe care o va avea fondul comun de provizionare în arhitectura finanțelor publice a UE, articolul 212 din Regulamentul financiar a prevăzut o evaluare independentă care să ofere informații utile pentru decizia Comisiei privind identitatea administratorului de active al acestuia. Articolul 212 din Regulamentul financiar precizează opțiunile care trebuie luate în considerare:

1. fondul comun de provizionare urmează să fie gestionat exclusiv de Comisie;
2. fondul comun de provizionare urmează să fie gestionat exclusiv de BEI;
3. gestionarea este partajată între Comisie și BEI.

Articolul 212 din Regulamentul financiar stabilește, de asemenea, criteriile de evaluare a capacităților celor doi potențiali administratori. Acestea includ criterii precum structura instituțională și guvernanța, răspunderea și transparența, gestionarea riscurilor, infrastructura tehnică, raportarea, expertiza fiecărei organizații, scalabilitatea, performanța și costurile aferente serviciilor furnizate.

Evaluarea comparativă independentă[9] este publicată împreună cu prezenta comunicare. Constatările sale se bazează pe o examinare amplă a documentației și pe interviuri și reuniuni aprofundate cu personalul BEI și al Comisiei. Constatările au fost discutate în cadrul unui grup de lucru care a reunit reprezentanți ai Comisiei și ai BEI.

Evaluarea completă este disponibilă online, iar mai jos sunt prezentate principalele concluzii cu privire la fiecare dintre dimensiunile analizei:

Criteriu	Constatări principale:
Structura instituțională și guvernanța	Atât BEI, cât și Comisia dispun de structuri organizaționale și de guvernanță adecvate pentru activitățile lor de gestionare a activelor, care respectă principiile bunei guvernanțe organizaționale, cu delegarea clară a procesului decizional, separarea adecvată a sarcinilor, roluri clar definite și proceduri și procese bine definite și documentate. Ambele instituții dispun de proceduri și coduri riguroase pentru gestionarea potențialelor conflicte de interese. Ambele organizații respectă principiile bunei gestiuni a activelor și își demonstrează angajamentul de a aplica cele mai bune practici din

[9] Realizat de ICF în colaborare cu Keypoint Financial.

	domeniu.
Răspunderea și transparența	În ambele organizații, există dispoziții clare privind răspunderea. Structurile globale de gestionare și control al riscurilor din ambele organizații acoperă în mod adecvat activitățile legate de gestionarea activelor UE. BEI ar putea îmbunătăți transparența în ceea ce privește costurile aferente activităților sale de gestionare a activelor.
Gestionarea riscurilor și infrastructura tehnică	Atât Comisia, cât și BEI au documentat în mod corespunzător procedurile de gestionare a riscurilor, care respectă standardele ce pot fi preconizate pentru administratorii de active de la acest nivel. Ambele instituții au acces la capacități de servicii informatice care le permit să își îndeplinească funcțiile. Ambele au sisteme de asigurare a securității cibernetice și a continuității activității.
Raportarea	Ambele părți elaborează rapoarte clare, bine structurate și relevante. Informațiile privind portofoliile externalizate sunt furnizate, în principal, trimestrial, în cazul informațiilor privind riscurile și performanța, și sunt completate de rapoarte lunare privind participațiile de portofoliu. Acest lucru este în conformitate cu cerințele de raportare care au fost stabilite în acordurile interinstituționale, dar raportarea cu frecvență mai mare (lunar) este o practică obișnuită în cadrul sectorului.
Expertiza	Ambele organizații au administratori de active cu înaltă calificare și experiență, cu experiență profesională relevantă și calificări academice/tehnice.
Scalabilitatea	Din punctul de vedere al infrastructurii, ambele organizații pot gestiona creșterea anticipată a activelor administrate în urma creării fondului comun de provizionare.
Istoricul performanței[10]	În cadrul evaluării s-a comparat performanța a două portofolii ale Comisiei cu performanța a două portofolii similare ale BEI (același interval de timp și orientări similare privind gestionarea activelor și sfera investițiilor). Cele două portofolii ale Comisiei[11] au obținut o rată de rentabilitate mai ridicată (un câștig cumulat de 23,4 % și 24,2 % pe o perioadă de 10 ani, până în iunie 2019) comparativ cu portofoliile BEI (20,61 % și 12,4 %)
Costurile istorice	Se constată că Comisia și-a îndeplinit rolul de administrator de active având costuri mai scăzute decât comisioanele percepute de BEI (0,03 % la miliard față de 0,05 % la miliard)[12].

