



Bruxelles, 25.3.2020.
COM(2020) 130 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

**o identitetu upravitelja imovinom zajedničkog fonda za rezervacije u skladu s člankom
212. Financijske uredbe 2018/1046**

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU
o identitetu upravitelja imovinom zajedničkog fonda za rezervacije u skladu s
člankom 212. Financijske uredbe 2018/1046**

Sažetak:

Slijedom rezultata neovisne evaluacije Komisija obavještuje Parlament i Vijeće da će ona sama upravljati imovinom zajedničkog fonda za rezervacije, umjesto da zakonodavnim prijedlogom tu ulogu delegira Europskoj investicijskoj banci (EIB). Zajednički fond za rezervacije dobivat će sredstva iz proračuna EU-a tijekom razdoblja sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira (2021.–2027.). Tim će se rezervacijama osigurati funkcioniranje financijskih instrumenata, financijske pomoći i proračunskih jamstava za potporu ulaganjima u EU-u¹ te u zemljama u razvoju i susjednim zemljama², a isporučivat će je javne financijske institucije kao što su EIB i ostali partneri u provedbi. Tim će se operacijama podupirati ulaganja kojima se pridonosi ostvarenju ciljeva politika EU-a, kao što je izgradnja održivog gospodarstva.

Komisija će izravnim upravljanjem njegovom imovinom moći osigurati da zajednički fond za rezervacije bude usklađen s proračunskim zahtjevima tih operacija te da o tome redovito izvješćuje Parlament i Vijeće. Imovina zajedničkog fonda za rezervacije činit će osnovu sustava proračunskih jamstava i zajmova pod jamstvom koje će EU pružati u sljedećem višegodišnjem financijskom okviru (VFO). Komisija je odlučila sama upravljati imovinom zajedničkog fonda za rezervacije upravo zbog njene „sistemske” važnosti za proračun EU-a i vlastitih institucionalnih odgovornosti. Neovisnom evaluacijom utvrđeno je da i Komisija i EIB raspolažu odgovarajućim stručnim znanjem, sustavima i mehanizmima za upravljanje zajedničkim fondom za rezervacije te da je Komisija u prošlosti ostvarila bolje rezultate uz manji trošak za proračun EU-a. Komunikacijom će se Parlament i Vijeće informirati i o koracima koje će Komisija poduzeti kako bi zajednički fond za rezervacije krajem 2020. bio spreman započeti s ulaganjima od siječnja 2021., kada proračunska sredstva postanu dostupna.

¹ U EU-u tu potporu za ulaganja pruža Europski fond za strateška ulaganja (EFSU) pokrenut 2014. i proširen 2016. EFSU i 13 drugih financijskih instrumenata EU-a koji su trenutačno dostupni bit će uključen u veći i sveobuhvatniji program InvestEU za razdoblje 2021.–2027.

² Proračunska jamstva za potporu ulaganjima u zemljama u razvoju i susjednim zemljama organizirana su u okviru Europskog fonda za održivi razvoj (EFOR: 2017.) i njegova sljednika (EFOR+) za sljedeći višegodišnji financijski okvir.

1. UVOD

Proračun EU-a prolazi kroz korjenite promjene. Mora odgovoriti na hitne nove ekološke, strateške i socioekonomske izazove u vrijeme sve većih proračunskih ograničenja. Zbog toga sredstva iz proračuna EU-a moraju bolje služiti građanima EU-a.

Pokazalo se da proračunska jamstva mogu povećati učinak politike ograničenog javnog financiranja. Intenzivnom dodjelom proračunskih jamstava, svaki euro poslan iz proračuna EU-a u Plan ulaganja za Europu omogućio je 15,7 EUR³ privatnih ulaganja u projekte koji ostvaruju ekološke, socijalne ili gospodarske koristi.

Na temelju tog uspjeha Komisija predlaže proširenje dodjele proračunskih jamstava kao jednog od glavnih oblika potpore javnom financiranju ulaganja iz proračuna EU-a. Predlaže se da se u okviru programa InvestEU⁴ iz proračuna EU-a kao zaštitni mehanizam izdvoji nekoliko milijardi eura za jamstvo Europskoj investicijskoj banci (EIB) i drugim partnerima u provedbi. Očekuje se da će EIB i partneri u provedbi podupirati javna i privatna ulaganja s multiplikacijskim učinkom usporedivim s EFSU-om. Dodjela jamstava proširit će se i na vanjsku sferu – predloženo je da se jamstvom za vanjsko djelovanje koje bi se uvelo Uredbom o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (NDICI)⁵ osigura kombinacija jamstava i zajmova pod jamstvom za ulaganja i makrofinancijsku pomoć zemljama u pretpristupnoj fazi, susjednim i drugim zemljama.

