

Särskild rapport

EU:s finansiella landskap

Ett lapptäcke som behöver förenklas ytterligare
och bli föremål för ökad ansvarsskyldighet



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–VIII
Inledning	01–20
Hur EU:s finansiella landskap har utvecklats	01–13
EU:s finansiella landskap i dag	14–20
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	21–25
Iakttagelser	26–92
EU:s finansiella landskap 2021 är ett lapptäcke av olika komponenter	26–53
Giltiga skäl fanns för att skapa nya instrument, men i många fall gjordes inte lämpliga förhandsutvärderingar	27–37
Olika styrformer, finansieringskällor och ansvarsförbindelser	38–53
Den offentliga ansvarsskyldigheten för EU:s finansiella landskap är endast delvis fullständig	54–66
EU har infört integrerad rapportering, men inte alla instrument omfattas av den	54–57
Det finns en lucka i prestationsgranskningen av de instrument som inte omfattas av revisionsrättens revisionsrättigheter	58–61
Ingen demokratisk granskning från Europaparlamentets sida av de instrument som inte täcks av taket för egna medel	62–66
Potentialen att förenkla EU:s finansiella landskap har inte utnyttjats fullt ut	67–92
Den fleråriga budgetramen 2021–2027: goda framsteg har gjorts när det gäller att effektivisera EU:s finansiella landskap	68–79
Ett komplext urval av instrument för ekonomiskt stöd	80–92
Slutsatser och rekommendationer	93–99
Bilagor	
Bilaga I – De analyserade instrumentens storlek och kapacitet	

Bilaga II – Ansvarsförbindelser och den gemensamma avsättningsfonden

Bilaga III – Instrument för vilka revisionsrätten inte har några uttryckliga revisionsrättigheter

Bilaga IV — Arrangemang för budgetflexibilitet

Förkortningar

Ordförklaringar

Kommissionens svar

Tidslinje

Vi som arbetat med revisionen

Sammanfattning

I EU:s finansiella landskap har formats under årtionden. EU:s budget och de instrument som är helt integrerade i budgeten utgör dess medelpunkt, men i landskapet finns även instrument utanför EU-budgeten. Allt fler nya instrument av det slaget har skapats de senaste 15 åren. De har främst skapats för att hantera olika kriser men också inrättats till följd av rättsliga och praktiska begränsningar i användningen av befintliga instrument. Ökningen av instrument innebär att det nu är en lämplig tidpunkt att göra en bred analys av detta landskap.

II I vilken omfattning EU:s finansiella landskap är effektivt och öppet har fått stor uppmärksamhet av EU-intressenter när potentiella institutionella reformer har diskuterats. Framför allt Europaparlamentet har beskrivit EU:s finansiella landskap som en ”mångfald av fonder och instrument [...] kring unionens budget”.

III Syftet med vår revision var att ge inblick i hur de nuvarande arrangemangen är utformade och att identifiera det potentiella utrymmet för att förenkla och effektivisera EU:s finansiella landskap utifrån en analys av utvalda instrument. Vi bedömde om ökningen av instrument i EU:s finansiella landskap är motiverad. Vi undersökte skälen till varför några instrument skapas utanför EU-budgeten. Vi bedömde också om de befintliga arrangemangen säkerställer en adekvat offentlig granskning av hur EU:s politik finansieras och om lämpliga åtgärder vidtas för perioden 2021–2027 för att förbättra integreringen av EU:s finansiella landskap.

IV Vår slutsats är att även om det fanns skäl att skapa nya typer av instrument har den splittrade strategin för hur EU:s finansiella landskap ska utformas resulterat i ett lapptäcke.

V Vi konstaterade att EU:s finansiella landskap består av många instrument med olika styrformer och finansieringskällor samt olika sätt att täcka potentiella skulder, vilket leder till ett lapptäcke av olika komponenter. Skälen till varför dessa instrument skapades var i allmänhet giltiga, men oftast följdes inte god praxis när det gällde att lägga fram tydliga bevis för att det valda alternativet och dess utformning var det mest lämpliga.

VI Vi konstaterade också att EU har infört integrerad rapportering, men att inte alla instrument omfattas av den. Revisionsrätten har inte behörighet att granska vissa instrument utanför EU-budgeten. För en del av dem finns det luckor i granskningen av deras prestation, och Europaparlamentet utövar ingen tillsyn över dem. Därför är den offentliga ansvarsskyldigheten för EU:s finansiella landskap inte fullständig.

VII Vi noterar de framsteg som nyligen gjorts med att konsolidera åtskilliga instrument. Men förenklingspotentialen har ännu inte utnyttjats fullt ut, särskilt inte för de instrument som tillhandahåller ekonomiskt stöd.

VIII Vi rekommenderar kommissionen att

- a) se till att varje förslag till nytt instrument som den lägger fram innehåller en bedömning av den utformning och de alternativ som valts och att kommissionen delar denna goda praxis med rådet,
- b) sammanställa och offentliggöra information om EU:s hela finansiella landskap,
- c) föreslå att moderniseringsfonden införlivas i EU:s budget,
- d) föreslå att befintliga instrument för ekonomiskt stöd integreras och konsolideras.

Inledning

Hur EU:s finansiella landskap har utvecklats

01 På 1950-talet inrättade medlemsstaterna Europeiska kol- och stålgemenskapen (genom fördraget från 1951¹), Europeiska ekonomiska gemenskapen (genom EEG-fördraget från 1957²) och Europeiska atomenergigemenskapen (genom Euratomfördraget från 1957³) som olika juridiska personer och med egna styrformer och separata budgetar. Genom EEG-fördraget från 1957 inrättades också Europeiska investeringsbanken (EIB) som en separat enhet som skulle fungera som EEG:s "långivande organ", liksom Europeiska utvecklingsfonden (EUF), som har en egen flerårig budget för att tillhandahålla bidrag och lån till vissa länder utanför EU.

02 År 1970 införlivades de olika budgetarna i EEG-budgeten, vilket skapade en gemensam budget för gemenskaperna (den allmänna budgeten) som täckte administrativa utgifter och driftsutgifter, som främst användes för att finansiera utgiftsprogram. Den stora merparten av EU-budgeten används för att finansiera utgiftsprogram som ger bidrag, subventioner eller andra icke återbetalningspliktiga former av ekonomiskt stöd till stödmottagare. Den 1 januari 2021 hade 43 utgiftsprogram finansierats via EU-budgeten.

03 Luxemburgfördraget⁴ från 1970 ledde också till att medlemsstaternas bidrag gradvis ersattes av ett system med "egna medel" (baserat på mervärdesskatt (moms) och tullar). På 1970-talet tillhandahöll den allmänna budgeten även nya typer av ekonomiskt stöd. För det första gjorde gemenskapens nya instrument det möjligt för gemenskaperna att tillhandahålla små och medelstora företag lån, eget kapital och annat återbetalningspliktigt stöd. För det andra användes den allmänna budgeten för att garantera EIB-lån för mikroekonomiska ändamål i Medelhavsländer. Efter oljeprischocken 1973 garanterade, för det tredje, gemenskapernas allmänna budget upp- och utlåning för att ge ekonomiska stödlån till medlemsstater i svårigheter (betalningsbalansstöd).

¹ Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen.

² Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG).

³ Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen.

⁴ Fördraget om ändring av vissa budgetbestämmelser i fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna.

04 Genom Brysselfördraget⁵ från 1975 inrättades en budgetmyndighet – bestående av rådet och Europaparlamentet – som skulle anta och granska genomförandet av den allmänna budgeten och utse Europeiska revisionsrätten till revisor för alla inkomster och utgifter. Dessutom inrättade medlemsstaterna också de första decentraliserade byråerna. Dessa byråer utför tekniska, vetenskapliga eller administrativa uppgifter som hjälper EU-institutionerna att utforma och genomföra sin politik. De flesta decentraliserade byråer finansieras genom EU-budgeten eller tar ut avgifter för sina tjänster. De granskas av revisionsrätten och kontrolleras av budgetmyndigheten. Den 31 december 2021 hade EU 35 decentraliserade byråer.

05 År 1988 enades rådet och Europaparlamentet om den första långtidsbudgeten, budgetplanen för 1988–1992⁶, och införde ett årligt tak för utgifterna i den allmänna budgeten – taket för egna medel⁷ – uttryckt i procent av medlemsstaternas totala bruttonationalprodukt (BNP) (1,2 % för 1992).

06 I budgetplanen för 1993–1999⁸ enades medlemsstaterna om årliga utgiftstak för jordbruk, strukturåtgärder, inre politik, extern politik, administrativa utgifter och reserver (så kallade rubriker). De enades också om nya egna medel som skulle baseras på medlemsstaternas BNP och fungera som en utjämnande resurs i EU-budgeten.

07 Budgetplanen för 2000–2006⁹ inbegrep en administrativ reform som innebar nya arrangemang för den ekonomiska förvaltningen, bland annat inrättandet av genomförandeorgan (som var sju till antalet i slutet av 2021) för förvaltningen av vissa utgiftsprogram som stod under kommissionens direkta förvaltning. Dessutom ersatte bruttonationalinkomsten (BNI) BNP som beräkningsunderlag för det utjämnande egna medlet.

⁵ Fördraget om ändring av vissa finansiella bestämmelser i fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och i fördraget om upprättandet av ett gemensamt råd och en gemensam kommission för Europeiska gemenskaperna.

⁶ Interinstitutionellt avtal av den 29 juni 1988 mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet.

⁷ Artikel 3 i rådets beslut 88/376/EEG, Euratom om systemet för gemenskapernas egna medel.

⁸ Interinstitutionellt avtal av den 29 oktober 1993 mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet.

⁹ Interinstitutionellt avtal av den 6 maj 1999 mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet.

08 I den fleråriga budgetramen för 2007–2013¹⁰ ökades volymen av reserver för katastrofbistånd (särskilda instrument), särskilt den nya Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter för att hjälpa arbetstagare efter omstruktureringar, Europeiska unionens solidaritetsfond för att hantera större naturkatastrofer och reserven för katastrofbistånd för att hantera kriser i länder utanför EU. EU införde också de första offentlig-privata partnerskapen för att uppnå specifika tekniska mål (gemensamma teknikinitiativ) som finansierades av EU och partner från näringslivet eller staten.

09 Dessutom ledde finanskrisen 2008–2010 till att instrument för ekonomiskt stöd användes i högre grad. Under 2009 återaktiverade medlemsstaterna betalningsbalansstöd för att ge lån till medlemsstater utanför euroområdet. År 2010 inrättade medlemsstaterna, för euroområdet, lånefaciliteten till förmån för Grekland (GLF), som baserades på samordnade bilaterala lån, Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF), som användes för att ge stöd åt Irland, Portugal och Grekland och baserades på direkta lånegarantier från medlemsstaterna i euroområdet, och den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM), som skulle stödja alla EU-länder som upplevde allvarliga ekonomiska svårigheter och som baserades på lån som garanterades genom taket för egna medel. År 2012 inrättade euroområdets medlemsstater Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) som skulle ta över beviljandet av nytt finansiellt stöd för euroområdet från EFSM och EFSF.

10 När det gällde den fleråriga budgetramen 2014–2020¹¹ enades medlemsstaterna och EU om att i större utsträckning använda instrument som var utformade för att mobilisera andra källor till offentlig och privat finansiering. Detta inbegrep inrättandet av förvaltningsfonder utanför EU-budgeten, vilka kombinerade bidrag från EU-budgeten med finansiering från andra givare för att tillhandahålla externt bistånd till specifika länder. EU utökade också sin användning av offentlig-privata partnerskap inom forskning och innovation och ersatte de tidigare gemensamma teknikinitiativen med gemensamma företag (som var åtta till antalet den 31 december 2021). Dessutom beslutade EU att i större utsträckning använda bidrag från EU-budgeten för att skapa en "samlad" finansiering och göra det möjligt för finansiella partner som EIB att tillhandahålla projekt och företag lån, kapitalinvesteringar eller annat återbetalningspliktigt finansiellt stöd (finansieringsinstrument).

¹⁰ Interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin och sund ekonomisk förvaltning.

¹¹ Rådets förordning (EU, Euratom) nr 1311/2013 av den 2 december 2013 om den fleråriga budgetramen för 2014–2020.

11 Under ovannämnda period användes garantier från EU-budgeten för att skaffa finansiering för återbetalningspliktigt investeringsstöd både inom och utanför EU, nämligen EIB:s tidigare externa utlåningsmandat från 2014 för att stödja investeringsprojekt utanför EU, Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) från 2015 för att främja långsiktig ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft i EU och Europeiska fonden för hållbar utveckling (EFHU) från 2016 för att stödja hållbar utveckling i Afrika och EU:s grannskap. För att hantera de socioekonomiska effekterna av covid-19-pandemin inrättade medlemsstaterna och EU år 2020 Sure-instrumentet, som är ett upp- och utlåningsinstrument som ska tillhandahålla ”tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation” och vars lån till medlemsstaterna garanteras genom taket för egna medel. Medlemsstaterna tillhandahöll också garantier som täcker 25 % av det totala lånebeloppet. Dessutom inrättade EU utanför EU-budgeten den gemensamma resolutionsfonden, som finansierades genom avgifter som togs ut från banker för att hjälpa till att hantera fallerande banker.

12 För den nuvarande perioden 2021–2027 har EU antagit ett lagstiftningspaket om EU:s finanser. I det ingår förordningen om den fleråriga budgetramen¹² och den åtföljande sektorslagstiftning som styr EU:s utgiftsprogram. EUF har införlivats i EU-budgeten, och InvestEU-programmet har ersatt Efsi och centralt förvaltrade finansieringsinstrument. Medlemsstaterna inrättade och finansierade den europeiska fredsfaciliteten utanför EU-budgeten för att finansiera vissa kostnader för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Dessutom uppdaterades och utvidgades EU:s särskilda instrument. Rådet har också inrättat NextGenerationEU för att tillhandahålla ytterligare EU-finansiering för utgifter och investeringar under perioden 2021–2026 för att hantera de ekonomiska effekterna av covid-19-pandemin. Under 2022 har revisionsrätten också utfärdat yttrandena 07/2022¹³ och 08/2022¹⁴ över kommissionens och rådets förslag vad gäller inrättandet av instrumentet för makroekonomiskt stöd+ respektive en social klimatfond.

