



Bryssel 25.3.2020
COM(2020) 130 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**varainhoitoasetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 212 artiklassa tarkoitetun yhteisen
vararahaston varainhoitajan määrittämisestä**

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA
NEUVOSTOLLE**

**varainhoitoasetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 212 artiklassa tarkoitetun yhteisen
vararahaston varainhoitajan määrittämisestä**

Tiivistelmä

Tässä tiedonannossa komissio ilmoittaa riippumattoman arvioinnin tulosten pohjalta Euroopan parlamentille ja neuvostolle aikovansa hallinnoida itse yhteisen vararahaston varoja sen sijaan, että se tekisi lainsäädäntöehdotuksen, jonka nojalla tämä tehtävä voitaisiin antaa tai olisi annettava Euroopan investointipankille (EIP). Yhteiseen vararahastoon ohjataan varoja EU:n talousarviosta seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen (2021–2027) voimassaoloaikana. Näillä varoilla turvataan rahoitusvälineiden, rahoitusavun ja talousarviotakuiden toiminta investointien tukemiseksi EU:ssa¹ sekä kehitysmaissa ja naapurimaissa² EIP:n kaltaisten julkisten rahoituslaitosten sekä muiden toteutuskumppaneiden kautta. Näillä toimilla tuetaan investointeja, joilla edistetään EU:n toimintapoliittisia tavoitteita, kuten kestävän talouden luomista.

Hallinnoimalla suoraan yhteisen vararahaston varoja komissio voi varmistaa, että vararahasto vastaa operaatioista aiheutuvia talousarviotarpeita, ja raportoida säännöllisesti parlamentille ja neuvostolle. Yhteisen vararahaston varoilla tuetaan talousarviotakuiden ja takauksella katettujen lainojen järjestelmää, jonka EU tarjoaa seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa. Komissio on päättänyt hallinnoida itse yhteisen vararahaston varoja juuri sen takia, että yhteinen vararahasto on systemaattisesti tärkeä EU:n talousarvion kannalta, ja myös komission omien institutionaalisten velvoitteiden vuoksi. Riippumattoman arvioinnin mukaan sekä komissiolla että EIP:llä on riittävä asiantuntemus sekä asianmukaiset järjestelmät ja hallintojärjestelyt yhteisen vararahaston hallinnointia varten. Arvioinnissa myös todetaan, että komissio on aiemmin saanut aikaan parempia tuloksia pienemmin kustannuksin EU:n talousarviolle. Tässä tiedonannossa kerrotaan parlamentille ja neuvostolle myös niistä toimista, jotka komissio aikoo toteuttaa varmistaakseen, että yhteinen vararahasto on valmiina vuoden 2020 lopulla investointien käynnistämiseksi tammikuussa 2021, jolloin talousarviomäärärahat ovat käytettävissä.

¹ EU:n sisällä tätä investointitukea tarjoaa Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR), joka aloitti toimintansa vuonna 2014 ja jota laajennettiin vuonna 2016. ESIR-rahasto sekä 13 muuta tällä hetkellä käytössä olevaa EU:n rahoitusvälinettä on tarkoitus ottaa osaksi laajempaa ja kattavampaa InvestEU-ohjelmaa (2021–2027).

² Talousarviotakuut, joita myönnetään investointien tukemiseksi kehitysmaissa ja naapurimaissa, annetaan Euroopan kestävän kehityksen rahaston (EKKR 2017) ja seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen osalta sen seuraajan (EKKR+) puitteissa.

1. JOHDANTO

EU:n talousarviota muutetaan parhaillaan perusteellisesti. Sen avulla on vastattava kiireellisiin uusiin ympäristöä koskeviin, strategiaan ja sosioekonomisiin haasteisiin kiristyvien budjettirajoitusten aikana. Sen takia on löydettävä uusia tapoja tehostaa EU:n talousarviovarojen käyttöä unionin kansalaisten hyväksi.

Talousarviotakuut ovat osoittautuneet käyttökelpoiseksi keinoksi moninkertaistaa rajallisten julkisten varojen toimintapoliittiset vaikutukset. Talousarviotakuiden laajamittaisen käytön ansiosta jokaisella EU:n talousarviosta Euroopan investointiohjelman puitteissa sidotulla eurolla saatiin aikaan 15,7 euron³ yksityiset investoinnit hankkeisiin, joilla oli ympäristöön liittyviä, sosiaalisia tai taloudellisia hyötyjä.

Komissio on näiden hyvien tulosten pohjalta ehdottanut talousarviotakuiden käytön laajentamista, sillä ne ovat yksi tärkeimmistä julkisen rahoitustuen muodoista, joita EU:n talousarviosta voidaan tarjota investoinneille. InvestEU-ohjelman⁴ puitteissa ehdotetaan, että EU:n talousarviosta tarjotaan usean miljardin euron määrä, joka toimii varautumisjärjestelynä Euroopan investointipankille (EIP) ja muille toteutuskumppaneille myönnettävälle takuulle. EIP:n ja toteutuskumppaneiden on tarkoitus tukea julkisia ja yksityisiä investointeja, joiden kerrannaisvaikutus on verrattavissa ESIR-rahastoon. Takuiden käyttöä laajennetaan myös ulkoisten toimien alalla, jonka osalta ehdotetaan, että naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineestä annetulla asetuksella⁵ perustettavasta ulkosuhdetoimien takuujärjestelystä tarjotaan sekä takauksia että taattuja lainoja investointeihin ja makrotaloudelliseen rahoitusapuun liittymistä valmistelemissa maissa, naapurimaissa ja muualla.

