SÄRSKILD RAPPORT 27/2026 **SV**

EU:s utvecklingsfinansiering genom FN:s och medlemsstaternas organisationer

Ett partnerskap baserat på förtroende, men ansvarsskyldighet och valuta för pengarna beaktas inte tillräckligt



EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

Punkt

01–16 | Huvudbudskap 01

01–07 | Varför detta område är viktigt

08–16 | Vad vi konstaterade och rekommenderar

17–01 | Våra iakttagelser mer i detalj 02

17–33 | Kommissionen bedömer inte regelbundet pelarbedömningarna på nytt och bekräftar inte deras giltighet

19–26 | Brister i kommissionens interna informationshantering påverkar tillsynen av pelarbedömningarnas fortsatta giltighet

27–33 | Kommissionens tillsyn av pelarbedömningarna saknar standardisering på vissa områden och bygger till stor del på självdeklarationer från anförtrodda enheter

34–60 | Avtalsramen underlättar samarbetet med anförtrodda enheter men begränsar också kommissionens möjligheter att säkerställa valuta för pengarna och utöva tillsyn

36–47 | Ramöverenskommelserna skapar en gemensam grund för samarbetet, men avtalsbestämmelserna begränsar kommissionens tillsyn över användningen av EU-medel

48–55 | Det finns brister i kommissionens bedömning av projektkostnader och återkrav av icke stödberättigande utgifter

56–60 | Trots kommissionens ansträngningar är de potentiella partner som kan väljas ut som anförtrodda enheter ofta begränsade till ett litet antal

61–86 | Kommissionen förlitar sig i stor utsträckning på rapporter från anförtrodda enheter och har ingen överblick över de resultat som uppnåtts genom finansieringen

63–80 | Kommissionens övervakningsstrategi stöder inte på ett ändamålsenligt sätt en systematisk bedömning av projektens prestationer

81–86 | Brister i prestationsinformationen förhindrar en heltäckande bedömning av resultaten

Bilagor

Bilaga I – Om revisionen

Bilaga II – Bedömning av kommissionens förvaltning av projekten i urvalet

Förkortningar

Ordförklaringar

Kommissionens svar

Tidslinje

Vi som arbetat med revisionen

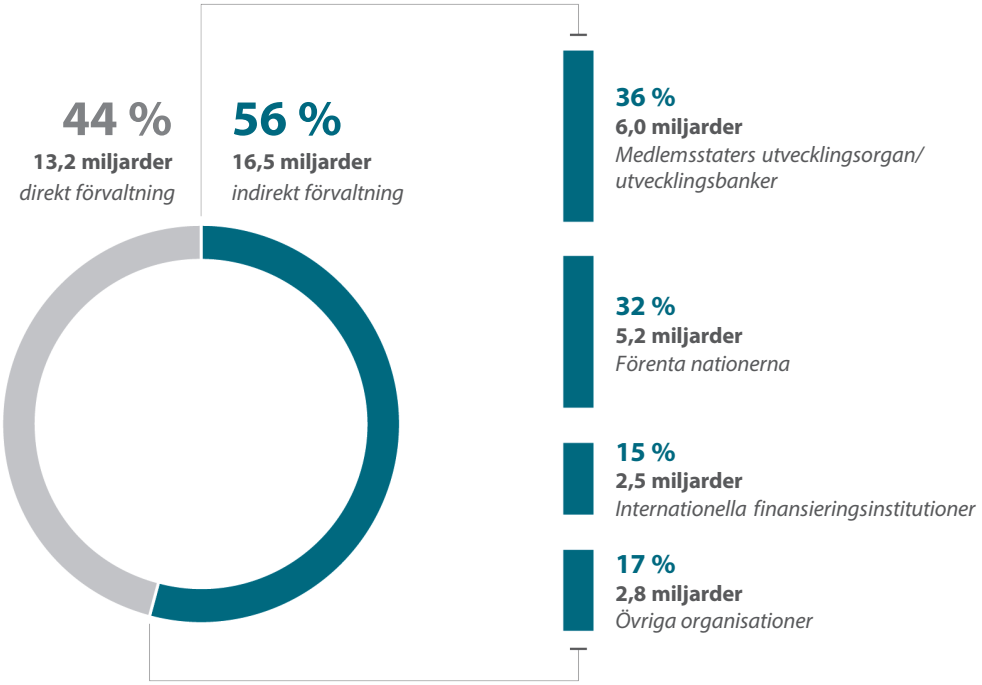
01

Huvudbudskap

Varför detta område är viktigt

01 Europeiska unionen genomför en betydande del av sina utvecklingsprojekt via indirekt förvaltning genom att anförtro genomförandet av EU-finansierade åtgärder till partner (*anförtrodda enheter*) såsom Förenta nationerna, andra internationella organisationer och medlemsstaters organ (se ***figur 1***). Det gör att kommissionen kan utnyttja partnernas sakkunskap, operativa kapacitet och närvaro på plats, särskilt i komplexa eller instabila sammanhang. Därmed spelar anförtrodda enheter en central roll i genomförandet av EU:s utvecklingsfinansiering.

Figur 1 | Kontrakterade belopp relaterade till utvecklingsåtgärder som förvaltas av generaldirektoratet för internationella partnerskap inom den fleråriga budgetramen 2021–2027 (belopp i euro)



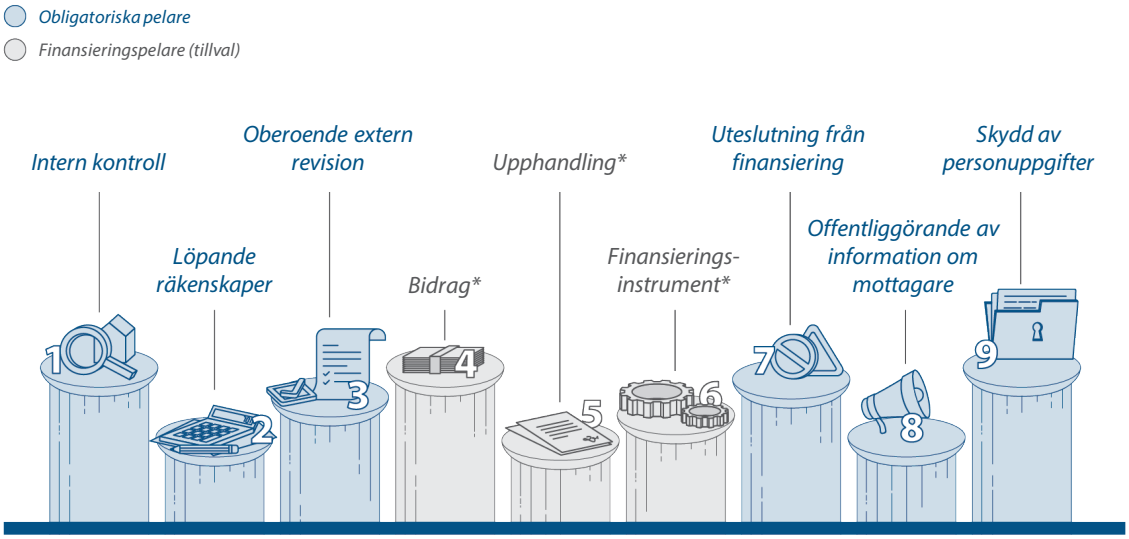
Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från den 31 december 2025 från GD Internationella partnerskaps statistiska resultattavla.

02 Även om kommissionen anförtror sina partner att genomföra projekten förblir den ansvarig inför Europaparlamentet och rådet för att EU-medlen används korrekt. Kommissionen måste också se till att skyddet av unionens ekonomiska intressen är likvärdigt med skyddet under direkt förvaltning[1], där kommissionen själv förvaltar medlen.

03 Därför bedömer kommissionen, innan EU-medel anförtros en partner, huruvida enheternas system uppfyller EU:s krav på viktiga områden, eller ”pelare”, såsom redovisning, intern kontroll och rapportering (se ***figur 2***). Enheter som klarar denna ”pelarbedömning” kan sedan genomföra EU-finansierade åtgärder inom flera program och politikområden. En pelarbedömning görs en gång per enhet och en ny bedömning bör endast göras om förändringar i enheten eller i pelarbedömningsramen kräver att befintliga pelare bedöms på nytt eller ytterligare pelare bedöms. Kommissionen måste därför övervaka enheten för att säkerställa att bedömningen förblir giltig och att enheten kan fortsätta att genomföra åtgärder.

[1] Budgetförordningen, artikel 157.3.

Figur 2 | Pelarbedömning – obligatoriska pelare och finansieringspelare



** Den externa revisorn bedömer huruvida den anförtrodda enheten tillämpar ändamålsenliga regler och förfaranden för att tillhandahålla EU-finansiering genom bidrag, upphandling eller finansieringsinstrument (inklusive budgetgarantier).*

Källa: Revisionsrätten, på grundval av kommissionens beslut 2019/C 191/02.

04 För att fastställa övergripande villkor för långsiktigt samarbete har kommissionen undertecknat ramöverenskommelser om ekonomiskt partnerskap med anförtrodda enheter. På projektnivå, efter det att en anförtrodd enhet har valts ut för att genomföra ett projekt, undertecknar kommissionen och enheten ett avtal som innehåller en beskrivning av den planerade verksamheten, en budget som anger de tillhörande kostnaderna och en logisk ram för de förväntade resultaten. Enheten är skyldig att regelbundet rapportera till kommissionen om framstegen, och de uppkomna kostnaderna ersätts i enlighet därmed.

05 Trots att en partner anförtros genomförandet måste kommissionens egna kontroller vara tillräckligt robusta för att verifiera de framsteg som enheten rapporterar. Kommissionen måste också kunna styra upp genomförandet vid avvikelser, till exempel genom att begära ett externt övervakningsuppdrag för att identifiera orsakerna till underprestation och föreslå hur man ska gå vidare (se punkt ***70***). Kommissionen rapporterar också om de samlade resultat som uppnåtts med medlen, vilket kräver att rapporteringsramen är enhetlig.

06 Vid våra revisioner undersöker vi ofta projekt som genomförs i partnerländer av pelarbedömda enheter, främst internationella organisationer. Vårt arbete med finansiell revision och regelefterlevnadsrevision visar att en betydande andel av de fel som upptäcks avser den här typen av transaktioner[2]. Mot denna bakgrund undersökte vi vid vår revision huruvida kommissionen på ett ändamålsenligt sätt förvaltar EU:s utvecklingsfinansiering som genomförs genom anförtrodda enheter. Vi bedömde särskilt om kommissionen säkerställer pelarbedömningarnas fortsatta giltighet, motiverar sina val av anförtrodda enheter, övervakar genomförandet av projekt på ett tillfredsställande sätt och rapporterar på ett sätt som gör att den kan visa hur EU-medel används på området internationella partnerskap och vad de uppnår.

07 Andelen EU-finansiering som genomförs genom indirekt förvaltning med pelarbedömda enheter är väsentlig (se ***figur 1***) och spänner över alla tematiska sektorer. Anförtrodda enheter spelar en viktig roll även i nästa fleråriga budgetram och är tydligt kopplade till kommissionens strategiska val, såsom Global Gateway och Team Europe-strategin. Genom vår rapport vill vi bidra till att förbättra ändamålsenligheten i pågående och framtida finansiering genom att stärka en sund ekonomisk förvaltning av EU:s utvecklingsåtgärder. Mer bakgrundsinformation och närmare uppgifter om vår revisions omfattning och inriktning samt revisionsmetod finns i ***bilaga I***.

Vad vi konstaterade och rekommenderar

08 När det gäller indirekt förvaltning har kommissionen inrättat en övergripande ram för förvaltning av EU:s utvecklingsfinansiering som genomförs genom anförtrodda enheter. Ramen återspeglar behovet av att förlita sig på partnernas system och rapportering, men vi fann att ansvarsskyldighet och valuta för pengarna inte beaktades tillräckligt och att kommissionen behöver hitta en bättre avvägning mellan att förlita sig på anförtrodda enheter och att utöva egen tillsyn. Vi identifierade svagheter i kommissionens förvaltning av pelarbedömningar, dess avtalsbestämmelser, samstämmigheten i dess övervakningsmetoder och hur den samlar in och använder information om resultat.