13 I denna rapport använder vi begreppet ”instrument” för alla typer av finansiering av EU:s politik som i EU:s lagstiftningsakter benämns ”instrument”, ”mekanismer”, ”fonder”,

¹² Rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093 om den fleråriga budgetramen 2021–2027 (förordningen om den fleråriga budgetramen 2021–2027).

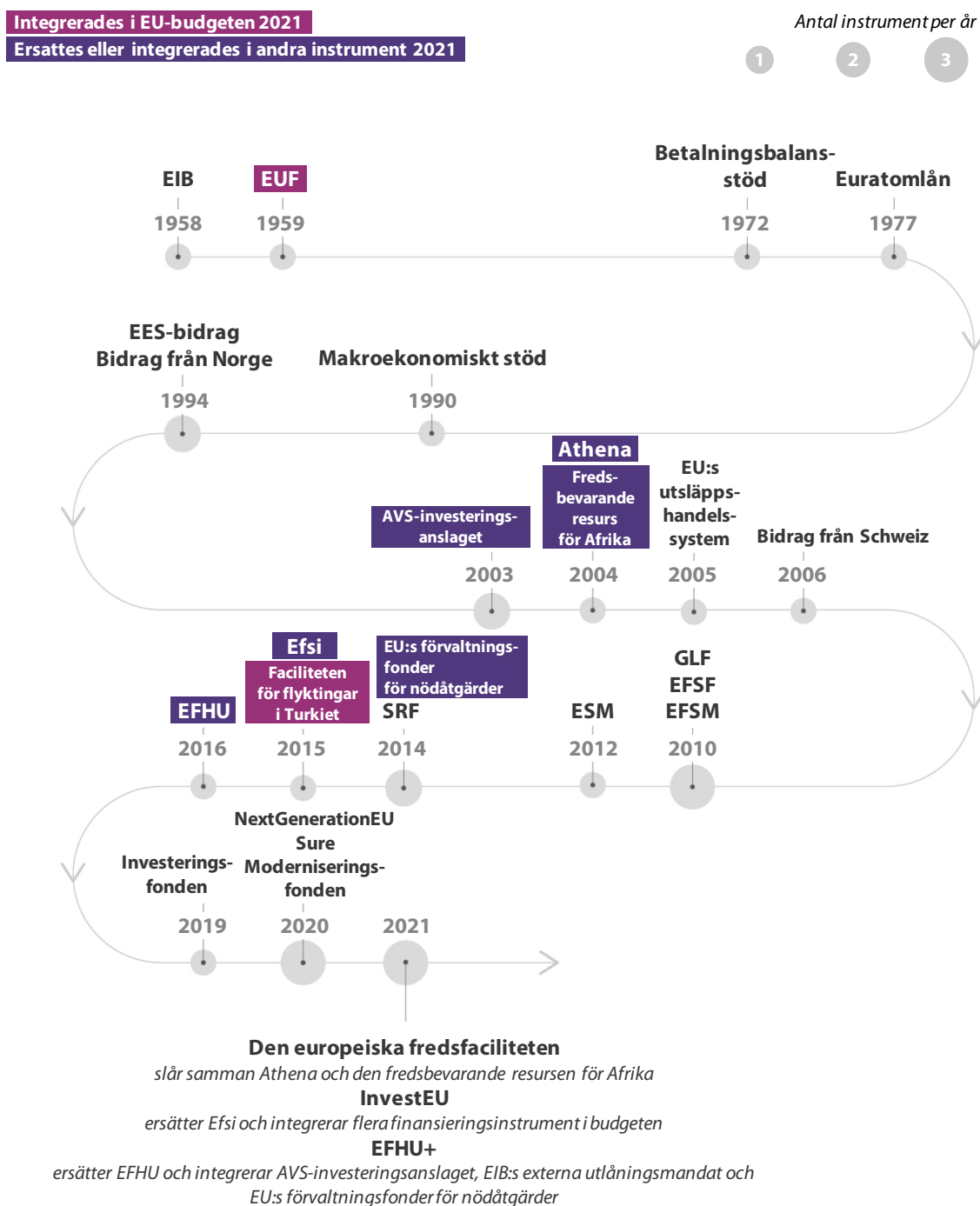
¹³ Yttrande 07/2022 över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU, Euratom) 2018/1046 vad gäller inrättandet av en diversifierad finansieringsstrategi som en allmän lånemethod.

¹⁴ Yttrande 08/2022 över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en social klimatfond, med rådets ändringar.

”faciliteter” eller ”initiativ”. Vi använder också begreppet ”instrument” för att hänvisa till särskilda typer av finansiering som tillhandahålls av institutioner såsom ESM och EIB.

Figur 1 visar när de olika instrument som beskrivs i ovanstående punkter skapades och hur antalet instrument har blivit allt fler de senaste 15 åren.

Figur 1 – Tidslinje över när de olika instrumenten skapades



Anm.: Förkortningarna förklaras i förteckningen över förkortningar och i ordlistan.

Källa: Revisionsrätten.

EU:s finansiella landskap i dag

14 I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt fastställs huvudprinciperna för budgetförvaltningen¹⁵. Dessa principer förklaras närmare i budgetförordningen¹⁶. I **ruta 1** presenteras budgetprinciperna i budgetförordningen. Nya instrument kan bryta mot budgetprinciperna på flera sätt. Till exempel skulle inrättandet av utgiftsprogram genom mellanstatliga avtal strida mot principen om enhet i budgeten, avsättningar av vissa inkomstkällor till specifika utgifter skulle åsidosätta principen om universalitet och den komplexitet som ökningen av instrument ger skulle undergräva prestationen och insynen.

Ruta 1

Budgetprinciper i budgetförordningen

Enhetsprincipen och principen om riktighet i budgeten: samtliga inkomster och utgifter som bedöms bli nödvändiga för unionen ska prognostiseras i budgeten.

Principen om ettårighet: budgeten ska beviljas för ett budgetår som börjar den 1 januari och slutar den 31 december.

Principen om balans i budgeten: det ska råda balans mellan inkomster och utgifter.

Principen om en enda beräkningsenhet: budgeten ska upprättas i euro.

Universalitetsprincipen: de totala inkomsterna ska täcka de totala utgifterna.

Principen om specificering: belopp ska anvisas för särskilda ändamål indelade i avdelningar och kapitel.

Principen om sund ekonomisk förvaltning och prestation: principerna om sparsamhet, effektivitet och ändamålsenlighet ska användas, tillsammans med en inriktning på prestation.

Principen om öppenhet: budgeten ska upprättas och genomföras och redovisningen läggas fram i enlighet med principen om öppenhet.

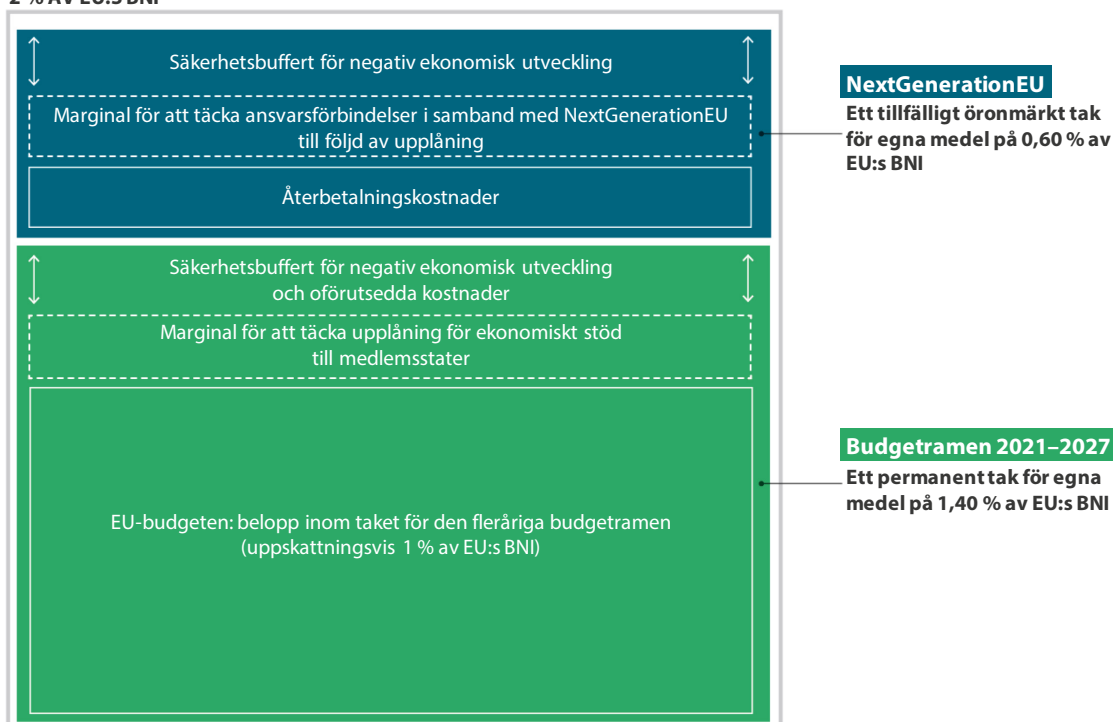
¹⁵ Artikel 310 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

¹⁶ Förordning (EU, Euratom) 2018/1046 (budgetförordningen).

15 EU-budgeten¹⁷ antas årligen. Den måste respektera de utgiftstak¹⁸ som fastställs i förordningen om den fleråriga budgetramen och det slutliga "taket" för de medel som EU kan uppbära från medlemsstaterna enligt beslutet om egna medel (se [figur 2](#)), vilket kräver enhällighet i rådet och godkännande av medlemsstaterna i enlighet med deras konstitutionella krav.

Figur 2 – Taket för egna medel

TAKET FÖR EU:S EGNA MEDEL
2 % AV EU:S BNI



Källa: Revisionsrätten, på grundval av beslutet om egna medel och förordningen om den fleråriga budgetramen.

16 Skillnaden mellan de utgiftsgränser som fastställs i den fleråriga budgetramen och taket för egna medel är den så kallade marginalen. Efter att ha beaktat en säkerhetsbuffert som ska täcka en potentiell negativ ekonomisk utveckling används denna marginal för att garantera EU:s finansiella skyldigheter och potentiella förluster (s.k. ansvarsförbindelser). För att kunna låna upp de nödvändiga medlen för NextGenerationEU på marknaderna infördes ett tillfälligt öronmärkt ytterligare tak på 0,6 % av EU:s BNI i beslutet om egna medel. Den fleråriga budgetramens utgiftstak för EU-budgeten (cirka 1 %) uppgår nu till ungefär hälften av det totala taket för egna medel (2 %).

¹⁷ Artikel 314 i [EUF-fördraget](#).

¹⁸ Artikel 312 i [EUF-fördraget](#).

17 I denna rapport anser vi att ett instrument ingår i EU-budgeten om det finansieras (eller görs avsättningar för det) helt i enlighet med förordningen om den fleråriga budgetramen och följer de metoder för budgetgenomförande som läggs fram i budgetförordningen¹⁹. Följande instrument är helt integrerade i EU-budgeten:

- Utgiftsprogram och fonder, finansieringsinstrument samt EU:s byråer och andra organ²⁰ (t.ex. gemensamma företag) som finansieras genom EU-budgeten för att genomföra EU:s politik.
- De särskilda instrument för att hantera händelser som finansieras genom EU-budgeten, såsom reserven för solidaritet och katastrofbistånd, det samlade marginalinstrumentet och Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter för uppsagda arbetstagare.
- Externa inkomster avsatta för särskilda ändamål. Denna särskilda inkomsttyp kanaliseras ytterligare medel från externa källor till EU-budgeten för specifika utgifter. Den går utöver den antagna budgeten och den fleråriga budgetramen och ska tilldelas en specifik budgetpost som omfattar finansiella bidrag från länder utanför EU, innovationsfonden (insamling av pengar från utsläppshandelssystemet för innovativ koldioxidsnål teknik) och den icke återbetalningspliktiga delen av stödet från NextGenerationEU som finansieras genom lån.
- Budgetgarantiinstrument, såsom InvestEU och EFHU+, där anspråk på garantin betalas från EU-budgeten upp till garantins maxbelopp.

18 Följande instrument ligger utanför EU-budgeten och omfattar upp- och utlåning från EU:s sida men garanteras inom taket för egna medel:

- Instrument för ekonomiskt stöd till länder utanför EU, såsom makroekonomiskt stöd och Euratomlån, där kommissionen lånar medel på kapitalmarknaderna och lånar ut dem till mottagarländerna på samma villkor (back-to-back-lån). Dessa lån täcks i slutändan av EU-budgeten.
- Ekonomiskt stöd till EU-länder, såsom betalningsbalansstöd, EFSM och Sure, som också fungerar som back-to-back-lån.
- Lån från faciliteten för återhämtning och resiliens som finansieras genom upplåning inom ramen för NextGenerationEU.

¹⁹ Artikel 62 i [budgetförordningen](#).

