



Брюксел, 25.3.2020 г.
COM(2020) 130 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

**относно определянето на управляващите активите на общия фонд „Провизии“ в
съответствие с член 212 от Финансовия регламент 2018/1046**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно определянето на управляващите активите на общия фонд „Провизии“
в съответствие с член 212 от Финансовия регламент 2018/1046

Резюме:

Вследствие на резултатите от независимата оценка, съобщението служи за уведомяване на Парламента и Съвета, че Комисията сама ще управлява активите на общия фонд „Провизии“ (ОФП), вместо да внесе законодателно предложение, което ще позволи или ще възложи на Комисията да делегира тази роля на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ). ОФП ще получава средства от бюджета на ЕС в хода на следващата многогодишна финансова рамка (2021—2027 г.). Тези активи ще представляват провизиите, които обезпечават функционирането на финансовите инструменти, финансовата помощ и бюджетните гаранции в подкрепа на инвестициите в ЕС¹ и в развиващите се държави и държавите, съседни на ЕС², предоставяни чрез публични финансови институции, като ЕИБ, и други партньори по изпълнението. Тези операции ще подкрепят инвестициите, които допринасят за постигането на целите на политиките на ЕС, като например изграждането на устойчива икономика.

Като управлява пряко активите на ОФП, Комисията ще може да гарантира, че ОФП е съобразен с бюджетните нужди, произтичащи от операциите, както и да докладва редовно на Парламента и Съвета по тези въпроси. Активите на ОФП ще бъдат в основата на системата от бюджетни гаранции и гарантирани заеми, които ЕС ще предоставя съгласно следващата многогодишна финансова рамка (МФР). Именно поради системното значение на ОФП за бюджета на ЕС и поради собствените си институционални отговорности Комисията реши самата тя да управлява активите на ОФП. При независимата оценка бе констатирано, че както Комисията, така и ЕИБ разполагат с необходимите експертни знания, системи и механизми за управление, за да управляват ОФП, както и че в миналото Комисията е постигала по-добри резултати при по-ниски разходи за бюджета на ЕС. Съобщението ще послужи също така за информиране на Парламента и Съвета за действията, които Комисията ще предприеме, за да гарантира, че в края на 2020 г. ОФП ще е готов да започне да инвестира от януари 2021 г., когато бюджетните кредити бъдат осигурени.

¹ В рамките на ЕС тази инвестиционна подкрепа се предоставя от Европейския фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ), който започна да функционира през 2014 г. и чийто обхват бе разширен през 2016 г. Заедно с 13 други действащи финансови инструмента на ЕС ЕФСИ ще бъде включен в по-голяма и по-всеобхватна програма InvestEU за периода 2021—2027 г.

² Бюджетните гаранции за инвестиционна подкрепа в развиващите се държави и държавите, съседни на ЕС, са организирани в рамките на Европейския фонд за устойчиво развитие (ЕФУР: 2017 г.) и следващия фонд (ЕФУР+) за следващата многогодишна финансова рамка.

1. ВЪВЕДЕНИЕ:

Понастоящем бюджетът на ЕС претърпява съществени промени. Той трябва да отговори на налагащите предприемането на спешни мерки нови екологични, стратегически и социално-икономически предизвикателства в момент, когато ефектът от бюджетните ограничения се усеща все по-силно. За тази цел са необходими нови начини, които ще способстват за това ресурсите в бюджета на ЕС да работят по-усилено за гражданите на ЕС.

Бюджетните гаранции се оказаха жизнеспособно средство за многократно увеличаване на въздействието, оказвано от ограничените публични финанси върху политиката. Чрез широко използване на бюджетните гаранции всяко евро, заделено от бюджета на ЕС в Плана за инвестиции за Европа, успя да подкрепи 15,7 EUR³ частни инвестиции в проекти, създаващи екологични, социални или икономически ползи.