[2] Årsrapporten om genomförandet av EU:s budget för budgetåret 2024, punkt 9.14 och årsrapporten om den verksamhet som finansieras genom nionde, tionde och elfte Europeiska utvecklingsfonden för budgetåret 2024, punkt 25.

09 Eftersom kommissionen ansvarar för att hantera pelarbedömningarna och säkerställa deras fortsatta giltighet har den inrättat ett internt system för informationsutbyte – det automatiserade arbetsflödet för pelarbedömning (PAAW). Detta system är avsett att ge kommissionens personal aktuell information när den hanterar avtal med pelarbedömda enheter (se punkterna ***17***–***20***).

10 Vid vår bedömning av ett urval av enheter identifierade vi, för flera av dem, felaktiga uppgifter som rapporterats i det automatiserade arbetsflödet för pelarbedömning. Förfarandena för uppdatering och inmatning av information i systemet är tidskrävande och påverkar därför uppgifternas aktualitet. Dessutom hade de interna valideringarna i systemet inte förhindrat manuella fel (se punkterna ***21***–***23***).

11 Det är viktigt att kommissionen kontinuerligt övervakar pelarbedömningarna, eftersom bedömningarna kan bli inaktuella om en väsentlig förändring görs i en enhets system eller förfaranden. En väsentlig förändring är varje ändring som kan påverka giltigheten av dess pelarbedömning. Vi fann att kommissionens tillsyn över förändringar främst bygger på de förändringar som enheterna själva rapporterar. Eftersom termen ”väsentlig” endast definieras löst i kommissionens vägledning kan liknande förändringar behandlas olika av generaldirektoraten och enheterna själva. Dessutom analyserar kommissionen inte den kumulativa effekten av förändringar och sammanställer inte heller de iakttagelser som identifierats genom andra tillsynsverktyg. Även om enskilda förändringar kan framstå som obetydliga kan deras kombinerade effekt över tid bli väsentlig (se punkterna ***24***–***33***).

Rekommendation 1

Säkerställ den fortsatta giltigheten för de anförtrodda enheternas pelarbedömningar

Kommissionen bör

a) förbättra kvaliteten och aktualiteten på informationen i det automatiserade arbetsflödet för pelarbedömning genom att ta itu med problem med datakvalitet och förseningar i uppdateringen av informationen,

b) upprätta en riskbaserad mekanism för att samla in och bedöma systemrelaterade problem som identifierats genom exempelvis efterhandskontroller eller revisioner som utförts, i syfte att fastställa om deras kumulativa effekter påverkar den fortsatta giltigheten för de anförtrodda enheternas pelarbedömningar.

Måldatum för genomförande: före utgången av 2027.

12 Vi konstaterade att de ramöverenskommelser om ekonomiskt partnerskap som kommissionen undertecknat utgör en gemensam grund för samarbete, men att deras fortsatta relevans ännu inte har bedömts i enlighet med budgetförordningen[3]. Vissa bestämmelser som sedan länge ingår i den överenskommelse som undertecknats med FN begränsar kommissionens möjligheter att utöva tillsyn, bland annat när det gäller hur ingående och omfattande kontroller den kan utföra. Dessa begränsningar minskar kommissionens säkerhet om hur EU-medlen används och ger, i kombination med användningen av den hypotetiska strategin, minskade möjligheter att återkräva icke stödberättigande kostnader, vilket gör avtalsramen mindre ändamålsenlig (se punkterna ***34***–***39*** och ***53***–***54***).

Rekommendation 2

För diskussioner om, och inled vid behov, omförhandlingar av avtal med pelarbedömda organisationer

Kommissionen bör föra diskussioner om, och vid behov inleda, omförhandlingar av avtal som ingåtts med pelarbedömda organisationer om dessa innehåller bestämmelser som begränsar möjligheten att utföra ändamålsenliga kontroller, såsom det ekonomiska och administrativa ramavtalet och den gemensamma överenskommelse som undertecknats med Förenta nationerna.

Måldatum för genomförande: före utgången av 2027.

13 Vi fann också att detaljnivån i avtalen inte alltid är tillräcklig för att det ska gå att bedöma om projekten är utformade med hänsyn till sparsamhet och effektivitet. Avtalen definierar verksamheter och kostnader, men ofta visar de inte informationen på ett sätt som gör att utgifterna tydligt kan kopplas till vad som ska levereras och uppnås. I avsaknad av en tydlig vägledning om detaljnivån i avtalshandlingarna med anförtrodda enheter, och utan en strukturerad vägledning för personalen om hur budgeterade kostnader ska granskas innan avtal undertecknas, bygger bedömningarna av valuta för pengarna i stor utsträckning på individuella bedömningar och kan ha baserats på ofullständig information. Detta begränsar möjligheten att på ett ändamålsenligt sätt beakta valuta för pengarna vid beslut om urval och utformning av projekt, samtidigt som det begränsade antalet potentiella genomförandeenheter redan hämmar konkurrensen (se punkterna ***40***–***60***).

[3] Budgetförordningen, artikel 131.1.

Rekommendation 3

Stärk fokus på valuta för pengarna i internationella partnerskapsavtal som ingås med anförtrodda enheter

Kommissionen bör

a) fastställa tydliga krav (till exempel i avtalsmanualen) så att beskrivningen av en åtgärd konsekvent hänger samman med dess budget och logiska ram genom en tillräcklig detaljnivå,

b) vidta lämpliga åtgärder, till exempel genom att ge personalen vägledning, för att säkerställa att nämnda detaljerade uppgifter används på ett ändamålsenligt sätt vid bedömningen av de föreslagna projektens valuta för pengarna, bland annat genom att fastställa vilka centrala kostnadsposter som ska bedömas, såsom den samlade effekten av indirekta kostnader.

Måldatum för genomförande: före utgången av 2027.

14 Vi fann att kommissionens övervakningsstrategi bygger på de anförtrodda enheternas självrapporterade information, medan dess egen förmåga att styrka framsteg, resultat och utgifter fortfarande är begränsad. Övervakningsmetoderna varierar i djup, frekvens och fokus, och vägledningen ger inte en konsekvent grund för hur personalen ska bedöma projektens prestation eller budgetgenomförande (se punkterna ***61***–***66***). Dessutom använder kommissionen inte strukturerade riskbedömningar för att differentiera sin övervakningsmetod efter projektens storlek, komplexitet eller riskprofil (se punkterna ***76***–***80***).

15 Dessa brister förvärras av begränsade besök på plats. Kommissionen har inte tydligt angett vad man förväntar sig ska ingå i fältövervakningen, och besökens omfattning beror på individuell bedömning och praktiska begränsningar. Kommissionens förmåga att kontrollera genomförandet på plats och öka EU:s synlighet genom sin egen närvaro är därför ojämn (se punkterna ***67***–***75***).

Rekommendation 4

Tillämpa en riskbaserad övervakningsmetod där det görs en bättre avvägning mellan kommissionens tillsyn och dess förlitande på anförtrodda enheter

Kommissionen bör stärka och förtydliga den befintliga vägledningen för övervakning av resultaten av internationella partnerskap och ange hur kontrollerna bör stå i proportion till åtgärdens storlek och riskprofil. Vägledningen bör kräva att personalen kontrollerar de framsteg i projekten som rapporterats av de anförtrodda enheterna, till exempel genom att begära ytterligare information om enskilda resultat på urvalsbasis och genom att genomföra besök på plats.

Måldatum för genomförande: före utgången av 2027.

16 För närvarande har kommissionen inte de prestationsuppgifter den behöver för att kunna bedöma resultaten i hela sin portfölj med internationella partnerskap. Programplaneringsdokumenten innehåller mål och indikatorer, men dessa förs inte systematiskt vidare och införlivas i de logiska ramarna på projektnivå. Olikheter i projektindikatorerna förhindrar en meningsfull konsolidering av resultat, och avsaknaden av kopplingar mellan utgifter och resultat innebär att åtgärdernas valuta för pengarna inte kan bedömas. Kommissionen kan därför inte göra en omfattande analys av resultaten eller avgöra vilka genomförandekanaler som är mest kostnadseffektiva (se punkterna ***81***–***86***).

Rekommendation 5

Möjliggör aggregering och analys av resultat som uppnåtts genom finansiering av internationella partnerskap

Kommissionen bör

a) stärka tillämpningen av befintlig vägledning som kräver att gemensamma indikatorer som fastställts på programplaneringsnivå, inbegripet indikatorerna i resultatramen för Europa i världen, införlivas i logiska ramar på projektnivå, så att resultaten från enskilda projekt kan sammanställas,

b) integrera information om utgifter och prestationer i rapporteringen, så att en bedömning av valuta för pengarna kan göras på global nivå.

Måldatum för genomförande: före utgången av 2027.

02

Våra iakttagelser mer i detalj

Kommissionen bedömer inte regelbundet pelarbedömningarna på nytt och bekräftar inte deras giltighet

17 När en anförtrodd enhet har klarat en pelarbedömning (se ***bilaga I***, punkterna ***06–11***) godkänns den för att förvalta EU-medel genom indirekt förvaltning. Kommissionen måste dock upprätthålla tillsynen över enheterna och se till att pelarbedömningarna förblir giltiga över tid. Ett generaldirektorat utses till ansvarigt för övervakningen (*det ansvariga generaldirektoratet*).

18 Vi undersökte om

- kommissionens interna informationsutbyte och tillhörande it-verktyg gör det möjligt att på ett adekvat sätt övervaka pelarbedömningens fortsatta giltighet,
- kommissionen har infört stabila förfaranden för att säkerställa att de anförtrodda enheternas system förblir likvärdiga med dem som ursprungligen bedömdes och därmed fortsätter att ge ett adekvat skydd av EU:s ekonomiska intressen.

Brister i kommissionens interna informationshantering påverkar tillsynen av pelarbedömningarnas fortsatta giltighet

19 Eftersom avtal endast bör undertecknas med enheter som har en giltig pelarbedömning använder kommissionens generaldirektorat delade uppgifter för att kontrollera statusen för en enhets pelarbedömning. Tillförlitlig intern information är därför avgörande för en ändamålsenlig tillsyn.

20 Det automatiserade arbetsflödet för pelarbedömning (PAAW) är kommissionens centrala it-verktyg för lagring av information om pelarbedömda enheter. Det är avsett att ge kommissionens personal aktuell information när de förbereder eller förvaltar avtal.

21 Vid vår revision fann vi felaktiga uppgifter i PAAW för åtta av de tolv anförtrodda enheterna i vårt urval (se ***ruta 1***). På grund av systemets tekniska begränsningar var datumen för bedömningarna inte korrekta för någon av de tolv enheterna.

Ruta 1

Exempel på felaktiga uppgifter i pelarbedömningsdatabasen

För en anförtrodd enhet i vårt urval var informationen som visades i det automatiserade arbetsflödet för pelarbedömning felaktig:

— Datumet för bedömningen hade automatiskt loggats som 1991, trots att det faktiska bedömningsåret var 2014.

— Bedömningsresultaten för flera pelare hade rapporterats felaktigt: pelare hade angetts som inte bedömda trots att de hade fått en positiv pelarbedömning, och för pelare där iakttagelser gjorts vid bedömningen hade det angetts att det inte fanns några iakttagelser.

— En skyddsåtgärd som hade införts för att hantera en iakttagelse från en pelarbedömning angavs som aktiv trots att den redan hade upphävts.

Till följd av detta fick kommissionens personal inte en korrekt och aktuell överblick över statusen för enhetens pelarbedömning när de tog del av informationen i databasen.

22 Förfarandet för att föra in och uppdatera information om pelarbedömningar i PAAW omfattar flera på varandra följande steg. Det ansvariga generaldirektorat för den berörda pelarbedömningen för in informationen, varefter generaldirektoratet för budget (GD Budget) måste validera den innan processen kan gå tillbaka till det ansvariga generaldirektoratet för nästa steg. Dessa mellanliggande valideringar fungerar som en intern kontroll, men det finns inga tidsfrister för slutförandet av varje steg, och såsom framgår av vår urvalsgranskning (se ***ruta 1***) har de inte förhindrat manuella fel. Eftersom det kan ta tid innan uppdaterad information visas i PAAW, är det inte säkert att uppgifterna i systemet återspeglar aktuella ändringar i enheternas pelarbedömningar.