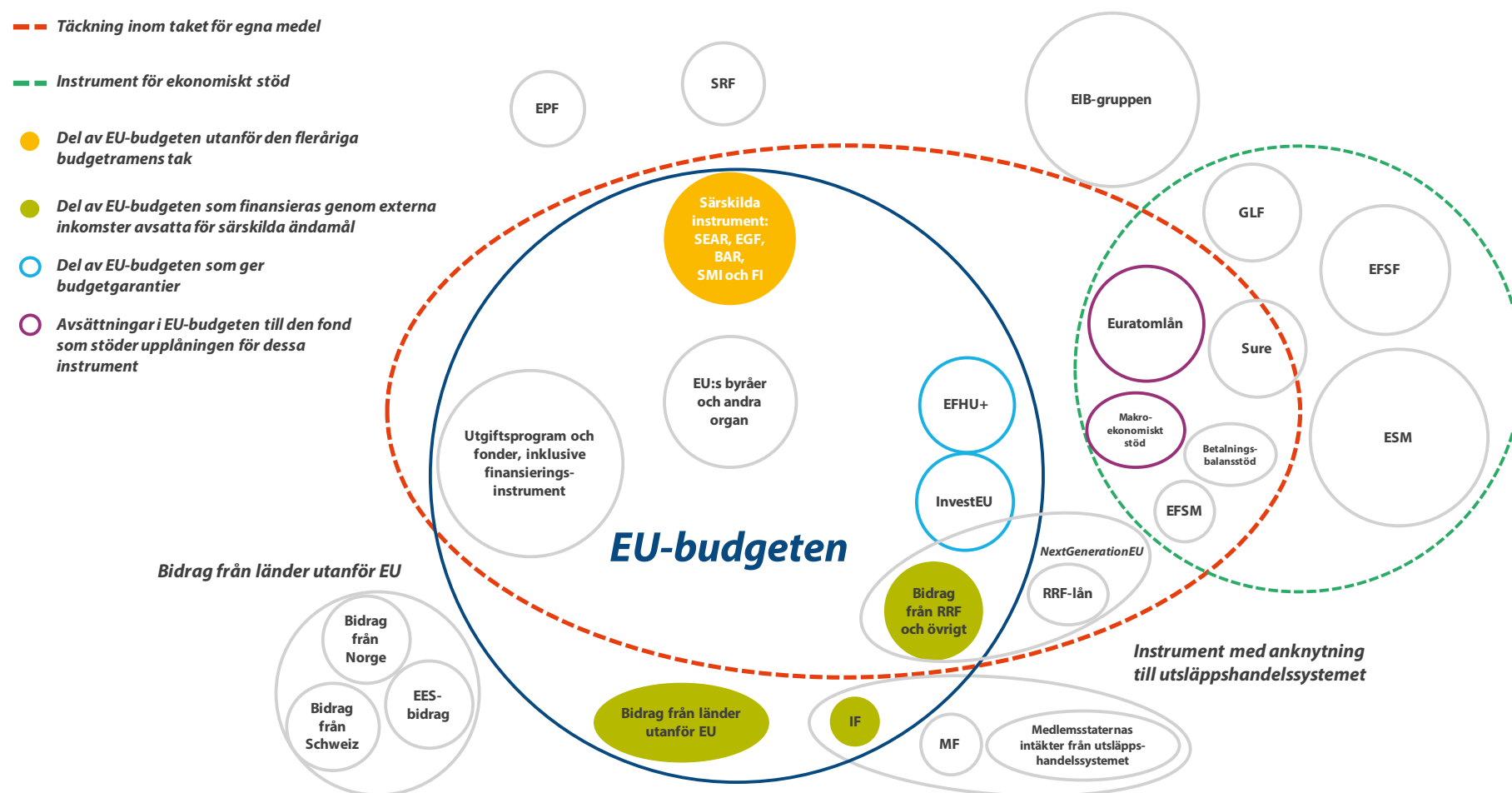
²⁰ Artikel 70 i [budgetförordningen](#).

19 De instrument som inrättats utanför EU-budgeten och som inte omfattas av taket för egna medel omfattar

- ESM:s, EFSF:s och GLF:s instrument för ekonomiskt stöd, som bygger på kapital, garantier eller lån som fastställts enligt mellanstatliga fördrag eller avtal,
- EIB-gruppens olika återbetalningspliktiga investeringsinstrument (egna transaktioner),
- andra instrument för att genomföra EU:s politik:
 - den europeiska fredsfaciliteten,
 - den gemensamma resolutionsfonden,
 - moderniseringsfonden för medlemsstater som fasar ut fossila bränslen i sina ekonomier och medlemsstaternas utgifter för att minska koldioxidutsläppen med hjälp av intäkter från utsläppshandelssystemet,
 - bidrag från EES-länderna, Norge och Schweiz till EU:s medlemsstater som syftar till att minska de sociala och ekonomiska skillnaderna inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och EU.

20 Europaparlamentet har beskrivit EU:s nuvarande finansiella landskap, som utvecklats under årtionden, som en ”mångfald av fonder och instrument [...] kring unionens budget”. I [figur 3](#) ges en översikt över EU:s finansiella landskap så som det såg ut den 1 januari 2021. [Bilaga I](#) innehåller finansiell information om de instrument som vi tog med i vår analys, särskilt vad gäller deras storlek/kapacitet.

Figur 3 – EU:s finansiella landskap per den 1 januari 2021



Anm.: Bubblornas storlek i figuren motsvarar inte instrumentens faktiska storlek (se [bilaga I](#)).

Källa: Revisionsrätten.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

21 I vilken omfattning EU:s finansiella landskap är effektivt och öppet har fått stor uppmärksamhet av EU-intressenter när potentiella institutionella reformer har diskuterats²¹. Syftet med vår revision är att ge inblick i hur de nuvarande arrangemangen är utformade och att identifiera det potentiella utrymmet för att förenkla och effektivisera EU:s finansiella landskap.

22 Vi undersökte om EU:s finansiella landskap har skapats på ett konsekvent sätt. Vi bedömde framför allt om

- det fanns giltiga skäl till varför instrumenten inte integrerades fullt ut i EU-budgeten när de inrättades,
- tillräckliga åtgärder har vidtagits för att säkerställa offentlig ansvarsskyldighet för EU:s finansiella landskap i fråga om rapportering, revision och offentlig granskning,
- lämpliga åtgärder vidtogs för att förbättra integrationen av EU:s finansiella landskap med tiden.

23 I rapporten tar vi upp instrument som huvudsakligen ligger utanför EU-budgeten och som är tillgängliga för nya transaktioner under perioden 2021–2027 eller som fortsätter att generera betydande tillgångar eller potentiella skulder (s.k. ansvarsförbindelser) för EU eller medlemsstaterna (se förteckningen i [bilaga I](#)). Vi analyserar inte de instrument som är helt integrerade i EU-budgeten och som inte genererar ansvarsförbindelser eller som inte i huvudsak baseras på externa inkomster avsatta för särskilda ändamål, nämligen utgiftsprogram och byråer eller andra organ som finansieras genom EU-budgeten. I vår analys tar vi inte heller upp bidrag från länder utanför EU till EU-budgeten²² eller

²¹ Se till exempel studien *The next revision of the Financial Regulation and the EU budget galaxy: How to safeguard and strengthen budgetary principles and parliamentary oversight*, som begärts av Europaparlamentet och utförts av Centre for European Policy Studies, och *EU Financing for Next Decade. Beyond the MFF 2021-2027 and the Next Generation EU*, Europeiska universitetsinstitutet i samarbete med Robert Schuman-centrumet för högre studier.

²² [Översikt 03/2021](#) *Finansiella bidrag från länder utanför EU till EU och medlemsstaterna*.

medlemsstaternas intäkter från utsläppshandelssystemet, eftersom dessa används direkt av medlemsstaterna.

24 Som kriterier för denna bedömning använde vi de budgetprinciper och budgetregler som fastställs i fördragen, beslutet om egna medel och budgetförordningen. Som riktmärken använde vi internationella standarder, bästa praxis och rekommendationer om god budgetstyrning och förvaltning av offentliga finanser (t.ex. från Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling²³, Internationella valutafonden²⁴ och verktyget för att bedöma ett lands system för offentliga utgifter och ekonomisk ansvarsskyldighet (Pefa)²⁵).

25 Vi granskade förslagen till de olika instrumenten och de rättsakter genom vilka de inrättades och genomförde intervjuer med tjänstemän från kommissionens avdelningar med ansvar för att föreslå eller förvalta de olika instrumenten. Vi samlade också in information från Europaparlamentet, rådet, ESM och EIB-gruppen för att bättre förstå vilken roll de olika intressenterna spelar i EU:s finansiella landskap. Dessutom samrådde vi med ett antal experter på EU:s offentliga finanser för att diskutera vår analys och våra preliminära revisionsslutsatser.

²³ Allen, R. och Radev, D. (2007), *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6/4, och *OECD, The ten principles of good budgetary governance* (2015).

²⁴ Tekniska anmärkningar och manualer från IMF, särskilt dokumentet <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1009.pdf> *Extrabudgetary Funds*.

²⁵ *Framework for assessing public financial management*, särskilt Pefa-indikatorerna 6, 10, 18 och 30.

lakttagelser

EU:s finansiella landskap 2021 är ett lapptäcke av olika komponenter

26 Som [figur 3](#) visar ingår ett betydande antal olika komponenter i EU:s finansiella landskap. För att bedöma om det är motiverat att ha så många och olika instrument som inte är helt integrerade i EU-budgeten (se [bilaga I](#)) undersöker vi närmare i punkterna nedan skälen till varför de skapades samt styrformerna och finansieringskällorna för dem.

Giltiga skäl fanns för att skapa nya instrument, men i många fall gjordes inte lämpliga förhandsutvärderingar

Det fanns giltiga skäl för att skapa de flesta instrumenten

27 Enligt de budgetprinciper som fastställs i budgetförordningen²⁶ – särskilt enhetsprincipen – ska samtliga inkomster och utgifter som bedöms bli nödvändiga för EU prognostiseras och godkännas i EU-budgeten. Det ska finnas giltiga skäl till att instrument inrättas utanför budgetförfarandet och de ska vara vederbörligen motiverade²⁷. Vi analyserade om det fanns ett giltigt skäl till varför den aktuella typen av instrument valdes och, i tillämpliga fall, varför instrumentet skapades utanför EU-budgeten.

28 Vi konstaterade att de rättsliga, politiska och ekonomiska omständigheter som rådde när vart och ett av instrumenten skapades i de flesta fall angavs som skäl till varför de låg utanför budgeten. De instrument som bygger på upp- och utlåning för att ge ekonomiskt stöd (se [figur 3](#)) kunde endast bildas utanför EU-budgeten, eftersom lån inte får tas upp inom budgeten. Dessa instrument skapades främst för att hantera kriser. Lånefaciliteten till förmån för Grekland var det politiska alternativ som ansågs hantera det omedelbara behovet av finansiellt stöd till Grekland snabbast. EFSF var en tillfällig lösning för att hantera statsskuldskrisen 2010 och ersattes av ESM. Skillnader mellan medlemsstater i och utanför euroområdet gjorde att dessa tre instrument skapades utanför taket för egna medel.

²⁶ Artiklarna 6–38 i [budgetförordningen](#).

²⁷ Allen, R. och Radev, D. (2007), *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6/4, avsnitt V.

29 Betalningsbalansstödet inrättades också på 1970-talet för att hantera kriser och stödja medlemsstater som har problem med sin betalningsbalans. Detsamma gällde för makroekonomiskt stöd, som skapades för att stödja länder utanför EU. EFSM inrättades samtidigt och med samma mål som EFSF men kunde täckas av taket för egna medel. Sure och NextGenerationEU inrättades av EU för att hantera covid-19-pandemins ekonomiska och sociala effekter.

30 Andra instrument skapades inom budgeten för att mobilisera EU-medel genom att tillhandahålla EU-garantier. De inrättades för att göra det möjligt att använda EU-budgetmedel i syfte att tillhandahålla återbetalningspliktigt stöd och mobilisera nödvändiga resurser för att finansiera EU-åtgärder med hjälp av finansinstituten. Denna typ av stöd går utöver det icke återbetalningspliktiga stöd som vanligtvis tillhandahålls genom EU-budgeten. Det används för att ge ekonomisk stimulans vid kriser genom att överbrygga identifierade investeringsgap. InvestEU och EFHU+ är de två instrument som skapats för detta ändamål.

31 Att den europeiska fredsfaciliteten inrättades utanför EU-budgeten motiveras av de rättsliga begränsningarna i artikel 41.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), som hindrar EU:s budget från att finansiera driftsutgifter med militära eller försvarsmässiga konsekvenser. Det faktum att den europeiska fredsfaciliteten ligger utanför budgeten gör att medlemsstaterna kan övervinna denna begränsning.

32 Den gemensamma resolutionsfonden är ett finansieringsarrangemang för resolution. Den är en av de åtgärder som föreslagits för att stärka Europas banksektor och undvika spridningseffekter från eventuella framtida fallerande banker till insättare och skattebetalare. Det faktum att den gemensamma resolutionsfonden helt finansieras genom bidrag från banker i euroområdet (sammanslagning av medel) förklarar varför detta instrument skapats utanför EU-budgeten.

33 Både moderniseringsfonden och innovationsfonden finansieras genom intäkter från utsläppshandelssystemet. De olika utformningarna av dessa två fonder fastställdes i direktivet om EU:s utsläppshandelssystem²⁸ (se [ruta 4](#)). Även om båda fonderna tillhandahåller icke återbetalningspliktigt stöd (på ett liknande sätt som EU-budgeten) innebär inrättandet av dem att EU:s politik kunde finansieras genom samlade medel som annars uteslutande skulle ha använts av medlemsstaterna. Dessutom tillkommer dessa medel utöver EU-budgeten och taket i den fleråriga budgetramen (1 % av EU:s BNI) och

²⁸ Artiklarna 10a och 10b i [direktiv 2003/87/EG](#).

kan därför användas för att tillhandahålla icke återbetalningspliktigt stöd utöver dessa gränser.

Inga tydliga belägg för att det effektivaste alternativet hade valts för merparten av de bedömda instrumenten

34 En lämplig förhandsbedömning är viktig för att motivera inrättandet av ett instrument och bedöma dess potentiella effektivitet. Konsekvensbedömningar spelar en viktig roll i EU och föreskrivs också i ramen för bättre lagstiftning för initiativ från kommissionen som sannolikt får betydande ekonomiska, miljömässiga eller sociala konsekvenser²⁹. I ramen för bättre lagstiftning nämns situationer där en konsekvensbedömning inte kan genomföras eller behöver förkortas eller förenklas. Så är till exempel fallet när något är politiskt brådskande.

35 Vi konstaterade att även om instrumentens inrättande kunde motiveras (se punkterna [27–32](#)) underbyggdes valet av deras utformning (inklusive instrumentens särdrag utanför budgeten) i de flesta fall inte av konsekvensbedömningar eller liknande förhandsutvärderingar (tio av de 16 instrument som vi analyserade underbyggdes inte av konsekvensbedömningar). För de instrument som omfattas av taket för egna medel motiverade kommissionen detta med den brådskande karaktären hos de särskilda förslagen om att inrätta instrumenten (dvs. NextGenerationEU, Sure och EFSM). I de andra fallen anser vi att en sådan analys skulle ha varit värdefull även om det formellt sett inte krävdes någon konsekvensbedömning, eftersom det särskilda instrumentet inte var ett initiativ från kommissionen (dvs. den europeiska fredsfaciliteten, ESM, EFSF och lånefaciliteten till förmån för Grekland) eller skapades innan det fanns något krav på konsekvensbedömningar (dvs. betalningsbalansstödet, Euratomlån och makroekonomiskt stöd).