Kaikki edellä mainitut seikat merkitsevät laadullista muutosta EU:n talousarvion toiminnassa. Niiden edellytyksenä on, että talousarvio ja siitä tuettavien takuiden rahoitusjärjestelyt ovat riittävän kestäviä ja kykenevät kattamaan investointien rahoituksen laiminlyönnistä mahdollisesti aiheutuvat tappiot. Sen takia takuuohjelmien suunnitteluun ja täytäntöönpanoon on sovellettava tiukkaa lähestymistapaa, jotta tappioiden määrä ei ylitä käytettävissä olevia varoja.

Toinen ja ratkaisevan tärkeä suojakeino on niiden varojen moitteeton hoito, jotka on EU:n talousarviossa varattu kattamaan toteutuskumppaneiden talousarviotakuun perusteella esittämät vaatimukset. Nämä talousarviotakuista, rahoitusapua ja rahoitusvälineitä varten kohdennetut varat on tarkoitus säilyttää yhteisessä vararahastossa. Yhteinen vararahasto muodostaa likviditeettipuskurin, joka suojaa muuta EU:n talousarviota talousarviotakuilla tuetuissa ohjelmissa aiheutuvilta tappioilta. Sen on

³ Tilanne vuoden 2019 lopussa.

⁴ Lainsäätäjien osittainen yhteisymmärrys ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi InvestEU-ohjelman perustamisesta (COM(2018) 439 final, 6.6.2018).

⁵ Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen perustamisesta (COM(2018) 460 final). Ulkosuhdetoimien takuujärjestely toimisi ehdotetun uuden välineen takausjärjestelynä.

määrä olla riittävän suuri kattamaan kaikki takuihin perustuvat vaatimukset realistisesti kuviteltavissa olevien skenaarioiden puitteissa.

Sen takia yhteinen vararahasto ei ole mikä tahansa EU:n talousarvioon sisältyvien omaisuuserien salkku. Yhteisen vararahaston varoilla tuetaan talousarviotakuista ja taatuista lainoista koostuvaa järjestelmää, joka on käytettävissä EU:n talousarviosta seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen puitteissa. On ratkaisevan tärkeää, että yhteisen vararahaston varat synkronoidaan talousarviotakuista ja taatuista lainoista aiheutuvien vastuiden kanssa. Komissiolla on parhaat edellytykset hoitaa tätä tehtävää, sillä se on ainoa toimielin, jolla on kokonaiskuva niistä vastuista, joita varoilla on valmistauduttava kattamaan. Komissio on päättänyt hallinnoida itse yhteisen vararahaston varoja juuri omien institutionaalisten velvoitteidensa takia sekä siitä syystä, että yhteinen vararahasto on systemaattisesti tärkeä EU:n talousarvion kannalta.

Yhteisen vararahaston perustamista koskevassa asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046, jäljempänä 'varainhoitoasetus'⁶, 212 artiklassa säädetään arvioinnista, jonka pohjalta määritetään, olisiko yhteisen vararahaston varainhoito annettava komission, EIP:n vai molempien tehtäväksi. Tässä tiedonannossa esitetään arvioinnin tulokset ja perustelut sille, miksi komission olisi hallinnoitava yhteistä vararahastoa, sekä kuvataan tulevat toimet, joilla valmistellaan yhteisen vararahaston toiminnan aloittamista viimeistään tammikuussa 2021.

2. YHTEINEN VARARAHASTO UUDEN JULKISTA RAHOITUSTA KOSKEVAN EU:N LÄHESTYMISTAVAN PERUSTANA

2.1. Mikä on yhteinen vararahasto?

Yhteiseen vararahastoon kootaan varat, joilla katetaan useista eri talousarviotakuista, rahoitusaputoimista ja rahoitusvälineistä aiheutuvat rahoitusvastuut. Erityisesti siihen kootaan varat seuraaviin ohjelmiin liittyviä vastuita varten: ESIR⁷, InvestEU ja ulkosuhdetoimien takuujärjestely (mukaan lukien entinen EKKR⁸ ja ulkoinen lainanantovaltuus). Lisäksi yhteiseen vararahastoon voitaisiin ottaa asiaankuuluvia uusia talousarviotakuista, rahoitusapuohjelmia tai rahoitusvälineitä koskevat lisämäärät. Yhteiseen vararahastoon voidaan myös siirtää lisävaroja olemassa olevia rahoitusvälineitä varten rahastoiduista varoista tai muista komission toimintapoliittisista välineistä, joilla on suuri jäljellä oleva sijoitussalkku, jonka sijoituskohteiden valikoima on sama kuin yhteisen vararahaston sijoituskohteiden. Kuten InvestEU-ohjelman perustamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotusta koskevan

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta (EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1). Asetuksen X osastossa vahvistetaan rahoitusvälineitä, talousarviotakuista ja rahoitusapua koskevat säännökset.

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/1017, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2015, Euroopan strategisten investointien rahastosta, Euroopan investointineuvontakeskuksesta ja Euroopan investointihankeportaalista sekä asetusten (EU) N:o 1291/2013 ja (EU) N:o 1316/2013 muuttamisesta – Euroopan strategisten investointien rahasto (EUVL L 169, 1.7.2015, s. 1).