23 När vi bedömde åtkomst- och valideringsrättigheter i PAAW upptäckte vi att åtkomsten inte är begränsad till dem som behöver den, att användarna har bredare behörigheter än vad som krävs och att aktivitetsloggarna inte är korrekta (se ***ruta 2***).

Ruta 2

Brister i hanteringen av åtkomst till databasinformation och valideringsrättigheter för pelarbedömning

Vi baserade vårt arbete på de säkerhetsstandarder som gäller för alla Europeiska kommissionens informationssystem, och särskilt på standarden för it-säkerhet. Våra iakttagelser visar att hanteringen av åtkomsträttigheter i PAAW inte följer standardens krav.

1. Två användare har tilldelats åtkomst till alla grupper och roller i PAAW. Kommissionen angav att detta behövdes för specifika valideringsåtgärder, men sådana omfattande behörigheter kan leda till en mindre ändamålsenlig kontroll av åtskillnaden mellan funktioner, eftersom samma användare kan utföra funktioner som ska vara fördelade på olika roller.

2. Fem användare hade tillgång till systemet utan att kommissionen lämnade giltiga verksamhetsmässiga motiveringar och angav för vilka ändamål de behövde informationen. Tillgång bör endast beviljas strikt utifrån behov och med detaljerat avgränsade behörigheter.

3. Systemet registrerar inte loggar över användaraktiviteter som tydligt identifierar vilken användare som har utfört en åtgärd, vilket begränsar möjligheten att spåra användaråtgärder och utreda incidenter. Även om andra loggposter genereras och registreras automatiskt som en del av arbetsflödets utformning kan detta påverka verifieringskedjans tillförlitlighet. Detta uppfyller inte säkerhetsbestämmelserna, som kräver att systemen registrerar tillräckliga och tillförlitliga loggar över användaraktiviteter för att säkerställa ansvarsskyldighet och ändamålsenlig övervakning.

24 Vi identifierade också begränsningar i hur information om potentiella väsentliga förändringar som rapporterats av anförtrodda enheter delas inom kommissionen. En väsentlig förändring är varje ändring av en enhets system, regler eller förfaranden som kan påverka giltigheten av dess pelarbedömning. Innan det ansvariga generaldirektoratet har slutfört bedömningen av förändringen, ett förfarande som kan ta månader, visas inga indikationer i PAAW, vare sig för personalen eller för de andra generaldirektoraten, om att enhetens system genomgår en granskning.

25 Dessutom är PAAW avsett för informationsutbyte, inte som övervakningsverktyg. Det innehåller därför inte den grad av noggrannhet, detaljer eller analytiska funktioner som krävs för en heltäckande övervakning, och generaldirektoraten måste föra parallella övervakningsregister för de pelarbedömda enheter som de ansvarar för.

26 Sammantaget visar våra iakttagelser att PAAW visserligen innebär ett viktigt steg på vägen mot att centralisera information om enheter som har pelarbedömts, men det fungerar ännu inte som en fullständig och uppdaterad datakälla för alla berörda avdelningar.

Kommissionens tillsyn av pelarbedömningarna saknar standardisering på vissa områden och bygger till stor del på självdeklarationer från anförtrodda enheter

27 Kommissionens tillsyn över pelarbedömningar är särskilt viktig, eftersom bedömningarna kan bli inaktuella om en enhets system eller förfaranden ändras. Om en väsentlig förändring (se punkt ***24***) konstateras krävs en fullständig eller partiell omprövning. För de viktiga pelarna 1–3 (intern kontroll, redovisning, extern revision) förlitar sig kommissionen för närvarande till stor del på bedömningar som slutfördes för mer än tio år sedan: i vårt urval bedömdes pelarna för sju av de tolv enheterna 2016 eller tidigare.

28 Övervakningsramen för pelarbedömningar fastställs i vägledning som utfärdas av GD Budget och genomförs av ansvariga generaldirektorat. Denna vägledning ger en strukturerad grund för övervakningen av pelarbedömningarnas fortsatta giltighet och klargör de berörda avdelningarnas viktigaste ansvarsområden. Vägledningen ger dock utrymme för tolkning av vad som utgör en väsentlig förändring.

29 I praktiken är kommissionens tillsyn av väsentliga förändringar beroende av att de anförtrodda enheterna själva rapporterar de förändringar som de anser vara väsentliga. Vi noterade att endast sex av de tolv enheterna i vårt urval hade rapporterat en potentiellt väsentlig förändring under de senaste tio åren (de flesta av dessa hade endast rapporterat en sådan förändring). Med tanke på dessa organisationers storlek och komplexitet tyder det låga antalet anmälningar på en risk för att inte alla relevanta förändringar rapporteras. Det blir inte heller några konsekvenser för enheterna om de underlåter att rapportera potentiella förändringar. ***Ruta 3*** visar ett exempel på en förändring som inte rapporterats av den berörda enheten.

Ruta 3

Väsentliga förändringar som inte rapporterats

För en av våra enheter som ingick i urvalet identifierade vi en potentiell väsentlig förändring under vårt arbete med revisionsförklaringen för år 2023. Förändringen gällde ett fullständigt byte av enhetens system som används för förvaltningen av personalfrågor, ekonomi och projekt.

Denna systemändring kan potentiellt påverka både pelare 1 (system för intern kontroll) och pelare 2 (redovisningssystem) i enhetens pelarbedömning. Förändringen var helt genomförd i januari 2023, men i december samma år hade den fortfarande inte rapporterats av den anförtrodda enheten eller upptäckts av kommissionen.

30 Begreppet ”väsentlig förändring” (se punkt ***24***) definieras endast löst i vägledningen. Detta ger ansvariga generaldirektorat flexibilitet vid bedömning av rapporterade ändringar, men möjliggör även olika tolkningar mellan generaldirektoraten och mellan anförtrodda enheter. När ett ansvarigt generaldirektorat drar slutsatsen att en rapporterad ändring inte är väsentlig informeras varken GD Budget eller andra generaldirektorat om rapporteringen av ändringen eller om resonemanget bakom denna slutsats. I avsaknad av mer specifik vägledning för både kommissionens generaldirektorat och de anförtrodda enheterna om vilka typer av förändringar som kan påverka pelarbedömningens giltighet kan likartade fall hanteras på olika sätt, och relevanta förändringar riskerar att inte komma till kommissionens kännedom.

31 Dessutom analyserar kommissionen inte systematiskt den kumulativa effekten av rapporterade förändringar. Den sammanställer inte heller återkommande iakttagelser som identifierats genom andra tillsynsverktyg, såsom revisioner (inklusive revisionsrättens revisioner) och kommissionens interna kontroller. I avsaknad av en konsoliderad översikt kan kommissionen inte fastställa när en enhets övergripande kontrollmiljö har utvecklats i en omfattning som kräver en ny bedömning.

32 I ***bilaga II*** presenteras vår bedömning av hur kommissionen hanterade pelarbedömningarnas fortsatta giltighet för de tolv enheter som ingick i vårt urval. Vi drog slutsatsen att kommissionens övervakning var tillfredsställande för fem enheter, uppvisade vissa svagheter för sex andra och var otillfredsställande för en enhet.

33 De brister som beskrivs ovan ökar risken för att kommissionen inte har någon heltäckande översikt över hur enheternas system har utvecklats över tid och att pelarbedömningarna kanske inte helt återspeglar de anförtrodda enheternas nuvarande kontrollmiljöer.

Avtalsramen underlättar samarbetet med anförtrodda enheter men begränsar också kommissionens möjligheter att säkerställa valuta för pengarna och utöva tillsyn

34 Kommissionen har ingått ramöverenskommelser om ekonomiskt partnerskap med FN:s[4] och medlemsstaternas[5] organisationer för att fastställa en långsiktig grund för samarbete. Dessa ramöverenskommelser fastställer de övergripande villkor enligt vilka avtal på projektnivå ingås (se ***bilaga I***, punkterna ***12***–***14***). För enskilda projekt använder kommissionen en standardiserad avtalsmall som anger de allmänna villkoren, alternativ för särskilda villkor och en förteckning över de bilagor som ska ingå.

35 I det här avsnittet undersöker vi om

- kommissionens avtalsram hjälper den att fullgöra sitt ansvar för att säkerställa att EU-medlen används korrekt,
- kommissionen lade tillräcklig vikt vid valuta för pengarna i de avtal som den ingick med anförtrodda enheter,
- kommissionen säkerställde att valet av de anförtrodda enheter som genomför projekten var motiverat och transparent.

[4] Ekonomiskt och administrativt ramavtal och gemensam överenskommelse.

[5] Ramöverenskommelsen om ekonomiskt partnerskap mellan kommissionen och EU-medlemsstaternas utvecklingsorgan och banker är inte tillgänglig på nätet.

Ramöverenskommelserna skapar en gemensam grund för samarbetet, men avtalsbestämmelserna begränsar kommissionens tillsyn över användningen av EU-medel

36 Den strukturerade avtalsramen i form av ramöverenskommelserna om ekonomiskt partnerskap och den standardiserade avtalsmallen på projektnivå ger kommissionen en tydlig grund för samarbetet med anförtrodda enheter inom ramen för indirekt förvaltning. I dokumenten fastställs gemensamma regler, centrala ansvarsområden och de förfarandemässiga ramar inom vilka samarbetet äger rum. Detta bidrar till att säkerställa förutsägbarhet för båda parter, underlättar jämförelser mellan insatser och minskar behovet av att förhandla om grundläggande villkor för varje nytt projekt.

37 Enligt budgetförordningen[6] ska ramöverenskommelserna om ekonomiskt partnerskap ses över minst en gång under varje flerårig budgetram. Trots deras strategiska betydelse konstaterade vi dock att kommissionen inte formellt har bedömt ramöverenskommelsernas mervärde eller fortsatta relevans sedan de undertecknades.

38 Ramöverenskommelsen om ekonomiskt partnerskap och det åtföljande dokument som kommissionen har undertecknat med FN innehåller bestämmelser som begränsar kommissionens möjligheter att på ett ändamålsenligt sätt fullgöra sitt ansvar för övervakning och tillsyn. Inom denna ram kan kommissionen inte utföra projektrevisioner för att uppnå säkerhet om att de rapporterade projektkostnaderna inte innehåller några väsentliga fel. I stället förlitar den sig på utgiftskontroller, där kontrollernas karaktär, omfattning och urval till stor del är fastställda på förhand.

39 Urvalet är till exempel begränsat till högst 40 transaktioner och får inte överstiga 20 % av de rapporterade kostnaderna. När projekt omfattar underleverantörer får endast fem utgiftsposter väljas ut per underleverantör, och det totala urvalet på underleverantörsnivå får inte överstiga 20 utgiftsposter. Dessa begränsningar gäller oavsett åtgärdens storlek eller komplexitet. Vid ett revisionsuppdrag är det normalt i stället revisorn som fastställer urvalet (både dess sammansättning och storlek) på grundval av risk och professionell bedömning och genomför tillräckliga granskningsåtgärder för att inhämta underlag för ett uttalande om de totala rapporterade kostnaderna.

40 På projektnivå ingår kommissionen ett avtal med en anförtrodd enhet för att genomföra åtgärden. Även om de allmänna villkoren är standardiserade får pelarbedömda enheter använda sina egna mallar för att beskriva åtgärden, budgeten och resultatramen, förutsatt att dessa är tillräckligt detaljerade.

---

[6] Artikel 131.1.

41 Eftersom kommissionen inte har fastställt några minimikrav för bilagorna till avtalet på projektnivå måste detaljnivån förhandlas separat för varje projekt. I slutändan är det den person som undertecknar avtalet som avgör vad som anses utgöra tillräcklig information när en enhet anförtros uppgifter inom budgetgenomförandet. Detta hänger samman med kommissionens decentraliserade förvaltningsstruktur, där avtalen undertecknas av den vidaredelegerade utanordnare vid varje EU-delegation som har det operativa och ekonomiska ansvaret för avtal inom dennes ansvarsområde.

