



Bruksela, dnia 25.3.2020 r.
COM(2020) 130 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie tożsamości podmiotu zarządzającego aktywami wspólnego funduszu rezerw
zgodnie z art. 212 rozporządzenia finansowego (UE) 2018/1046**

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
w sprawie tożsamości podmiotu zarządzającego aktywami wspólnego funduszu
rezerw zgodnie z art. 212 rozporządzenia finansowego (UE) 2018/1046**

Streszczenie:

Zgodnie z wynikami niezależnej oceny w komunikacie informuje się Parlament i Radę, że Komisja będzie sama zarządzać aktywami wspólnego funduszu rezerw (CPF), zamiast przedstawić wniosek ustawodawczy, który umożliwiłby lub zaleciłby Komisji powierzenie tej roli Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu (EBI). CPF otrzyma środki z budżetu UE w okresie obowiązywania kolejnych wieloletnich ram finansowych (2021–2027). Aktywa te będą stanowiły rezerwy, które zapewnią funkcjonowanie instrumentów finansowych, pomocy finansowej i gwarancji budżetowych w celu wspierania inwestycji w UE¹ oraz w krajach rozwijających się i krajach objętych europejską polityką sąsiedztwa², realizowanych przez publiczne instytucje finansowe, takie jak EBI i inni partnerzy wykonawczy. Operacje te będą wspierać inwestycje przyczyniające się do realizacji celów politycznych UE, takich jak budowa zrównoważonej gospodarki.

Zarządzając bezpośrednio aktywami CPF, Komisja będzie w stanie zapewnić, by CPF odpowiadał potrzebom budżetowym wynikającym z operacji oraz by Parlament i Rada regularnie otrzymywały sprawozdania na temat tych kwestii. Aktywa CPF będą stanowić podstawę systemu gwarancji budżetowych i gwarantowanych pożyczek, których UE będzie udzielać po wejściu w życie kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF). Przyczyną, dla której Komisja postanowiła zarządzać aktywami CPF, jest „systemowe” znaczenie funduszu dla budżetu UE, i jej własna odpowiedzialność instytucjonalna. Niezależna ocena wykazała, że zarówno Komisja, jak i EBI posiadają odpowiednie systemy, zasady zarządzania i wiedzę fachową, aby zarządzać CPF, Komisja osiągała natomiast w przeszłości lepsze wyniki po niższych kosztach dla budżetu UE. Komunikat ten będzie zawierał również informacje dla Parlamentu i Rady na temat kroków, jakie podejmie Komisja, aby zapewnić, by na koniec 2020 r. CPF był gotowy rozpocząć inwestycje od stycznia 2021 r., kiedy dostępne będą środki budżetowe.

¹ Wsparcie na inwestycje w obrębie UE zapewnia Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) uruchomiony w 2014 r. i rozszerzony w 2016 r. EFIS, wraz z 13 innymi obecnie dostępnymi instrumentami finansowymi UE, zostanie włączony do szerszego i bardziej kompleksowego Programu InvestEU na lata 2021–2027.

² Gwarancje budżetowe na wsparcie na inwestycje w krajach rozwijających się i krajach objętych europejską polityką sąsiedztwa są organizowane w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR: 2017) i jego następcy (EFZR+) w kolejnych wieloletnich ramach finansowych.

1. WPROWADZENIE:

Budżet UE przechodzi głębokie przemiany. Musi on być w stanie reagować na nowe naglące wyzwania środowiskowe, strategiczne i społeczno-gospodarcze w czasach, gdy ograniczenia budżetowe są silniej odczuwalne. Wymaga to nowych sposobów na to, by zasoby dostępne w ramach budżetu UE były wydajniej z korzyścią obywateli UE.

Gwarancje budżetowe okazały się dobrym sposobem na zwiększenie wpływu prowadzonej polityki przy ograniczonych finansach publicznych. Dzięki szerokiemu zastosowaniu gwarancji budżetowych każde euro zaangażowane w ramach budżetu UE w planie inwestycyjnym dla Europy mogło wesprzeć prywatne inwestycje w projekty przynoszące korzyści środowiskowe, społeczne lub gospodarcze, o wartości 15,7 EUR³.

W związku z powodzeniem tego środka Komisja zaproponowała rozszerzenie zakresu stosowania gwarancji budżetowych tak, aby stały się one jedną z głównych form publicznego wsparcia finansowego na rzecz inwestycji finansowanych z budżetu UE. W ramach Programu InvestEU⁴ proponuje się, aby w budżecie UE przewidziano kilka miliardów w funduszach, które stanowiłyby mechanizm ochronny na gwarancję dla Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i innych partnerów wykonawczych. Oczekuje się, że EBI i partnerzy wykonawczy będą – na wzór EFIS – wspierać inwestycje publiczne i prywatne o porównywalnym efekcie mnożnikowym. Korzystanie z gwarancji zostanie również rozszerzone na sferę zewnętrzną, w przypadku której proponuje się, by gwarancja na działania zewnętrzne, która ma zostać ustanowiona na mocy rozporządzenia w sprawie Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR)⁵, zapewniała kombinację gwarancji i gwarantowanych pożyczek na inwestycje oraz pomoc makrofinansową w krajach ubiegających się o członkostwo, państwach sąsiadujących i w innych państwach.