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/1601, annettu 26 päivänä syyskuuta 2017, Euroopan kestävä kehityksen rahaston (EKKR), EKKR-takuun ja EKKR-takuurahaston perustamisesta (EUVL L 249, 27.9.2017, s. 1).

lainsäätäjien osittaisen yhteisymmärryksen 9 artiklan 1 kohdassa todetaan, jäsenvaltiot voivat siirtää yhteiseen vararahastoon hallinnoitavaksi rakennerahastovaroistaan osan, joka osoitetaan vararahastossa jäsenvaltio-osiota varten.

ESIR-rahaston, InvestEU-ohjelman sekä naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen perustamisesta annettujen (jo hyväksytyjen tai vasta ehdotettujen) säädösten mukaan EU:n talousarviosta annetaan usean miljardin euron rahoitussitoumus, jolla tuetaan huomattavaa takuiden ja lainojen määrää. EU:n ohjelmien katalyyttinen vaikutus huomioon ottaen rahoituksella on moninkertaiset toimintapoliittiset vaikutukset, jotka kohdistuvat ensisijaisesti yksityisten ja julkisten investointien edistämiseen.

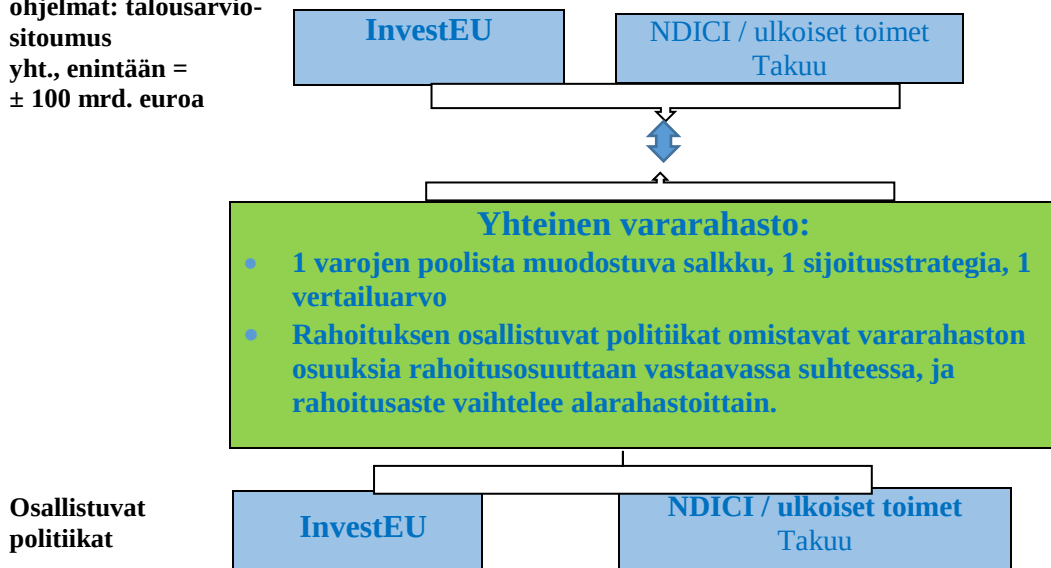
Laatikko: miten yhteinen vararahasto toimii?

- Yhteiseen vararahastoon kerätään ESIR-rahaston, InvestEU-ohjelman ja naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen varoja. Yhteinen vararahasto sijoittaa varat arvopapereihin (etupäässä joukkolainoihin), kunnes varat on myytävä, jotta voidaan kattaa toteutuskumppanin takausvaade silloin kun kumppanin rahoittamien investointihankkeiden salkkuun on kohdistunut maksulaiminlyönti. Varainhoitoasetuksen 219 artiklan 1 kohdassa todetaan, että takuut ovat ”peruuttamattomia, ehdottomia ja vaadittaessa maksettavia (on demand -takuu) takuun kattamien toimien osalta”.
- Koska on olemassa hyvin monenlaisia takuita eri toteutuskumppaneita varten ja takuilla tuetaan erityyppisiä investointeja useilla maantieteellisillä alueilla, vararahastosta joudutaan kattamaan suuruudeltaan ja muilta ominaisuuksiltaan hyvin erilaisia vaateita. Vakaan talousarviotakuujärjestelmän varmistamiseksi on olennaisen tärkeää, että käytettävissä on takuuohjelmia, joihin sovelletaan johdonmukaista riskinhallintaa ja raportointia ja näin varmistetaan, että tappiot eivät ylitä ennalta vahvistettuja riskinsietotasoja. Tarpeisiin on vastattava täysimääräisesti ja ripeästi hyödyntämällä yhteisen vararahaston hyvin hajautettua ja riittävän likvidiä omaisuuserien salkkua.
- Takuuohjelmien huolellisen suunnittelun ja valvonnan lisäksi yhteisen vararahaston varainhoidossa on tarkoitus ottaa huomioon riskin eri ulottuvuudet (aikahorisontti, riskitekijöiden korrelointi, likviditeetti jne.) sekä kaikkien takuulla katettujen rahoitus- ja investointioperaatioiden moninaiset ominaisuudet.
- Yhteiseen vararahastoon ei liity ristiinrahoittamista niiden toimintapolitiikkojen välillä, joiden varoja rahastoon siirretään. Sen sijaan yksittäiset rahoitukseen osallistuvat toimintapoliittiset välineet (kuten InvestEU tai EKKR+) omistavat yhteisen vararahaston varoista osuuden, joka vastaa niiden rahoitusosuutta. Näitä varoja käytetään ainoastaan kyseiseen toimintapoliittiseen välineeseen liittyvistä takuista aiheutuvien vastuiden kattamiseen, ei muista toimintapolitiikoista aiheutuviin vastuisiin. Näin ollen yhteinen vararahasto tarjoaa konsolidoidun varainhoidon edut, mutta ei kuitenkaan johda siihen, että yhdestä toimintapoliittisesta välineistä katettaisiin toisen välineen aiheuttamia tappioita.