36 Avsaknaden av lämpliga konsekvensbedömningar eller andra liknande utvärderingar gör också att det inte går att motivera att det var bättre att inrätta ett instrument utanför budgeten än att använda EU-budgeten eller att visa att det föreslagna instrumentet var det mest effektiva (kostnads-nyttoanalys).

²⁹ Kapitel III – *Guidelines on impact assessment*, s. 15, [Better Regulation Guidelines](#) och [interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om bättre lagstiftning av den 13 april 2016](#).

Tidsfrists- eller översynsklausuler ingår i de flesta instrument som vi analyserade

37 Att införa bestämmelser om tidsbegränsning när ett nytt instrument utarbetas är god praxis och gör att onödiga eller överflödiga instrument kan undvikas på längre sikt³⁰. De flesta av de instrument som vi analyserade innehåller antingen en tidsfristklausul som anger instrumentets varaktighet eller en klausul om regelbunden översyn som kräver att skälen till att behålla instrumenten ses över. Vår analys visade att dessa klausuler genomfördes i enlighet med lagstiftningsakterna. Ett undantag från denna praxis utgör Euratoms lånefacilitet, som inte innehåller några sådana klausuler (se [ruta 2](#)).

Ruta 2

Euratoms lånefacilitet: avsaknaden av en översynsklausul gör att instrumentet riskerar att bli föråldrat

Euratoms lånefacilitet har funnits sedan 1977 och reviderades senast 2006, då den rättsliga grunden justerades för att beakta EU-utvidgningen. Instrumentet inrättades för att ge medlemsstaterna lån till deras investeringsprojekt som rörde kärnkraftverk och utvidgades senare till att även omfatta lån till vissa tredjeländer (för närvarande Ryssland, Ukraina och Armenien) för projekt för ökad säkerhet och effektivitet i deras kärnkraftverk. EU:s energipolitik och prioriteringar har utvecklats och det geopolitiska sammanhanget har förändrats, men trots det har kommissionen och rådet under de senaste 16 åren inte gjort någon bedömning av behovet att upprätthålla faciliteten.

Olika styrformer, finansieringskällor och ansvarsförbindelser

38 Instrumenten bör vara så enhetliga som möjligt trots deras särdrag. Att det finns en gemensam ram med allmänna regler för att skapa och harmonisera styrformer kan bidra till ökad öppenhet, förenkling och effektivitet i instrumentens tillämpning³¹.

³⁰ Allen, R. och Radev, D. (2007), *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*, OECD Journal on Budgeting, vol. 6/4.

³¹ Tekniska anmärkningar och manualer från IMF, *Extrabudgetary Funds*, Richard Allen och Dimitar Radev, avdelningen för finanspolitik, IMF, juni 2010.

Styrformerna varierar betydligt

39 För att bedöma hur enhetliga instrumenten var inom EU:s finansiella landskap undersökte vi de olika styrformerna genom att kontrollera de grundläggande rättsakterna och jämföra beslutsprocessen för liknande instrument. Vi analyserade också vilka konsekvenser de olika styrformerna har.

40 De olika instrument som vi analyserade har sin grund i olika grundläggande rättsakter. Dessa omfattar allt från fördrag som ingåtts av en särskild grupp medlemsstater (t.ex. ESM, som undertecknats av medlemsstater i euroområdet) till rådsförordningar (t.ex. Sure). När det gäller makroekonomiskt stöd (se punkt **83**) innebär avsaknaden av en ramförordning att beslut om beviljande av lån och respektive villkor fattas från fall till fall. Det faktum att det inte finns någon gemensam ram när ett nytt instrument ska skapas leder till alltför många olika styrformer.

41 Ovanstående skillnader i styrformer kan visserligen till viss del förklaras av instrumentens varierande särdrag, men vi konstaterade att även styrformerna för liknande instrument inom EU:s finansiella landskap ser olika ut. Styrningen av instrument för ekonomiskt stöd skiljer sig till exempel mellan instrumenten (se [ruta 3](#)).

Ruta 3

Olika styrformer för liknande upp- och utlåningsinstrument

De instrument som ger ekonomiskt stöd till behövande länder har liknande särdrag eftersom de har ett gemensamt mål – att ge lån till medlemsstater eller länder utanför EU (se [figur 3](#)). Några av instrumenten omfattas av taket för egna medel och har olika styrformer. De viktigaste beslut som rör betalningsbalansstödet, EFSM, Euratomlån och Sure-instrumentet fattas av rådet på förslag av kommissionen. För makroekonomiska stödlån följs dock i allmänhet det ordinarie lagstiftningsförfarandet och krävs ett enda gemensamt beslut av Europaparlamentet och rådet.

De instrument som inte omfattas av taket för egna medel inrättas genom ett mellanstatligt fördrag eller avtal. De har olika styrningsstrukturer och ansvaret för beslutsprocesserna ligger uteslutande hos företrädare för euroområdet medlemsstater: lånefaciliteten till förmån för Grekland grundar sig på ett engångsavtal mellan borgenärer, vilket innebär att alla beslut fattas av parterna i borgenärsavtalet, och EFSF och ESM förvaltas av särskilda styrelser. Detta lapptäcke är en källa till komplexitet och innebär risker för dubbla strukturer. Det kan också leda till bristande synergieffekter och försvaga styrningen och beslutsfattandet³².

42 I ett fall påverkar de särskilda styrformerna medlemsstatens skuldställning. EFSF är ett privat bolag som omfattas av luxemburgsk lagstiftning och betraktas inte som en internationell organisation i nationalräkenskaperna. Därför måste de belopp som lånas av EFSF bokföras som offentliga skulder i de medlemsstater som garanterar kapitalet³³. Det innebär att de lån som erhålls på marknaderna återspeglas som skulder i medlemsstaternas nationalräkenskaper. Detta gäller inte för liknande instrument som ESM eller de instrument som omfattas av taket i beslutet om egna medel (EFSM, betalningsbalansstödet, makroekonomiskt stöd, Euratomlån och Sure), eftersom internationella organisationer inte sammanställer några nationalräkenskaper.

43 Andra exempel är innovationsfonden och moderniseringsfonden, som nyligen inrättats och har liknande finansieringskällor, typ av stöd och mål (se [ruta 4](#)). Även om båda är icke återbetalningspliktiga stödordningar har de olika styrformer: de viktigaste besluten om innovationsfonden fattas av kommissionen, medan beslut om

³² Kommissionens förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska valutafonden, COM(2017) 827.

³³ Eurostat, pressmeddelande 13/2011, *The statistical recording of operations undertaken by the European Financial Stability Facility*.

moderniseringsfonden fattas av en investeringskommitté som till största delen består av företrädare för de stödmottagande medlemsstaterna.

Ruta 4

Moderniseringsfonden och innovationsfonden: två sidor av samma mynt

EU:s utsläppshandelssystem finansierar de båda fonderna

EU:s utsläppshandelssystem är ett system som kontrollerar koldioxidutsläpp och andra former av luftföroreningar. En övre gräns fastställs för den mängd föroreningar som ett visst företag eller en organisation får släppa ut, men ytterligare kapacitet kan köpas från organisationer som inte har utnyttjat sina utsläppsrätter fullt ut. Under 2021 samlade medlemsstaterna in över 30 miljarder euro från utauktioneringen av dessa utsläppsrätter. En liten andel överförs till innovationsfonden och moderniseringsfonden (det uppskattade beloppet kan uppgå till 38 respektive 51 miljarder euro under en tioårsperiod för var och en av de två fonderna).

Huvudmålet för de två fonderna är omställningen till ren energi

Båda fonderna har liknande mål med fokus på energisektorn och utfasningen av fossila bränslen i ekonomierna. Innovationsfonden är tillgänglig för EU:s alla 27 medlemsstater, medan moderniseringsfonden endast kan användas av de tio medlemsstater som har en bruttonationalprodukt per capita som understiger 60 % av EU-genomsnittet (Bulgarien, Tjeckien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Ungern, Polen, Rumänien och Slovakien).

Styrformerna skiljer sig betydligt åt

Innovationsfonden integrerades i EU-budgeten, men moderniseringsfonden förvaltas helt och hållet utanför den budgeten. Det innebär att kommissionen har det fulla förvaltningsansvaret för innovationsfonden. Ansvaret för förvaltningen av moderniseringsfonden ligger hos de stödmottagande medlemsstaterna. De viktigaste besluten fattas av en investeringskommitté som består av företrädare för medlemsstaterna. EIB och kommissionen utser en företrädare var.

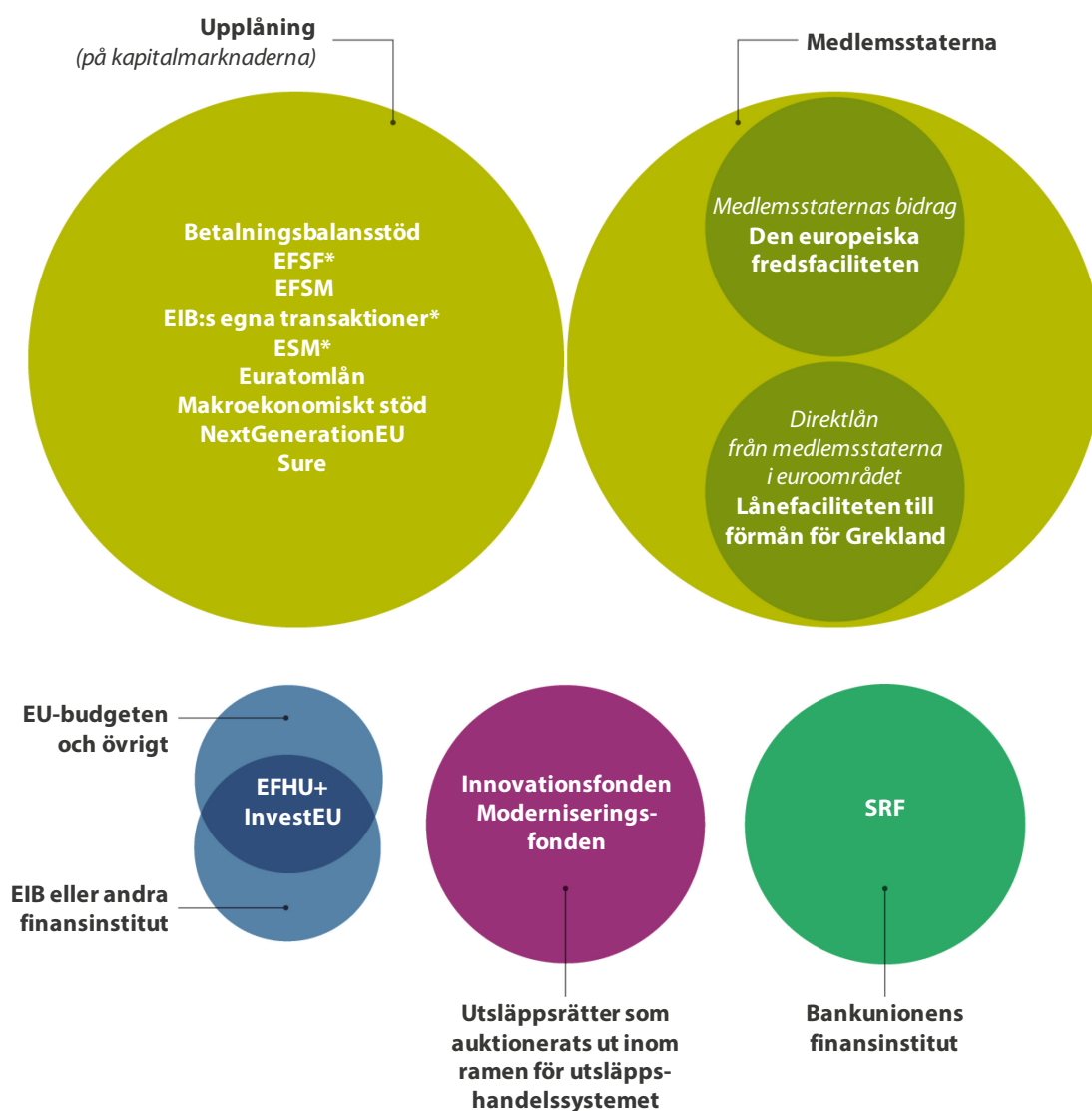
Olika finansieringskällor

44 För att bedöma hur enhetligt EU:s finansiella landskap var undersökte vi varifrån de medel som användes av instrumenten kom och grupperade dem efter de olika källorna.

45 Vi konstaterade att medel för egna transaktioner inom ESM, EFSF, EFSM, betalningsbalansstödet, makroekonomiskt stöd, Euratomlån, NextGenerationEU, Sure och

EIB erhålls genom upplåning på finansmarknaderna. Finansierings- och investeringstransaktioner som får stöd från InvestEU och EFHU+ väljs ut och bedöms av genomförandepartner för finansiering (även om de omfattas av en budgetgaranti som beviljas av EU och delvis täcks av EU-budgeten). Moderniseringsfonden och innovationsfonden finansieras genom intäkter från utauktioneringen av utsläppsrätter inom ramen för EU:s utsläppshandelssystem. Den gemensamma resolutionsfonden finansieras av de finansinstitut som ingår i bankunionen, och lånefaciliteten till förmån för Grekland utgörs av direkta lån från euroområdet medlemsstater till Grekland. Den europeiska fredsfaciliteten finansieras genom direkta bidrag från medlemsstaterna. I **figur 4** visas de olika finansieringskällor för instrumenten som vi analyserade.

Figur 4 – Instrumentens finansieringskällor



* EFSF, EIB:s egna transaktioner och ESM finansieras genom upplåning på kapitalmarknaderna, men medlemsstaterna tillhandahåller även en del belopp som inbetalt kapital.

Källa: Revisionsrätten.