To je kvalitativna promjena u funkcioniranju proračuna EU-a. Proračun i izdvajanje rezervacija za jamstva iz proračuna moraju biti dovoljno otporni da apsorbiraju gubitke koji bi mogli nastati kao posljedica nemogućnosti izvršenja obveza za financiranje ulaganja. Kako gubitci ne bi premašili raspoložive rezervacije, potreban je beskompromisan pristup u izradi i provedbi programa jamstava.

Druga i vrlo važna mjera zaštite jest dobro upravljanje rezervacijama koje se iz proračuna EU-a izdvajaju za aktiviranje proračunskih jamstava na zahtjev partnera u provedbi. Te rezervacije za proračunska jamstva, financijsku pomoć i financijske instrumente držat će se u zajedničkom fondu za rezervacije. Zajednički fond za rezervacije predstavlja rezervu likvidnosti koja štiti ostatak proračuna EU-a od gubitaka koji nastaju iz programâ, uz potporu proračunskih jamstava. Bit će dovoljno velik da podnese sve aktivacije jamstava u realističnim scenarijima.

Zajednički fond za rezervacije stoga nije samo „još jedan” portfelj imovine u vlasništvu proračuna EU-a. Imovina zajedničkog fonda za rezervacije bit će temelj sustava proračunskih jamstava i zajmova pod jamstvom koji će se u okviru sljedećeg VFO-a odobravati iz proračuna EU-a. Od ključne je važnosti uskladiti imovinu zajedničkog fonda za rezervacije s obvezama koje proizlaze iz proračunskih jamstava i zajmova pod jamstvom. Komisija to može najbolje činiti jer jedina ima potpuni pregled obveza koje utječu na upravljanje imovinom. Komisija je odlučila sama upravljati imovinom

³ Od kraja 2019.

⁴ Djelomično zajedničko razumijevanje suzakonodavaca o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi programa InvestEU (COM(2018) 439 final od 6. lipnja 2018.).

⁵ Komisijin Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (COM(2018) 460 final). Predloženi novi instrument uključivao bi jamstvo za vanjsko djelovanje kao jamstveni instrument.

zajedničkog fonda za rezervacije upravo zbog njegove „sistemske” važnosti za proračun EU-a i vlastitih institucionalnih odgovornosti.

Člankom 212. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 („Financijska uredba”)⁶ o uspostavi zajedničkog fonda za rezervacije propisano je da se evaluacijom utvrđuje bi li imovinom zajedničkog fonda za rezervacije trebala upravljati Komisija, EIB, ili obje institucije. U ovoj se Komunikaciji predstavljaju zaključci te evaluacije, objašnjava se zašto bi zajedničkim fondom za rezervacije trebala upravljati Komisija i utvrđuju se sljedeći koraci za pripremu kako bi on postao operativan do siječnja 2021.

2. ZAJEDNIČKI FOND ZA REZERVACIJE KAO TEMELJ NOVOG PRISTUPA EU-A JAVNIM FINANCIJAMA

2.1. Što je zajednički fond za rezervacije?

Zajednički fond za rezervacije će objединiti rezervacije za pokrivanje financijskih obveza koje proizlaze iz niza različitih proračunskih jamstava, financijske pomoći i financijskih instrumenata. Konkretno, kombinirat će rezervacije za sljedeće programe: EFSU⁷, InvestEU i Jamstvo za vanjsko djelovanje (uključujući bivši EFOR⁸ i mandat za vanjsko kreditiranje). Osim toga u zajednički fond za rezervacije se mogu uključiti dodatne rezervacije za relevantna nova proračunska jamstva ili programe financijske pomoći i financijske instrumente. Dodatna sredstva mogu se i prenijeti u zajednički fond za rezervacije iz rezervacija za postojeće financijske instrumente ili iz drugih instrumenata politike Komisije u kojima je preostalo neiskorištenih sredstava, a povezani su s istim ulaganjima kao i zajednički fond za rezervacije. U skladu s člankom 9. stavkom 1. djelomičnog zajedničkog razumijevanja suzakonodavaca o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi programa InvestEU, države članice mogu na zajednički fond za rezervacije prenijeti upravljanje dijela svojih resursa iz strukturnog fonda koji čini rezervacije u odjeljku „države članice”.