Въз основа на този успех Комисията предложи да се разшири използването на бюджетните гаранции като една от основните форми на подпомагане с публични финанси на инвестициите, предоставяни от бюджета на ЕС. В рамките на програмата InvestEU⁴ се предлага бюджетът на ЕС да отпусне няколко милиарда евро като подкрепа за гаранция в полза на Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и други партньори по изпълнението. Очаква се ЕИБ и партньорите по изпълнението да подпомогнат публичните и частните инвестиции с мултиплициращ ефект, съпоставим с този на ЕФСИ. Използването на гаранции ще бъде разширено и във външната сфера, където се предлага гаранция за външна дейност, която ще бъде създадена с Регламента относно Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (ИССРМС)⁵ и която съдържа комбинация от гаранции и гарантирани заеми за инвестиции и макрофинансова помощ в държавите в процес на присъединяване, съседните на ЕС държави и други държави.

Тези нови елементи представляват качествена промяна на начина, по който функционира бюджетът на ЕС. Те изискват бюджетът и провизирането на гаранциите, които той подкрепя, да бъдат достатъчно устойчиви, за да поемат загубите, които потенциално ще бъдат претърпени вследствие на непогасяване на финансирането, използвано за инвестиции. Това изисква да бъде възприет строг подход към разработването и изпълнението на програмите за гаранции, за да не надхвърлят загубите наличните провизии.

Втора и много важна предпазна мярка е доброто управление на провизиите, заделени в бюджета на ЕС, за да се посрещат всяко задействане на бюджетната гаранция от партньорите по изпълнението. Тези провизии за бюджетните гаранции, финансовата помощ и финансовите инструменти ще бъдат държани в общия фонд

³ Към края на 2019 г.

⁴ Частично общо разбирателство на съзакондателите относно Предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програмата InvestEU (COM(2018) 439 final от 6 юни 2018 г.).

⁵ Предложението на Комисията за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество (ИССРМС) (COM(2018) 460 final). Този предложен нов инструмент ще съдържа гаранцията за външна дейност като свой гаранционен механизъм.

„Провизии“ (ОФП). ОФП представлява ликвидният буфер, който защитава останалата част от бюджета на ЕС от загубите, които възникват в рамките на програмите, подпомагани с помощта на бюджетни гаранции. Той ще бъде достатъчно голям, за да може да посрещне всяко задействане на гаранциите при сценарии, които могат реалистично да бъдат предвидени.

Следователно ОФП не е „просто поредният“ портфейл от активи, притежаван от бюджета на ЕС. Активите на ОФП ще бъдат в основата на системата от бюджетни гаранции и гарантирани заеми, които бюджетът на ЕС ще предоставя съгласно следващата МФР. От жизненоважно значение е активите в ОФП да бъдат синхронизирани с пасивите, произтичащи от бюджетните гаранции и гарантираните заеми. Комисията е в най-добра позиция да изпълнява тази роля, тъй като тя е единствената институция, която има пълен поглед върху пасивите, спрямо които трябва да бъдат управлявани активите. Именно поради системното значение на ОФП за бюджета на ЕС и поради собствените си институционални отговорности Комисията реши самата тя да управлява активите на ОФП.

В член 212 от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 („Финансовия регламент“, или ФР)⁶, с който се създава ОФП, е предвидена оценка, за да се определи дали управлението на активите на ОФП следва да се извършва от Комисията, от ЕИБ или съвместно от двете институции. Целта на настоящото съобщение е да бъдат представени заключенията от оценката, да се обясни защо ОФП следва да се управлява от Комисията и да се посочат следващите действия за подготвяне на ОФП да започне да функционира до януари 2021 г.

2. ОБЩИЯТ ФОНД „ПРОВИЗИИ“ (ОФП) КАТО ОСНОВНИЯТ ЕЛЕМЕНТ НА НОВИЯ ПОДХОД НА ЕС КЪМ ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ:

2.1. Какво представлява общият фонд „Провизии“?

В ОФП ще се влагат провизиите за покриване на финансовите задължения, произтичащи от редица различни бюджетни гаранции, от финансовата помощ и от финансовите инструменти. По-специално той ще обединява провизиите за следните програми: ЕФСИ⁷, InvestEU и гаранцията за външна дейност (включително бившия ЕФУР⁸ и мандата за външно кредитиране). Освен това допълнителните провизии за съответните нови бюджетни гаранции или програми за финансова помощ и финансови инструменти могат да бъдат включени в ОФП. В ОФП могат да бъдат прехвърляни и допълнителни средства от провизиите за

⁶ Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 (ОВ L 193, 30.7.2018 г., стр. 1). Дял X съдържа разпоредбите относно финансовите инструменти, бюджетните гаранции и финансовата помощ.