Alla olevassa yhteistä vararahastoa koskevassa kaaviossa esitetään, miten rahaston rahoitukseen osallistuvien välineiden määrärahoja käytetään toteutuskumppaneille InvestEU-ohjelmasta ja naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineestä (NDICI) myönnettyjä takuita tukevana pääomapohjana.

Yhteinen vararahasto: pääomapohja talousarviotakuita varten

Takuu-
ohjelmat: talousarvio-
sitoumus
yht., enintään =
± 100 mrd. euroa



2.2. Mitä etuja yhteisellä vararahastolla on?

Erityyppisiä talousarviovälineitä varten rahastoitavien varojen yhdistäminen yhteiseen vararahastoon tuo tehokkuushyötyjä ja mahdollistaa varojen dynamisemman hoidon kolmella tavalla:

Ensiksi rahoitusvarojen hoitoon liittyy mittakaavavaikutuksia, joiden mukaan tehokkuushyödyt kasvavat huomattavasti, kun hoidettavien varojen määrä kasvaa. Tämä johtuu siitä, että pätevää varainhoitoa varten tarvittavien organisaatiovalmiuksien kehittämisestä aiheutuu suuret kiinteät kustannukset. Näitä valmiuksia ovat muun muassa luotettavat salkunhoitojärjestelmät, tietojen syöttö- ja käsittelykapasiteetti, pätevä henkilöstö, joka hoitaa kaikki toiminnot siten, että tehtävät on eriytetty vaaditulla tavalla, hyvät hallintojärjestelmät sekä järjestelyt toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi. Sen jälkeen kun infrastruktuuri on toimintavalmis, hoidettavien varojen määrän kasvattaminen aiheuttaa vain vähäisiä marginaalikustannuksia. Näin ollen kustannukset jäävät pienemmiksi suhteessa hoidettavina olevien varojen määrään. Varainhoidon keskittäminen yhteiseen vararahastoon pienentää merkittävästi EU:n talousarviosta katettavia täytäntöönpanokustannuksia ja tehostaa siten rajallisten julkisten resurssien käyttöä.

Toiseksi yhteiseen vararahastoon kootaan varoja useita ominaisuuksiltaan ja riski- ja aikaprofiileiltaan erilaisia talousarviotakuita, rahoitusaputoimia ja rahoitusvälineitä varten. Riski- ja aikaprofiilien erot tarkoittavat sitä, että yhdistetyssä salkussa takuuvaatimusten kattamiseksi tiettyinä vuonna tarvittavien resurssien määrä voi olla pienempi kuin siinä tapauksessa, että kukin yksittäinen väline kattaisi takuuvaatimuksensa erikseen. Tämä etu näkyy varainhoitoasetuksen 213 artiklassa määritellyssä yhteisen vararahaston tosiasiallisessa rahoitusasteessa.

Kolmanneksi yhteinen vararahasto otetaan osaksi kehystä, jossa rahaston varojen hallinnointi liitetään tiiviimmin EU:n talousarviolle aiheutuvien ehdollisten vastuiden profiiliin ja kehitykseen. Koska talousarviotakuiden käyttö kasvaa jatkuvasti ja niistä saadaan yhä enemmän kokemuksia, yhteistä vararahastoa on tarkoitus hallinnoida dynaamisesti, eli salkkua mukautetaan muuttuvaa velkaprofiilia vastaavasti. Näin varat

voidaan paremmin mukauttaa vastaamaan vastuiden muuttuvaa luonnetta, ja yhteinen vararahasto voi toimia tehokkaammin likviditeettipuskurina.

3. ARVIOINTIMENETELMÄ, ARVIOINTIPERUSTEET JA ARVIOIDUT VAIHTOEHDOT

3.1. Riippumattoman arvioinnin järjestäminen ja arviointiperusteet

Koska yhteisellä vararahastolla on suuri merkitys EU:n julkisen rahoituksen järjestelmässä, varainhoitoasetuksen 212 artiklassa säädetään riippumattomasta arvioinnista, jonka pohjalta komissio tekee päätöksen vararahaston varainhoitajan henkilöllisyydestä. Varainhoitoasetuksen 212 artiklassa määritellään mahdolliset vaihtoehdot:

1. Yhteisen vararahaston varainhoito annetaan yksinomaan komission tehtäväksi.
2. Yhteisen vararahaston varainhoito annetaan yksinomaan EIP:n tehtäväksi.
3. Yhteisen vararahaston varainhoito jaetaan komission ja EIP:n kesken.

Varainhoitoasetuksen 212 artiklassa vahvistetaan perusteet kahden mahdollisen varainhoitajan valmiuksien arvioimiseksi. Perusteita ovat muun muassa institutionaalinen rakenne ja hallinto, vastuuvollisuus ja avoimuus, riskinhallinta, tekninen infrastruktuuri, raportointi, organisaation asiantuntemus, skaalattavuus, suorituskyky ja tarjottujen palvelujen kustannukset.