Donesenim ili predloženim zakonodavnim aktima o osnivanju EFSU-a, programa InvestEU i Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju predviđena je obveza za rezervacije u iznosu od nekoliko milijardi eura iz proračuna EU-a kao osiguranje za velik broj jamstava i zajmova. S obzirom na katalitički učinak programâ EU-a, to će višestruko utjecati na politike, prvenstveno na potporu privatnim i javnim ulaganjima.

Okvir: Kako funkcionira zajednički fond za rezervacije?

⁶ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL L 193, 30.7.2018., str. 1.). U glavi X. utvrđuju se odredbe o financijskim instrumentima, proračunskim jamstvima i financijskoj pomoći.

⁷ Uredba (EU) 2015/1017 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. lipnja 2015. o Europskom fondu za strateška ulaganja, Europskom savjetodavnom centru za ulaganja i Europskom portalu projekata ulaganja i o izmjeni uredaba (EU) br. 1291/2013 i (EU) br. 1316/2013 – Europski fond za strateška ulaganja (SL L 169, 1.7.2015., str. 1.).

⁸ Uredba (EU) 2017/1601 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. rujna 2017. o uspostavi Europskog fonda za održivi razvoj (EFOR), jamstva EFOR-a i Jamstvenog fonda EFOR-a (SL L 249, 27.9.2017., str. 1.).

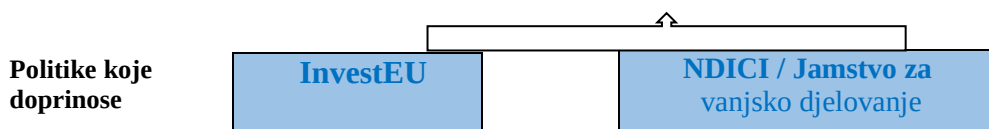
- Zajednički fond za rezervacije objedinjuje imovinu koja pripada programima EFSU, InvestEU i Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju. Zajednički fond za rezervacije će ulagati imovinu u financijske vrijednosne papire (uglavnom obveznice) sve dok se imovina ne bude morala prodati radi aktivacije jamstva na zahtjev partnera u provedbi koji ne bude mogao ispuniti svoje obveze u svojem portfelju projekata ulaganja koji se tom imovinom financiraju. U članku 219. stavku 1. Financijske uredbe navodi se sljedeće: „Proračunska jamstva neopoziva su, bezuvjetna i daju se na zahtjev za vrste pokrivenih operacija.”
- Postojanje različitih jamstava u korist različitih partnera u provedbi, kojima se podupiru različite vrste ulaganja u različitim geografskim područjima podrazumijeva složen i neravnomjeran uzorak zahtjeva za aktivaciju imovine zajedničkog fonda za rezervacije. Da bi sustav proračunskih jamstava bio otporan, od ključne je važnosti koherentno upravljanje rizicima programa jamstava i izvješćivanje o njima, kako bi se osiguralo da gubitci ostanu u dogovorenim okvirima. Potrebe će se servisirati odmah i u potpunosti iz dobro diversificiranog i dostatno likvidnog portfelja imovine zajedničkog fonda za rezervacije.
- Osim što će programi jamstava biti pažljivo osmišljeni i nadzirani, upravljanje imovinom zajedničkog fonda za rezervacije organizirat će se uvažavajući različite dimenzije rizika (vremenski okvir, korelacija čimbenika rizika, likvidnost itd.) i uzimajući u obzir značajke cijelog spektra operacija financiranja i ulaganja pokrivenih jamstvom.
- Zajednički fond za rezervacije neće se koristiti za unakrsno subvencioniranje između različitih politika iz kojih mu se prenosi imovina. Umjesto toga, pojedinačni instrumenti politike koji doprinose (kao što su InvestEU ili EFOR+) imat će udio u imovini zajedničkog fonda za rezervacije koji odgovara njihovu proračunskom doprinosu. Ta će se imovina koristiti samo za pokriće obveza proizašlih iz jamstava povezanih s tim instrumentom politike i neće se koristiti za pokriće obveza proizašlih iz drugih politika koje doprinose. Stoga će zajednički fond za rezervacije ostvariti koristi objedinjenog upravljanja imovinom, pri čemu jedan instrument politike neće pokrivati gubitke drugih instrumenata.

U nastavku je shematski prikaz zajedničkog fonda za rezervacije u kojemu je vidljivo kako će se proračunska sredstva iz instrumenata politike koje pridonose koristiti kao potpora kapitalu za jamstva dodijeljena partnerima u provedbi u okviru programa InvestEU i Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju.