⁷ Регламент (ЕС) 2015/1017 на Европейския парламент и на Съвета от 25 юни 2015 г. за Европейския фонд за стратегически инвестиции, Европейския консултантски център по инвестиционни въпроси и Европейския портал за инвестиционни проекти и за изменение на регламенти (ЕС) № 1291/2013 и (ЕС) № 1316/2013 — Европейски фонд за стратегически инвестиции (ОВ L 169, 1.7.2015 г., стр. 1).

⁸ Регламент (ЕС) 2017/1601 на Европейския парламент и на Съвета от 26 септември 2017 г. за създаване на Европейски фонд за устойчиво развитие (ЕФУР), гаранция от ЕФУР и Гаранционен фонд на ЕФУР (ОВ L 249, 27.9.2017 г., стр. 1).

съществуващите финансови инструменти или от други инструменти на политиката на Комисията, които имат голям портфейл от активи със същия тип инвестиции като ОФП. В съответствие с член 9, параграф 1 от частичното общо разбирателство на съзакондателите относно Предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на програмата InvestEU държавите членки могат да прехвърлят на ОФП управлението на част от средствата си от структурните фондове, които представляват провизии за раздел „Държави членки“.

(Приетите или предложените) законодателни актове за създаване на ЕФСИ, InvestEU и ИССРМС предвиждат задължение в размер на няколко милиарда евро от бюджета на ЕС под формата на провизии в подкрепа на значителен обем гаранции и заеми. Като се има предвид катализиращият ефект на програмите на ЕС, това означава многократно по-силно въздействие на политиките, насочено предимно към подкрепата на частните и публичните инвестиции.

Каре: Как функционира общият фонд „Провизии“?

- ОФП обединява активите на програмите ЕФСИ, InvestEU и ИССРМС. Тези активи ще бъдат инвестирани от ОФП във финансови ценни книжа (предимно облигации) до момента, в който активът трябва да бъде продаден, за да бъде извършено плащане по гаранцията, задействана от партньор по изпълнението, в чийто портфейл от инвестиционни проекти, които той финансира, е налице неизпълнение. В член 219, параграф 1 от ФР се посочва, че „гаранции[те] са неотменими, безусловни и се изпълняват при поискване за видовете обхванати операции.“
- Многообразието от различни гаранции, които могат да се ползват от различни партньори по изпълнението и подкрепят различни видове инвестиции в различни географски региони, води до сложен и неравномерен модел на задействане на гаранциите при неизпълнение по линия на активите на ОФП. За да се гарантира надеждността на системата от бюджетни гаранции, от решаващо значение е по отношение на програмите за гаранции да се извършват управление на риска и докладване, които гарантират, че загубите остават в рамките на допустимото. Нуждите трябва да се задоволяват изцяло и бързо посредством добре диверсифициран и достатъчно ликвиден портфейл от активи в рамките на ОФП.
- В допълнение към внимателната разработка и надзор на програмите за гаранции управлението на активите на ОФП ще бъде организирано така, че да отразява различните измерения на риска (времеви хоризонт, връзка между рисковите фактори, ликвидност и т.н.), като се вземат предвид характеристиките на целия спектър на гарантираните операции по финансиране и инвестиционни операции.
- ОФП няма да води до кръстосано субсидиране между различните политики, които прехвърлят активи в него. Вместо това отделните внасящи средства инструменти на политиката (като InvestEU и ЕФУР+) ще притежават дял от активите на ОФП, съответстващ на бюджетния им принос. Тези активи ще се използват само за изпълнение на задължения, произтичащи от гаранциите, свързани с този инструмент на политиката, и няма да могат да се използват за изпълнение на задължения, произтичащи от други политики, които внасят средства във Фонда. Вследствие на това ОФП ще предоставя ползите от

обединено управление на активите, без това един инструмент на политиката да покрива загубите, претърпени от друг.