Riippumaton vertaileva arviointi⁹ julkaistaan tämän tiedonannon yhteydessä. Sen havainnot perustuvat laajaan asiakirjakatsaukseen sekä perusteellisiin haastatteluihin ja tapaamisiin EIP:n ja komission henkilöstön kanssa. Havainnoista keskusteltiin työpajassa, johon osallistui komission ja EIP:n edustajia.

Arviointi on saatavilla kokonaisuudessaan verkossa. Seuraavassa esitetään keskeiset päätelmät analyysin kunkin ulottuvuuden osalta:

Peruste	Keskeiset havainnot:
Institutionaalinen rakenne ja hallinto	Sekä EIP:llä että komissiolla on käytössä asianmukaiset hallinto- ja organisaatorakenteet varainhoitotoimia varten, ja ne noudattavat hyvän hallintotavan periaatteita, joihin kuuluvat päätöksentekovallan selkeä delegointi, tehtävien asianmukainen eriyttäminen, selkeästi määritellyt toimijoiden roolit sekä asianmukaisesti määritellyt ja dokumentoidut menettelyt ja prosessit. Kummallakin on asianmukaiset menettelyt ja käytäntesäännöt mahdollisten eturistiriitojen hallitsemiseksi. Kumpikin noudattaa hyvän varainhoidon periaatteita ja osoittaa sitoutuneensa noudattamaan alan parhaita käytänteitä.
Vastuuvollisuus ja avoimuus	Kummassakin organisaatiossa on selkeä vastuunjako. Kummankin yleiset riskinhallinta- ja valvontarakenteet kattavat riittävällä tavalla niiden tehtävät, jotka liittyvät EU:n varojen hoitoon. EIP voisi lisätä avoimuutta varainhoitotoimiensa kustannusten osalta.

⁹ Arvioinnin suorittivat ICF ja Keypoint Financial.

Riskinhallinta ja tekninen infrastruktuuri	Sekä komissiolla että EIP:llä on asianmukaisesti dokumentoidut riskinhallintamenettelyt, jotka täyttävät vaatimukset, joita niiden tasoisten varainhoitajien voidaan edellyttää noudattavan. Kummallakin on käytettävissä tehtävien hoitamista varten tarvittava tietoteknisten palvelujen kapasiteetti. Kummallakin on järjestelmät, joilla varmistetaan kyberturvallisuus ja toiminnan jatkuvuus.
Raportointi	Kumpikin antaa selkeitä, jäsenneltyjä ja havainnollisia raportteja. Ulkoistettuja salkkuja koskevat tiedot annetaan pääsääntöisesti neljännesvuosittain, kun on kyse riski- ja tulostiedoista, ja niitä täydennetään kuukausittain annettavilla salkunhoitoraporteilla. Tämä vastaa toimielinten välisissä sopimuksissa vahvistettuja raportointivaatimuksia, mutta muut vastaavat organisaatiot raportoivat yleensä tiheämmin (kuukausittain).
Asiantuntemus	Kummallakin organisaatiolla on erittäin päteviä ja kokeneita varainhoitajia, joilla on asiaankuuluvaa ammattikokemusta ja akateeminen/tekninen pätevyys.
Skaalattavuus	Infrastruktuurin kannalta kumpikin organisaatio kykenee selviytymään yhteisen vararahaston perustamisesta seurauksena olevasta hoidettavien varojen odotettavasta kasvusta.
Aiempi suorituskyyky¹⁰	Arvioinnissa vertailtiin komission kahden salkun tuloksia EIP:n kahteen vastaavaan salkkuun (sama aikaväli ja vastaavat varainhoidon suuntaviivat ja vastaava sijoituskohteiden valikoima). Komission kahden salkun¹¹ tuotto oli suurempi (kesäkuuhun 2019 mennessä kertynyt 10 vuoden voitto 23,4 % ja 24,2 %) kuin EIP:n salkkujen tuotto (20,61 % ja 12,4 %).
Aiemmat kustannukset	Komission varainhoitotehtävien hoidosta aiheutuvien kustannusten todettiin olevat pienemmät kuin EIP:n perimien palkkioiden (komissio: 0,03 % / mrd. euroa; EIP: 0,05 % / mrd. euroa)¹².

Komissio on saanut vertailukelpoisia tuottoja pienemmillä kustannuksilla. Sekä komission että EIP:n varainhoidon hallintoprosessi ja tekninen infrastruktuuri ovat tarkoituksenmukaisia. Komissio vaikuttaa vastuullisemmalta ja avoimemmalta suhteessa parlamenttiin, neuvostoon ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimeen. EIP:llä on sen repo-operaatioiden asiantuntemuksesta ja sisäisestä luottoluokitusmallista johtuvia etuja, joilla on merkitystä eräiden rahoitusoperaatioiden kannalta.

3.2. Komission arvio vaihtoehtoista

Komission mukaan kustannuksia, tehokkuutta ja avoimuutta koskevat arviointihavainnot osoittavat, että yhteisen vararahaston varainhoidon antaminen suoraan komission tehtäväksi on paras vaihtoehto.

a) Jaettu vastuu yhteisen vararahaston varainhoidosta (vaihtoehto 3)

¹⁰ Aiempien tulosten pohjalta ei voida luotettavasti ennustaa tulevaa suorituskyykyä.

¹¹ (Selvitystilassa olevan) Euroopan hiili- ja teräsyhteisön varat ja yhteisen sairausvakuutusjärjestelmän puolesta hallinnoitu salkku (RCAM). EIP:n salkut olivat GF-EIB (ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahasto) ja RSFF-EIB (riskinjakorahoitusväline).