Ansvarsförbindelser som täcks upp på annat sätt

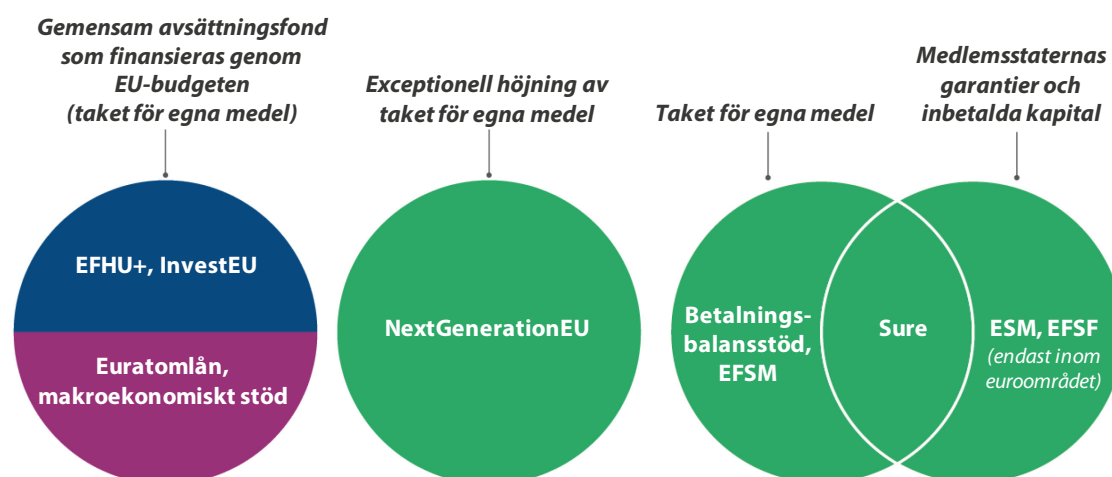
46 En ändamålsenlig förvaltning av tillgångar och skulder säkerställer att offentliga investeringar ger valuta för pengarna, att tillgångar bokförs och förvaltas, att finanspolitiska risker identifieras och att skulder och garantier planeras, godkänns och övervakas på ett aktsamt sätt³⁴. Detta omfattar även ansvarsförbindelser som är potentiella skulder som kan uppstå i framtiden och hur dessa kan backas upp med resurser.

47 De instrument som inbegriper upplåning på finansmarknaderna (se punkt 45) genererar ansvarsförbindelser för EU och medlemsstaterna. Dessa skulder backas upp på olika sätt, beroende på vilket instrument det rör sig om. Det kan göras i form av en budgetgaranti (se *bilaga II*), där man använder marginalen i taket för egna medel (se *figur 2*), undantagsvis höjer taket för egna medel eller använder inbetalt kapital och ytterligare garantier från medlemsstaterna. *Figur 5* visar hur ansvarsförbindelser backas upp.

Figur 5 – Hur ansvarsförbindelser backas upp

Ansvarsförbindelsernas ursprung:

- Budgetgarantier
- Ekonomiskt stöd från länder utanför EU
- Ekonomiskt stöd till medlemsstaterna



Källa: Revisionsrätten.

³⁴ Pefa-indikator 13 i Pefas dokument *Framework for assessing public financial management*.

48 Lån till instrument som inte täcks av taket för egna medel och som finansieras på marknaderna (EFSF och ESM) har en procentandel av de inbetalda beloppen i kapital, och medlemsstaterna ger ytterligare garantier för att stödja respektive upplåning. När det gäller EFSF täcker garantierna 165 % av de lånade beloppen. Denna övergaranti krävdes för att säkerställa högsta kreditvärdighet för finansieringsinstrument som emitterats av EFSF. Av liknande skäl uppgår ESM:s kapital till 704,8 miljarder euro (varav 80,5 miljarder euro betalas in och återstoden utgörs av infordringsbart kapital), medan dess utlåningskapacitet uppgår till 500 miljarder euro. Efter Kroatiens anslutning till ESM 2023 kommer ESM:s auktoriserade kapital att uppgå till 708,5 miljarder euro.

49 De instrument som bygger på budgetgarantier (InvestEU och EFHU+) är delvis täckta genom avsättningar. Syftet med denna avsättning är att täcka förväntade nettoförluster men även skapa en lämplig säkerhetsbuffert. Eftersom EU-budgeten (som begränsas av taket i den fleråriga budgetramen) utgör den slutliga täckningen för uteblivna betalningar inom dessa instrument syftar bestämmelsen till att skydda EU-budgeten från sådana eventuella betalningsinställelser. De lån till länder utanför EU som tillhandahålls genom Euratom eller genom makroekonomiskt stöd görs det också partiella avsättningar för, och de täcks också i slutändan av EU-budgeten. De belopp som avsatts för att tillhandahålla budgetgarantier och lån till länder utanför EU förvaltas i en gemensam avsättningsfond (se [bilaga II](#)).

50 Lån till instrument som täcks av taket för egna medel, som ger stöd till medlemsstaterna (betalningsbalansstödet och EFSM), utnyttjar den så kallade marginalen direkt (se punkt [15](#)) som en implicit garanti för marknaderna att medlen kommer att återbetalas om låntagaren inte fullgör sina skyldigheter. Beloppen i fråga måste därför övervakas noggrant för att säkerställa att marginalen ligger kvar på en nivå som inte påverkar förmågan att utnyttja de belopp som behövs för EU-budgeten. På samma sätt kan Sure utnyttja marginalen från taket för egna medel. Dessutom uppmanades alla medlemsstater att tillhandahålla en ytterligare garanti på sammanlagt 25 miljarder euro (25 % av Sures kapacitet).

51 Men här finns betydande skillnader. När det gäller betalningsbalansstödet och Sure garanterar alla medlemsstater, genom marginalen upp till taket för egna medel, alla belopp som har lånats ut till de stödmottagande medlemsstaterna. När det gäller EFSM ser det annorlunda ut, eftersom det i EFSM-förordningen³⁵ föreskrivs att när finansiellt stöd beviljas en medlemsstat i euroområdet får medlemsstater som inte ingår i

³⁵ [Förordning \(EU\) nr 407/2010](#) av den 11 maj 2010 om inrättandet av en europeisk finansiell stabiliseringsmekanism.

euroområdet ”full kompensation för eventuella betalningsansvar som de kan ådra sig som en följd av underlåtenhet från den stödmottagande medlemsstatens sida att återbetala det ekonomiska biståndet”³⁶.

52 Detta gör att medlemsstater behandlas olika, något som vi inte har hittat någon motivering för. Medlemsstaterna i euroområdet är skyldiga att återbetala allt stöd som tillhandahållits medlemsstater utanför euroområdet (genom betalningsbalansstödet), medan medlemsstater utanför euroområdet inte är skyldiga att återbetala det stöd som tillhandahållits medlemsstater i euroområdet (via EFSM).

53 I och med NextGenerationEU infördes ett nytt format till stöd för det sätt på vilket finansiering erhålls på marknaderna. En tillfällig höjning av taket för egna medel med 0,6 % gjorde det möjligt att erhålla medel på marknaderna med hjälp av en diversifierad finansieringsstrategi.

Den offentliga ansvarsskyldigheten för EU:s finansiella landskap är endast delvis fullständig

EU har infört integrerad rapportering, men inte alla instrument omfattas av den

54 Årsredovisningarna för samtliga instrument bör vara omfattande och utarbetas i god tid för att fungera som underlag för beslutsfattande och lämplig granskning. De bör åtföljas av en korrekt översikt över EU:s finansiella landskap som helhet³⁷.

Kommissionen utarbetar flera rapporter, men ingen av dem innehåller en översikt över alla instrument i EU:s finansiella landskap

55 I enlighet med budgetförordningen utarbetar kommissionen en integrerad uppsättning finansiella rapporter och redovisningsrapporter³⁸, inklusive EU:s årsredovisning. EU:s årsredovisning innehåller information om de instrument som täcks av taket för egna medel. I andra rapporter som krävs enligt budgetförordningen finns dessutom ytterligare information om dessa instrument (t.ex. rapporten om

³⁶ Artikel 3.2a i [EFSM-förordningen](#).

³⁷ Pefa-indikator 6 och dimension 6.3 i [Pefas dokument Framework for assessing public financial management](#) och Richard Allen och Dimitar Radev (2007), *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6/4.

³⁸ Artikel 247 i [budgetförordningen](#).

finansieringsinstrument, budgetgarantier, ekonomiskt stöd och ansvarsförbindelser³⁹, eller de 13 arbetsdokument som bifogats EU:s budget för 2022). Även om dessa dokument redogör i detalj för specifika aspekter ger de ingen översikt över alla instrument i EU:s finansiella landskap. De instrument som inte täcks av taket för egna medel ingår inte, nämligen den gemensamma resolutionsfonden, den europeiska fredsfaciliteten, moderniseringsfonden, ESM, EFSF och lånefaciliteten till förmån för Grekland.

56 År 2021 utarbetade kommissionen för första gången rapporten om insyn i budgeten⁴⁰, till följd av det interinstitutionella avtalet mellan kommissionen, Europaparlamentet och rådet inom ramen för den fleråriga budgetramen⁴¹. Rapporten innehåller information om några instrument som inte täcks av taket för egna medel (t.ex. EFSF och ESM). Informationen ger en allmän översikt över instrumenten, sammanställda efter typ och med länkar till källor med mer information om vart och ett av dem. Vi noterar att rapporten inte omfattar den gemensamma resolutionsfondens, GLF:s och EIB:s egna transaktioner. Den europeiska fredsfaciliteten och moderniseringsfonden var inte aktiva när rapporten utarbetades.

57 Vi noterade att de instrument som inte nämns i EU:s årsredovisning i allmänhet omfattas av regelbunden finansiell rapportering i enlighet med kraven i den särskilda lagstiftning som gäller för var och en av dem. De två undantagen utgörs dels av den europeiska fredsfaciliteten, för vilken den rättsliga grunden inte uttryckligen föreskriver någon rapportering till allmänheten eller till Europaparlamentet (regelbunden finansiell rapportering ska endast göras tillgänglig för rådet), dels av lånefaciliteten till förmån för Grekland, för vilken kommissionen utarbetar kvartalsrapporter om Greklands skuldbelopp och medlemsstaternas fordringar. Dessa rapporter krävs enligt borgenärsavtalet och skickas till låntagaren och långivarna för beräkning av räntan, men de är inte tillgängliga för allmänheten.

³⁹ Rapport från kommissionen om finansieringsinstrument, budgetgarantier, ekonomiskt stöd och ansvarsförbindelser, [COM\(2021\) 676](#) (den så kallade artikel 250-rapporten).

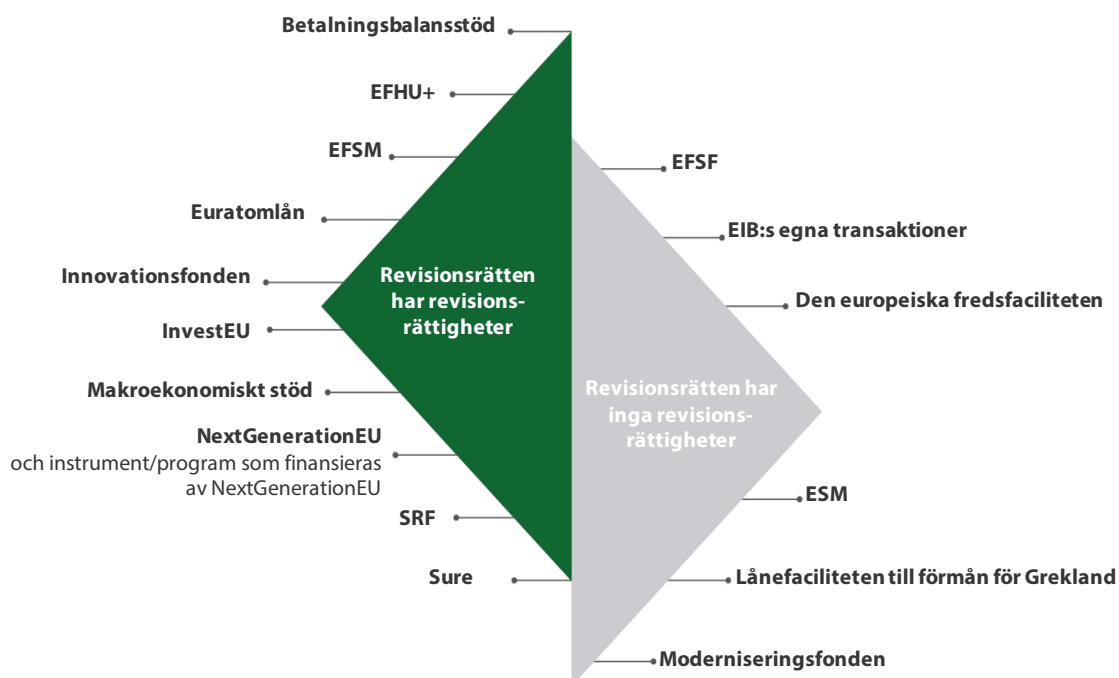
⁴⁰ Kommissionens [2020 Budgetary transparency report](#).

⁴¹ [Interinstitutionellt avtal av den 16 december 2020 mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen](#).

Det finns en lucka i prestationsgranskningen av de instrument som inte omfattas av revisionsrättens revisionsrättigheter

58 Enligt de internationella standarderna för högre revisionsorgan (dvs. Intosais standarder) ska alla offentliga finansiella transaktioner, oavsett om och hur de återspeglas i de nationella budgetarna, granskas av högre revisionsorgan⁴². För att säkerställa fullständig ansvarsskyldighet och öppenhet är tillförlitlig och omfattande extern revision av avgörande betydelse⁴³. I fördragen fastställs att revisionsrätten är EU:s externa revisor⁴⁴. **Figur 6** visar de instrument för vilka revisionsrätten har och inte har revisionsrättigheter.

Figur 6 – Revisionsrättens revisionsrättigheter



Källa: Revisionsrätten.

59 Revisionsrätten har revisionsrättigheter för de flesta av de instrument som ingår i vår analys. I **bilaga III** sammanfattas rutinerna för extern revision för de instrument som inte omfattas av revisionsrättens revisionsrättigheter. Årsredovisningen för ESM, EFSF och EIB innehåller ett utlåtande från en privat extern revisor som ska utarbetas i enlighet med internationella revisionsstandarder. Eftersom den europeiska fredsfaciliteten och moderniseringsfonden inrättades alldeles nyligen har de offentliga externa revisorerna ännu inte utarbetat någon revisionsrapport. Enligt rutinerna förutses dock att

⁴² Avsnitt 18.3 i Limadeklarationen, *Intosai-P 1*.