По-долу е дадено схематично описание на ОФП, което показва как предвидените в бюджета ресурси от внасящите средства инструменти на политиката ще бъдат използвани като капиталова подкрепа за гаранциите, давани на партньорите по изпълнението по линия на InvestEU и ИССРМС.

ОФП: капиталовата база за бюджетните гаранции

Гаранция
Програми: макс.
общ бюджет
поети
задължения =
±100 млрд. евро



Внасящи
средства
политики

2.2. Какви ползи ще донесе ОФП?

Обединяването на провизиите за различни видове бюджетни инструменти чрез ОФП ще доведе до повишаване на ефективността и ще позволи активите да се управляват по-динамично по три начина:

Първо, с нарастването на обема на управляваните активи управлението на финансови активи показва ефекти от мащаба със значително повишаване на ефективността. Това се дължи на високите постоянни разходи за изграждане на организационния капацитет, необходим за добро управление на активите. Този капацитет включва надеждни системи за управление на портфейли, капацитет за въвеждане на данни и тяхното обработване, квалифициран персонал, който да изпълнява всички функции, за които е нужно разделение на задълженията, системи за добро управление и мерки за осигуряване на непрекъснатост на дейността. След като бъде осигурена инфраструктурата обаче, увеличаването на обема на управляваните активи се характеризира с по-ниски пределни разходи. Следователно това означава по-ниски разходи спрямо обема на управляваните активи. Централизирането на управлението на активите в ОФП несъмнено ще намали разходите за изпълнение, финансирани от бюджета на ЕС, и по този начин ограничените публични ресурси ще се използват по-ефективно.

Второ, в ОФП ще бъдат внасяни провизиите за няколко бюджетни гаранции, за финансова помощ и за финансови инструменти с различни характеристики и с различни рискове и времеви профили. Тези разлики в риска и във времевите профили означават, че размерът на ресурсите, от които се нуждае обединен портфейл, за да изпълнява исканията за плащане по задействана гаранция всяка година, може да е по-малък, отколкото ако всеки инструмент, създаден самостоятелно, изпълнява самостоятелно отправените към него искания за плащане по задействана гаранция. Тази полза е отразена в ефективния процент на провизиране на ОФП, определен в член 213 от Финансовия регламент.

Трето, ОФП ще бъде включен в рамка, която обвързва по-силно управлението на провизиите с профила и изменението на условните задължения на бюджета на ЕС. Като се имат предвид все по-честото използване на бюджетните гаранции и опитът с тях, ОФП ще бъде управляван динамично, за да бъде портфейлът адаптиран към променящия се профил на задълженията. Това ще позволи активите да бъдат по-добре съгласувани с променящите се задължения, за да може ОФП да изпълнява по-ефективно ролята на ликвиден буфер.

3. МЕТОД, КРИТЕРИИ И ВАРИАНТИ НА ОЦЕНКАТА:

3.1. Организиране на независима оценка и критерии:

Поради важната роля на ОФП в структурата на публичните финанси на ЕС в член 212 от Финансовия регламент е предвидена независима оценка, въз основа на която Комисията взема решението за това кой ще управлява активите на ОФП. В член 212 от Финансовия регламент са посочени вариантите, които трябва да бъдат обмислени:

1. ОФП се управлява самостоятелно от Комисията;
2. ОФП се управлява самостоятелно от ЕИБ;
3. Управлението е поделено между Комисията и ЕИБ.

В член 212 от Финансовия регламент се определят и критериите за оценка на капацитета на двамата потенциални управляващи. Те включват критерии като институционална структура и управление, отчетност и прозрачност, управление на риска, техническа инфраструктура, докладване, експертни знания на всяка организация, възможности за увеличаване, ефективност и разходи за предоставяните услуги.

Независимата сравнителна оценка⁹ се публикува заедно с настоящото съобщение. Направените вследствие на нея констатации се основават на обстоен преглед на документи и на задълбочени събеседвания и срещи с персонала както на ЕИБ, така и на Комисията. Констатациите бяха обсъдени в рамките на семинар, на който присъстваха представители на Комисията и на ЕИБ.

Пълната оценка е достъпна онлайн, но основните изводи по отношение на всяко от измеренията на анализа са следните:

⁹ Извършена от ICF в сътрудничество с Keupoint Financial.