¹² EIP ei ilmoittanut tutkimusryhmälle tietoja kustannuksista. Sen takia EIP:n perimiä palkkioita verrattiin komission kustannuksiin.

Riippumattoman arvioijan mukaan komission ja EIP:n jaettu vastuu yhteisen vararahaston salkusta voi tuoda dynaamisia etuja. Näihin sisältyvät muun muassa mahdolliset riskinhajautushyödyt (riskikeskittymien välttäminen) sekä toimielinten välisen kilpailun ylläpitäminen toimimattomuuden ehkäisemiseksi.

Komissio katsoo, että nämä hyödyt ovat aineettomia ja spekulatiivisia. Melko todennäköisesti ne mitätöityisivät sellaisten teknisten ja operatiivisten ongelmien takia, jotka hankaloittaisivat komission tehtävää valvoa yhteistä vararahastoa. Jos komissio ja EIP hallinnoisivat osaa varoista erikseen, tarvittaisiin monimutkaisia menettelyjä kirjanpito- ja tulosraportoinnin yhteensovittamiseksi. Lisäksi hallinnoinnin hajauttaminen edellyttäisi yhdenmukaista riskinhallintakehystä, jonka avulla voitaisiin laskea ja laatia konsolidoidut riski- ja tuloksellisuusmittarit yhtä yhdistettyä salkkua varten. Lopputuloksena olisivat monimutkaiset ja aikaa vievät salkunhoitoprosessit, joissa esiintyisi helposti operatiivisia ongelmia, eivätkä tiedot olisi sen takia välttämättä saatavilla ajoissa.

Komissio katsoo, että tämä vaihtoehto ei tarjoa asianmukaista perustaa näin merkittävän salkun hoidon järjestämiseksi. Komission ja EIP:n väliseen kilpailuun ei pitäisi pyrkiä jakamalla yhteisen vararahaston hallinnointivaltuuksia niiden kesken vaan kohdentamalla sijoitusvaltuudet järkevällä tavalla, joka vastaa komission ja EIP:n vahvuuksia ja etuja.

b) Valinta komission ja EIP:n välillä

Komissio katsoo, että valinnassa on kyse varainhoidon antamisesta yksinomaan joko komission tai EIP:n tehtäväksi. Kumpikin on tunnetusti kokenut varainhoitaja ja saanut aikaan hyviä tuloksia hoitaessaan varoja EU:n puolesta. Kummallakin on hyvät valmiudet, ja kumpikin on ottanut käyttöön asianmukaiset hallinnointiprosessit.

Arvioinnissa todetaan, että kumpikin organisaatio kykenee hoitamaan yhteisen vararahaston varoja. Molempien organisaatioiden tulokset ovat hyviä, kun on kyse varainhoidon hallintorakenteesta ja vastuuvollisuuskehyksestä, tietotekniikkainfrastruktuurista, asiantuntemuksesta, yleisestä suorituskyvystä suhteessa tavoitteisiin, riskinhallinnasta tai raportointivalmiuksista. Kumpikin on lisäksi osoittanut kykenevänsä laajentamaan toimintaansa selviytyäkseen hoidettavina olevien varojen määrän merkittävästä kasvusta, joka seuraisi yhteisen vararahaston varainhoidosta.

Tärkeimmät riippumattomasta arvioinnista ilmenevät eroavaisuudet ovat seuraavat:

1. Kustannukset: Riippumaton arviointi osoittaa, että komissio voi hoitaa tämän tehtävän pienemmin kustannuksin. Yhteisen vararahaston varainhoidon antaminen komission tehtäväksi aiheuttaa arviolta vähemmän kustannuksia kuin varojen antaminen EIP:n hoidettaviksi. Vaihtoehdon 1 (yhteisen vararahaston varoja hallinnoidaan komission sisällä) arvioidut kustannukset ([4,8] miljoonaa euroa vuodessa) ovat sekä absoluuttisesti että suhteellisesti huomattavasti pienemmät kuin vaihtoehdon 2 (yhteisen vararahaston varoja hallinnoi EIP) arvioidut kustannukset ([9,9] miljoonaa euroa vuodessa).
2. Suorituskyky: Vertailukelpoisten salkkujen osalta pidemmällä aikavälillä saavutettujen tulosten perusteella komission aikaansaamat tuotot ovat suuremmat kuin EIP:n aikaansaamat tuotot.

4. YHTEISEN VARARAHASTON VARAINHOITOA KOSKEVAT STRATEGISET NÄKÖKOHDAT

Arviointi ei voi perustua pelkästään staattiseen, taaksepäin suuntautuvaan lähestymistapaan. Siinä on lisäksi otettava huomioon ehdollisten velkojen ja niihin liittyvien varojen tulevan hoidon kannalta rationaalisin ratkaisu EU:n talousarvion suojaamiseksi. On ensisijaisen tärkeää suojata EU:n talousarviota siltä riskiltä, että takuuohjelmien puitteissa aiheutuneet tappiot ylittävät yhteisessä vararahastossa takuuvaateiden kattamiseksi käytettävissä olevat varat. Yhteisen vararahaston varainhoitajaa koskevassa päätöksessä olisi otettava huomioon se, kummalla organisaatiolla on vahvimmat kannustimet ja kustannustehokkaimmat keinot varmistaa tämän tärkeän tavoitteen toteutuminen.