Comisia a înregistrat o rentabilitate comparabilă la un cost mai scăzut. Procesul de guvernanță și infrastructura tehnică pentru gestionarea activelor, atât în cadrul Comisiei, cât și al BEI, sunt „adecvate scopului”. Se consideră că Comisia are un grad mai mare de răspundere și transparență față de Parlament, Consiliu și Curtea de Conturi Europeană. BEI beneficiază de avantaje care decurg din expertiza sa în domeniul tranzacțiilor repo și

[10] Performanța anterioară nu este un indicator de încredere al performanței viitoare.

[11] Fondurile Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (în lichidare) și portofoliul sistemului de asigurări de sănătate comun instituțiilor Uniunii (RCAM) gestionate pentru Sistemul comun de asigurări de sănătate. Portofoliile BEI au fost FG-BEI și MFPR-BEI, un fond de garantare pentru acțiuni externe și, respectiv, un mecanism de finanțare cu partajarea riscurilor.

[12] BEI nu a furnizat echipei de studiu cifrele privind costurile. Prin urmare, comisioanele percepute de BEI au fost comparate cu costurile Comisiei.

din existența modelului bazat pe ratingul intern, care sunt relevante pentru unele tranzacții financiare specifice.

3.2. Evaluarea opțiunilor de către Comisie:

Comisia consideră că constatările în urma evaluării referitoare la costuri, eficiență și transparență demonstrează faptul că păstrarea gestionării activelor fondului comun de provizionare sub responsabilitatea directă a Comisiei este o opțiune mai bună decât soluțiile alternative.

(a) Responsabilitatea partajată pentru gestionarea fondului comun de provizionare (opțiunea 3):

Evaluatorul independent întrevede posibile avantaje dinamice în partajarea responsabilității pentru portofoliul fondului comun de provizionare între Comisie și BEI. Printre acestea se numără beneficiile potențiale ale diversificării riscurilor (a nu miza totul pe o singură carte) și menținerea concurenței interinstituționale pentru a reduce inerția.

Comisia consideră că aceste avantaje sunt intangibile și speculative. În mod aproape sigur, acestea ar fi mai mici decât dificultățile tehnice și operaționale care ar împiedica Comisia să își îndeplinească obligația de a supraveghea fondul comun de provizionare. În cazul în care Comisia și BEI ar gestiona separat o parte dintre active, ar fi necesare procese complexe de reconciliere în scopuri contabile și de raportare a performanțelor. O gestionare partajată ar necesita, de asemenea, un cadru integrat de gestionare a riscurilor pentru a calcula și a stabili indicatori consolidați de risc și performanță pentru portofoliul unic unificat. Rezultatul final ar consta în niște procese de gestionare a portofoliului care ar fi complexe, ar consuma mult timp, ar fi predispuse la probleme operaționale, iar informațiile ar putea să nu fie disponibile în timp util.

Comisia consideră că această opțiune nu reprezintă o bază solidă pentru organizarea gestionării unui portofoliu atât de important. Concurența dintre Comisie și BEI nu ar trebui să fie obținută prin partajarea mandatului pentru fondul comun de provizionare, ci printr-o alocare rațională a mandatelor pentru investiții astfel încât acestea să valorifice atuurile și interesele Comisiei și ale BEI.

(b) Alegerea între Comisie și BEI:

Comisia consideră că alegerea trebuie să se bazeze pe atribuirea responsabilității exclusiv Comisiei sau BEI – doi administratori de active cu o experiență îndelungată și remarcabilă în domeniul gestionării activelor în numele UE. Ambele și-au dezvoltat capacități solide și au instituit procese eficace de gestionare.