Критерий	Основни констатации:
Институционална структура и управление.	<p>И ЕИБ, и Комисията разполагат с подходящи управленски и организационни структури за дейността си по управление на активи, като спазват принципите за добро корпоративно управление с ясно делегиране на вземането на решения, адекватно разделение на задълженията, ясно определени роли и прецизно дефинирани и документирани процедури и процеси.</p> <p>И двете институции разполагат със солидни процедури и кодекси за управление на потенциални конфликти на интереси.</p> <p>И двете организации спазват принципите за добро управление на активите и демонстрират ангажираност с най-добрите практики в отрасъла.</p>
Отчетност и прозрачност	<p>И в двете организации са налице ясни правила за отчетност.</p> <p>Общите структури за управление и контрол на риска и в двете организации обхващат по подходящ начин дейностите им, свързани с управлението на активите на ЕС. ЕИБ би могла да подобри прозрачността на разходите за своите дейности по управление на активи.</p>
Управление на риска и техническа инфраструктура	<p>И Комисията, и ЕИБ разполагат с надлежно документирани процедури за управление на риска, които отговарят на очакваните стандарти за управляващите активи на тяхното равнище.</p> <p>И двете институции имат достъп до капацитет за ИТ услуги, който им позволява да изпълняват функциите си. И двете институции системи имат системи за гарантиране на киберсигурността и непрекъснатостта на дейността.</p>
Докладване	<p>И двете страни изготвят ясни, добре структурирани и задълбочени доклади. Информацията за портфейлите, възложени на подизпълнител, се предоставя главно на тримесечна основа, що се отнася до информацията за риска и за изпълнението, и се допълва на месечна основа с доклад относно активите, държани в портфейла. Това е в съответствие с изискванията за докладване, определени в междуинституционалните споразумения, но между партньори е типично по-често докладване (на месечна основа).</p>
Експертни знания	<p>И двете организации разполагат с висококвалифицирани и опитни лица, които управляват активи, със съответния професионален опит и академична/техническа квалификация.</p>
Възможност за увеличаване	<p>От гледна точка на инфраструктурата и двете организации могат да се справят с очакваното увеличение на управляваните активи след създаването на ОФП.</p>
Резултати от дейността в миналото¹⁰	<p>В оценката се сравняват резултатите на 2 портфейла на Комисията с 2 подобни портфейла на ЕИБ (същия период от време и подобни насоки за управление на активите и област на инвестициите). Двата портфейла на Комисията¹¹ имаха по-висока възвръщаемост</p>

¹⁰ Миналите резултати не са надежден показател за бъдещите резултати.

¹¹ Фондовете на Европейската общност за въглища и стомана (в ликвидация) и портфейлът на RCAM (ОЗОС), управляван за общата здравноосигурителна схема. Портфейлите на ЕИБ бяха

	(кумулятивна печалба от 23,4 % и 24,2 % през 10-те години до юни 2019 г.) от портфейлите на ЕИБ (20,61 % и 12,4 %).
Разходи, извършени в миналото	Счита се, че Комисията е изпълнила ролята си на управляващ активите при по-ниски разходи от таксите, начислявани от ЕИБ (0,03 % на милиард спрямо 0,05 % на милиард) ¹² .

Комисията е постигнала сходна възвръщаемост при по-ниски разходи. Процесът на управление и техническата инфраструктура за управление на активи както в Комисията, така и в ЕИБ са подходящи за целта. Счита се, че Комисията се отчита повече и е по-прозрачна пред Парламента, Съвета и Европейската сметна палата. ЕИБ се ползва с предимства, произтичащи от експертния ѝ опит в областта на репо сделките и от съществуването на модела за вътрешен рейтинг, които са от значение за някои специфични финансови сделки.

3.2. Оценка на вариантите от страна на Комисията:

Комисията счита, че констатациите от оценката, свързани с разходите, ефективността и прозрачността, означават, че оставянето на управлението на активите на ОФП под пряката отговорност на Комисията е по-добър вариант от алтернативите.