Zajednički fond za rezervacije: kapitalna osnova za proračunska jamstva

Jamstveni
programi: najveći
ukupni proračun
obveze =
± 100 milijardi





2.2. Koje su prednosti zajedničkog fonda za rezervacije?

Objedinjavanjem rezervacija za različite vrste proračunskih instrumenata u zajedničkom fondu za rezervacije povećat će se učinkovitost i omogućiti dinamičnije upravljanje imovinom i to na tri načina.

Prvo, upravljanje financijskom imovinom ima učinak ekonomije razmjera: što je veći obujam imovine kojom se upravlja, to je učinkovitost veća. To je posljedica visokih fiksnih troškova izgradnje organizacijskih kapaciteta za učinkovito upravljanje imovinom. Ti kapaciteti podrazumijevaju pouzdane sustave upravljanja portfeljima, ulazne podatke i kapacitet za obradu podataka, kvalificirano osoblje za izvršavanje svih funkcija za razdvajanje dužnosti, dobre upravljačke sustave i mehanizme za osiguravanje kontinuiteta poslovanja). No, kad je infrastruktura u pogonu, granični troškovi se smanjuju s povećanjem obujma imovine kojom se upravlja. To znači niže troškove u odnosu na obujam imovine kojom se upravlja. Centraliziranim upravljanjem imovinom u zajedničkom fondu za rezervacije zasigurno će se smanjiti troškovi izvršenja proračuna EU-a i time povećati učinkovitost korištenja oskudnih javnih sredstava.

Drugo, zajednički fond za rezervacije će kombinirati rezervacije za nekoliko proračunskih jamstava, financijsku pomoć i financijske instrumente s različitim karakteristikama te profilima rizika i vremenskim profilima. Zbog razlika u profilima rizika i vremenskim profilima, iznos sredstava koji je jedinstvenom portfelju potreban zbog aktivacije jamstva u bilo kojoj godini mogao bi biti manji od iznosa potrebnog za svaki pojedini instrument zasebno u slučaju aktivacije jamstva. Ta prednost odražava se u stvarnoj stopi rezervacija u zajedničkom fondu za rezervacije kako je definirana u članku 213. Financijske uredbe.

Treće, zajednički fond za rezervacije će biti ugrađen u okvir kojim će se upravljanje rezervacijama uže povezati s profilom i kretanjem nepredviđenih obveza proračuna EU-a. S obzirom na sve veću primjenu proračunskih jamstava i stečeno iskustvo, zajedničkim fondom za rezervacije će se upravljati dinamički, tako da se portfelj prilagođava razvoju profila obveza. Na taj će se način imovina bolje uskladiti s promjenama obveza, a zajednički fond za rezervacije će bolje ispunjavati ulogu likvidne rezerve.

3. METODA, KRITERIJI I OPCIJE EVALUACIJE

3.1. Organizacija neovisne evaluacije i kriteriji

S obzirom na važnost koju će zajednički fond za rezervacije imati u strukturi javnih financija EU-a, člankom 212. Financijske uredbe propisana je neovisna evaluacija koja će utjecati na odluku Komisije o identitetu upravitelja njegovom imovinom. U članku 212. Financijske uredbe navode se opcije koje je potrebno razmotriti:

1. zajedničkim fondom za rezervacije upravlja isključivo Komisija;
2. zajedničkim fondom za rezervacije upravlja isključivo EIB;
3. podjela upravljanja između Komisije i EIB-a.

Člankom 212. Financijske uredbe utvrđuju se i kriteriji za procjenu kapaciteta dvaju potencijalnih upravitelja. Ti kriteriji su institucionalna struktura i upravljanje, odgovornost i transparentnost, upravljanje rizicima, tehnička infrastruktura, izvješćivanje, stručnost svake organizacije, mogućnost nadogradnje, uspješnost i troškovi pruženih usluga.

Neovisna usporedna procjena⁹ objavljena je uz ovu Komunikaciju. Zaključci se temelje na opsežnom pregledu dokumentacije i detaljnim razgovorima i sastancima s osobljem EIB-a i Komisije. O rezultatima se raspravljalo na radionici u kojoj su sudjelovali predstavnici Komisije i EIB-a.

Cijela je evaluacija dostupna na internetu, a glavni zaključci o svakoj od dimenzija analize navedeni su u nastavku.