Zmiany te stanowią jakościową zmianę w sposobie funkcjonowania budżetu UE. Wymagają one, by budżet – oraz tworzenie rezerw na gwarancje wspierane z budżetu – były na tyle odporne, aby pokryć straty, które potencjalnie mogą powstać w wyniku niewykonania zobowiązań inwestycyjnych. Wymaga to rygoru w podejściu do opracowywania i wdrażania programów gwarancji, tak by straty nie przewyższały dostępnych rezerw.

Drugim – i kluczowym – zabezpieczeniem jest należyte zarządzanie rezerwami przeznaczonymi w budżecie UE na honorowanie wszelkich wezwań do uruchomienia gwarancji budżetowej ze strony partnerów wykonawczych. Rezerwy na pokrycie zobowiązań wynikających z gwarancji budżetowych, pomocy finansowej i instrumentów finansowych będą ujęte we wspólnym funduszu rezerw (CPF). CPF stanowi bufor płynnościowy, który chroni pozostałą część budżetu UE przed stratami, które występują w związku z realizacją programów wspieranych poprzez gwarancje budżetowe.

³ Na koniec 2019 r.

⁴ Częściowe porozumienie współprawodawców w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program InvestEU (COM(2018) 439 final z dnia 6 czerwca 2018 r.).

⁵ Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR) (COM(2018) 460 final). Instrumentem gwarancyjnym proponowanego nowego instrumentu ma być gwarancja na działania zewnętrzne.

W kontekście realistycznie przewidywalnych scenariuszy będzie on wystarczająco duży, by sprostać wszystkim wezwaniom o uruchomienie gwarancji.

W przypadku CPF nie chodzi zatem o kolejny portfel aktywów należących do budżetu UE. Aktywa CPF będą stanowić podstawę systemu gwarancji budżetowych i gwarantowanych pożyczek, które w ramach kolejnych WRF będą udzielane z budżetu UE. Istotne jest, aby aktywa CPF były zsynchronizowane ze zobowiązaniami wynikającymi z gwarancji budżetowych i gwarantowanych pożyczek. Komisja jest najlepiej przygotowana do pełnienia tej roli, ponieważ jest jedyną instytucją posiadającą pełny obraz zobowiązań, które trzeba uwzględnić w zarządzaniu aktywami. Przyczyną, dla której Komisja postanowiła zarządzać aktywami CPF, jest „systemowe” znaczenie funduszu dla budżetu UE, i jej własna odpowiedzialność instytucjonalna.

W art. 212 rozporządzenia (UE, Euratom) 2018/1046 („rozporządzenie finansowe”)⁶ ustanawiającym CPF przewidziano ocenę mającą na celu ustalenie, czy zarządzaniem aktywami CPF powinna zajmować się Komisja, EBI, czy obie te instytucje łącznie. Celem niniejszego komunikatu jest przedstawienie wniosków oceny, wyjaśnienie, dlaczego CPF powinna zarządzać Komisja, oraz określenie kolejnych kroków w celu przygotowania do uruchomienia CPF do stycznia 2021 r.

2. WSPÓLNY FUNDUSZ REZERW (CPF) JAKO PODSTAWA NOWEGO PODEJŚCIA UE DO FINANSÓW PUBLICZNYCH:

2.1. co to jest wspólny fundusz finansowania?

CPF będzie łączyć w sobie rezerwy w celu pokrycia zobowiązań finansowych wynikających z różnych gwarancji budżetowych, pomocy finansowej i instrumentów finansowych. Będzie on w szczególności zawierał rezerwy na następujące programy: EFIS⁷, InvestEU oraz gwarancję na działania zewnętrzne (w tym ex EFZR⁸ i upoważnienie EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich). CPF mógłby oprócz tego obejmować dodatkowe rezerwy dotyczące odpowiednich nowych gwarancji budżetowych lub programów pomocy finansowej i instrumentów finansowych. Do CPF można by też przenieść dodatkowe zasoby z rezerw dotyczących istniejących instrumentów finansowych lub z innych instrumentów polityki Komisji, w których powstał duży portfel pozostających aktywów o tym samym spektrum inwestycji, co CPF. Zgodnie z art. 9 ust. 1 częściowego porozumienia współprawodawców w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (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 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. L 193 z 30.7.2018, s. 1). W tytule X określono przepisy dotyczące instrumentów finansowych, gwarancji budżetowych i pomocy finansowej.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (Dz.U. L 169 z 1.7.2015, s. 1).

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1601 z dnia 26 września 2017 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR), gwarancji EFZR i funduszu gwarancyjnego EFZR (Dz.U. L 249 z 27.9.2017, s. 1).

Program InvestEU państwa członkowskie mogą przenieść na CPF obowiązki związane z zarządzaniem częścią swoich zasobów funduszy strukturalnych, które stanowią rezerwę modułu państw członkowskich.