а) Поделена отговорност за управлението на ОФП (вариант 3):

Независимият оценител вижда възможни динамични предимства в поделянето на отговорността за портфейла на ОФП между Комисията и ЕИБ. Сред тези предимства са потенциалните ползи от диверсификацията на риска (да не се слагат всички яйца в една кошница) и поддържането на междуинституционалното съревнование, за да се предотврати инерцията.

Комисията счита, че тези предимства са ефемерни и спекулативни. Те почти сигурно ще бъдат надхвърлени от техническите и оперативните трудности, които ще възпрепятстват изпълнението на задължението ѝ за надзор над ОФП. Ако Комисията и ЕИБ управляват част от активите поотделно, за целите на счетоводното отчитане и докладването на резултатите ще са необходими сложни процедури за равнение. Поделянето на управлението ще изисква и интегрирана рамка за управление на риска, за да се изчисляват и установяват консолидираните показатели за риска и за резултатите за единния обединен портфейл. Крайният резултат ще бъде, че процесите на управление на портфейла ще станат сложни, отнемачи време и податливи на оперативни проблеми, както и че информацията може да не бъде предоставяна своевременно.

Комисията счита, че този вариант не представлява солидна основа за организиране на управлението на такъв важен портфейл. Съревнованието между Комисията и ЕИБ не следва да се постига чрез поделяне на мандата за ОФП, а чрез разумно разпределяне на инвестиционните мандати в зависимост от силните страни и интересите на Комисията и на ЕИБ.

тези на ГФ на ЕИБ и МФПР на ЕИБ — съответно гаранционния фонд за външни дейности и механизма за финансиране с поделяне на риска.

¹² ЕИБ не е предоставила данни за разходите на извършващия проучването екип. Поради това разходите на Комисията бяха сравнени с таксите, начислявани от ЕИБ.

б) Избор между Комисията и ЕИБ:

Комисията е на мнение, че изборът се състои в това отговорността да се възложи само на Комисията или само на ЕИБ — две институции, доказали се в управлението на активи, с дълъг, положителен опит в управлението на активи от името на ЕС. И двете институции са разработили силен капацитет и са въвели процеси за добро управление.

Оценката потвърждава, че и двете организации са способни да управляват активите на ОФП. И двете организации функционират добре от гледна точка на управленската структура и рамката за отчетност за управлението на активи, ИТ инфраструктурата, експертните знания, цялостната ефективност спрямо поставените цели, управлението на риска и капацитета за докладване. И двете организации също така доказаха способността си да увеличат дейността си, за да се справят със значителното увеличение на размера на управляваните активи, което би било породено от обхващането на ОФП.

Основните съображения за разграничаване, произтичащи от независимата оценка, са:

1. Разходи: независимата оценка показва, че Комисията може да управлява тази дейност при по-ниски разходи. Изчислено е, че разходите, свързани с решението за управлението на ОФП да остане при Комисията, са по-ниски, отколкото ако активите бъдат поверени на ЕИБ. Очакваните разходи ([4,8] милиона евро годишно) по вариант 1, при който активите на ОФП се управляват вътрешно от Комисията, са значително по-ниски в абсолютно и относително изражение в сравнение с очакваните разходи по вариант 2 ([9,9] милиона евро годишно), при който активите на ОФП се управляват от ЕИБ.
2. Резултати: резултатите, постигнати при сравними портфейли с по-дълга история, показват, че генерираната от Комисията възвръщаемост е по-висока от генерираната от ЕИБ.

4. СТРАТЕГИЧЕСКИ СЪОБРАЖЕНИЯ ПО ОТНОШЕНИЕ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА АКТИВИТЕ НА ОФП:

Оценката не може да се основава единствено на статична поглед към миналото. Тя трябва също така да разглежда архитектурата, която е най-логична за бъдещото управление на условните пасиви и свързаните с тях активи от гледна точка на защитата на бюджета на ЕС. От първостепенна важност е да се защити бюджетът на ЕС срещу риска от това загубите, понесени по програмите за гаранции, да надхвърлят наличните активи в ОФП за посрещане на исканията за плащане по задействаните гаранции. В решението относно управляващия активите на ОФП следва да се вземат предвид това кой има най-силните стимули и икономически най-ефективните средства да управлява активите на ОФП.