42 Vi konstaterade att det kräver betydande insatser från kommissionens sida att förhandla om varje avtal separat. Två faktorer är särskilt viktiga: budgetens detaljnivå och i vilken utsträckning kostnader kan kopplas till verksamheter och förväntade resultat.

43 Med de budgetmallar som de anförtrodda enheterna använder kan kostnadsuppgifter anges med otillräcklig detaljnivå, eller också går det inte att koppla kostnaderna till specifika verksamheter eller indikatorer (se exemplen i ***ruta 4***). När kommissionen väl har godtagit en budget som inte är tillräckligt detaljerad under förhandlingsfasen för åtgärden kommer den budgeten också att användas som grund för projektrapporteringen, vilket kan begränsa kommissionens övervakning i ett senare skede.

Ruta 4

Exempel på avtal med otillräckligt detaljerade budgetuppgifter

I vårt urval förekom projekt där avtalen innehöll budgetuppgifter med olika detaljnivåer. Till exempel:

För ett infrastrukturprojekt i Uganda finansierade EU utbyggnaden och rehabiliteringen av ett vattenförsörjningsnät. Projektet använde en verksamhetsbaserad budget bestående av sex budgetposter, varav ingen hade någon ytterligare uppdelning av de underliggande kostnaderna. Till exempel angavs rehabiliteringen av ett befintligt vattenförsörjningsnät som en enda budgetpost utan ytterligare detaljer. Samtidigt ska projektet rapportera utgifter baserat på faktiska kostnader snarare än på output. Utan någon ursprunglig kostnadsfördelning per verksamhet är kommissionens förmåga att bedöma de rapporterade utgifternas rimlighet begränsad.

För ett nutritionsprojekt i Elfenbenskusten, som stöder inrättandet av en centraliserad resultattavla för näringsdata och offentlig kapacitetsuppbyggnad, hade budgeten mer än 38 budgetposter. Den lämnade dock inga uppgifter om kostnaderna för varje verksamhet. Budgetposterna presenterades per kategori, såsom personal, kontorsmöbler, konsulter och resor. Det var inte möjligt att bedöma den totala kostnaden för skapandet av resultattavlan eller hur mycket som spenderades på kapacitetsuppbyggnad.

44 Vi noterade ett exempel på bästa praxis när det gäller att kombinera kostnadsbaserade budgetar med verksamhetsbaserade budgetar och koppla de förväntade resultaten till enskilda verksamheter. Detta tillvägagångssätt tydliggör kopplingarna mellan verksamheter, kostnader och resultat (se ***ruta 5***).

Ruta 5

Sammankoppling av verksamheter, kostnader och resultat på projektnivå

För ett av projekten i vårt urval genomförde vi ett besök på plats på en flyktingmottagning i Uganda. Projektet delades upp i olika verksamheter, såsom rehabilitering av mottagningsanläggningar, uppförande av en betongreservoar, tillhandahållande av stipendier till studenter och tillhandahållande av energieffektiva kokspisar.

Beskrivningen av åtgärden innehöll uppgifter om innehållet i varje verksamhet och dess tidsplan för genomförandet.

Budgeten för åtgärden delades upp per verksamhet. På så sätt kunde kommissionens personal få kännedom om de specifika kostnaderna för var och en av verksamheterna och hur stora kostnader som hade uppkommit. Administrativa kostnader för personal, såsom teknisk personal och projektledare, presenterades i ett separat avsnitt per kategori.

I den logiska ramen presenterades output som var kopplad till verksamheterna samt den direkta effekten av varje verksamhet och hur outputen bidrog till projektets övergripande mål.

Samma struktur användes i de årliga beskrivande och finansiella rapporter som lämnades till kommissionen, vilket underlättade tillsynen.

45 I ***bilaga II*** visas vår bedömning av huruvida avtalsdokumenten för de 14 projekten i vårt urval innehöll en tillräcklig detaljnivå, vilket gjorde det möjligt för kommissionen att koppla kostnaderna till verksamheter och resultat, och därför också att genomföra en ordentlig övervakning. Vi drog slutsatsen att detaljnivån var tillfredsställande för fyra projekt, medan tio andra innehöll brister.

46 Under 2025 inledde kommissionen ett pilotförfarande som gick ut på att förhandla fram en standardiserad budgetmall tillsammans med en anförtrodd enhet, med en nödvändig nivå på struktur och detaljer som är godtagbar för båda. Den överenskomna budgetmallen kan sedan användas konsekvent i alla projekt som genomförs av enheten i fråga. Detta framgångsrika exempel på bästa praxis visar att tydligare och mer sammanhängande budgetstrukturer kan uppnås.

47 Överlag utgör ramen en stabil grund för samarbete med anförtrodda enheter. De begränsningar som vi har identifierat inskränker dock kommissionens möjligheter att få fram tillräckligt detaljerade uppgifter om och uppnå säkerhet kring kostnader, verksamheter och resultat, vilket påverkar dess möjligheter att utöva tillsyn över genomförandet.

Det finns brister i kommissionens bedömning av projektkostnader och återkrav av icke stödberättigande utgifter

48 Enligt budgetförordningen[7] ska EU-medel som genomförs av anförtrodda enheter förvaltas i enlighet med principerna om en sund ekonomisk förvaltning, inbegripet sparsamhet och effektivitet. I detta syfte granskar kommissionen de budgetar och verksamheter som de anförtrodda enheterna föreslår innan den undertecknar avtalet. Denna granskning, liksom kommissionens övervakning under genomförandet, är viktiga steg för att se till att resurserna används i enlighet med dessa principer.

Avsaknad av standardpraxis för att bedöma valuta för pengarna innan ett avtal undertecknas

49 Om avtalshandlingarna inte tydligt kopplar samman verksamheter, kostnader och resultat (se punkterna ***41***–***44***) kan kommissionens förmåga att bedöma om ett projekt ger valuta för pengarna minska avsevärt. Personalen förhandlar om detaljnivån under utarbetandet av avtalet, men vi fann att kommissionen inte har fastställt någon tydlig vägledning eller standardpraxis för att bedöma valuta för pengarna innan den undertecknar avtal med anförtrodda enheter. I de interna anvisningarna förklaras inte hur personalen bör bedöma om de föreslagna kostnaderna är rimliga och motiverade i förhållande till vad projektet förväntas leverera. Det saknas också praktiska verktyg för att granska föreslagna budgetar, såsom riktmärken, referenskostnadsintervall eller metoder för att genomföra kostnadsjämförelser.

50 Det är svårt att fastställa exakta riktmärken för utvecklingsåtgärder som genomförs i olika nationella sammanhang, men den befintliga vägledningen ger endast begränsad vägledning om vilka aspekter av en budget som bör granskas. Till följd av detta bygger kostnadsbedömningarna i hög grad på enskilda medarbetares yrkesmässiga bedömningar, vilket leder till variationer i budgetgranskningens djup och karaktär.

---

[7] Artikel 157.

Otillräckligt fokus på att begränsa projektens indirekta kostnader

51 Enheterna har rätt till en ersättning på upp till 7 % av ett projekts direkta stödberättigande kostnader[8]. Denna ersättning betalas utöver de direkta kostnaderna för åtgärden, såsom löner, utrustning och andra projektspecifika utgifter. Nivån 7 % fastställs som ett tak, men kommissionen anger inte tydligt i sin vägledning om personalen förväntas förhandla om ersättningsnivån för indirekta kostnader när avtal utarbetas. I praktiken begär anförtrodda enheter systematiskt den högsta nivå som tillåts enligt avtalsmallen på projektnivå, och kommissionen godtar i allmänhet detta utan styrkande dokumentation. Detta mönster återspeglas i vårt urval: av tolv projekt där ersättningen angavs som en procentsats tillämpade elva en procentsats för indirekta kostnader på 7 %, medan ett tillämpade en procentsats på 6,5 %.

52 Avtalsvillkoren på projektnivå innebär dessutom att indirekta kostnader kan tas upp som direkta kostnader för en åtgärd när det gäller partner som varit mottagare av bidrag i flera led[9]. Detta leder till indirekta kostnader i flera led och minskar andelen av finansieringen som når de slutliga stödmottagarna. Vid revisionsrättens effektivitetsrevisioner[10] har sådana metoder påträffats, och i årsrapporten för 2024 rapporterade revisionsrätten om ett fall[11] där kostnaderna för en partner som varit mottagare av bidrag i flera led ledde till att den totala andelen indirekta kostnader ökade avsevärt (se ***ruta 6***).

---

[8] *Contribution Agreement Manual* (oktober 2025), artikel 16.4.

[9] Ibid., artikel 16.3.

[10] Exempelvis särskild rapport 21/2023 *Spotlight-initiativet för att få slut på våldet mot kvinnor och flickor* och särskild rapport 18/2024 *EU:s ekonomiska stöd till hälso- och sjukvårdssystem i utvalda partnerländer*.

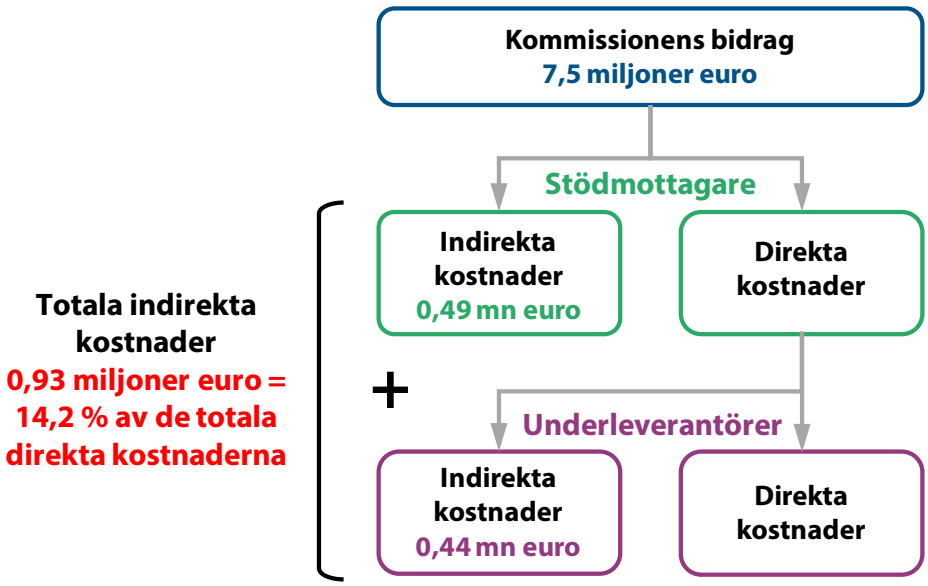
[11] Årsrapporten för 2024, ruta 9.1.

Ruta 6

Kostnader i flera led leder till högre indirekta kostnader

Inom ramen för revisionsrättens revisionsförklaring granskades en finansiell rapport för ett projekt som genomfördes av en anförtrodd enhet. I avtalet angavs en högsta procentsats för indirekta kostnader på 6,95 % av de direkta kostnaderna.

Vid revisionen konstaterades dock att indirekta kostnader hade tagits ut i flera led. Den anförtrodda enheten hade lagt ut genomförandet av projektet på andra organisationer och inkluderat dessa organisationers indirekta kostnader i de direkta kostnader som den rapporterade. Till följd av detta belastades projektet med indirekta kostnader motsvarande sammanlagt 14,2 % av de direkta kostnaderna.



Källa: Revisionsrättens årsrapport för 2024, ruta 9.1.

Tillämpningen av den hypotetiska strategin begränsar kommissionens möjligheter att återkräva icke stödberättigande kostnader

53 Enligt budgetförordningen[12] är det tillåtet att använda den ”hypotetiska strategin” i gemensamt finansierade åtgärder. Enligt denna strategi slås EU-medel samman med andra givares medel och öronmärks inte för särskilda utgifter. EU:s krav på stödberättigande anses följaktligen vara uppfyllda om det finns tillräcklig finansiering från andra givare för att täcka de kostnader som inte är stödberättigande enligt EU:s regler.