Kriterij	Glavni rezultati
Institucionalna struktura i upravljanje	I EIB i Komisija imaju odgovarajuću upravljačku i organizacijsku strukturu za svoje aktivnosti upravljanja imovinom uz poštovanje načela dobrog korporativnog upravljanja, jasno delegiranje donošenja odluka, odgovarajuće razdvajanje dužnosti, jasno definirane uloge te jasno definirane i dokumentirane postupke i procese. Obje institucije imaju dobre postupke i kodekse za upravljanje potencijalnim sukobima interesa. Obje organizacije poštuju načela dobrog upravljanja imovinom i pokazuju predanost najboljim primjerima iz prakse.
Odgovornost i transparentnost	U objema organizacijama postoje jasne linije odgovornosti. Ukupna struktura za upravljanje rizicima i struktura nadzora u obje organizacije primjereno pokriva njihove aktivnosti upravljanja imovinom EU-a. EIB bi mogao povećati troškovnu transparentnost svojih aktivnosti upravljanja imovinom.
Upravljanje rizicima i tehnička infrastruktura	I Komisija i EIB pravilno dokumentiraju postupke upravljanja rizicima koji ispunjavaju očekivane standarde za upravitelje imovinom njihovih kapaciteta. Obje institucije imaju pristup informatičkim uslugama koje im omogućuju izvršavanje njihovih funkcija. Obje imaju sustave za osiguranje kibernetičke sigurnosti i kontinuiteta poslovanja.
Izvješćivanje	Obje institucije objavljuju jasna, dobro strukturirana i korisna izvješća. Informacije o rizicima i rezultatima portfelja povjerenih vanjskim suradnicima objavljuju se uglavnom svaka tri mjeseca, a svaki se mjesec dopunjuju izvješćem o investicijskim instrumentima portfelja. To je u skladu sa zahtjevima za izvješćivanje koji su utvrđeni u međuinstitucijskim sporazumima, ali slične institucije objavljuju izvješća i češće (mjesечно).
Stručno znanje	Obje organizacije imaju visoko kvalificirane i iskusne upravitelje imovinom s odgovarajućim stručnim iskustvom i akademskim / tehničkim kvalifikacijama.

⁹ ICF u suradnji s društvom Keypoint Financial.

Mogućnost nadogradnje	Sa stajališta infrastrukture obje se organizacije mogu nositi s očekivanim povećanjem imovine za upravljanje nakon osnivanja zajedničkog fonda za rezervacije.
Uspješnost u prethodnim razdobljima¹⁰	U evaluaciji je uspoređena uspješnost dvaju portfelja Komisije s dvama sličnim portfeljima EIB-a (isto trajanje i slične smjernice za upravljanje imovinom i okolnosti ulaganja). Dva portfelja Komisije ¹¹ ostvarila su veće povrate (kumulativna dobit od 23,4 % i 24,2 % tijekom desetogodišnjeg razdoblja do lipnja 2019.) nego portfelji EIB-a (20,61 % i 12,4 %)
Trošak u prethodnom razdoblju	Utvrđilo se da je trošak Komisije kao upravitelja imovinom niži od naknada koje naplaćuje EIB (0,03 % po milijardi u odnosu na 0,05 % po milijardi) ¹² .

Komisija je ostvarila usporedive povrate uz niže troškove. Postupak upravljanja i tehnička infrastruktura za upravljanje imovinom „primjereni su svrsi” i u Komisiji i EIB-u. Parlament, Vijeće i Europski revizorski sud smatraju da je Komisija odgovornija i transparentnija. Prednosti EIB-a su njegovo stručno znanje o repo operacijama i njegov interni rejting-model, što je relevantno za određene specifične financijske transakcije.

3.2. Komisijina procjena opcija

Komisija smatra da rezultati evaluacije u pogledu troškova, učinkovitosti i transparentnosti ukazuju na to da je zadržavanje upravljanja imovinom zajedničkog fonda za rezervacije u nadležnosti Komisije bolje od alternative.

a) Podijeljena odgovornost za upravljanje zajedničkim fondom za rezervacije (treća opcija)

Neovisni evaluator ističe moguće dinamične prednosti podjele odgovornosti za portfelj zajedničkog fonda za rezervacije između Komisije i EIB-a. One uključuju potencijalne koristi diversifikacije rizika (raspodjele rizika) i održavanje međuinstitucijske konkurencije radi smanjenja inercije.