4.1. Управление на активите, основано на пасивите

Увеличеното използване на бюджетни гаранции и финансова помощ създава големи условни пасиви за бюджета на ЕС. Вследствие на това Комисията укрепва капацитета си за управление, надзор и изпълнение на бюджетните гаранции, за да се избегнат непредвидени последици за бюджета на ЕС. По-специално Комисията увеличава своя корпоративен капацитет за цялостна оценка, управление и

измерване на условните пасиви и за набелязване на базисните рискови модели на тези условни пасиви по отношение на инвестиционната стратегия, която се използва за управление на съответните провизии. По-конкретно тя ще използва направените изводи от по-тясното си участие в изготвянето на програмите за гаранции, за да определи равнището на необходимите провизии за ОФП и да дефинира инвестиционната стратегия и разпределението на активите на фонда.

Централизирането на управлението на активите ще доведе до значително повишаване на ефективността. По този начин Комисията ще трябва също да разработи и прилага правилно единна инвестиционна стратегия, съобразена с основните нужди (и ограничения) на различните програми за гаранции. Това следва да даде възможност поне за запазване на капитала с възможност за допълнителна възвръщаемост, ако пазарните условия го позволяват.

В крайна сметка Комисията носи отговорността да гарантира, че управлението на активите на ОФП е правилно приведено в съответствие с необходимостта от покриване на всички финансови задължения, произтичащи от финансовите инструменти, бюджетните гаранции или финансовата помощ. За да направи това както трябва, Комисията трябва да определи и изпълни инвестиционната стратегия по начин, който да съответства на променящия се профил на пасивите, поети от програмите за гаранции. Съществуват 4 причини, поради които тази роля трябва да се изпълнява от Комисията:

1. като се има предвид „системното“ ѝ значение за бюджета на ЕС, Комисията носи особена отговорност за доброто управление на ОФП и трябва да се отчита за това пред Парламента, Съвета и Сметната палата. Това е отразено във факта, че съгласно член 213, параграф 5 от Финансовия регламент Комисията трябва сама да определи и наблюдава инвестиционната стратегия за управлението на активите на ОФП. Финансовият регламент не оставя никаква гъвкавост по този въпрос. Ето защо има смисъл също така да се запази прекият контрол върху изпълнението на тази инвестиционна стратегия. Делегирането на тази остатъчна функция на ЕИБ само ще доведе до трансакционни и координационни разходи без осезаема полза.
2. Многообразието от партньори по изпълнението, участващи в програмите по InvestEU и ИССРМС в бъдеще, означава, че единствено Комисията е в добра позиция да обедини нуждите и опита на различните партньори по изпълнението и програми в рамките на една стратегия за управление на активите, основана на пасивите;
3. Тъй като договаря гаранционни споразумения с различните партньори по изпълнението, Комисията ще придобие непосредствен опит във връзка с рисковите фактори, определящи кредитния риск на гарантираните портфейли. Например рисковите експозиции към бенефициери извън ЕС ще се влияят от различни макроикономически промени в сравнение с тези към бенефициери в ЕС. Същото се отнася и за различните експозиции, специфични за отделните промишлени отрасли. Комисията ще бъде в добра позиция да отрази тези рискови фактори за всички условни пасиви, обхванати от ОФП, в инвестиционна стратегия, която обхваща ключовите измерения на риска¹³;

¹³ По-специално Комисията ще може да превърне опита, свързан с тези рискови фактори за всички условни пасиви, обхванати от ОФП, в добре диверсифициран портфейл (например от гледна точка на класовете активи), който показва относително ниска корелация с рисковите фактори, съответстващи на условните пасиви.

4. Инвестиционната стратегия на ОФП ще трябва да включва оперативни познания относно изпълнението на програмата. Комисията ще може да управлява обратната информация от изпълнението на програмата и да я използва за стратегията, както и да адаптира тази стратегия в отговор на променящата се реалност и ограничения, срещани от програмите на място. Това ще бъде от жизненоважно значение, за да се гарантира, че разработената от Комисията инвестиционна стратегия за ОФП отразява правилно действителния профил на рисковете, поети при всички гаранции.