(Przyjęte lub zaproponowane) akty ustawodawcze ustanawiające EFIS, InvestEU i ISWMR przewidują zobowiązanie w wysokości kilku miliardów euro z budżetu UE stanowiących rezerwę na pokrycie znacznej kwoty gwarancji i pożyczek. Biorąc pod uwagę efekt katalityczny programów UE, przekłada się ono na spotęgowane skutki prowadzonej polityki, ukierunkowane przede wszystkim na wspieranie inwestycji prywatnych i publicznych.

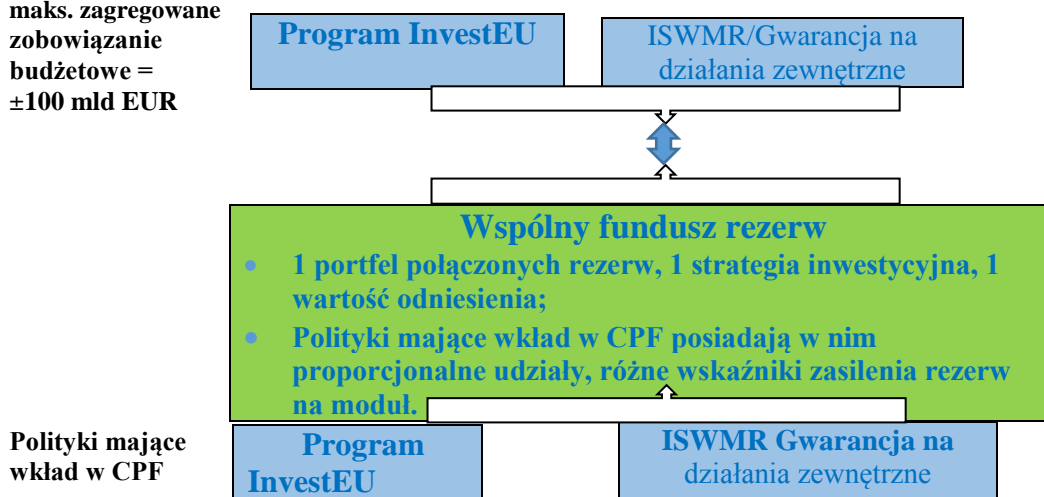
Ramka: jak działa wspólny fundusz rezerw?

- CPF łączy aktywa należące do programów EFIS, InvestEU i ISWMR. Za pośrednictwem CPF aktywa te będą inwestowane w instrumenty finansowe (głównie obligacje) do czasu, gdy dany składnik aktywów musi zostać sprzedany po to, by pokryć wezwanie do zapłaty z tytułu gwarancji ze strony partnera wykonawczego, który odnotował zwłokę w płatności w swoim portfelu projektów inwestycyjnych finansowanych z tych aktywów. Art. 219 ust. 1 rozporządzenia finansowego stanowi, że „[g]warancje [...] muszą być nieodwołalne, bezwarunkowe i na żądanie w przypadku wszystkich rodzajów operacji, które obejmują”.
- Duża liczba różnych gwarancji, z których korzystają różni partnerzy wykonawczy i które wspierają różne rodzaje inwestycji w różnych obszarach geograficznych, wiąże się ze złożoną i nierównomierną ścieżką uruchamiania aktywów CPF. Aby zapewnić solidność systemu gwarancji budżetowych konieczne jest, by programy gwarancyjne były objęte spójnym zarządzaniem ryzykiem i sprawozdawczością, co zapewni utrzymanie strat w granicach określonych progów istotności. Potrzeby mają być w pełni i szybko zaspokajane z odpowiednio zdywersyfikowanego portfela aktywów CPF o wystarczającej płynności.
- Oprócz starannego opracowania programów gwarancji i nadzoru nad nimi, zarządzanie aktywami CPF zostanie zorganizowane w sposób odzwierciedlający różne aspekty ryzyka (horyzont czasowy, korelacja czynników ryzyka, płynność itp.) i z uwzględnieniem charakterystyki pełnego zakresu gwarantowanych operacji z zakresu finansowania i inwestycji.
- CPF nie będzie wiązało się z subsydiowaniem skrośnym między różnymi strategiami politycznymi, w ramach których przekazuje się aktywa do tego funduszu. Zamiast tego poszczególne instrumenty polityki wnoszące wkład (takie jak InvestEU lub EFZR+) będą posiadać udział w aktywach CPF odpowiadający ich wkładowi z budżetu. Aktywa te będą wykorzystywane wyłącznie do pokrycia zobowiązań wynikających z gwarancji związanych z danym instrumentem politycznym – i nie będą dostępne na pokrycie zobowiązań wynikających z innych polityk, które też wnoszą swój wkład do funduszu. W związku z tym z CPF wiążą się korzyści wynikające z jednolitego zarządzania aktywami, a przy tym poszczególne instrumenty polityczne nie pokrywają strat poniesionych przez inne instrumenty.