Komisija smatra da su te prednosti nematerijalne i spekulativne. Gotovo bi sigurno bile manje od tehničkih i operativnih poteškoća koje bi ometale Komisiju u nadzoru zajedničkog fonda za rezervacije. Ako bi Komisija i EIB zasebno upravljali dijelom imovine, bilo bi potrebno uvesti složene postupke usklađivanja za potrebe računovodstvenog izvješćivanja i izvješćivanja o uspješnosti. Podijeljeno upravljanje zahtijevalo bi i integrirani okvir upravljanja rizicima kako bi se izračunali i utvrdili konsolidirani parametri rizika i uspješnosti za jedinstveni portfelj. Konačni rezultat bili bi postupci upravljanja portfeljem koji bi bili složeni, dugotrajni, s čestim operativnim problemima, a informacije možda ne bi bile dostupne na vrijeme.

Komisija smatra da to nije dobar temelj za organizaciju upravljanja tako važnim portfeljem. Tržišno natjecanje između Komisije i EIB-a ne bi trebalo postići podjelom mandata za zajednički

¹⁰ Uspješnost u prethodnim razdobljima nije pouzdan pokazatelj buduće uspješnosti.

¹¹ Fondovi Europske zajednice za ugljen i čelik (u postupku likvidacije) i portfelj RCAM kojima se upravlja za zajednički sustav zdravstvenog osiguranja (JSIS). Portfelji EIB-a bili su GF-EIB i RSFF-EIB, Jamstveni fond za vanjska djelovanja i Instrument za financiranje na temelju podjele rizika.

¹² EIB nije dostavio podatke o troškovima skupini koja je provela studiju. Stoga su naknade koje je naplaćivao EIB uspoređene s troškovima Komisije.

fond za rezervacije, već razboritom dodjelom mandata za ulaganja tako da se pogoduje snagama i interesima Komisije i EIB-a.

b) Odabir između Komisije i EIB-a

Komisija smatra da je odgovornosti potrebno dodijeliti isključivo Komisiji ili EIB-u – dva su to provjerena upravitelja imovinom s višegodišnjom i istaknutom karijerom u upravljanju imovinom u ime EU-a. Obje su institucije razvile snažne kapacitete i uspostavile dobre postupke upravljanja.

Evaluacija je potvrdila da obje organizacije mogu upravljati imovinom zajedničkog fonda za rezervacije. Obje su dobro ocijenjene u smislu strukture upravljanja i okvira odgovornosti za upravljanje imovinom, informatičke infrastrukture, stručnog znanja, ukupne uspješnosti u postizanju ciljeva, kapaciteta za upravljanje rizicima i izvješćivanja. Obje su organizacije dokazale da imaju kapacitet za povećanje svojih operacija dođe li do znatnog povećanja količine imovine zajedničkog fonda za rezervacije kojom će trebati upravljati.

Glavne teme za razmatranje koje proizlaze iz neovisne evaluacije su sljedeće:

1. Troškovi: neovisna procjena pokazuje da Komisija može upravljati tom aktivnošću uz niže troškove. Ako Komisija nastavi upravljati zajedničkim fondom za rezervacije, procjenjuje se da će trošak biti niži nego da se ta imovina povjeri EIB-u. Procijenjeni trošak ([4,8] milijuna EUR godišnje) prve opcije, ako bi Komisija interno upravljala imovinom zajedničkog fonda za rezervacije, značajno je niži u apsolutnom i relativnom smislu u usporedbi s procijenjenim troškovima druge opcije ([9,9] milijuna EUR godišnje) ako bi EIB upravljao imovinom zajedničkog fonda za rezervacije.
2. Uspješnost: na temelju rezultata za usporedive portfelje s duljom povijesti, prinosi koje je ostvarila Komisija veći su od prinosa koje je ostvario EIB.

4. STRATEŠKA RAZMATRANJA O UPRAVLJANJU IMOVINOM ZAJEDNIČKOG FONDA ZA REZERVACIJE

Evaluacija se ne može temeljiti isključivo na statičnoj perspektivi prošlih rezultata. Mora se razmotriti i struktura koja je najsmislenija za buduće upravljanje nepredviđenim obvezama i povezanom imovinom iz perspektive zaštite proračuna EU-a. Iznimno je važno zaštititi proračun EU-a od rizika da gubici nastali u okviru programa jamstava premaše imovinu raspoloživu u zajedničkom fondu za rezervacije za pokriće aktivacije jamstava. Pri odlučivanju o upravitelju imovine zajedničkog fonda za rezervacije treba voditi računa o tome tko ima najveću motivaciju i tko imovinom može upravljati uz najmanje troškove.