4.2. Отчетност/прозрачност:

Тясната връзка между управлението на условните пасиви и обезпечеността на ОФП е отразена и в задълженията за докладване на Комисията пред Европейския парламент и Съвета съгласно член 214 и член 250 от Финансовия регламент.

Като финансов управител на ОФП Комисията трябва да докладва и да се отчита пред Европейския парламент, Съвета и Сметната палата за управлението на активите на ОФП. Прякото управление от страна на Комисията увеличава способността за пълно и своевременно отчитане на разходите и резултатите пред всички институционални заинтересовани страни.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ:

В независимата оценка се констатира, че както Комисията, така и ЕИБ са се доказали в управлението на активи с дълъг, значителен опит в управлението на активи от името на ЕС. И двете институции са разработили силен капацитет и са въвели надеждни процеси за добро управление. И двете институции разполагат със системи и ноу-хау, за да поемат отговорност за управлението на ОФП. Анализът на резултатите, постигнати от Комисията и от ЕИБ, показва, че Комисията е отбелязала по-висока възвръщаемост по сравними портфейли при по-ниски разходи за бюджета на ЕС. В точка 4 се обяснява защо е необходима силна и централна роля за Комисията за тази система от условни пасиви и свързаното с това управление на активи. Комисията трябва да поеме активна и пълна отговорност както за създаването на надеждни бюджетни гаранции, така и за управлението на активите, на които се основават тези гаранции. Това ще подобри способността ѝ да се отчита пред Парламента и Съвета за дейностите си при изпълнението на тази роля.

Това решение следва да се разглежда и в по-широкия контекст на разпределението на отговорностите между различните участници в областта на публичните финанси на ЕС. В това отношение групата на ЕИБ има специална роля за изпълнението на бюджетните гаранции по InvestEU и като водещ партньор за външните гаранции.

Ето защо Комисията стигна до заключението, че най-добрият начин на действие е тя да запази пряката отговорност за определяне на инвестиционната политика и за управлението на активите на ОФП С член 317 от ДФЕС на Комисията се възлага отговорността за изпълнението на бюджета на Европейския съюз — задача, която включва и управлението на касовите средства и на активите. Поради това не е необходимо да бъде приет законодателен акт, за да се възложи на Комисията управлението на активите на ОФП.

6. СЛЕДВАЩИ СЪПКИ:

ОФП трябва да е готов да започне да инвестира активи, след като бъдат обединени ресурсите от допринасящите политики съгласно новата МФР. Поради това Комисията планира и се подготвя, така че необходимите законодателни и оперативни договорености за управлението на ОФП да бъдат въведени навреме.

Заедно с това съобщение Комисията приема и насоките за управление на активите, които ще зададат разумна и ориентирана към стабилност инвестиционна цел за ОФП и ще установят солидни разпоредби за вземане на решения и докладване, предназначени за управлението на дейността на фонда. Това предвижда изготвянето на инвестиционна стратегия, включваща стратегическо разпределение на активите, за да се предоставят насоки относно целевия състав на портфейла и свързания с това референтен показател за целите на сравняването на резултатите, като всички те ще бъдат осъществени през втората половина на 2020 г.

По-късно тази година Комисията ще приеме делегиран акт, за да определи ефективния процент на провизиране за ОФП (в съответствие с член 213, параграф 2 от Финансовия регламент).

Наред с това Комисията изгражда съгласувани подходи за управление на риска и системи за докладване за програмите за гаранции по InvestEU и ЕФУР+, за да гарантира, че управлението на пасивите се осъществява паралелно с това на активите на ОФП. Тази паралелна работа по методиките и процесите за управление на риска ще генерира прогнозите за входящите и изходящите потоци, които са необходими за изграждането и адаптирането на добре калибрирана инвестиционна стратегия и подходящ референтен показател за ОФП.

Предвид значението на ОФП като най-големия портфейл от активи на ЕС и като основа за системата от пасиви, Комисията ще докладва за напредъка по изграждането на тази рамка до края на 2020 г. От средата на 2021 г. нататък Комисията ще изготвя предвидения в член 250 от Финансовия регламент годишен доклад относно устойчивостта на системата от пасиви, създадена от финансовите инструменти, бюджетните гаранции и финансовата помощ.