Poniżej przedstawiono schematyczny skład CPF ukazujący, w jaki sposób środki zapisane w budżecie należące do instrumentów polityki wnoszących wkład będą wykorzystywane jako wsparcie kapitałowe gwarancji udzielanych partnerom wykonawczym w ramach InvestEU i ISRWM.

CPF: fundusze własne na gwarancje budżetowe

Programy gwarancji:
maks. zagregowane
zobowiązanie
budżetowe =
±100 mld EUR



2.2. Jakie korzyści będą wiązać się z CPF?

Łączenie rezerw na różne rodzaje instrumentów budżetowych za pośrednictwem CPF będzie wiązać się ze zwiększeniem efektywności i umożliwi bardziej dynamiczne zarządzanie aktywami na trzy sposoby:

po pierwsze, zarządzanie aktywami finansowymi wykazuje efekt skali i znaczne zwiększenie efektywności związane ze zwiększeniem wolumenu zarządzanych aktywów. Wynika to z wysokich kosztów stałych związanych z tworzeniem zdolności organizacyjnej umożliwiającej prawidłowe zarządzanie aktywami. Zdolność ta obejmuje niezawodne systemy zarządzania portfelem, zdolność wprowadzania i przetwarzania danych, wykwalifikowany personel do wykonywania wszystkich funkcji podlegających wymaganemu podziałowi obowiązków, systemy dobrego zarządzania oraz rozwiązania zapewniające ciągłość działania). Jednak po uruchomieniu infrastruktury, koszty krańcowe zwiększenia wolumenu zarządzanych aktywów są niższe. Oznacza to zatem niższe koszty w stosunku do wolumenu zarządzanych aktywów. Scentralizowanie zarządzania aktywami w ramach CPF będzie dla budżetu UE oznaczać zdecydowanie niższe koszty wdrożenia, przez co skąpe zasoby publiczne będą wykorzystywane efektywniej;

po drugie, CPF będzie łączyć w sobie rezerwy dotyczące kilku gwarancji budżetowych, pomocy finansowej i instrumentów finansowych o różnych cechach i profilach ryzyka i profilach czasowych. Zróżnicowanie profili ryzyka i profili czasowych oznacza, że kwota zasobów potrzebnych w jednolitym portfelu na pokrycie wezwań do uruchomienia gwarancji w danym roku może być niższa niż w przypadku, gdyby każdy z utworzonych indywidualnie instrumentów oddzielnie pokrywał wezwania do uruchomienia swoich gwarancji. Korzyść tę widać w efektywnym wskaźniku zasilenia rezerw CPF, zdefiniowanym w art. 213 rozporządzenia finansowego;

po trzecie, CPF będzie osadzony w ramach, w których istnieje ściślejsze powiązanie między zarządzaniem rezerwami a profilem i ewolucją zobowiązań warunkowych budżetu UE. Ze względu na rosnące wykorzystanie gwarancji budżetowych i doświadczenie w tym zakresie, CPF będzie zarządzany w sposób dynamiczny, aby dostosowywać portfel do zmieniającego się profilu zobowiązań. Pozwoli to na lepsze

dostosowanie aktywów do zmieniającej się struktury zobowiązań, aby CPF skuteczniej odgrywał rolę bufora płynnościowego.

3. METODA, KRYTERIA I WARIANTY OCENY:

3.1. organizacja niezależnej oceny i kryteriów:

Z uwagi na znaczenie, jakie CPF będzie odgrywać w unijnej strukturze finansów publicznych, w art. 212 rozporządzenia finansowego przewidziano niezależną ocenę, którą uwzględnia się w decyzji Komisji dotyczącej tożsamości podmiotu zarządzającego aktywami. W art. 212 rozporządzenia finansowego określono następujące opcje:

1. CPF zarządza wyłącznie Komisja;
2. CPF zarządza wyłącznie EBI;
3. podział zarządzania między Komisję i EBI.

Art. 212 rozporządzenia finansowego ustanawia również kryteria oceny zdolności dwóch potencjalnych zarządzających. Obejmują one takie kryteria, jak: struktura instytucjonalna i zarządzanie, rozliczalność i przejrzystość, zarządzanie ryzykiem, infrastruktura techniczna, sprawozdawczość, wiedza fachowa każdej organizacji, skalowalność, wyniki i koszty świadczonych usług.

Wraz z niniejszym komunikatem publikowana jest niezależna ocena porównawcza⁹. Jej ustalenia opierają się na szeroko zakrojonej analizie dokumentacji oraz pogłębionych wywiadach i spotkaniach z pracownikami EBI i Komisji. Ustalenia omówiono podczas warsztatów, w których udział wzięli przedstawiciele Komisji i EBI.