[12] Artikel 157.6.

54 Genom att tillämpa den hypotetiska strategin förenklas därför EU:s deltagande i åtgärder med flera givare. I praktiken kan den dock avsevärt begränsa möjligheterna att återkräva icke stödberättigande utgifter. Enligt kommissionens riktlinjer[13] leder upptäckta fel inte till några återkrav av EU-medel om det totala identifierade felbeloppet inte överstiger andra givares bidrag, förutsatt att kostnaderna i fråga täcks av dem. Detta tillämpas oavsett hur stor andel av åtgärden som finansieras av EU, och den andra givaren kan även vara enheten själv. Effekten förstärks av de små urval som tillämpas vid utgiftskontrollerna (se punkterna ***38***–***39***), vilket minskar kommissionens möjligheter att upptäcka icke stödberättigande kostnader och leder till ett lägre sammanlagt värde på de identifierade felen. I ***ruta 7*** ges ett exempel på hur tillämpningen av den hypotetiska strategin hindrar kommissionen från att återkräva EU-medel.

Ruta 7

Tillämpningen av den hypotetiska strategin ledde till att icke stödberättigande kostnader inte återkrävdes

Ett projekt i vårt urval som genomfördes av en anförtrodd enhet finansierades inledningsvis fullt ut av EU. Det omvandlades därefter formellt till ett projekt med flera givare genom att den anförtrodda enheten själv bidrog med 1 %. Detta innebar att projektet behandlades som gemensamt finansierat, trots att bidraget från en annan givare än EU var minimalt. När kontroller i slutet av åtgärden identifierade icke stödberättigande utgifter tillämpade kommissionen den hypotetiska strategin och minskade det belopp som skulle återkrävas med den anförtrodda enhetens eget bidrag. Till följd av detta återkrävdes inte merparten av de icke stödberättigande kostnaderna.

55 På det hela taget säkerställer inte kommissionens nuvarande praxis fullt ut att avtal med anförtrodda enheter ger valuta för pengarna, vilket kan påverka hur sparsamt och effektivt EU-medlen används.

[13] *Contribution Agreement Manual* (oktober 2025) – definitionerna och artikel 17.1.

Trots kommissionens ansträngningar är de potentiella partner som kan väljas ut som anförtrodda enheter ofta begränsade till ett litet antal

56 Kommissionen väljer ut anförtrodda enheter i en komplex miljö som präglas av externa begränsningar och politiska prioriteringar. I många länder har endast ett begränsat antal organisationer mandat, närvaro eller kapacitet att genomföra EU-finansierade åtgärder. Strategiska inriktningar – såsom preferensen för genomförandepartner i EU-medlemsstaterna[14] genom Team Europe-strategin – påverkar urvalet av möjliga partner ytterligare. Till följd av detta varierar kommissionens utrymme för att jämföra flera kandidater avsevärt mellan regioner och sektorer.

57 Kommissionen har fastställt tydliga riktlinjer till stöd för urvalsprocessen, som kräver att personalen dokumenterar motiveringen till valet av en anförtrodd enhet och bedömer dess mervärde jämfört med alternativen. Vid vår granskning av 14 projekt (se ***bilaga II***) fann vi tillfredsställande dokumentation för tio projekt och vissa brister i fråga om ett projekt. För tre projekt gjordes urvalet för mer än tio år sedan enligt tidigare riktlinjer och de ingick därför inte i vår bedömning.

58 Det låga antalet potentiella enheter som kan anförtros genomförandet försvagar kommissionens förhandlingsposition, eftersom konkurrensen är begränsad och enheterna därmed har svaga incitament att förbättra sina projektutformningar eller minska kostnaderna. Förhandlingsutrymmet minskar ytterligare i fall där det inte finns någon finansieringsöverenskommelse med partnerlandet, eftersom kommissionens korta interna avtalsfrister begränsar den tid som står till förfogande för att slutföra avtalen. Förseningar i processen ökar trycket på kommissionen att underteckna avtal inom den tillgängliga tidsramen, vilket minskar möjligheterna att uppnå bättre valuta för pengarna eller fastställa ytterligare detaljer i avtalet (se punkterna ***41***–***42***).

[14] COM(2025) 551 final, förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett globalt Europa, artikel 23.7: ”7. Genomförandet av åtgärder inom ramen för indirekt förvaltning, inbegripet genom finansieringsinstrument, budgetgarantier och blandfinansieringsinsatser inom ramen för instrumentet, ska när så är möjligt (…), anförtros EIB, EBRD eller en medlemsstatsorganisation (…).”

59 Vi identifierade exempel på bästa praxis som hade använts för att hantera problemet med begränsad konkurrens. En del delegationer har till exempel anordnat inbjudningar att anmäla intresse för att nå ut till en bredare grupp av möjliga anförtrodda enheter. Andra, exempelvis delegationen i Uganda som ingick i vårt urval för granskning, har främjat samarbete mellan mindre och större enheter för att bredda portföljen med potentiella partner. Dessa initiativ har potential att stärka konkurrensen och stödja valet av partner.

60 Kommissionen håller på att utveckla en resultattavla för riskprofilering som sammanställer uppgifter om anförtrodda enheters tidigare prestationer och relaterade risknivåer i projektgenomförandet. Detta utgör en viktig strategisk övergång till en mer evidensbaserad strategi för att välja ut partner, eftersom verktyget kommer att sammanföra information som för närvarande är fragmenterad. Kommissionen förväntar sig att resultattavlan kommer att vara operativ i slutet av 2026. Den är avsedd att stödja beslutsfattandet genom att möjliggöra mer strukturerade jämförelser av potentiella partner för framtida åtgärder.

Kommissionen förlitar sig i stor utsträckning på rapporter från anförtrodda enheter och har ingen överblick över de resultat som uppnåtts genom finansieringen

61 Ändamålsenlig övervakning och rapportering är av central betydelse för kommissionens tillsyn över åtgärder som genomförs inom ramen för indirekt förvaltning. Genom övervakning får kommissionen information om hur projekten fortskrider och huruvida medlen förvaltas i enlighet med principerna för en sund ekonomisk förvaltning. En välfungerande rapporteringsram gör det också möjligt att på ett enhetligt sätt samla in resultat på projektnivå och sammanställa dem så att de återspeglar vad som uppnåtts genom flera åtgärder (se ***bilaga I***, punkterna ***15***–***18***).

62 Vi undersökte om

- formerna för kommissionens tillsyn gör det möjligt att övervaka projektverksamheten och budgetgenomförandet på ett ändamålsenligt sätt,
- projektresultaten mäts och rapporteras på ett tillförlitligt sätt, både för enskilda projekt och sammantaget.

Kommissionens övervakningsstrategi stöder inte på ett ändamålsenligt sätt en systematisk bedömning av projektens prestationer

63 Kommissionens ram för intern kontroll omfattar flera nivåer, såsom pelarbedömning, förhandskontroller innan utbetalningar godkänns och efterhandskontroller. Förebyggande och korrigerande kontroller kombineras för att stödja en sund ekonomisk förvaltning. Kommissionen förbättrar också kontinuerligt sin tillsynsstrategi, vilket framgår av införandet av resultattavlan för riskprofilering (se punkt ***60***).

64 Vår revision visar dock att det finns utrymme att förbättra förutsättningarna för en enhetlig bedömning av projektens prestationer och budgetgenomförandet under genomförandeperioden. Kommissionens medarbetare utför ett flertal övervakningsåtgärder, men det kan variera mellan medarbetarna hur ingående och ofta åtgärderna genomförs och vad de inriktas på. I ***bilaga II*** visas vår bedömning av hur kommissionen övervakade de 14 projekten i vårt urval. Vi drog slutsatsen att övervakningen var tillfredsställande för fem projekt, uppvisade svagheter för åtta andra och var otillfredsställande för ett projekt.

Kommissionen förlitar sig i hög grad på de anförtrodda enheternas rapportering i fråga om prestationsinformation och finansiell information

65 Kommissionen får årlig prestationsinformation och finansiell information från de anförtrodda enheterna i form av projektrapporter som beskriver framstegen i genomförandet av projekten. Kommissionen har utarbetat standardiserade checklistor som personalen ska fylla i innan projektrapporterna godtas, men checklistorna är främst inriktade på regelefterlevnad, exempelvis kontroll av att en lägesrapport har lämnats in eller att korrekta växelkurser har tillämpats. De uppmanar inte personalen att undersöka hur projektet faktiskt fortskrider eller om utgifterna är rimliga.

66 När kommissionen anförtror en enhet genomförandet av ett projekt förlitar den sig på att den pelarbedömda enhetens övervaknings- och rapporteringssystem tillhandahåller tillförlitlig information. I praktiken granskar kommissionens personal projektrapporterna, men de behöver inte begära styrkande handlingar för enskilda indikatorvärden eller utgiftsposter. Kommissionen har därför begränsade möjligheter att direkt bekräfta att rapporterad output och rapporterade kostnader motsvarar det faktiska genomförandet på plats. Vid våra besök på plats konstaterade vi skillnader mellan enhetens lägesrapporter och situationen på plats (se ***ruta 8***).

Ruta 8

Skillnader mellan rapporterade projektresultat och iakttagelser på plats

I ett civilsamhällesprojekt i Uganda syftade en av verksamheterna till att förse flyktingar och värdsamhällen med energieffektiva kokspisar för gemensamt bruk och hushållsbruk.

I den lägesrapport som den anförtrodda enheten lämnade till kommissionen angavs att de installerade kokspisarna hade kommit 185 personer till godo.

Vid vårt besök på plats bekräftade dock genomförandepartnern att det gick att laga mat åt högst 150 personer på dessa spisar och att de endast användes till ungefär hälften av denna kapacitet. I praktiken innebar detta att anläggningarna tillhandahöll högst 80 måltider per dag.

67 Kommissionen har begränsat sin egen tillgång till styrkande handlingar i samband med övervakningen. Enligt avtalsmanualen *Contribution Agreement Manual*[15] får den endast begära förtydliganden från en anförtrodd enhet, utöver utgiftskontroller, om den lämnar en motiverad begäran. Det anges dock inte uttryckligen vad som utgör en motiverad begäran, vilket bidrar till olika tolkningar bland EU:s personal och de anförtrodda enheterna. De senare kan anse att en begäran om ytterligare uppgifter ligger utanför den överenskomna ramen. I praktiken kan detta leda till försenade eller ofullständiga svar när personalen begär förtydliganden.

68 Även om kommissionen har infört minimikrav för sin egen efterlevnadsövervakning (se punkt ***65***) finns det inga tydliga minimikrav för övervakningen av prestationsrelaterade aspekter och valuta för pengarna. Kommissionens vägledning om övervakning är fortfarande övergripande, och personalen använder sitt eget omdöme när den beslutar vilka uppgifter som ska begäras och hur ofta kontakter ska tas med de anförtrodda enheterna. Avsaknaden av en harmoniserad, riskbaserad metod kan leda till skillnader, exempelvis i hur ingående kontroller som görs av utgifter och rapporterade resultat, särskilt som det inte krävs några sådana kontroller enligt den nuvarande vägledningen.

69 Vilken typ av övervakning som tillämpas varierar därför beroende på personalens enskilda bedömningar och arbetssätt, men vi noterade även variationer som kunde motiveras av projektens karaktär. Vi identifierade ett exempel på bästa praxis där kommissionen för att förbättra tillsynen begärde att den anförtrodda enheten skulle rapportera kvartalsvis (se ***ruta 9***).

[15] Artikel 3.5.