⁴³ Pefa-indikator 30 i *Pefas dokument Framework for assessing public financial management*.

⁴⁴ Artikel 287.1 i *EUF-fördraget*.

redovisningen granskas enligt internationella revisionsstandards. För lånefaciliteten till förmån för Grekland är det de långivande medlemsstaternas högre revisionsorgan som har revisionsrättigheter.

60 Vi har tidigare betonat vikten av att revisionsrätten har revisionsrättigheter⁴⁵, och vi har förespråkat att mandat för offentlig revision bör fastställas för alla typer av finansiering av EU:s politik samt att revisionsrätten bör uppmanas att granska alla organ som inrättats genom avtal utanför EU:s rättsordning för att genomföra EU:s politik. Detta inbegriper ESM och EIB:s icke EU-budgetrelaterade transaktioner, och vi noterar vidare att det i en del fall kan krävas lagändringar för att fastställa ett mandat för offentlig revision⁴⁶. I vårt yttrande 02/2018⁴⁷ rekommenderade vi också att ESM skulle kunna ge revisionsrätten ett mandat för att åtgärda den lucka i effektivitetsrevisionen som vi konstaterade. I sitt svar på vårt yttrande nämnde ESM att ”de nuvarande revisionsarrangemangen för ESM överensstämmer med bästa praxis för internationella finansinstitut”. Vidare erinrade ESM:s revisionsnämnd om att frågan om huruvida andra arrangemang för revision och ansvarsskyldighet kan vara lämpliga i framtiden är upp till parterna i ESM-fördraget att bedöma.

61 På liknande sätt har Europaparlamentet efterlyst ett större deltagande av revisionsrätten i revisionen av dessa instrument. Parlamentet uppmanade till exempel rådet att ändra artikel 12 i protokoll nr 5 som är fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget för att ge revisionsrätten en roll i revisionen av EIB:s aktiekapital⁴⁸. Ett annat exempel är Europaparlamentets resolution om kommissionens förslag om inrättande av Europeiska valutafonden⁴⁹, där det konstateras att ”om EU:s budgetmedel involveras” bör revisionsrätten ”betraktas som det oberoende externa revisionsorganet och ges en tydlig och formell roll i förfarandet för beviljande av ansvarsfrihet”⁵⁰.

⁴⁵ [Översiktlig analys 01/2014](#) Luckor, överlappningar och utmaningar: En översiktlig analys av EU:s förfaranden för ansvarsutkrävande och offentlig revision.

⁴⁶ [Förslag 6 i översikt 01/2018](#) Framtiden för EU:s finanser: reform av hur EU-budgeten fungerar.

⁴⁷ [Yttrande 02/2018](#) Överväganden om revision och ansvarsskyldighet när det gäller förslaget av den 6 december 2017 om att inrätta en europeisk valutafond inom unionens rättsliga ram.

⁴⁸ Europaparlamentets resolution av den 7 juli 2021 om kontrollen av Europeiska investeringsbankens finansiella verksamhet – årsrapport 2019 ([2020/2245\(INI\)](#)).

⁴⁹ Kommissionens förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska valutafonden, [COM\(2017\) 827](#).

⁵⁰ Punkt 5 i Europaparlamentets resolution av den 14 mars 2019 om förslaget till rådets förordning om inrättande av Europeiska valutafonden, 2017/0333R (APP).

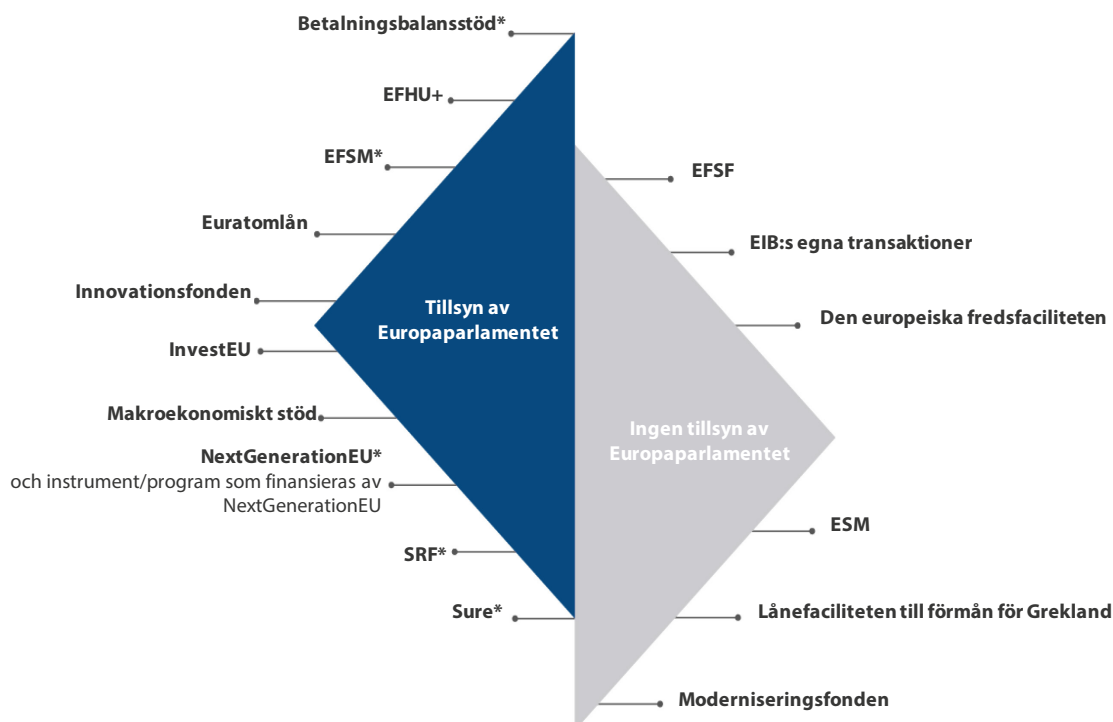
Ingen demokratisk granskning från Europaparlamentets sida av de instrument som inte täcks av taket för egna medel

62 Offentlig granskning är mycket viktig när nya instrument inrättas och deras genomförande övervakas för att säkerställa att dessa instrument är legitima, motiverade och ansvarsskyldiga⁵¹. Detta ska gälla för alla instrument som använder offentliga medel, även utanför budgetramen.

63 Vi konstaterade att Europaparlamentet har allmänna tillsynsrättigheter över de instrument som täcks av taket för egna medel (se [figur 7](#)). För några av dessa instrument har Europaparlamentet begränsad tillsyn, vilket innebär att det, även om det inte ansvarar för ett formellt ansvarsfrihetsförfarande, informeras om viktiga beslut. För instrument som inte täcks av taket för egna medel (EIB:s egna transaktioner, lånefaciliteten till förmån för Grekland, ESM, EFSF, den europeiska fredsfaciliteten och moderniseringsfonden) har Europaparlamentet inga formella tillsynsrättigheter, och demokratisk kontroll kan endast utövas av nationella parlament. Det gör dock att det uppstår en lucka, eftersom typen eller omfattningen av den offentliga granskningen – och därmed ansvarsskyldigheten – kan variera beroende på vilken typ av finansieringsinstrument som används.

⁵¹ Pefa-indikator 18 i Pefas dokument *Framework for assessing public financial management*.

Figur 7 – Tillsyn som utövas av Europaparlamentet



* Begränsad tillsyn av Europaparlamentet.

Källa: Revisionsrätten.

64 Rutinerna för ansvarsskyldighet återspeglar till stor del beslutsprocessen i samband med att ett nytt instrument inrättas. Framför allt rådfrågades Europaparlamentet inte om inrättandet av några av instrumenten eftersom de inrättades genom mellanstatliga avtal och inte en EU-rättsakt (EFSF, ESM och lånefaciliteten till förmån för Grekland).

65 Dessutom kräver inte fördragen att Europaparlamentet ska delta i instrument som inrättas till följd av kriser (EFSM, Sure och NextGenerationEU)⁵². Detta fastställdes och behandlades till viss del i en gemensam förklaring från Europaparlamentet, rådet och kommissionen⁵³ från 2020, där de tre institutionerna enades om och angav arrangemangen för ett förfarande för budgetkontroll mellan Europaparlamentet och rådet med aktivt stöd av kommissionen. Detta förfarande kan följas när kommissionen lägger fram ett förslag till ett nytt instrument "som kan medföra betydande konsekvenser för unionens budget". Enligt detta förfarande skulle Europaparlamentet och rådet "föra

⁵² Artikel 122 i EUF-fördraget.

⁵³ Gemensam förklaring från Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetkontroll av nya förslag, 2020/C 444 I/05.

en konstruktiv dialog i syfte att nå en samsyn om den planerade rättsaktens budgetkonsekvenser”.

66 Denna överenskommelse förbättrade Europaparlamentets kontroll när nya instrument inrättas. Av de skäl som anges ovan grundas den dock endast på en gemensam förklaring och omfattar inte instrument som ligger utanför budgeten och som alltså inte har några konsekvenser för budgeten.

Potentialen att förenkla EU:s finansiella landskap har inte utnyttjats fullt ut

67 EU-budgeten bör vara lagom flexibel för att minska behovet att inrätta instrument utanför budgeten, och det är god praxis att regelbundet bedöma möjligheten att konsolidera de befintliga instrumenten⁵⁴. I detta avsnitt beskriver vi mer i detalj de ändringar som har införts i EU:s finansiella landskap genom den fleråriga budgetramen 2021–2027. Vi identifierar också de områden där vi anser att det finns utrymme för ytterligare konsolidering.

Den fleråriga budgetramen 2021–2027: goda framsteg har gjorts när det gäller att effektivisera EU:s finansiella landskap

Ökad flexibilitet i EU-budgeten och användning av externa inkomster avsatta för särskilda ändamål

68 För att fastställa om det råder en lämplig balans mellan förutsägbarhet och flexibilitet undersökte vi de flexibilitetsarrangemang som redan finns i EU-budgeten. Dessa arrangemang uppväger de gränser som följer av taket i den fleråriga budgetramen, eftersom de gör det möjligt att fastställa en reserv inom befintliga gränser för att hantera särskilda och oförutsägbara behov (se [bilaga IV](#)).

69 Flexibilitetsarrangemangens omfattning och kapacitet har ökat i den nuvarande fleråriga budgetramen och kan uppgå till högst 21 miljarder euro totalt⁵⁵. Genom att använda dessa arrangemang blir EU-budgeten mer flexibel, vilket gör det möjligt för den att hantera kriser utan att behöva skapa särskilda instrument.

⁵⁴ Allen, Richard och Radev, Dimitar (2007), *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6/4.

⁵⁵ Kommissionen, [Flexibilitet och särskilda instrument](#).

70 Ett annat sätt att undvika att nya icke återbetalningspliktiga instrument skapas utanför EU-budgeten är att använda externa inkomster avsatta för särskilda ändamål. Fördelen med sådana inkomster är att de ger ytterligare medel till EU-åtgärder som kommissionen genomför i enlighet med EU:s finansiella regler. Även om detta är en förbättring jämfört med användningen av instrument utanför budgeten, ändrar externa inkomster avsatta för särskilda ändamål avsevärt budgeten, eftersom de tillkommer utöver de belopp som budgetmyndigheten enats om inom ramen för de årliga budgetförhandlingarna. De avviker också från principen om budgetens universalitet, enligt vilken de totala inkomsterna ska täcka alla betalningar utan någon öronmärkning av utgifter⁵⁶.

71 Externa inkomster avsatta för särskilda ändamål avviker från det normala budgetförfarandet, eftersom sådana inkomster inte ingår i den godkända budgeten. Både källan till och ändamålet med medlen anges dock i särskilda rättsakter, såsom förordningen om NextGenerationEU och de grundläggande rättsakter som fastställer de utgiftsprogram som omfattas av dem. På grund av sin särskilda karaktär ingår externa inkomster avsatta för särskilda ändamål inte i den fleråriga budgetramens utgiftsrubriker⁵⁷, och beloppen i fråga ”förhandlas” inte varje år av budgetmyndigheten inom ramen för det årliga budgetförfarandet. Kommissionen utarbetar dock detaljerade uppskattningar av inkomster avsatta för särskilda ändamål varje år⁵⁸.

72 I den fleråriga budgetramen 2021–2027 kommer externa inkomster avsatta för särskilda ändamål att öka avsevärt. De sammanlagda verkställda inkomsterna avsatta för särskilda ändamål uppgick 2020 till 7,4 miljarder euro i åtagandebemyndiganden och 9,7 miljarder euro i betalningsbemyndiganden. Enligt kommissionens månatliga rapporter om ytterligare anslag ökade beloppet rejält under 2021 till 154 miljarder euro i åtagandebemyndiganden och 62,3 miljarder euro i betalningsbemyndiganden. Denna ökning berodde främst på att instrumentet NextGenerationEU inrättades för att finansiera EU:s ekonomiska återhämtning efter pandemin. Inrättandet av innovationsfonden⁵⁹ och dess konsolidering i EU-budgeten är ett annat exempel på externa inkomster avsatta för särskilda ändamål (se [ruta 4](#)).

⁵⁶ Artikel 20 i [budgetförordningen](#).

⁵⁷ Skäl 5 i ingressen till [förordningen om den fleråriga budgetramen 2021–2027](#).

⁵⁸ Utkast till arbetsdokument för budgeten, del V: Budgetgenomförande och inkomster avsatta för särskilda ändamål, [COM\(2022\) 400](#).

⁵⁹ [Kommissionens delegerade förordning \(EU\) 2019/856](#) om driften av innovationsfonden.

Konsolidering av instrument och covid-19-krisens effekter

73 För att fortsatt kunna motivera att ha budgetinstrument utanför EU-budgeten är det god praxis att bedöma om sådana instrument skulle kunna konsolideras för att förenkla hela det finansiella landskapet⁶⁰ (se [figur 3](#)).

74 Den fleråriga budgetramen 2021–2027 medförde betydande ändringar i EU:s finansiella landskap. Å ena sidan konsoliderades flera instrument, å andra sidan krävdes nya för att hantera covid-19-krisen.