Pełna ocena jest dostępna online, natomiast główne wnioski odnoszące się do poszczególnych wymiarów analizy są następujące:

Kryterium	Kluczowe ustalenia:
Struktura instytucjonalna i zarządzanie	<p>Zarówno EBI, jak i Komisja dysponują odpowiednimi strukturami w zakresie zarządzania i organizacji na potrzeby działalności związanej z zarządzaniem aktywami, prowadzonej przez nie z poszanowaniem zasad dobrego ładu korporacyjnego i jasnego przekazania uprawnień do podejmowania decyzji, odpowiedniego rozdzielenia obowiązków, jasno określonych ról oraz dobrze zdefiniowanych i udokumentowanych procedur i procesów.</p> <p>Obie instytucje dysponują solidnymi procedurami i kodeksami postępowania w przypadku rozstrzygnięcia ewentualnych konfliktów interesów.</p> <p>Obie organizacje przestrzegają zasad dobrego zarządzania aktywami i wykazują zaangażowanie w stosowanie najlepszych praktyk branżowych.</p>
Rozliczalność i przejrzystość	<p>W obu organizacjach istnieje wyraźny podział odpowiedzialności.</p> <p>Ogólne struktury zarządzania ryzykiem i kontroli w obu organizacjach w wystarczającym stopniu pokrywają ich działania związane z zarządzaniem aktywami UE. EBI mógłby zwiększyć przejrzystość</p>

⁹ Przeprowadzona przez ICF we współpracy z Keypoint Financial.

	kosztów swoich działań w zakresie zarządzania aktywami.
Zarządzanie ryzykiem i infrastruktura techniczna	Zarówno Komisja, jak i EBI posiadają odpowiednio udokumentowane procedury zarządzania ryzykiem, które spełniają normy, jakich można oczekiwać od podmiotów zarządzających aktywami ich formatu. Obie instytucje mają dostęp do zasobów w zakresie usług informatycznych, umożliwiającym im pełnienie ich funkcji. Obie posiadają systemy zapewniające cyberbezpieczeństwo i ciągłość działania.
Sprawozdawczość	Obie strony przedstawiają jasne, dobrze ustrukturyzowane i wnikliwe sprawozdania. Informacje na temat portfeli, których prowadzenie zlecane jest na zewnątrz, są przekazywane głównie raz na kwartał, a informacje na temat ryzyka i wyników, uzupełnione o sprawozdania dotyczące udziałów portfelowych – co miesiąc. Jest to zgodne z wymogami w zakresie sprawozdawczości określonymi w porozumieniach międzyinstytucjonalnych, ale między partnerami typowe jest częstsze przekazywanie sprawozdań (co miesiąc).
Wiedza fachowa	Obie organizacje posiadają wysoko wykwalifikowaną i doświadczoną kadrę zarządzającą aktywami, posiadającą odpowiednie doświadczenie zawodowe oraz kwalifikacje akademickie i techniczne.
Skalowalność	Z punktu widzenia infrastruktury obie organizacje mogą poradzić sobie z przewidywanym zwiększeniem nakładu pracy związanym z zarządzaniem aktywami w następstwie utworzenia CPF.
Historyczne wyniki¹⁰	W ramach oceny porównano wyniki dwóch portfeli Komisji z dwoma podobnymi (taki sam okres, podobne wytyczne w zakresie zarządzania aktywami i spektrum inwestycyjne) portfelami EBI. W dwóch portfelach Komisji ¹¹ odnotowano wyższy zwrot (łącznie zysk w wysokości 23,4 % i 24,2 % w okresie 10 lat do czerwca 2019 r.) niż w przypadku portfeli EBI (20,61 % i 12,4 %)
Koszty historyczne	Stwierdzono, że Komisja pełniła swoją rolę podmiotu zarządzającego aktywami po niższych kosztach niż te, jakie wiązały się z opłatami pobieranymi przez EBI (0,03 % za mld w porównaniu z 0,05 % za mld) ¹² .

Komisja otrzymała porównywalny zwrot po niższych kosztach. Proces zarządzania i infrastruktura techniczna służące zarządzaniu aktywami są, zarówno w przypadku Komisji, jak i EBI „adekwatne do zakładanych celów”. Parlament, Rada i Europejski Trybunał Obrachunkowy postrzegają Komisję jako podmiot bardziej rozliczalny i przejrzysty. EBI posiada natomiast przewagę związaną z wiedzą fachową w zakresie transakcji repo oraz istnienia modelu ratingu wewnętrznego, które są istotne w przypadku niektórych konkretnych transakcji finansowych.

¹⁰ Wyniki osiągnięte w przeszłości nie są wiarygodnym wskaźnikiem przyszłych wyników.

¹¹ Fundusze Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (będącej w stanie likwidacji) oraz portfel RCAM zarządzany na rzecz wspólnego systemu ubezpieczenia chorobowego. Portfelami zarządzanymi przez EBI były odpowiednio GF-EIB i RSFF-EIB, Fundusz Gwarancyjny dla działań zewnętrznych i program finansowania zgodnie z systemem podziału ryzyka.

¹² EBI nie przekazał członkom zespołu badawczego danych dotyczących kosztów. W związku z tym opłaty pobierane przez EBI porównano z kosztami Komisji.