4.1. Upravljanje imovinom koje se temelji na obvezama

Povećana dodjela proračunskih jamstava i financijske pomoći stvara veće nepredviđene obveze za proračun EU-a. Komisija stoga jača svoje kapacitete za usmjeravanje, nadgledanje i provedbu proračunskih jamstava kako bi se izbjegli nepredviđeni učinci na proračun EU-a. Komisija posebno jača svoj korporativni kapacitet za sveobuhvatnu procjenu, upravljanje i mjerenje nepredviđenih obveza te za uključivanje temeljnih obrazaca rizika tih nepredviđenih obveza u strategiju ulaganja koja se koristi za upravljanje povezanim rezervacijama. Konkretno, Komisija će na temelju svojih

iskustava s jamstvenim programima odrediti razinu rezervacija za zajednički fond za rezervacije i definirati strategiju ulaganja i raspodjelu sredstava zajedničkog fonda za rezervacije.

Centralizirano upravljanje imovinom dovest će do znatnog povećanja učinkovitosti. Komisija će isto tako morati osmisliti i provesti jedinstvenu strategiju ulaganja vodeći računa o osnovnim potrebama (i ograničenjima) različitih programa jamstva. Time bi se postiglo barem očuvanje kapitala s mogućnošću dodatnih povrata, ovisno o tržišnim uvjetima.

Komisija je u konačnici dužna osigurati da upravljanje imovinom zajedničkog fonda za rezervacije bude na odgovarajući način usklađeno s potrebom za pokrivanjem svih financijskih obveza koje proizlaze iz financijskih instrumenata, proračunskih jamstava ili financijske pomoći. Kako bi to postigla, Komisija mora definirati i provesti strategiju ulaganja u skladu s fluktuirajućim profilom obveza koje proizlaze iz programa jamstava. Komisija bi trebala imati tu ulogu zbog četiri razloga:

1. S obzirom na njezin „sistemska” značaj za proračun EU-a, Komisija ima posebnu odgovornost za dobro upravljanje zajedničkim fondom za rezervacije i za to odgovara Parlamentu, Vijeću i Revizorskom sudu. To se odražava u činjenici da, u skladu s člankom 213. stavkom 5. Financijske uredbe, Komisija mora definirati i nadzirati strategiju ulaganja za upravljanje imovinom zajedničkog fonda za rezervacije. Financijska uredba ne ostavlja prostora za fleksibilnost u tom pitanju. Stoga ima smisla zadržati izravan nadzor nad provedbom te strategije ulaganja. Delegiranje te funkcije EIB-u samo bi stvorilo transakcijske i koordinacijske troškove bez značajne koristi.
2. Imajući u vidu da će u budućnosti u programu InvestEU i Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju sudjelovati veliki broj partnera u provedbi znači da jedino Komisija može objediniti potrebe i iskustva različitih partnera u provedbi i programa u jedinstvenu strategiju upravljanja imovinom koje se temelji na obvezama.
3. Sklapanjem sporazuma o jamstvima s različitim partnerima u provedbi Komisija će steći iskustvo iz prve ruke o čimbenicima rizika na kojima se temelji kreditni rizik portfelja pokrivenih jamstvom. Na primjer, izloženosti rizicima korisnika izvan EU-a ovisit će o različitim makroekonomskim kretanjima u odnosu na one u EU-u. Isto vrijedi i za različite izloženosti po sektorima. Komisija će u strategiju ulaganja koja obuhvaća ključne dimenzije rizika moći uključiti faktore rizika svih potencijalnih obveza koje pokriva zajednički fond za rezervacije¹³.
4. Strategija ulaganja zajedničkog fonda za rezervacije morat će sadržavati operativno znanje o provedbi programa. Komisija će moći upravljati povratnim informacijama, od provedbe programa do strategije, i prilagođavati strategiju u skladu s promjenjivim okolnostima i ograničenjima programa na terenu. To će biti iznimno važno kako bi strategija ulaganja za zajednički fond za rezervacije koju će osmisliti Komisija točno odražavala pravi profil rizika svih jamstava.

¹³ Komisija će znanje o svim tim faktorima rizika svih potencijalnih obveza koje pokriva zajednički fond za rezervacije moći pretočiti u dobro diversificiran portfelj (npr. u pogledu razreda imovine) s relativno niskim korelacijama s faktorima rizika na kojima se temelje nepredviđene obveze.

4.2. Odgovornost/transparentnost

Uska povezanost upravljanja nepredviđenim obvezama i dotacija zajedničkog fonda za rezervacije odražava se i u obvezama izvješćivanja Komisije Europskom parlamentu i Vijeću u skladu s člankom 214. i člankom 250. Financijske uredbe.