Ruta 9

Anpassning av övervakningen till projektets karaktär

För ett civilsamhällesprojekt i Uganda noterade vi ett exempel på bästa praxis där formerna för övervakning hade anpassats till åtgärdens särdrag. Eftersom projektet är inriktat på kapacitetsuppbyggnad och civilsamhällets deltagande – områden där outputen är mindre konkret och framstegen kan vara svårare att observera – kom EU-delegationen och den anförtrodda enheten överens om att information skulle lämnas kvartalsvis i stället för endast en gång om året. Dessa korta, verksamhetsinriktade uppdateringar gjorde det möjligt för projektledaren att följa utvecklingen närmare och upprätthålla regelbunden kontakt med genomförandeteamet. I kombination med flera besök på plats stärkte detta tillvägagångssätt tillsynen och gav en mer aktuell bild av framstegen i genomförandet.

70 Fram till dess att den resultatorienterade övervakningen tillfälligt avbröts i februari 2025, på grund av brist på finansiering, spelade den en viktig roll för att överbrygga brister i övervakningen, särskilt där personalresurserna var begränsade. Uppdragen inom den resultatorienterade övervakningen utfördes av externa experter och omfattade intervjuer med berörda parter samt verifiering av output och resultat. De genomfördes i olika skeden av genomförandet och gav oberoende prestationsinformation som kunde ligga till grund för eventuella korrigerande åtgärder. När den resultatorienterade övervakningen tillfälligt avbröts försvann ett viktigt externt övervakningssystem, vilket gjorde kommissionens personal ännu mer beroende av den information som de anförtrodda enheterna lämnade.

Begränsad närvaro på fältet försvagar kontrollerna på plats och EU:s synlighet

71 Projektbesök är ett viktigt verktyg för att verifiera verksamheter på plats. Det enda formella övervakningskrav som kommissionen har fastställt för personalen är dock ett sådant besök per år. Detta krav kan uppfyllas genom deltagande i ett styrkommittémöte, som är en del av projektstyrningen och inte kräver något besök på de platser där projektet genomförs. Det finns ingen ytterligare vägledning om frekvensen eller omfattningen av kontroller på plats eller om hur fältövervakningen bör anpassas till projektets karaktär och risknivå.

72 Kommissionen deltog konsekvent i styrkommittémötena för projekten i vårt urval, men vi fick inte information om fältbesök för samtliga projekt. Där sådan information fanns tillgänglig konstaterade vi variationer i fältbesökens frekvens, från inga besök under vissa år till flera besök under andra år. Dessa variationer återspeglar inte bara projektens särdrag, utan även tids- eller säkerhetsbegränsningar och enskilda projektledares bedömning.

73 Kommissionen håller för närvarande på att omstrukturera sitt nätverk av EU-delegationer. Reformen innebär att sektionerna för ekonomi och operativ verksamhet ska slås samman till en enda sektion och syftar till att centralisera uppgifter till regionala knutpunkter. Dessa förändringar kommer att påverka personalens närhet till de projekt som genomförs, särskilt när personalen är stationerad i ett annat land.

74 Om antalet fältbesök minskar begränsas inte bara kontrollerna på plats, utan kommissionen ges också färre möjligheter att kontrollera om EU:s medverkan tydligt framgår och att stärka EU:s synlighet genom sin egen närvaro. Under våra besök på plats observerade vi ett fall där EU:s samfinansiering inte tydligt framgick på projektplatsen. I situationer med flera givare konkurrerade EU med många andra givare om synligheten, vilket gjorde EU:s bidrag mindre uppenbart även i fall där EU var den huvudsakliga givaren. Dessutom kan stödmottagarna, som främst har kontakt med de enheter som tillhandahåller stödet, uppfatta dessa enheter som givare snarare än EU, vilket vi också observerade under våra besök.

75 Kommissionen har nyligen uppdaterat sin synlighetsstrategi i syfte att säkerställa att EU:s kommunikation blir mer konsekvent och igenkännlig inom alla yttre åtgärder. Enligt den nya strategin är synlighetsarbetet inte längre inriktat på enskilda projekt, utan på övergripande synlighetsinslag. Under våra besök på plats såg vi hur den nya synlighetsstrategin tillämpades i praktiken (se ***bild 1***).

Bild 1 | Exempel på kommissionens nya synlighetsstrategi i Elfenbenskusten



Källa: Revisionsrätten.

Kommissionen använder inte strukturerade riskbedömningar för att differentiera övervakningen av projekten

76 Regionöverskridande projekt står för 18 % av den EU-finansiering som genomförs av anförtrodda enheter inom den fleråriga budgetramen 2021–2027 (se ***figur 1*** i ***bilaga I***). Projekten förvaltas från kommissionens centrala avdelningar eller av EU-delegationerna. Ytterligare 31 % utgörs av projekt som genomförs i flera länder inom en viss region.

77 I ett regionalt projekt i vårt urval hade EU-delegationerna begränsad insyn i den budget som hade anslagits till deras respektive land och i de verksamheter som genomfördes där. Detta berodde på projektets förvaltningsstruktur: Samordningen leddes av kommissionens centrala avdelningar i Bryssel, som upprätthöll aktiv kontakt med den genomförande enheten och övervakade projektets övergripande framsteg. Den anförtrodda enheten delade inte rutinmässigt finansiell information och resultatinformation på landsnivå, och tillsynen på landsnivå förblev begränsad.

78 I ett annat regionalt projekt i vårt urval behöll delegationerna däremot ansvaret för verksamheterna i sina respektive länder genom den politiska dialog som var kopplad till temat, trots att de inte formellt förvaltade projektet. Båda dessa projekt byggde på avtalshandlingar som inte innehöll några finansiella tilldelningar per land, eftersom projekten hade utformats med flexibla, icke öronmärkta budgetar. Flexibiliteten underlättade visserligen genomförandet, men avsaknaden av öronmärkta belopp i avtalen begränsade den information på landsnivå som enheterna tillhandahöll under genomförandet (se punkt ***43***).

79 I de regionala projekt som vi granskade var övervakningen mindre detaljerad i verksamhetsmässigt och finansiellt hänseende än i de mindre projekten i vårt urval som omfattade ett enda land. Kommissionen har inte fastställt differentierade övervakningsstrategier som tar hänsyn till projektens storlek, komplexitet eller riskprofil. Den skiljer inte heller mellan projekt som förvaltas nära genomförandeplatsen och projekt som står under tillsyn från en annan region eller från kommissionens centrala avdelningar.

80 Kombinationen av att man förlitar sig på information som enheterna själva rapporterar, att vägledningen om övervakning är alltför övergripande, att man har begränsad närvaro på fältet och att det saknas riskbaserade bedömningar gör sammantaget att kommissionens tillsyn över genomförandet försvagas. Pelarbedömningen bekräftar robustheten i enheternas system vid en viss tidpunkt, men ersätter inte övervakningen på projektnivå och säkerställer inte heller att enskilda åtgärder följer EU:s regler, vilket de fel avseende korrekthet som återkommande identifierats i vår årsrapport visar[16].

Brister i prestationsinformationen förhindrar en heltäckande bedömning av resultaten

81 På programplaneringsnivå fastställer kommissionen de mål som EU:s yttre åtgärder förväntas uppnå och ger vägledning om vilka indikatorer som ska användas för att övervaka dem. Dessa mål bör införlivas i utformningen på projektnivå och därigenom bidra till att säkerställa att verksamheter, output och resultat bidrar till de prioriteringar som fastställs i de fleråriga programplaneringsdokumenten. Kommissionen har också utarbetat resultatramen för Europa i världen, som består av en uppsättning centrala indikatorer som ska användas i enskilda projekt för att möjliggöra sammanställning av resultaten.

82 Vi konstaterade att målen i åtgärdsdokumenten genomgår en omfattande kvalitetsgranskning. Det finns dock inga obligatoriska kontroller för att säkerställa att dessa mål – inbegripet de relevanta indikatorerna i resultatramen – återspeglas i de logiska ramarna på projektnivå. I ***ruta 10*** ges ett exempel som illustrerar vilken roll indikatorerna i resultatramen spelar för att möjliggöra sammanställning av resultat.

[16] Årsrapporten för 2024, punkt 9.14: ”Liksom tidigare år gällde en stor andel av de fel som vi identifierade kontrakt som genomförs av organisationer som bedömts enligt metoden för pelarbedömning.”

Ruta 10

Indikatorerna i resultatramen för Europa i världen återfanns inte i den logiska ramen på projektnivå, vilket förhindrade sammanställningen av resultat

Ett projekt i vårt urval syftar till att bidra till att skydda och återintegrera migranter i Afrika söder om Sahara.

Åtgärdsdokumentet innehöll indikatorn ”Antal migranter eller personer från värdsamhällen som skyddas eller bistås med EU-stöd, uppdelat efter kön”, som motsvarar en av de indikatorer i resultatramen som kommissionen använder för samlad rapportering.

Den logiska ramen på projektnivå innehåller en indikator med en liknande formulering. Indikatorn identifierades dock inte som en av indikatorerna i resultatramen för Europa i världen, vare sig i den logiska ramen eller i resultatrapporteringssystemet. Trots att projektet rapporterar resultat för denna indikator och hade gett stöd till över 55 000 migranter i mitten av 2025 har dessa resultat därför inte ingått i kommissionens samlade rapportering.

83 De anförtrodda enheterna utformar de logiska ramarna på projektnivå och väljer tillhörande indikatorer. Kommissionens personal granskar dem i den utsträckning som personalen anser vara nödvändig innan de godkänns. Kommissionen har utarbetat detaljerad vägledning för att hjälpa personalen att bedöma och förbättra kvaliteten på projektens logiska ramar. Vi konstaterade dock att personalen inte känner till vägledningen tillräckligt väl och att den därför inte används konsekvent i praktiken. Dess potential att förbättra de logiska ramarnas enhetlighet och robusthet utnyttjas följaktligen inte fullt ut.

84 I ***bilaga II*** presenteras vår bedömning av hur robust och fullständig resultatrapporteringen var för de 14 projekten i vårt urval. Vi drog slutsatsen att resultatrapporteringen var tillfredsställande för två projekt, uppvisade vissa brister för elva projekt och var otillfredsställande för ett projekt.

85 På grund av avsaknaden av harmoniserade indikatorer för de olika projekten kan kommissionen inte sammanställa resultaten på ett meningsfullt och tillförlitligt sätt. Användningen av indikatorerna i resultatramen är fortfarande begränsad: endast omkring en fjärdedel av insatserna inom instrumentet Europa i världen, både med direkt och indirekt förvaltning, har sådana indikatorer i sin logiska ram (se ***figur 3***).

Figur 3 | Användningen av resultatramen för Europa i världen



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från GD Internationella partnerskap.

86 Den tillgängliga prestationsinformationen har därför betydande brister. Samtidigt är kommissionens årliga rapportering om instrumentet Europa i världen[17] främst inriktad på utgifter. När information om utgifter inte systematiskt kopplas samman med information om resultat i rapporteringen har kommissionen begränsade möjligheter att visa vad som har uppnåtts med EU-finansieringen i olika länder och sektorer och med olika genomförandemetoder. Avsaknaden av jämförbara resultatuppgifter gör det dessutom omöjligt att analysera vilken förvaltningsmetod – direkt eller indirekt förvaltning – eller vilken typ av anförtrodd enhet, exempelvis internationella organisationer eller medlemsstaters organ, som ger bäst resultat eller bäst valuta för pengarna.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten George Marius Hyzler som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 29 september 2026.

För revisionsrätten

Tony Murphy
ordförande

[17] Se exempelvis årsrapport 2025 om genomförandet under 2024 av Europeiska unionens instrument för yttre åtgärder.

Bilagor

Bilaga I – Om revisionen

EU:s utvecklingsfinansiering som genomförs genom anförtrodda enheter

01 I enlighet med budgetförordningen[1] kan EU-åtgärder genomföras inom ramen för direkt, delad eller indirekt förvaltning. Vid indirekt förvaltning delegerar kommissionen genomförandet av ett EU-finansierat projekt till en anförtrodd enhet.

02 Indirekt förvaltning används av generaldirektoratet för internationella partnerskap, liksom av andra generaldirektorat och avdelningar med ansvar för yttre åtgärder, såsom generaldirektoratet för europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder, generaldirektoratet för utvidgning och det östra grannskapet, generaldirektoratet för Mellanöstern, Nordafrika och gulfstaterna samt tjänsten för utrikespolitiska instrument.