3.2. Ocena wariantów przez Komisję:

Komisja uważa, że z wyników oceny dotyczącej kosztów, efektywności i przejrzystości można wysnuć jasny wniosek, iż utrzymanie zarządzania aktywami CPF w ramach bezpośredniej odpowiedzialności Komisji jest lepszym rozwiązaniem niż rozwiązania alternatywne.

a) Dzielona odpowiedzialność za zarządzanie CPF (wariant 3):

Niezależny podmiot oceniający widzi możliwe dynamiczne korzyści wynikające z podziału odpowiedzialności za portfel CPF między Komisję i EBI. Należą do nich możliwe korzyści z dywersyfikacji ryzyka (rozłożenie ryzyka) oraz utrzymanie konkurencji między instytucjami w celu ograniczenia inercji.

Komisja uważa, że korzyści te mają charakter niewymierny i oparty na przypuszczeniach. Ich efekt zostałyby niemal na pewno zniwelowany przez trudności techniczne i operacyjne, które utrudniałyby Komisji realizację funkcji nadzorowania CPF. Oddzielne zarządzanie przez Komisję i EBI częścią aktywów wymagałoby złożonych procesów uzgadniania przy prowadzeniu rachunkowości i sporządzaniu sprawozdań na temat wyników. Podział zarządzania wymagałby również zintegrowanych ram zarządzania ryzykiem w celu obliczenia i ustalenia skonsolidowanych wskaźników ryzyka i wydajności w odniesieniu do jednego połączonego portfela. W wyniku tego procesy zarządzania portfelem byłyby złożone, czasochłonne i podatne na problemy operacyjne, a informacje nie byłyby dostępne na czas.

Zdaniem Komisji wariant ten nie stanowi solidnej podstawy do organizacji zarządzania tak ważnym portfelem. Do konkurencji między Komisją a EBI nie należy dążyć przez dzielenie mandatu CPF, lecz za pomocą rozsądnego podziału mandatów inwestycyjnych w sposób odpowiadający atutom i interesom Komisji i EBI.

b) Wybór między Komisją a EBI:

Komisja jest zdania, że wybór polega na powierzeniu odpowiedzialności wyłącznie Komisji lub EBI – dwóm sprawdzonym podmiotom zarządzającym aktywami, które mają na swoim koncie wiele wybitnych osiągnięć w zakresie zarządzania aktywami w imieniu UE. Obie organizacje dysponują silnymi zdolnościami i wprowadziły procesy należytego zarządzania.

Ocena potwierdza też, że obie są w stanie zarządzać aktywami CPF. Obie organizacje osiągają dobre wyniki pod względem struktury zarządzania i ram rozliczalności w zakresie zarządzania aktywami, infrastruktury informatycznej, wiedzy fachowej, ogólnych wyników w odniesieniu do celów, zarządzania ryzykiem lub zdolności sprawozdawczych. Obie organizacje wykazały również, że są w stanie zwiększyć zakres prowadzonych operacji, aby poradzić sobie ze znacznym wzrostem wielkości zarządzanych przez nie aktywów, wiążącym się z objęciem CPF.

Głównymi czynnikami odróżniającymi je, wynikającymi z niezależnej oceny, są:

1. koszty: z niezależnej oceny wynika, że Komisja może zarządzać tą działalnością po niższych kosztach. Szacuje się, że koszt rozwiązania polegającego na utrzymaniu zarządzania CPF przez Komisję jest niższy niż w przypadku powierzenia aktywów EBI. Szacowany koszt ([4,8] mln EUR rocznie) wariantu 1, w ramach którego aktywami CPF zarządza wewnętrznie Komisja, jest znacznie niższy w wartościach bezwzględnych i względnych w porównaniu z szacowanymi kosztami wariantu 2 ([9,9] mln EUR rocznie), w ramach którego aktywami CPF zarządza EBI;

2. skuteczność: w oparciu o wyniki osiągnięte w przypadku porównywalnych portfeli o dłuższej historii, zwrot generowany przez Komisję jest wyższy niż ten, jaki generuje EBI.

4. WZGLĘDY STRATEGICZNE DOTYCZĄCE ZARZĄDZANIA AKTYWAMI CPF:

Oceny nie może opierać wyłącznie na statycznej perspektywie historycznej. Musi ona uwzględniać również strukturę, która – z punktu widzenia ochrony budżetu UE – najlepiej odpowiada potrzebom przyszłego zarządzania zobowiązaniami warunkowymi i związanymi z nimi aktywami. Istnieje absolutna konieczność ochrony budżetu UE przed ryzykiem, że straty poniesione w ramach programów gwarancyjnych mogłyby przekroczyć aktywa dostępne w ramach CPF na pokrycie tych wezwań. W decyzji dotyczącej zarządzającego aktywami CPF należy wziąć pod uwagę to, który podmiot ma najsilniejszą motywację i posiada najbardziej opłacalny sposób działania w tym zakresie.