Kao financijski upravitelj zajedničkog fonda za rezervacije, Komisija mora izvješćivati i odgovarati Europskom parlamentu, Vijeću i Revizorskom sudu za upravljanje imovinom iz zajedničkog fonda za rezervacije. Komisija izravnim upravljanjem može brže i u potpunost opravdati troškove i rezultate svim institucijskim dionicima.

5. ZAKLJUČAK

U neovisnoj evaluaciji utvrđeno je da i Komisija i EIB imaju višegodišnju i istaknutu karijeru u upravljanju imovinom u ime EU-a. Obje su institucije razvile snažne kapacitete i uspostavile dobre postupke upravljanja. Obje imaju sustave i stručno znanje za preuzimanje odgovornosti za upravljanje zajedničkim fondom za rezervacije. Analizom uspješnosti Komisije i EIB-a utvrđeno je da je Komisija ostvarila veće povrate na usporedive portfelje uz niže troškove za proračun EU-a. U odjeljku 4. objašnjava se zašto bi Komisija trebala imati snažnu i središnju ulogu u središtu tog sustava nepredviđenih obveza i povezanog upravljanja imovinom. Komisija bi trebala preuzeti aktivnu i punu odgovornost za izradu stabilnih proračunskih jamstava i upravljanje imovinom na kojoj se ta jamstva temelje. Tako će biti kvalificiranija odgovarati Parlamentu i Vijeću za aktivnosti koje će obnašati u toj ulozi.

Tu bi odluku trebalo promatrati i u širem kontekstu raspodjele odgovornosti među različitim akterima u području javnih financija EU-a. U tom pogledu grupa EIB ima posebnu ulogu u provedbi proračunskih jamstava u okviru programa InvestEU i kao vodeći partner za vanjska jamstva.

Komisija je stoga zaključila da je najbolje da ona zadrži izravnu odgovornost za donošenje investicijske politike i upravljanje imovinom zajedničkog fonda za rezervacije. Člankom 317. UFEU-a Komisiji se prenosi nadležnost za izvršenje proračuna Europske unije, što uključuje i upravljanje rizicom i imovinom, stoga nije potreban zakonodavni akt kojim bi se Komisiji povjerilo upravljanje sredstvima zajedničkog fonda za rezervacije.

6. SLJEDEĆI KORACI

Zajednički fond za rezervacije mora biti spreman za početak ulaganja imovine kada se prikupe sredstva iz politika koje doprinose u okviru novog VFO-a. Komisija stoga planira i provodi pripreme kako bi zakonodavni i operativni aranžmani za upravljanje zajedničkim fondom za rezervacije bili spremni na vrijeme.

Uz ovu Komunikaciju Komisija donosi i smjernice za upravljanje imovinom koje će uključivati razborit cilj ulaganja zajedničkog fonda za rezervacije usmjeren na stabilnost te sveobuhvatne odredbe za donošenje odluka i izvješćivanje kojima će se urediti operacije zajedničkog fonda za rezervacije. Nakon toga slijedi priprema strategije ulaganja koja će sadržavati stratešku raspodjelu sredstava, što će utjecati na ciljani sastav portfelja i povezane referentne vrijednosti za potrebe usporedbe uspješnosti, s rokom provedbe u drugoj polovini 2020.

Komisija će ove godine donijeti delegirani akt kojim će utvrditi stvarna stopa rezervacija za zajednički fond za rezervacije (u skladu s člankom 213. stavkom 2. Financijske uredbe).

Komisija usto radi na usklađenju pristupa upravljanju rizicima i sustava izvješćivanja za programe jamstava InvestEU-a i EFOR-a + kako bi osigurala usklađeno upravljanje obvezama i imovinom zajedničkog fonda za rezervacije. Taj usporedni rad na metodologijama i postupcima upravljanja rizicima rezultirat će predviđanjem priljeva i odljeva što je nužno za izradu i prilagodbu dobro kalibrirane strategije ulaganja i prikladnih referentnih vrijednosti za zajednički fond za rezervacije.

S obzirom na važnost zajedničkog fonda za rezervacije kao najvećeg portfelja imovine EU-a i kao uporišta za sustav obveza, Komisija će do kraja 2020. izvijestiti o napretku u izgradnji tog okvira. Od sredine 2021. nadalje Komisija će objavljivati godišnja izvješća o održivosti sustava obveza proizašlih iz financijskih instrumenta, proračunskih jamstava i financijske pomoći, u skladu s člankom 250. Financijske uredbe.