03 Inom den nuvarande fleråriga budgetramen 2021–2027 används indirekt förvaltning för 56 % (12,4 miljarder euro) av det totala belopp som generaldirektoratet för internationella partnerskap hade kontrakterat till och med den 31 december 2025 (se ***figur 1*** under rubriken ***Huvudbudskap***).

04 De anförtrodda enheterna skiljer sig åt när det gäller karaktär och uppdrag. De kan exempelvis vara internationella organisationer eller utvecklingsorgan eller utvecklingsbanker i EU:s medlemsstater[2]. Utvecklingsorganen och utvecklingsbankerna i EU:s medlemsstater genomför den största andelen av den utvecklingsfinansiering som generaldirektoratet för internationella partnerskap genomför genom indirekt förvaltning. Den näst största kategorin av anförtrodda enheter utgörs av FN-organisationer, och därefter kommer internationella finansieringsinstitutioner och andra internationella organisationer.

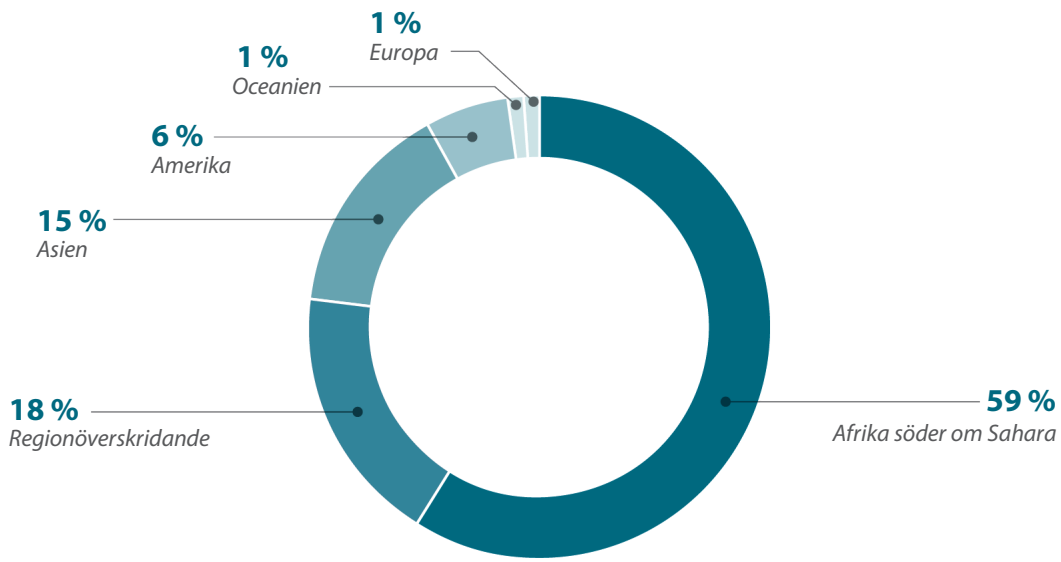
---

1 Artikel 62.

2 Artikel 62 c.

05 59 % av de åtgärder som anförtrodda enheter genomför inom den fleråriga budgetramen 2021–2027 genomförs geografiskt sett i Afrika söder om Sahara (se ***figur 1***). En betydande andel av åtgärderna med indirekt förvaltning genomförs också i Asien eller som regionöverskridande åtgärder som är inriktade på regionala utmaningar eller gränsöverskridande frågor.

Figur 1 | Geografisk fördelning av de kontrakterade beloppen för projekt som genomförs av anförtrodda enheter inom den fleråriga budgetramen 2021–2027



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från den 31 december 2025 från GD Internationella partnerskaps statistiska resultattavla.

Pelarbedömningsprocessen och pelarbedömningarnas fortsatta giltighet

06 Kommissionen använder ”pelarbedömningar” för att bedöma om partnerorganisationer uppfyller alla krav och anses lämpliga för att samarbeta med EU inom ramen för indirekt förvaltning. Bedömningen inleds med att kommissionen gör en preliminär kontroll av om enheten uppfyller alla krav. Därefter granskar en extern pelarbedömningsrevisor hur enhetens system är utformade och hur ändamålsenliga de är.

07 Den externa revisorn utgår från kommissionens detaljerade direktiv för bedömningen, som omfattar upp till nio ”pelare” (se ***figur 2*** under rubriken ***Huvudbudskap***). Den rapport som blir resultatet av bedömningen innehåller poäng för varje pelare, iakttagelser och en tillhörande färdplan för korrigerande åtgärder. Rapporten ligger till grund för kommissionens beslut om huruvida enheten ska anförtros genomförandet.

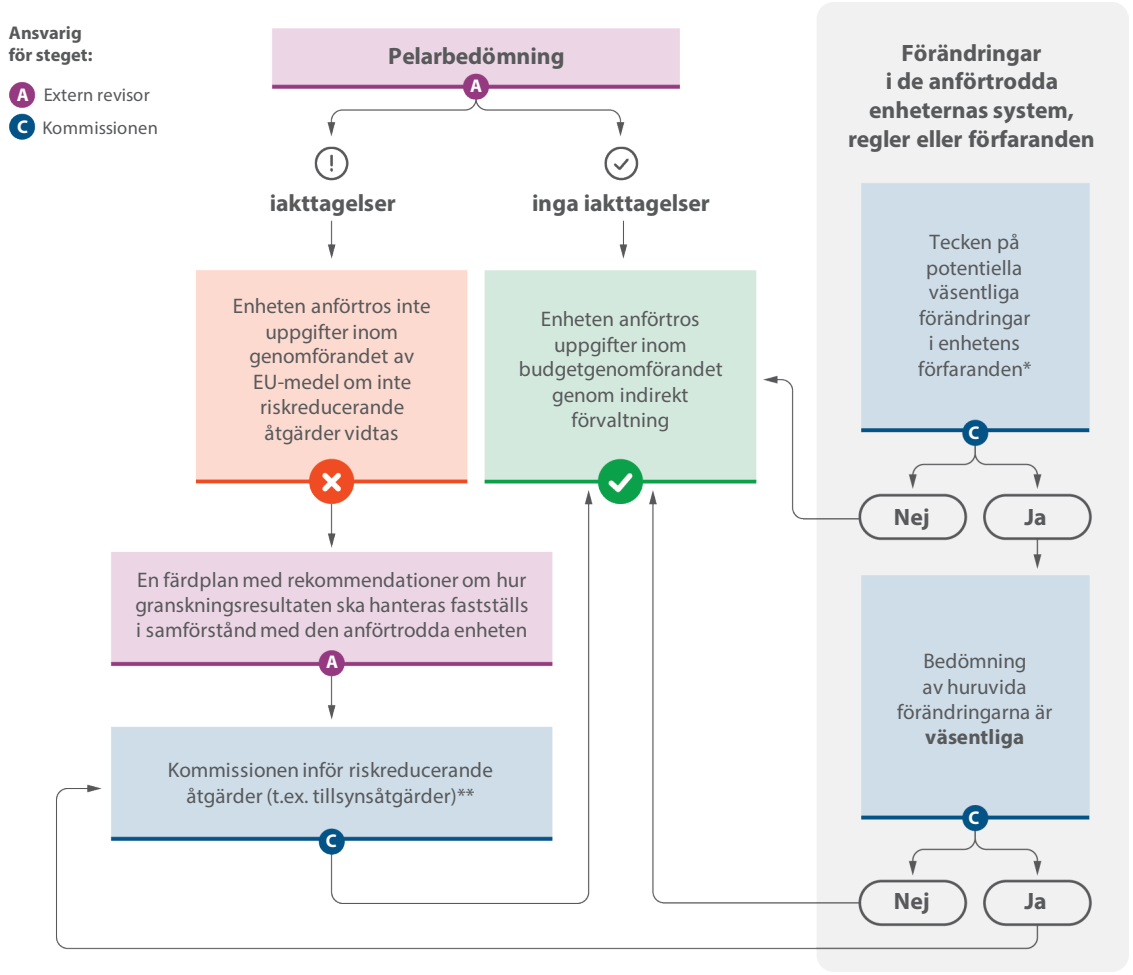
08 Sex pelare är obligatoriska för alla enheter, eftersom de omfattar centrala funktioner som kommissionen alltid måste kunna förlita sig på. De övriga tre pelarna är däremot valfria och bedöms endast när kommissionen avser att förlita sig på enhetens regler och förfaranden för vissa specifika finansieringsformer. Om en enhet inte ska använda en viss finansieringsform – exempelvis om inga delar av finansieringen ska förmedlas som bidrag i flera led – behöver motsvarande pelare inte bedömas.

09 För att säkerställa ett tillräckligt skydd av EU:s ekonomiska intressen måste kommissionen också övervaka pelarbedömningarnas fortsatta giltighet. ***Figur 2*** visar de olika delar som de ansvariga generaldirektoraten behöver övervaka för att säkerställa pelarbedömningarnas fortsatta giltighet.

Kommissionens övervakning består av två delar:

- Uppföljning av pelarbedömningsrevisorernas rekommendationer.
- Bekräftelse av att inga väsentliga förändringar har gjorts i enhetens system eller förfaranden.

Figur 2 | Pelarbedömningens fortsatta giltighet



** Den anförtrodda enheten är skyldig att utan onödigt dröjsmål informera kommissionen om potentiella förändringar som kan påverka tillförlitligheten i pelarbedömningen. Kommissionen kan också identifiera potentiella väsentliga förändringar under sitt samarbete med enheten eller genom efterhandskontroller.*

*** Tillsynsåtgärder och/eller andra riskreducerande åtgärder är fortfarande tillämpliga tills underlag har inkommit som visar att svagheterna och/eller bristerna har åtgärdats.*

Källa: Revisionsrätten, på grundval av vägledning från GD Budget om pelarbedömning.

10 Enheten är enligt avtalet skyldig att utan onödigt dröjsmål underrätta kommissionen om alla förändringar som kan påverka pelarbedömningens tillförlitlighet. Kommissionen bedömer om den anser att förändringarna är väsentliga. Om så är fallet kan de berörda pelarna bedömas på nytt (se punkt ***11*** under rubriken ***Huvudbudskap***). I avvaktan på den nya bedömningen kan riskreducerande åtgärder, exempelvis tillsynsåtgärder, införas för att hantera eventuella brister eller risker till följd av förändringarna.

11 Generaldirektoratet för budget samordnar den övergripande ramen för pelarbedömningar och förvaltar det automatiserade arbetsflödet för pelarbedömning (PAAW), ett centralt it-verktyg som är avsett att lagra information om alla pelarbedömda enheter. De enskilda pelarbedömningarna förvaltas av de ansvariga generaldirektorat som ska säkerställa den berörda pelarbedömningens fortsatta giltighet och registrera den tillhörande informationen i PAAW. Associerade generaldirektorat förlitar sig på de pelarbedömningar som förvaltas av de ansvariga generaldirektoraten (se ***figur 3***). För närvarande förvaltar generaldirektoraten med ansvar för yttre åtgärder 151 pelarbedömda enheter, och ytterligare 28 bedömningar pågår.

Figur 3 | Roller och ansvarsområden inom pelarbedömningen



Källa: Revisionsrätten, på grundval av vägledning från GD Budget om pelarbedömning.

Avtalsramen

12 Ramöverenskommelser om ekonomiskt partnerskap fastställer avtalsvillkoren för långsiktigt samarbete med anförtrodda enheter. En av de viktigaste ramöverenskommelserna är det ekonomiska och administrativa ramavtal som EU och FN har undertecknat. Kommissionen har också undertecknat en gemensam ramöverenskommelse om ekonomiskt partnerskap med 23 utvecklingsorgan och utvecklingsbanker i medlemsstaterna.