4.1. Zarządzanie aktywami oparte na zobowiązaniach

Większe wykorzystanie gwarancji budżetowych i pomocy finansowej powoduje większe zobowiązania warunkowe w ramach budżetu UE. W rezultacie Komisja wzmacnia swoje zdolności w zakresie zarządzania gwarancjami budżetowymi, nadzorowania tych gwarancji i ich wdrażania, aby uniknąć wszelkich nieprzewidzianych skutków dla budżetu UE. Komisja zwiększa w szczególności swoje zdolności instytucjonalne w zakresie kompleksowej oceny zobowiązań warunkowych, zarządzania nimi i ich pomiaru oraz uwzględniania leżących u ich podstaw modeli ryzyka związanego z tymi zobowiązaniami warunkowymi w strategii inwestycyjnej, którą wykorzystuje się do zarządzania powiązanymi rezerwami. Konkretnie rzecz ujmując, będzie ona wykorzystywała wiedzę zdobytą dzięki ściślejszemu zaangażowaniu w kształtowanie programów gwarancji do określenia poziomu rezerw potrzebnych CPF oraz zdefiniowania strategii inwestycyjnej CPF i alokacji aktywów.

Centralizacja w zakresie zarządzania aktywami przyniesie znaczny przyrost wydajności. Będzie ona również wymagać od Komisji właściwego opracowania i wdrożenia jednolitej strategii inwestycyjnej, która zaspokajałaby podstawowe potrzeby (i ograniczenia) poszczególnych programów gwarancji. Powinno to zapewnić co najmniej zachowanie kapitału, a jeżeli warunki rynkowe na to pozwolą – możliwość uzyskania dodatkowych zwrotów.

Za to, by sposób zarządzania aktywami CPF właściwie uwzględniał potrzebę pokrycia wszelkich zobowiązań finansowych wynikających z instrumentów finansowych, gwarancji budżetowych lub pomocy finansowej ostatecznie odpowiedzialna jest Komisja. Warunkiem prawidłowej realizacji tego zadania jest określenie i wdrożenie przez Komisję strategii inwestycyjnej w sposób dostosowany do zmieniającego się profilu zobowiązań zaciągniętych w ramach programów gwarancyjnych. Istnieją cztery powody, które przemawiają za tym, by tę rolę odgrywała Komisja:

1. biorąc pod uwagę jej „systemowe” znaczenie dla budżetu UE, Komisja ponosi szczególną odpowiedzialność za należyte zarządzanie CPF, z którego rozlicza się przed Parlamentem, Radą i Trybunałem Obrachunkowym. Świadczy o tym fakt, że na podstawie art. 213 ust. 5 rozporządzenia finansowego Komisja musi sama określić i nadzorować strategię inwestycyjną zarządzania aktywami CPF. Rozporządzenie finansowe nie pozostawia w tym zakresie żadnej elastyczności.

Dlatego też logiczne jest, aby zachować także sprawowanie bezpośredniej kontroli nad realizacją tej strategii inwestycyjnej. Przekazanie tej pozostającej funkcji EBI spowodowałoby jedynie koszty transakcji i koordynacji przy jednoczesnym braku znaczących korzyści;

2. wielość partnerów wykonawczych zaangażowanych w przyszłości w programy InvestEU i ISWMR oznacza, że jedynie pozycja Komisji umożliwi połączenie potrzeb i doświadczenia poszczególnych partnerów wykonawczych i różnych programów w ramach ujednoczonej strategii zarządzania aktywami opartej na zobowiązaniach;
3. fakt, że Komisja negocjuje umowy w sprawie gwarancji z różnymi partnerami wykonawczymi, pozwala jej zdobyć bezpośrednio doświadczenie w zakresie czynników ryzyka rządzących ryzykiem kredytowym portfeli objętych gwarancją. Na przykład ekspozycja na ryzyko w przypadku beneficjentów spoza UE będzie podlegała innym zmianom makroekonomicznym niż w przypadku beneficjentów w UE. Ta sama zasada dotyczy ekspozycji właściwych dla danego sektora. Komisja posiada odpowiednie warunki, aby dla czynników ryzyka w odniesieniu do wszystkich zobowiązań warunkowych objętych CPF znaleźć właściwą strategię inwestycyjną, która uwzględni kluczowe aspekty ryzyka¹³;
4. strategia inwestycyjna CPF będzie musiała uwzględniać wiedzę operacyjną dotyczącą realizacji programów. Komisja będzie mogła wykorzystywać informacje zwrotne dotyczące wdrażania programów do korygowania strategii, aby dostosować ją do zmieniających się realiów i ograniczeń pojawiających się w trakcie realizacji programów. Będzie to miało zasadnicze znaczenie w kontekście zapewnienia, by strategia inwestycyjna dla CPF opracowana przez Komisję właściwie odzwierciedlała rzeczywisty profil ryzyka ponoszonego w przypadku wszystkich gwarancji.

4.2. Rozliczalność/przejrzystość:

Ścisły związek między zarządzaniem zobowiązaniami warunkowymi a zasobami CPF jest również ujęty w obowiązkach sprawozdawczych Komisji wobec Parlamentu Europejskiego i Rady na podstawie art. 214 i 250 rozporządzenia finansowego.

Jako zarządzający zasobami finansowymi CPF, Komisja musi złożyć Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Trybunałowi Obrachunkowemu sprawozdanie i rozliczenie dotyczące zarządzania aktywami w ramach CPF. Bezpośrednie zarządzanie przez Komisję zwiększa możliwość szybkiego przedstawienia wszystkim instytucjonalnym zainteresowanym stronom pełnego rozliczenia kosztów i wyników.