4.1. Velkoihin perustuva varainhoito

Talousarviotakuiden ja rahoitusavun lisääntyvä käyttö aiheuttaa EU:n talousarvioon suurempia ehdollisia velkoja. Sen takia komissio vahvistaa valmiuksiaan ohjata, valvoa ja toteuttaa talousarviotakuita, jotta vältetään mahdolliset odottamattomat vaikutukset EU:n talousarvioon. Erityisesti komissio tehostaa koko organisaationsa tasolla niitä valmiuksia, joita se tarvitsee voidakseen varmistaa ehdollisten velkojen kattavan arvioinnin, hallinnoinnin ja määrän määrittämisen sekä näiden velkojen taustalla vaikuttavien riskimallien sisällyttämisen asianomaisten varojen hoidossa noudatettavaan sijoitusstrategiaan. Käytännössä komissio aikoo hyödyntää kokemuksia, joita se saa tiiviimmästä osallistumisestaan takuuohjelmien suunnitteluun, päättääkseen yhteisen vararahaston tarvitsemien varojen määrän ja määritelläkseen vararahaston sijoitusstrategian ja varojen allokoinnin.

Keskitetty varainhoito tuo merkittäviä tehokkuushyötyjä. Lisäksi sen edellytyksenä on, että komissio suunnittelee ja toteuttaa asianmukaisesti yhden ainoan sijoitusstrategian, jossa otetaan huomioon eri takuuohjelmien taustalla olevat tarpeet (ja rajoitukset). Näin voidaan todennäköisesti ainakin suojata pääoma ja mahdollisesti saada aikaan lisätuottoja markkinaolosuhteiden salliessa.

Komissio on viime kädessä vastuussa sen varmistamisesta, että yhteisen vararahaston varainhoito on mukautettu asianmukaisesti vastaamaan tarvetta kattaa rahoitusvälineistä, talousarviotakuista ja rahoitusavusta mahdollisesti aiheutuvat rahoitusvastuut. Toteuttaakseen tämän asianmukaisesti komission on määriteltävä ja toteutettava sijoitusstrategia tavalla, joka vastaa takuuohjelmista aiheutuvien vastuiden muuttuvaa profiilia. Tämän tehtävän antaminen komissiolle on järkevää seuraavista neljästä syystä:

1. Yhteinen vararahasto on systemaattisesti tärkeä EU:n talousarvion kannalta, minkä vuoksi komissiolla on erityisvastuu sen asianmukaisesta hoidosta ja tilintekovelvollisuus toimistaan Euroopan parlamentille, neuvostolle ja tilintarkastustuomioistuimelle. Tämä näkyy siinä, että varainhoitoasetuksen 213 artiklan 5 kohdan mukaan komission on itse määriteltävä yhteisen vararahaston varainhoitoa koskeva sijoitusstrategia ja valvottava sitä. Varainhoitoasetus ei tarjoa tältä osin lainkaan liikkumavaraa. Sen takia on järkevää säilyttää myös sijoitusstrategian toteuttaminen suoraan komission valvonnassa. Tämän tehtävän osoittaminen EIP:lle aiheuttaisi pelkästään liiketoiminta- ja koordinoitukustannuksia, mutta ei tarjoaisi lainkaan aineellisia hyötyjä.

2. Koska InvestEU-ohjelmaan ja naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineeseen osallistuu hyvin monenlaisia toteutuskumppaneita, ainoastaan komissio kykenee nivomaan yhteen eri toteutuskumppaneiden ja ohjelmien tarpeet ja kokemukset yhdeksi velkoihin perustuvaksi varainhoitostrategiaksi.
3. Koska komissio neuvottelee takuusopimukset toteutuskumppaneiden kanssa, se saa suoraan kokemusta takuulla katettujen salkkujen luottoriskien taustalla olevista riskitekijöistä. Esimerkiksi EU:n ulkopuolella olevista tuensaajista aiheutuviin riskeihin vaikuttava makrotaloudellinen kehitys on erilainen kuin jos tuensaaja on EU:ssa. Sama koskee erilaisia toimialakohtaisia riskejä. Komissiolla on hyvät mahdollisuudet ottaa nämä riskitekijät huomioon kaikkien yhteisen vararahaston kattamien ehdollisten velkojen osalta sijoitusstrategiassa, joka sisältää keskeiset riskiulottuvuudet.¹³
4. Yhteisen vararahaston sijoitusstrategiaan on sisällytettävä operatiivista tietoa ohjelmien toteutuksesta. Komissio pystyy ottamaan ohjelmien toteutuksesta saadun palautteen huomioon strategiassa sekä mukauttamaan strategiaa ohjelmien käytännön toteutukseen liittyvien seikkojen ja rajoitteiden mukaisesti. Tämä on olennaisen tärkeää sen varmistamiseksi, että komission suunnittelemassa yhteisen vararahaston sijoitusstrategiassa otetaan asianmukaisesti huomioon kaikkien takuiden osalta niiden todellinen riskiprofiili.

4.2. Vastuuvollisuus/avoimuus

Ehdollisten velkojen hallinnoinnin ja yhteisen vararahaston rahoituksen välinen tiivis yhteys näkyy myös varainhoitoasetuksen 214 ja 250 artiklaan perustuvassa komission velvoitteessa raportoida Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

Yhteisen vararahaston varainhoitajana komissio raportoi ja on vastuussa Euroopan parlamentille, neuvostolle ja tilintarkastustuomioistuimelle vararahaston varojen hoidosta. Komission suora hallinnointi parantaa sen valmiuksia olla kokonaisvastuussa ja raportoida viipymättä varainhoidon kustannuksista ja tuloksista kaikille sidosryhminä oleville toimielimille.