Evaluarea confirmă faptul că ambele organizații au capacitatea de a gestiona activele fondului comun de provizionare. Ambele organizații funcționează eficient în ceea ce privește structura de guvernanță și cadrul de răspundere pentru gestionarea activelor, infrastructura informatică, expertiza, performanța globală în raport cu obiectivele, capacitatea de gestionare a riscurilor sau de raportare. Ambele organizații au demonstrat, de asemenea, că au capacitatea să își extindă operațiunile pentru a face față creșterii semnificative a valorii activelor administrate în cadrul fondului comun de provizionare.

Principalele considerente distinctive care decurg din evaluarea independentă sunt:

1. Costurile: potrivit evaluării independente, Comisia poate gestiona această activitate cu costuri mai scăzute. Se estimează că costul soluției de menținere a gestionării fondului comun de provizionare în sarcina Comisiei este mai scăzut decât în cazul în care sarcina de gestionare a activelor i-ar fi încredințată BEI. Costul estimat [(4,8) milioane EUR pe an] al opțiunii 1, în care activele fondului comun de provizionare sunt gestionate intern de Comisie, este semnificativ mai scăzut în termeni absoluți și relativi comparativ cu costurile estimate ale opțiunii 2 [(9,9) milioane EUR pe an], în care activele fondului comun de provizionare sunt gestionate de BEI.
2. Performanța: pe baza rezultatelor obținute pentru portofolii comparabile cu un istoric mai îndelungat, rata de rentabilitate înregistrată de Comisie este superioară celei înregistrate de BEI.

4. CONSIDERENTE STRATEGICE CU PRIVIRE LA GESTIONAREA ACTIVELOR FONDULUI COMUN DE PROVIZIONARE:

Evaluarea nu se poate baza doar pe o perspectivă statică de tip oglindă retrovizoare. Trebuie să analizeze, de asemenea, arhitectura care pare cea mai adecvată pentru gestionarea viitoare a datoriilor contingente și a activelor aferente din perspectiva protecției bugetului UE. Este deosebit de important ca bugetul UE să fie protejat împotriva riscului ca pierderile înregistrate în cadrul programelor de garantare să depășească activele disponibile în fondul comun de provizionare pentru a răspunde acestor cereri. Decizia privind alegerea administratorului de active al fondului comun de provizionare ar trebui să se bazeze pe criterii precum cea mai puternică motivație și cele mai rentabile mijloace pentru o astfel de activitate.

4.1. Gestionarea activelor în funcție de pasive

Utilizarea sporită a garanțiilor bugetare și a asistenței financiare generează datorii contingente mai mari pentru bugetul UE. Prin urmare, Comisia își consolidează capacitatea de coordonare, supraveghere și execuție a garanțiilor bugetare pentru a evita orice impact neprevăzut asupra bugetului UE. În special, Comisia își consolidează capacitatea instituțională de a evalua, a gestiona și a cuantifica în mod cuprinzător datoriile contingente și de a cartografia modelele de risc subiacente ale acestor datorii contingente în strategia de investiții care este utilizată pentru gestionarea provizioanelor aferente. În termeni concreți, Comisia va utiliza informațiile pe care le obține din implicarea sa mai intensă în elaborarea programelor de garantare pentru a determina nivelul provizioanelor necesare pentru fondul comun de provizionare și pentru a defini strategia de investiții și alocarea activelor în cadrul fondului comun de provizionare.

Centralizarea gestionării activelor va contribui la o creștere semnificativă a nivelului de eficiență. De asemenea, Comisia va trebui să elaboreze și să pună în aplicare în mod adecvat o strategie unică de investiții, care să țină seama de nevoile (și de constrângerile) de bază ale diferitelor programe de garantare. Aceasta ar trebui să asigure cel puțin conservarea capitalului, cu posibilitatea obținerii unei rentabilități suplimentare atunci când condițiile pieței permit acest lucru.