75 Vad gäller instrumenten som rör EU:s interna politik har InvestEU-fonden fört samman investeringsinstrumenten för transaktioner inom EU genom att samla 13 tidigare separata centralt förvaltade finansieringsinstrument och EU:s budgetgaranti som tidigare genomfördes inom ramen för Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi).

76 Vad gäller yttre åtgärder förde det övergripande instrumentet Europa i världen (instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete) samman merparten av de befintliga instrumenten och programmen under ett tak. Genom instrumentet Europa i världen införlivade kommissionen Europeiska utvecklingsfonden i budgeten som tidigare hade legat utanför EU-budgeten i 50 år (se [ruta 5](#)). EFHU+, som också verkar inom ramen för instrumentet Europa i världen, samlade EU:s budgetgaranti för externa åtgärder, EIB:s tidigare externa utlåningsmandat, regionala blandfinansieringsinstrument och återflöden av pengar från det tidigare AVS-investeringsanslaget.

⁶⁰ Allen, Richard och Radev, Dimitar (2007), *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 6/4.

Ruta 5

Införlivandet av EUF i budgeten dröjde 50 år

Mellan 1959 och 2020 finansierade EUF EU:s utvecklingssamarbete med gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet (AVS) och de utomeuropeiska länderna och territorierna. EUF existerade oberoende av EU-budgeten och den fleråriga budgetramen och finansierades genom förhandlade bidrag från medlemsstaterna.

Både kommissionen och Europaparlamentet hade begärt att EUF skulle integreras i den allmänna budgeten sedan 1970-talet, men rådet godkände inte förslaget. Europaparlamentet antog flera resolutioner⁶¹ och kommissionen utarbetade ett antal meddelanden⁶², men rådet nådde aldrig något samförstånd som skulle göra det möjligt att införliva EUF i EU-budgeten.

Efter 50 år av misslyckade försök enades medlemsstaterna i rådet om att AVS-EU-partnerskapet, som tidigare hade finansierats genom EUF, skulle finansieras genom EU-budgeten från och med den 1 januari 2021. De åtgärder som tidigare hade finansierats av EUF inkluderades i det nya instrumentet Europa i världen och i andra instrument. De övergripande EUF-åtaganden som ingicks före den 31 december 2020 kommer dock att fortsätta att genomföras fram till åtminstone 2045 enligt kommissionens uppskattningar, så de gamla och nya systemen inom EUF respektive instrumentet Europa i världen kommer tillfälligt att existera parallellt.

77 Två andra instrument upphörde också: faciliteten för flyktingar i Turkiet och fyra EU-förvaltningsfonder för nödåtgärder (i Afrika, i Centralafrikanska republiken (Bêkou), i Colombia och i Syrien (Madadfonden). Stödet från dessa instrument ersattes i stället av instrumentet Europa i världen inom EU-budgeten och tillhandahölls genom metoder som bättre förväntades tillgodose de behov som kan uppstå.

⁶¹ Till exempel Europaparlamentets resolution om integrering av Europeiska utvecklingsfonden i unionens budget, [95/C 249/03](#), och Europaparlamentets resolution om integreringen av Europeiska utvecklingsfonden i budgeten, [2003/2163\(INI\)](#).

⁶² Till exempel *Communication de la Commission au Conseil: La budgétisation du Fonds Européen de Développement (FED) et son financement par les ressources propres de la Communauté*, SEC(73) 2149, *Report on arrangements and possibilities for budgetising the EDF*, SEC(94) 640, och Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet *Vägen mot en fullständig integration av samarbetet med AVS-länderna i EU:s allmänna budget*, [KOM\(2003\) 590](#).

78 Dessutom slogs två tidigare försvarsinriktade instrument utanför budgeten samman – den fredsbevarande resursen för Afrika och Athenamekanismen – till den europeiska fredsfaciliteten, vilket gör att EU:s samtliga utgifter med militära konsekvenser numera finns samlade inom ett enda instrument.

79 Trots försöken att konsolidera EU:s finansiella landskap ledde insatserna mot covid-19-krisen till att två nya instrument inrättades – Sure och NextGenerationEU. Vi noterar dock att till skillnad från vissa tidigare krishanteringsmekanismer (t.ex. lånefaciliteten till förmån för Grekland, EFSF eller ESM) inrättades Sure och NextGenerationEU enligt beslutet om egna medel (med användning av ett tillfälligt ytterligare tak), vilket möjliggjorde en mer öppen offentlig granskning.

Ett komplext urval av instrument för ekonomiskt stöd

80 Såsom framgår av [figur 3](#) finns det för närvarande åtta instrument för ekonomiskt stöd: lånefaciliteten till förmån för Grekland, EFSF, ESM, EFSM, betalningsbalansstödet, Sure, makroekonomiskt stöd och Euratomlån. Även om de utformades för att tillgodose olika behov liknar dessa instrument överlag varandra, eftersom de alla använder lånade pengar (förutom lånefaciliteten till förmån för Grekland) för att ge ekonomiskt stöd till medlemsstater⁶³ och vissa länder utanför EU⁶⁴. I följande punkter presenterar vi resultaten av vår analys av hur dessa instrument för ekonomiskt stöd skulle kunna konsolideras.

Misslyckade försök att reformera eller uppdatera några av dessa instrument

81 Vi tittade närmare på kommissionens tidigare förslag till reformer av instrumenten för ekonomiskt stöd och beskriver nedan hur sådana försök misslyckades.

82 År 2012 lade kommissionen fram ett förslag om uppdatering av betalningsbalansstödet⁶⁵. Huvudsyftet med förslaget var att införa nya förebyggande

⁶³ De EU-medlemsstater som fick ekonomiskt stöd i slutet av 2021 var Belgien, Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Estland, Grekland, Spanien, Kroatien, Ungern, Irland, Italien, Litauen, Lettland, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien och Slovakien.

⁶⁴ De länder utanför EU som fick ekonomiskt stöd i slutet av 2021 var Albanien, Bosnien och Hercegovina, Georgien, Jordanien, Kosovo, Moldavien, Montenegro, Nordmakedonien, Tunisien och Ukraina.

⁶⁵ Punkt 2 (i motiveringen) i förslaget till rådets förordning om upprättandet av ett system för ekonomiskt stöd till de medlemsstater som inte har infört euron som valuta [COM\(2012\) 336](#).

instrument och att effektivisera beslutsprocessen genom att minska antalet procedursteg. Förslaget godkändes inte av rådet.

83 Avsaknaden av en ramförordning (se punkt **40**) ansågs begränsa det makroekonomiska stödinstrumentets ändamålsenlighet, eftersom beslut fattas från fall till fall. För att åtgärda denna begränsning lade kommissionen fram ett förslag, som den sedan var tvungen att dra tillbaka eftersom Europaparlamentets åsikter gick emot rådets (se **ruta 6**).

Ruta 6

Makroekonomiskt stöd: konflikten om ramförordningen

År 2011 lade kommissionen fram ett förslag⁶⁶ till ramförordning för ekonomiskt stöd till länder utanför EU. Förslaget syftade till att tillhandahålla en allmän uppsättning regler för beviljande av ekonomiskt stöd som samtidigt skulle påskynda processen och utgöra en rättslig grund för de i stort sett informella avtal som hittills hade legat till grund för det.

Förslaget ändrades av både Europaparlamentet och rådet, och det infördes ett krav om att behålla det ordinarie lagstiftningsförfarandet för varje enskild makroekonomisk stödsats. Kommissionen ansåg att detta ändrade förslagets syften och drog tillbaka det 2013.

I augusti 2013 antog Europaparlamentet och rådet en gemensam förklaring⁶⁷, som var en kompromiss mellan de två medlagstiftarna och syftade till att påskynda godkännandeprocessen. Detta var dock en politisk överenskommelse som inte var rättsligt bindande: Beslut om makroekonomiskt stöd fattas fortfarande från fall till fall enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

I utvärderingar som nyligen genomförts⁶⁸ framhålls att den långdragna processen för att godkänna beslut om makroekonomiskt stöd gör instrumentet mindre effektivt, och det föreslås att en ramförordning skulle kunna åtgärda denna begränsning.

⁶⁶ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänna bestämmelser för makroekonomiskt stöd till tredjeländer, [2011/0176 \(COD\)](#).

⁶⁷ Europaparlamentets och rådets [beslut nr 778/2013/EU](#) om ytterligare makroekonomiskt bistånd till Georgien.

⁶⁸ *Meta-evaluation of Macro-Financial Assistance Operations (2010 – 2020), Final report*, s. 13.

84 EFSM inrättades som en tillfällig lösning för att hantera finanskrisen 2010. Denna ”tillfälliga” lösning har dock funnits i mer än tio år nu. Kommissionen anser att EFSM inte bör användas, men instrumentet kan fortfarande återaktiveras⁶⁹.

Flera intressenter har begärt att ESM och EFSF ska införlivas i EU:s rättsliga ram.

85 Vi analyserade de viktigaste intressenternas olika ståndpunkter när det gäller de befintliga instrumenten för ekonomiskt stöd och riktade särskild uppmärksamhet mot deras förslag att konsolidera dem ytterligare.

86 Tidigare år har flera intressenter föreslagit att ESM skulle integreras i EU:s rättsliga ram. Kommissionen lade fram ett förslag om att inrätta Europeiska valutafonden, som skulle omvandla ESM och inkludera den i EU:s rättsliga ram. Vi har välkomnat⁷⁰ kommissionens förslag, och Europeiska centralbanken har också offentliggjort ett positivt yttrande⁷¹. Rådet godkände dock inte förslaget (se [ruta 7](#)).

⁶⁹ Kommissionen, [European Financial Stabilisation Mechanism \(EFSM\)](#).

⁷⁰ Punkt 8 i [yttrande 02/2018 Överväganden om revision och ansvarsskyldighet när det gäller förslaget av den 6 december 2017 om att inrätta en europeisk valutafond inom unionens rättsliga ram](#).

⁷¹ Europeiska centralbankens yttrande om ett förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska valutafonden, [2018/C 220/02](#).

Ruta 7

De fem ordförandenas rapport⁷² och kommissionens förslag om att inrätta en europeisk valutafond som ersätter ESM

I de fem ordförandenas rapport konstateras att "Europeiska stabilitetsmekanismen [har] blivit etablerad som ett viktigt redskap för krishantering. På grund av bl.a. dess mellanstatliga karaktär är dock mekanismens styrning och beslutsprocesser komplicerade och tidsödande. På medellång sikt [...] bör därför förvaltningen av den inarbetas helt i EU-fördragen."

På grundval av dessa slutsatser lade kommissionen 2017 fram ett förslag⁷³ om att bygga vidare på ESM:s väletablerade struktur och skapa en europeisk valutafond som är förankrad i EU:s rättsliga ram*. Kommissionens förslag skulle i praktiken omvandla den nuvarande ESM till ett EU-organ⁷⁴ baserat på bestämmelserna i artikel 352 i EUF-fördraget.

* Terminologin skilde sig åt i de olika intressenternas förslag om hur ESM skulle integreras, bland annat användes "EU:s rättsliga ram", "EU-ramen", "EU:s regelverk", "unionens rättsordning" och "EU-fördragen".

87 Europaparlamentet har tidigare begärt att ESM ska integreras i de gemensamma rättigheter och skyldigheter som är bindande för EU:s alla medlemsstater (unionens regelverk⁷⁵) eller i EU-lagstiftningen⁷⁶, och ESM stöder också det långsiktiga målet att integreras i "EU-ramen" och samtidigt behålla de viktigaste delarna i sin styrning. Detta uttrycktes av Eurogruppens tidigare ordförande och ordförande för ESM:s råd i en skrivelse av den 25 juni 2018 till rådets dåvarande ordförande⁷⁷. Vårt arbete bekräftade att dessa ståndpunkter fortfarande är giltiga.

⁷² Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union, rapport av Jean-Claude Juncker, i nära samarbete med Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi och Martin Schulz, 22 juni 2015.

⁷³ Kommissionens förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska valutafonden, COM(2017) 827.

⁷⁴ Artikel 70 i budgetförordningen.

⁷⁵ Punkt 11 i Europaparlamentets resolution om att stärka den europeiska demokratin i framtidens EMU, 2016/C 065/10.

⁷⁶ Punkt 1 i Europaparlamentets resolution om förslaget till rådets förordning om inrättande av Europeiska valutafonden, 2017/0333R(APP).

⁷⁷ Skrivelse från ordförande Mário Centeno till ordförande Donald Tusk.

88 När EFSF inrättades skulle den vara verksam under en mycket begränsad tid (inga nya program eller avtal kunde inrättas efter den 30 juni 2013)⁷⁸ och i dess ramavtal gavs möjligheten att integrera den i ESM⁷⁹. ESM-fördraget innehåller också bemyndigandeklausuler⁸⁰ som gör det möjligt att integrera EFSF i ESM. Genom det nya ESM-fördraget, som för närvarande håller på att ratificeras, förenklas dessa klausuler ytterligare för att EFSF ska kunna integreras⁸¹. Trots dessa klausuler har EFSF ännu inte integrerats i ESM.

Instrumenten för ekonomiskt stöd har ännu inte konsoliderats

89 Vi undersökte om det är motiverat att hålla allt befintligt ekonomiskt stöd separat eller om det finns utrymme för konsolidering.

90 De flesta av dessa instrument skapades för att hantera en krissituation, och lånefaciliteten till förmån för Grekland, EFSF, EFSM och Sure fastställdes uttryckligen som provisoriska och tillfälliga lösningar. Varken lånefaciliteten till förmån för Grekland eller EFSF är aktiva längre, men deras tillgångar innehas och förvaltas fortfarande separat från de andra instrumenten. Även om alla åtta instrument för ekonomiskt stöd var motiverade när de skapades är de ännu inte konsoliderade.

91 I sitt förslag till inrättande av en europeisk valutafond uttryckte kommissionen också behovet av konsolidering: *”En starkare ekonomisk och monetär union kräver starkare styrning och en mer effektiv användning av tillgängliga resurser. Det nuvarande systemet återspeglar ett lapptäcke av beslut som fattats för att hantera en kris utan motstycke. Detta har ibland lett till en multiplicering av instrument och allt mer sofistikerade regler, vilket är en källa till komplexitet och skapar risker för dubbla strukturer. Större synergieffekter, förenklade förfaranden och integrering av mellanstatliga arrangemang inom EU:s rättsliga ram skulle stärka styrningen och beslutsfattandet.”*⁸²

⁷⁸ Punkt 4 i Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten, [Statuts coordonnés au 23 avril 2014](#).