13 När en anförtrodd enhet väljs ut för att genomföra ett projekt undertecknar kommissionen och enheten ett avtal på projektnivå som innehåller en beskrivning av verksamheten, en budget, en logisk resultatram och de relevanta avtalsvillkoren. Villkoren omfattar också eventuella särskilda arrangemang som följer av ramöverenskommelsen om ekonomiskt partnerskap samt eventuella tillämpliga tillsynsåtgärder. Om enheterna har fått en positiv bedömning för den relevanta pelaren får de lägga ut verksamheter på sina egna genomförandepartner. Enheten har rätt till ersättning för projektspecifika direkta kostnader som den har haft och redovisat i sina finansiella rapporter samt till en schablonersättning på högst 7 %, beräknad på grundval av de direkta kostnaderna.

14 Kommissionens ansvar minskar inte för att den kan anförtro andra enheter genomförandet av projekt. I stället förändras ansvarets karaktär, eftersom kommissionen behöver inrikta sig på tillsyn och övervakning av projekten. En pelarbedömning är avsedd att bekräfta att en anförtrodd enhet har robusta system för intern kontroll och redovisning. Den omfattar dock inte alla systemrelaterade aspekter av lagligheten och korrektheten i de utgifter för det enskilda finansierade projektet som omfattas av EU:s regler, utan återspeglar endast enhetens status vid en viss tidpunkt. Kommissionens tillsyn är därför avgörande för att säkerställa en sund ekonomisk förvaltning och ett effektivt och ändamålsenligt genomförande av projekten.

Kommissionens övervakning och resultatrapportering

15 Generaldirektoratet för internationella partnerskaps kontrollsystem för tillsyn över indirekt förvaltning är indelat i fyra etapper (se ***figur 4***).

Figur 4 | Generaldirektoratet för internationella partnerskaps tillsyn över indirekt förvaltning



Källa: Revisionsrätten, på grundval av generaldirektoratet för internationella partnerskaps årliga verksamhetsrapport för 2024.

16 Under samtliga dessa etapper förlitar sig generaldirektoratet för internationella partnerskap på en kombination av verksamhetsmässig och finansiell övervakning. Den verksamhetsmässiga övervakningen utförs främst av projektledare, som granskar beskrivande rapporter, logiska ramar och framstegsindikatorer och har regelbunden kontakt med den enhet som genomför projektet. Den finansiella övervakningen är de ekonomiansvarigas ansvar. De kontrollerar budgetgenomförandet och att det uppfyller avtalskraven. Övervakningen kan också omfatta besök på plats, utvärderingar och – när sådan finns att tillgå – resultatorienterad övervakning som utförs av externa partner.

17 Resultatramen för Europa i världen är kommissionens resultatram för sammanställning av projektresultat och mätning av projektens viktigaste resultat. Den har en struktur med tre nivåer: nivå 1 mäter mer övergripande utvecklingseffekter med hjälp av målen för hållbar utveckling och andra indikatorer från tredje part, nivå 2 mäter EU-projektens output och utfall och nivå 3 följer upp de resurser som anslagits till särskilda prioriteringar.

18 Resultatramen används för rapportering per instrument, mål för hållbar utveckling och land. Exempelvis övervakas prestationerna inom instrumentet för grannskapet, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen med hjälp av 19 indikatorer. Värdena för dessa övergripande indikatorer baseras på resultat på projektnivå.

Revisionens omfattning och inriktning

19 Vi undersökte om kommissionen förvaltar de EU-medel för utvecklingssamarbete som genomförs genom anförtrodda enheter på ett ändamålsenligt sätt. Vi bedömde särskilt om

a) kommissionen regelbundet gör nya pelarbedömningar och bekräftar de befintliga bedömningarnas giltighet,

b) avtalsramen underlättar samarbetet med anförtrodda enheter och ger kommissionen möjlighet att säkerställa valuta för pengarna och utöva tillsyn,

c) kommissionen har övervakat och rapporterat om de projekt som genomförs av anförtrodda enheter på ett tillfredsställande sätt.

20 Revisionen var inriktad på utvecklingsbistånd som förvaltas av generaldirektoratet för internationella partnerskap inom ramen för indirekt förvaltning. De huvudsakliga revisionsobjekten var generaldirektoratet för internationella partnerskap och generaldirektoratet för budget, i dess samordnande roll när det gäller pelarbedömningarna. Vi samrådde också med generaldirektoratet för europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder och generaldirektoratet för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag, som var de andra ansvariga generaldirektoraten för de pelarbedömda enheterna i vårt urval.

21 Bland de anförtrodda enheterna inriktade vi oss på FN-organisationer samt utvecklingsorgan och utvecklingsbanker i EU:s medlemsstater. Tillsammans genomför de omkring 70 % av den portfölj som generaldirektoratet för internationella partnerskap förvaltar indirekt (se ***figur 1***). Internationella finansieringsinstitutioner och andra internationella organisationer omfattades inte av revisionen.

22 Vi bedömde kommissionens tillsynssystem vid de centrala avdelningarna och vid delegationerna genom skrivbordsgranskning, besök på plats, dokumentanalys och intervjuer med berörda parter. Revisionsarbetet omfattade både systemnivån, där vi granskade de förfaranden och former för tillsyn som generaldirektoratet för internationella partnerskap tillämpar, och projektnivån, där vi granskade ett urval av åtgärder för att bedöma hur förfarandena tillämpades i praktiken.

23 Vi granskade ett urval av projekt som genomfördes i tre länder: Elfenbenskusten, Nigeria och Uganda. Länderna och projekten valdes ut på grundval av flera kriterier, såsom väsentlighet, representation av olika anförtrodda enheter och om de nyligen hade omfattats av andra revisioner som revisionsrätten genomfört. Vi gjorde urvalet så att de anförtrodda enheterna skulle vara lämpligt representerade. Urvalet omfattade de sex FN-organisationer och de sex organ i EU:s medlemsstater som hanterade de största beloppen. Vi genomförde granskningsbesök på plats i Uganda och Elfenbenskusten, medan intervjuerna avseende Nigeria genomfördes på distans. Urvalet omfattade även två regionala projekt som förvaltades av generaldirektoratet för internationella partnerskaps centrala avdelningar. Totalt bestod urvalet av 14 projekt.

24 Vi granskade både pågående och nyligen avslutade projekt som finansierades inom den nuvarande och den föregående fleråriga budgetramen. Därigenom kunde vi bedöma genomförandet av projekt som inleddes under de sista åren av den fleråriga budgetramen 2014–2020 och de resultat som uppnåtts, liksom utformningen och genomförandet hittills av projekt inom den nuvarande fleråriga budgetramen 2021–2027. Revisionen omfattade därför projekt som finansierades genom instrumentet för grannskapet, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen, elfte Europeiska utvecklingsfonden och finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete. Projekten omfattade många olika områden, såsom nutrition, migration och hållbar energi.

25 Vår revisionsmetod följer de internationella revisionsstandarder som utfärdats av Internationella organisationen för högre revisionsorgan (Intosai).

Bilaga II – Bedömning av kommissionens förvaltning av projekten i urvalet



* Enheten förekom två gånger i urvalet, och bedömningen av den del som upprepas redovisas endast en gång.
** Avtalet undertecknades för mer än tio år sedan eller enheten valdes ut i samråd med partnerlandets regering.

Förkortningar

Förkortning	Definition/förklaring
FN	Förenta nationerna
GD Budget	Europeiska kommissionens generaldirektorat för budget
GD Internationella partnerskap	Europeiska kommissionens generaldirektorat för internationella partnerskap
instrumentet Europa i världen	instrumentet för grannskapet, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete – Europa i världen
PAAW	det automatiserade arbetsflödet för pelarbedömning (*Pillar Assessment Automated Workflow*)

Ordförklaringar

Term	Definition/förklaring
flerårig budgetram	EU:s utgiftsplan där prioriteringar (som grundas på politiska mål) och tak fastställs, vanligtvis för sju år. Ramen utgör den struktur inom vilken de årliga EU-budgetarna fastställs och begränsar utgifterna för varje utgiftskategori.
fortsatt giltighet (för en pelarbedömning)	Fortlöpande säkerställande av att en anförtrodd enhets system, regler och förfaranden fortfarande håller samma standard som när den ursprungliga pelarbedömningen gjordes.
hypotetisk strategi	Strategi som kommissionen använder där EU-bidrag till projekt med flera givare slås ihop med andra givares bidrag och inte öronmärks för specifika utgiftsposter.
indirekt förvaltning	En metod för att genomföra EU-budgeten där kommissionen anförtror genomförandeuppgifter åt andra enheter (såsom länder utanför EU och internationella organisationer).
logisk ram	Ett detaljerat planeringsverktyg för genomförande, förvaltning, övervakning och utvärdering av ett projekt.
pelarbedömning	Kommissionens bedömning av de regler och förfaranden som tillämpas vid indirekt förvaltning för att se till att EU:s ekonomiska intressen skyddas i samma utsträckning som vid direkt förvaltning.
procentsats för kvarstående fel	Den andel av en population som inte anses korrekt efter det att hänsyn tagits till effekten av alla kontrollförfaranden, återkrav och korrigeringar.
sund ekonomisk förvaltning	Förvaltning av resurser i överensstämmelse med principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet.
valuta för pengarna	Förhållandet mellan de resurser som används och de resultat som uppnås, bedömt med avseende på sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet.

Kommissionens svar

https://www.eca.europa.eu/sv/publications/SR-2026-27

Tidslinje

https://www.eca.europa.eu/sv/publications/SR-2026-27

Vi som arbetat med revisionen

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning III – Yttre åtgärder, säkerhet och rättvisa, där ledamoten George Marius Hyzler är ordförande. Revisionsarbetet leddes av revisionsrättens ledamot Bettina Jakobsen med stöd av Katja Mattfolk (kanslichef), Paolo Rexha (attaché), Cyril Messein (förstachef), Aino Rantanen (uppgiftsansvarig), Emmanuel-Douglas Hellinakis och Luís Vicente (revisorer) samt Christos Aspris (it-revisor). Zoe Amador Martínez gav språkligt stöd. Dunja Weibel bidrog med grafiskt stöd.

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2026

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande fastställs i beslut nr 6-2019 om revisionsrättens policy för öppna data och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell (CC BY 4.0). Det innebär att det är tillåtet att återanvända innehållet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du återanvänder revisionsrättens innehåll får du inte förvanska den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av återanvändningen.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Omslagsfoto: © Europeiska unionen. Källa: Revisionsrätten. Copilot – AI-genererad bild.

Figurerna 3 och 4 i bilaga I – ikoner: Dessa figurer har tagits fram med hjälp av resurser från Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Alla rättigheter förbehålls.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

HTML	ISBN 978-92-849-8405-3	ISSN 10.2865/7721341	doi:10.2865/2922381	QJ-01-26-047-SV-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8406-0	ISSN 10.2865/7828593	doi:10.2865/9025285	QJ-01-26-047-SV-N

SÅ HÄNVISAR DU

Europeiska revisionsrätten, särskild rapport 27/2026 *EU:s utvecklingsfinansiering genom FN:s och medlemsstaternas organisationer: ett partnerskap baserat på förtroende, men ansvarsskyldighet och valuta för pengarna beaktas inte tillräckligt*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2026.

Europeiska kommissionen genomför en betydande del av EU:s utvecklingsfinansiering genom anförtrodda enheter, som ofta är FN-organisationer eller utvecklingsorgan i medlemsstaterna, och utnyttjar deras sakkunskap och närvaro i partnerländerna. Kommissionen ansvarar dock fortfarande för att se till att EU-medlen används korrekt och ger avsedda resultat. Vi undersökte om kommissionen förvaltar utvecklingsfinansieringen på ett ändamålsenligt sätt genom dessa partner. Vi konstaterade att ramen för indirekt förvaltning är heltäckande men att kommissionen behöver hitta en bättre avvägning mellan att förlita sig på anförtrodda enheter och att utöva egen tillsyn. Aspekter som ansvarsskyldighet och valuta för pengarna beaktas inte tillräckligt. Vi rekommenderar att man skärper tillsynen över pelarbedömningarna, förbättrar avtalsbestämmelserna och bedömningarna av valuta för pengarna, tillämpar riskbaserad övervakning och stärker sammanställningen och rapporteringen av resultat.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Europeiska unionens publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/contact
Webbplats: eca.europa.eu
Sociala medier: @EUauditors