Comisia are responsabilitatea finală de a se asigura că gestionarea activelor din fondul comun de provizionare este aliniată în mod corespunzător la necesitatea de a acoperi orice datorie financiară care rezultă din instrumente financiare, garanții bugetare sau

asistență financiară. Pentru a realiza acest lucru în mod adecvat, Comisia trebuie să definească și să pună în aplicare strategia de investiții în concordanță cu evoluția profilului pasivelor acumulate de programele de garantare. Există patru motive care justifică îndeplinirea de către Comisie a acestui rol:

1. având în vedere importanța sa „sistemică” pentru bugetul UE, Comisia are o responsabilitate specială în ceea ce privește buna gestionare a fondului comun de provizionare și trebuie să își asume răspunderea în acest sens în fața Parlamentului, a Consiliului și a Curții de Conturi Europene. Acest lucru se reflectă în faptul că, în conformitate cu articolul 213 alineatul (5) din Regulamentul financiar, Comisia trebuie să definească și să supravegheze ea însăși strategia de investiții pentru gestionarea activelor din fondul comun de provizionare. Regulamentul financiar nu oferă flexibilitate în acest sens. În acest caz, este justificată menținerea controlului direct și asupra punerii în aplicare a acestei strategii de investiții. Delegarea acestei funcții reziduale în sarcina BEI nu ar face decât să genereze costuri de tranzacționare și de coordonare, fără a se obține un câștig semnificativ;
2. numărul mare de parteneri de implementare care se vor implica în programele InvestEU și IVCDCI demonstrează faptul că Comisia este singura care poate să reunească nevoile și experiența diferiților parteneri de implementare și diferitelor programe în cadrul unei strategii unitare de gestionare a activelor în funcție de pasive;
3. în cadrul negocierii acordurilor de garantare cu diferiți parteneri de implementare, Comisia va dobândi experiență directă în ceea ce privește factorii de risc care determină riscul de credit al portofoliilor garantate. De exemplu, expunerile la risc în cazul beneficiarilor din afara UE vor fi supuse unor evoluții macroeconomice diferite față de cele din cadrul UE. Același lucru este valabil și pentru diferitele expuneri specifice sectorului la nivel de industrie. Comisia va fi în măsură să reflecte acești factori de risc la nivelul tuturor datoriilor contingente acoperite din fondul comun de provizionare în cadrul unei strategii de investiții care surprinde principalele dimensiuni ale riscurilor[13];
4. strategia de investiții a fondului comun de provizionare va trebui să integreze cunoștințele operaționale privind punerea în aplicare a programului. Comisia va putea să gestioneze feedbackul primit începând din etapa punerii în aplicare a programului până la strategie și să adapteze strategia la evoluția realităților și a constrângerilor întâmpinate de programe în practică. Acest lucru va fi esențial pentru a se asigura că strategia de investiții pentru fondul comun de provizionare, astfel cum a fost concepută de Comisie, reflectă în mod corespunzător profilul real al riscurilor apărute în cadrul tuturor garanțiilor.

4.2. Răspunderea/transparența:

Legătura strânsă între gestionarea datoriilor contingente și dotarea fondului comun de provizionare se reflectă, de asemenea, în obligațiile de raportare ale Comisiei către Parlamentul European și Consiliu, în conformitate cu articolul 214 și cu articolul 250 din Regulamentul financiar.

[13] În special, Comisia va putea transpune experiența referitoare la acești factori de risc în toate datoriile contingente acoperite din fondul comun de provizionare într-un portofoliu bine diversificat (de exemplu, în ceea ce privește clasele de active), care prezintă corelații relativ scăzute cu factorii de risc care stau la baza datoriilor contingente.

În calitate de administrator financiar al fondului comun de provizionare, Comisia trebuie să prezinte rapoarte și să informeze Parlamentul European, Consiliul și Curtea de Conturi cu privire la gestionarea activelor din cadrul fondului comun de provizionare. Gestionarea directă de către Comisie sporește capacitatea de a raporta în mod complet și prompt, cu privire la costuri și performanță, tuturor actorilor instituționali.