5. PÄÄTELMÄT

Riippumattomassa arvioinnissa todetaan, että komissio ja EIP ovat molemmat kokeneita varainhoitajia, jotka ovat saaneet aikaan hyviä tuloksia hoitaessaan varoja EU:n puolesta. Kummallakin on hyvät valmiudet, ja kumpikin on ottanut käyttöön asianmukaiset hallinnointiprosessit. Kummallakin on järjestelmät ja taitotietoa, joiden ansiosta ne pystyvät ottamaan vastuulleen yhteisen vararahaston varainhoidon. Komission ja EIP:n saavutuksia koskevassa analyysissä todetaan, että komissio on saanut vertailukelpoisille salkuille suurempia tuottoja pienemmin kustannuksin EU:n talousarviolle. Edellä 4 kohdassa selitetään, miksi komissiolla on oltava vahva ja keskeinen rooli ehdollisten velkojen ja niihin liittyvän varainhoidon järjestelmässä. Komission on otettava aktiivisesti täysi vastuu asianmukaisten talousarviotakuiden suunnittelusta ja takuita tukevien varojen hoidosta. Näin parannetaan komission valmiuksia vastata parlamentille ja neuvostolle toimista, joita se toteuttaa tässä roolissa.

¹³ Erityisesti komissio voi hyödyntää näistä riskitekijöistä saatuja kokemuksia kaikkien yhteisen vararahaston kattamien ehdollisten velkojen osalta muodostaakseen hyvin hajautetun salkun (esim. omaisuusluokkien osalta), jossa korrelaatio ehdollisten velkojen taustalla olevien riskitekijöiden kanssa on suhteellisen pieni.

Päätöstä olisi lisäksi tarkasteltava osana laajempaa tehtävänjakoa EU:n julkisia varoja hoitavien toimijoiden kesken. Tältä osin EIP-ryhmällä on erityinen rooli InvestEU-ohjelmasta myönnettävien talousarviotakuiden täytäntöönpanossa sekä ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuista vastaavana ensisijaisena kumppanina.

Sen takia paras toimintavaihtoehto on komission mukaan se, että komissio säilyttää itse suoran vastuun yhteisen vararahaston sijoituspolitiikan määrittelystä ja varainhoidosta. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 317 artiklassa komissiolle annetaan tehtäväksi toteuttaa Euroopan unionin talousarviota, ja tähän tehtävään sisältyy myös kassanhallinta ja varainhoito. Sen takia ei ole tarpeen antaa säädöstä, jolla yhteisen vararahaston varainhoito annettaisiin komission tehtäväksi.

6. SEURAAVAT VAIHEET

Yhteisestä vararahastosta on voitava käynnistää sijoitukset heti, kun kaikista uuteen monivuotiseen rahoituskehykseen sisältyvistä, rahaston rahoitukseen osallistuvista politiikoista osoitettavat varat on koottu yhteen. Komissio on sen takia käynnistänyt suunnittelu- ja valmistelutoimet, jotta yhteisen vararahaston varainhoidossa tarvittavat lainsäädäntö- ja toimintajärjestelyt olisivat ajoissa valmiit.

Komissio antaa tämän tiedonannon ohella varainhoitoa koskevat ohjeet, joissa asetetaan yhteiselle vararahastolle varovainen ja vakauteen tähtäävä sijoitustavoite ja vahvistetaan vankat päätöksentekoa ja raportointia koskevat säännökset vararahaston toimien hallintaa varten. Niiden mukaisesti laaditaan varojen strategiseen allokaatioon perustuva sijoitusstrategia salkun tavoitekoostumusta koskevien ohjeiden antamiseksi. Lisäksi vahvistetaan vertailuarvo salkun arvonnekehityksen vertailemista varten. Kaikkien näiden osatekijöiden on tarkoitus olla valmiina vuoden 2020 jälkipuoliskolla.

Myöhemmin tänä vuonna komissio antaa delegoidun säädöksen, jossa vahvistetaan yhteisen vararahaston tosiasiallinen rahoitusaste (varainhoitoasetuksen 213 artiklan 2 kohdan mukaisesti).

Näiden toimenpiteiden rinnalla komissio kehittää johdonmukaisia riskinhallinnan lähestymistapoja ja raportointijärjestelmiä InvestEU- ja EKKR+ -takuuohjelmia varten varmistaakseen, että velkoja ja yhteisen vararahaston varoja hallinnoidaan rinnakkain. Osana tätä riskinhallintamenetelmiä ja -prosesseja koskevaa rinnakkaista työtä laaditaan sisään- ja ulosvirtauksia koskevia arvioita, joita tarvitaan yhteistä vararahastoa varten tarkoitettun hyvin kalibroidun sijoitusstrategian ja asianmukaisen vertailuarvon laatimiseksi ja mukauttamiseksi.

Koska yhteinen vararahasto on suurin EU:n varoja sisältävä salkku ja velkajärjestelmän perusta, komissio raportoi tämän kehyksen luomisessa saavutetusta edistyksestä vuoden 2020 loppuun mennessä. Vuoden 2021 puolivälistä alkaen komissio laatii varainhoitoasetuksen 250 artiklan mukaisesti vuosittain kertomuksen, jossa arvioidaan rahoitusvälineistä, talousarviotakuista ja rahoitusavusta seurauksena olevien velkojen järjestelmän kestävyyttä.