5. WNIOSEK:

W ramach niezależnej oceny stwierdzono, że zarówno Komisja, jak i EBI mają na swoim koncie wiele wybitnych osiągnięć w zakresie zarządzania aktywami w imieniu UE. Obie organizacje dysponują silnymi zdolnościami i wprowadziły właściwe procesy należytego zarządzania. Obie dysponują systemy i wiedzą fachową, aby móc przyjąć odpowiedzialność za zarządzanie CPF. Z analizy osiągnięć Komisji i EBI wynika, że Komisja uzyskała wyższy zwrot z porównywalnych portfeli po niższych kosztach dla

¹³ Komisja będzie w szczególności w stanie przełożyć doświadczenia związane z takimi czynnikami ryzyka w odniesieniu do wszystkich zobowiązań warunkowych objętych CPF na dobrze zdywersyfikowany portfel (np. pod względem klas aktywów) charakteryzujący się stosunkowo niską korelacją z czynnikami ryzyka leżącymi u podstaw zobowiązań warunkowych.

budżetu UE. W sekcji 4 wyjaśniono przyczyny istnienia potrzeby silnej i centralnej roli Komisji w ramach systemu zobowiązań warunkowych i powiązanego z nimi zarządzania aktywami. Komisja musi wziąć na siebie aktywną i pełną odpowiedzialność zarówno za opracowanie solidnych gwarancji budżetowych, jak i zarządzanie aktywami stanowiącymi podstawę tych gwarancji. Ułatwi jej to możliwość rozliczania się z działalności w tej roli przed Parlamentem i Rady.

Decyzję tę należy również postrzegać w szerszym kontekście podziału obowiązków między poszczególne podmioty w sferze finansów publicznych UE. Grupa EBI odgrywa w tym względzie szczególną rolę w zakresie realizacji gwarancji budżetowych w ramach InvestEU oraz jako główny partner w przypadku gwarancji zewnętrznych.

Dlatego też Komisja doszła do wniosku, że najlepszym wyborem będzie zachowanie bezpośredniej odpowiedzialności za kształtowanie polityki inwestycyjnej i zarządzanie aktywami CPF. Na mocy art. 317 TFUE Komisji powierzono zadanie wykonywania budżetu Unii Europejskiej, które obejmuje również zarządzanie zasobami finansowymi i aktywami; w związku z tym, aby powierzyć Komisji zarządzanie aktywami CPF, nie jest potrzebny żaden akt ustawodawczy.

6. DALSZE DZIAŁANIA:

CPF musi być gotowy, aby rozpocząć inwestowanie aktywów, jak tylko w ramach WRF zgromadzone zostaną zasoby odpowiadające tym dziedzinom polityki, które mają swój wkład w funduszu. W związku z tym Komisja tworzy plany i czyni przygotowania, aby odpowiednie ramy legislacyjne i zasady operacyjne dotyczące zarządzania CPF mogły wejść w życie w odpowiednim czasie.

Wraz z niniejszym komunikatem Komisja przyjmuje też wytyczne w zakresie zarządzania aktywami, które będą wyznaczały dla CPF ostrożny i ukierunkowany na stabilność cel inwestycyjny oraz ustanawiały solidne przepisy dotyczące podejmowania decyzji i sprawozdawczości, regulujące jego działalność. Przewiduje się tam opracowanie strategii inwestycyjnej obejmującej strategiczną alokację aktywów, aby przedstawić wytyczne dotyczące docelowego składu portfela i powiązanej wartości odniesienia do celów porównania wyników; elementy te mają zostać przygotowane w drugiej połowie 2020 r.

W późniejszym okresie bieżącego roku Komisja przyjmie akt delegowany w celu określenia efektywnego wskaźnika zasilenia CPF (zgodnie z art. 213 ust. 2 rozporządzenia finansowego).

Równoległe do tych prac Komisja opracowuje również spójne podejścia do zarządzania ryzykiem i systemy sprawozdawczości w odniesieniu do programów gwarancji InvestEU i EFZR+, aby zadbać o koordynację między zarządzaniem zobowiązaniami i aktywami CPF. Wynikiem tej równoległej pracy nad metodami i procesami zarządzania ryzykiem będą prognozy wpływów i wydatków, które są konieczne do opracowania i dostosowania do CPF dobrze skalibrowanej strategii inwestycyjnej i odpowiedniej wartości odniesienia.

Z uwagi na znaczenie CPF jako największego portfela aktywów UE oraz jako podstawy systemu zobowiązań, Komisja przedstawi do końca 2020 r. sprawozdanie z postępów w tworzeniu tych ram. Od połowy 2021 r. Komisja będzie sporządzać roczne sprawozdanie dotyczące zrównoważonego charakteru systemu zobowiązań powstałych

w wyniku stosowania instrumentów finansowych, gwarancji budżetowych i pomocy finansowej przewidzianych w art. 250 rozporządzenia finansowego.