5. CONCLUZIE:

Evaluarea independentă constată că atât Comisia, cât și BEI au o experiență îndelungată și remarcabilă în domeniul gestionării activelor în numele UE. Ambele și-au dezvoltat capacități solide și au instituit procese bune și eficace de gestionare. Ambele organizații dispun de sistemele și know-how-ul necesare pentru a-și asuma responsabilitatea gestionării fondului comun de provizionare. În urma examinării rezultatelor obținute atât de Comisie, cât și de BEI, se constată că Comisia a obținut o rată mai mare de rentabilitate pentru portofolii comparabile, cu costuri mai mici pentru bugetul UE. Secțiunea 4 explică motivul pentru care Comisia trebuie să îndeplinească un rol puternic și principal în centrul acestui sistem de datorii contingente și de gestionare a activelor aferente. Comisia trebuie să își asume responsabilitatea activă și deplină atât în ceea ce privește elaborarea unor garanții bugetare viabile, cât și în ceea ce privește gestionarea activelor care stau la baza garanțiilor respective. Acest lucru îi va consolida capacitatea de a raporta Parlamentului și Consiliului cu privire la activitățile întreprinse în acest rol.

Această decizie ar trebui privită, de asemenea, în contextul mai amplu al repartizării responsabilităților între diferiții actori din sfera finanțelor publice la nivelul UE. În această privință, grupul BEI are un rol special în ceea ce privește execuția garanțiilor bugetare în cadrul InvestEU și în calitate de partener principal pentru garanții externe.

Din acest motiv, Comisia a concluzionat că cea mai bună cale de acțiune este ca responsabilitatea directă pentru stabilirea politicii de investiții și gestionarea activelor din fondul comun de provizionare să rămână în sarcina sa. Articolul 317 din TFUE conferă Comisiei responsabilitatea de execuție a bugetului Uniunii Europene, o sarcină care include, de asemenea, trezoreria și gestionarea activelor; prin urmare, nu este necesară adoptarea unui act legislativ pentru a încredința Comisiei gestionarea activelor din fondul comun de provizionare.

6. ETAPELE URMĂTOARE:

Fondul comun de provizionare trebuie să fie pregătit să înceapă să investească active odată ce resursele sunt puse în comun de politicile contribuitoare în contextul noului CFM. Prin urmare, Comisia elaborează planuri și măsuri pregătitoare astfel încât mecanismele legislative și operaționale pentru gestionarea fondului comun de provizionare să fie instituite în timp util.

Alături de prezenta comunicare, Comisia adoptă, de asemenea, orientări privind gestionarea activelor, care vor stabili un obiectiv de investiții prudent și orientat spre stabilitate pentru fondul comun de provizionare și vor prevedea dispoziții riguroase în ceea ce privește luarea deciziilor și raportarea, în scopul reglementării operațiunilor sale. Se prevede elaborarea unei strategii de investiții, care să cuprindă o alocare strategică a activelor, pentru a oferi orientări cu privire la compoziția-țintă a portofoliului și un criteriu de referință aferent în scopul performanței comparative, toate urmând să fie prezentate în a doua jumătate a anului 2020.

În cursul acestui an, Comisia va adopta un act delegat pentru a stabili rata efectivă de provizionare a fondului comun de provizionare [în conformitate cu articolul 213 alineatul (2) din Regulamentul financiar].

Pe lângă aceste activități, Comisia elaborează abordări coerente în materie de gestionare a riscurilor și sisteme de raportare pentru programele de garantare InvestEU și FEDD+, pentru a se asigura că gestionarea pasivelor și gestionarea activelor din fondul comun de provizionare se desfășoară în paralel. Această activitate concomitentă privind metodologiile și procesele de gestionare a riscurilor va genera previziuni privind intrările și ieșirile necesare pentru a elabora și a adapta o strategie de investiții bine calibrată și un criteriu de referință adecvat pentru fondul comun de provizionare.

Având în vedere importanța fondului comun de provizionare, acesta fiind cel mai mare portofoliu de active al UE și cel mai important factor de stabilitate pentru sistemul de pasive, Comisia va prezenta, până la finalul anului 2020, un raport cu privire la progresele înregistrate în elaborarea acestui cadru. Începând cu jumătatea anului 2021, Comisia va prezenta un raport anual privind sustenabilitatea sistemului de pasive creat prin instrumentele financiare, garanțiile bugetare și asistența financiară prevăzute la articolul 250 din Regulamentul financiar.