⁷⁹ Artikel 13.10 i [EFSF-ramavtalet](#).

⁸⁰ Artikel 40.2 i det nuvarande [ESM-fördraget](#).

⁸¹ Nya artikel 40.4 i det reviderade [ESM-fördraget](#) (håller på att ratificeras).

⁸² Kommissionens förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska valutafonden, [COM\(2017\) 827](#).

92 Behovet av konsolidering och en grundlig översyn av alla dessa finansieringsinstrument bekräftades av covid-19-krisen. Även om ESM inrättade en särskild covid-19-relaterad kreditlina för att ge snabbt stöd till medlemsstater i euroområdet, användes den i praktiken inte. Sure skapades dock i en krissituation, och de tillhörande lånen användes av 19 medlemsstater.

Slutsatser och rekommendationer

93 Vår slutsats är att även om det funnits skäl att skapa nya typer av instrument har den splittrade strategin för hur EU:s finansiella landskap ska utformas bildat ett lapptäcke av instrument med olika finansieringskällor och styrformer.

94 Vi konstaterade att nya instrument skapades för att hantera nya politiska utmaningar och rättsliga eller praktiska begränsningar i användningen av befintliga instrument. Men oftast följdes inte god praxis för de flesta instrument som vi bedömde (tio av 16), inklusive dem som inte föreslagits av kommissionen, när det gällde att lägga fram tydliga bevis för att det valda alternativet och dess utformning var det mest lämpliga (se punkterna [34–36](#)). Det gör att styrformerna för liknande typer av instrument varierar betydligt, vilket ökar den övergripande komplexiteten (se punkterna [39–43](#)).

Rekommendation 1 – Säkerställ en adekvat förhandsbedömning av utformningen av och alternativen till alla nya instrument

Kommissionen bör

- a) inom den befintliga ramen se till att varje förslag till nytt instrument som den lägger fram innehåller en bedömning av den utformning som valts och av behovet av att inrätta instrumentet inom eller utanför EU-budgeten,
- b) dela denna goda praxis med rådet i syfte att tillämpa den på nya instrument som inte föreslagits av kommissionen.

Måldatum för genomförande: 2024.

95 Vi konstaterade också att inte alla instrument hade lämpliga arrangemang för offentlig ansvarsskyldighet. Trots förbättringar i rapporteringen saknas konsoliderad information om alla instrument. Även om den nyligen införda rapporten om insyn i budgeten är ett positivt steg omfattar den inte alla instrument (se punkterna [55](#) och [56](#)).

Rekommendation 2 – Sammanställ och offentliggör information om EU:s hela finansiella landskap

Kommissionen bör sammanställa och offentliggöra information om alla instrument i EU:s hela finansiella landskap.

Måldatum för genomförande: 2024.

96 Dessutom identifierade vi en lucka i revisionen av hur de instrument som inte omfattas av revisionsrättens revisionsrättigheter presterar (se punkterna [59–61](#)) samt bristande bestämmelser om Europaparlamentets kontroll av instrument som inte omfattas av taket för egna medel (se punkterna [62](#) och [63](#)). Vi har i tidigare publikationer föreslagit att mandat för offentlig revision bör fastställas för alla typer av finansiering av EU:s politik samt att revisionsrätten bör uppmanas att granska alla organ som inrättats genom avtal utanför EU:s rättsordning för att genomföra EU:s politik. Detta innebär Europeiska stabilitetsmekanismen och Europeiska investeringsbankens icke EU-budgetrelaterade transaktioner, och vi noterar vidare att det i en del fall kan krävas lagändringar för att fastställa ett mandat för offentlig revision. Vi har också rekommenderat att ESM skulle kunna ge revisionsrätten ett mandat för att åtgärda den lucka i prestationsgranskningen som vi konstaterat. Vi upprepar nu dessa förslag. På samma sätt skulle Europaparlamentet och de berörda institutionerna kunna komma överens om att tillåta Europaparlamentet att utföra kontroller för att komplettera den granskning som i dag görs av nationella parlament.

97 Moderniseringsfonden inrättades utanför EU-budgeten, till skillnad från innovationsfonden (se punkt [43](#)). Detta ledde till olika styrformer, ingen tillsyn från Europaparlamentets sida och inga revisionsrättigheter för revisionsrätten (se punkterna [43](#), [59–61](#) och [63](#)).

98 Även om vi erkänner de framsteg som nyligen gjorts när det gäller att konsolidera flera typer av instrument i EU-budgeten har förenklingspotentialen ännu inte utnyttjats fullt ut. Vi konstaterade att den fleråriga budgetramen 2021–2027 ledde till goda framsteg när det gäller att konsolidera EU:s finansiella landskap, särskilt genom att integrera de åtgärder i EU-budgeten som tidigare hade finansierats av Europeiska utvecklingsfonden. EU konsoliderade också ett antal EU-budgetinvesteringssinstrument inom ramen för InvestEU och instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete (inbegripet Europeiska fonden för hållbar utveckling plus (se punkterna [73–79](#)). Vi anser dock att det fortfarande finns utrymme för att konsolidera moderniseringsfonden i EU-budgeten.

Rekommendation 3 – Föreslå att moderniseringsfonden införlivas i EU:s budget

Kommissionen bör föreslå att moderniseringsfonden, med beaktande av fondens särdrag, integreras i EU-budgeten inför nästa fleråriga budgetram.

Måldatum för genomförande: 2025.

99 När det gäller instrument för ekonomiskt stöd fann vi utrymme för att effektivisera de nuvarande arrangemangen, som är komplexa (se punkterna [80–88](#)) och som innebär en omotiverad olikabehandling (se punkt [52](#)). I vissa fall konstaterade vi att kommissionen hade identifierat begränsningar i de nuvarande arrangemangen, såsom instrumentet för makroekonomiskt stöd och betalningsbalansfaciliteten, och föreslagit lösningar som inte anammades av lagstiftarna (se punkterna [82](#) och [83](#)). Kommissionen har i synnerhet konstaterat att det faktum att Europeiska stabilitetsmekanismen hålls utanför EU:s rättsliga ram försvagar styrningen och beslutsfattandet (se punkt [91](#)). Flera intressenter har begärt att Europeiska stabilitetsmekanismen (och den europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten) ska införlivas i EU:s rättsliga ram (se punkterna [85–91](#)), däribland kommissionens, rådets och Europeiska centralbankens ordförande, Europaparlamentets talman och Eurogruppens ordförande. Eurogruppens tidigare ordförande och ordföranden för Europeiska stabilitetsmekanismens råd delade också denna syn på integrering (se punkt [87](#)). I detta sammanhang noterar vi att Europeiska stabilitetsmekanismens covid-19-relaterade kreditlinor faktiskt inte användes av medlemsstaterna, i motsats till andra krishanteringsmekanismer som inrättats av kommissionen, såsom det europeiska instrumentet för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (Sure) och NextGenerationEU (se punkt [92](#)).

Rekommendation 4 – Föreslå att befintliga instrument för ekonomiskt stöd integreras och konsolideras

Kommissionen bör

- a) föra en dialog med Europaparlamentet, rådet och Europeiska stabilitetsmekanismen i syfte att nå en gemensam ståndpunkt om integreringen av Europeiska stabilitetsmekanismen i EU:s rättsliga ram,
- b) lägga fram nya lagstiftningsförslag i syfte att konsolidera befintliga instrument för ekonomiskt stöd.

Måldatum för genomförande: 2025.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning V, med ledamoten Jan Gregor som ordförande, i Luxemburg den 17 januari 2023.

För revisionsrätten

Tony Murphy
ordförande

Bilagor

Bilaga I – De analyserade instrumentens storlek och kapacitet

Instrument	Storlek/kapacitet
Program för betalningsbalansstöd för medlemsstater utanför euroområdet (betalningsbalansstödet)	50 miljarder euro i kapacitet. Utnyttjat per den 31 december 2021: 200 miljoner euro.
Europeiska fonden för hållbar utveckling plus (EFHU+)	Inga förutbestämda belopp. Enligt kommissionens interna beräkningar finns det dock en på förhand tilldelad kapacitet från garantin för yttre åtgärder som möjliggör 41 miljarder euro för EFHU+-instrumentet.
Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF)	440 miljarder euro i kapacitet. Utnyttjat per den 31 december 2021: 194 miljarder euro. * Detta instrument är för närvarande inte aktivt. Inga fler belopp kan utnyttjas.
Europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen för medlemsstater inom euroområdet (EFSM)	60 miljarder euro i kapacitet. Utnyttjat per den 31 december 2021: 46,8 miljarder euro.
Europeiska investeringsbankens (EIB) egna transaktioner	249 miljarder euro i tecknat kapital. Kapacitet inte definierad. Utestående lån som betalats ut per den 31 december 2021: 433,4 miljarder euro.
Den europeiska fredsfaciliteten	5 miljarder euro ska utnyttjas under perioden 2021–2027.
Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM)	500 miljarder euro i kapacitet. Utnyttjat per den 31 december 2021: 89,9 miljarder euro.
Euratomlån	4 miljarder euro i allmän kapacitet. Utnyttjat per den 31 december 2021: 350 miljoner euro, inklusive 300 miljoner euro till länder utanför EU.

Instrument	Storlek/kapacitet
Lånefaciliteten till förmån för Grekland (GLF)	80 miljarder euro i kapacitet. Utnyttjat per den 31 december 2021: 52,9 miljarder euro. * Detta instrument är för närvarande inte aktivt. Inga fler belopp kan utnyttjas.
Innovationsfonden	Det uppskattas att omkring 38 miljarder euro i stöd kommer att tillhandahållas under perioden 2020–2030, beroende på koldioxidpriset.
InvestEU-programmet	26,2 miljarder euro i kapacitet.
Moderniseringsfonden	Det uppskattas att omkring 51 miljarder euro i stöd kommer att tillhandahållas under perioden 2020–2030, beroende på koldioxidpriset.
Makroekonomiskt stöd	Inga förutbestämda belopp. Enligt kommissionens interna beräkningar finns det dock en på förhand tilldelad kapacitet från garantin för yttre åtgärder som möjliggör 11,6 miljarder euro för instrumentet för makroekonomiskt stöd. Utnyttjat per den 31 december 2021: 7,4 miljarder euro.
NextGenerationEU – EU:s återhämtningsinstrument och program som finansieras genom NextGenerationEU	750 miljarder euro i kapacitet, varav 360 miljarder euro i form av lån och 390 miljarder euro i bidrag.
Den gemensamma resolutionsfonden	1 % av de garanterade insättningarna i alla auktoriserade kreditinstitut i alla deltagande medlemsstater (uppskattningsvis cirka 80 miljarder euro). I juli 2022 uppgick den gemensamma resolutionsfonden till cirka 66 miljarder euro.
Europeiska instrumentet för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (Sure)	100 miljarder euro i kapacitet. Utnyttjat per den 31 december 2021: 91,1 miljarder euro.

Bilaga II – Ansvarsförbindelser och den gemensamma avsättningsfonden

Inom EU:s budgetram finns följande tre huvudsakliga upphov till ansvarsförbindelser:

- **Budgetgarantier** – garantier till genomförandepartnerna (den viktigaste är EIB-gruppen). För den fleråriga budgetramen 2021–2027 sammanfördes dessa garantier i två viktiga paraplyinstrument: InvestEU och EFHU+. Det finns också övertagna budgetgarantier från tidigare fleråriga budgetramar som omfattar Efsi, EFHU och det externa utlåningsmandatet. Inom ramen för alla dessa instrument ger EU garantier för förluster i genomförandepartnernas garanterade finansierings- och investeringstransaktioner.
- **Ekonomiskt stöd till länder utanför EU** – för den fleråriga budgetramen 2021–2027 gäller detta för makroekonomiskt stöd och Euratomlån. I dessa fall finansieras varje lån genom en motsvarande EU-obligation som helt motsvarar EU-lånet. För EU:s del är skulden villkorad, eftersom inga EU-medel behövs för att reglera EU-skulden, såvida mottagarlandet inte fullgör sina skyldigheter.
- **Ekonomiskt stöd till EU-medlemsstater** – i fråga om betalningsbalansstödet, EFSM, Sure och tidigare Euratomlån till medlemsstaterna. Stöd från dessa instrument påminner om det ekonomiska stödet till länder utanför EU, men lånen beviljas EU-medlemsstater.

Ansvarsförbindelser som härrör från ekonomiskt stöd till EU-medlemsstater täcks inte av avsättningar. Om en medlemsstat inte fullgör sina skyldigheter vid en återbetalning ska EU därför dra de nödvändiga beloppen från de andra medlemsstaterna genom att använda marginalen mellan taket för den fleråriga budgetramen och taket för egna medel.

Ansvarsförbindelser som härrör från budgetgarantier och ekonomiskt stöd till länder utanför EU täcks däremot delvis av avsättningar. Denna avsättning syftar till att täcka de förväntade förlusterna och omfattar en marginal för oväntade förluster (avsättningsgraden varierar mellan 9 % och 50 % beroende på instrument). Denna avsättning skyddar EU-budgeten mot betalningsinställelser, men kräver att pengarna ”parkeras” i en fond.

Tidigare förvaltades de belopp som avsatts för att tillhandahålla budgetgarantier separat (varje garantifond förvaltades separat), och i vissa fall delegerades de till genomförandepartnerna (t.ex. EIB-gruppen). De ändringar som infördes genom artikel 212 i budgetförordningen krävde dock att de avsättningar som görs för att täcka finansiella förpliktelser som finansieringsinstrument, budgetgarantier eller ekonomiskt stöd ger upphov till ska hållas i en gemensam avsättningsfond. För den fleråriga

budgetramen 2021–2027 har kommissionen beslutat att inrätta den gemensamma avsättningsfonden, som hittills innehåller avsättningar för alla budgetgarantier och allt ekonomiskt stöd till länder utanför EU och förvaltas centralt av kommissionen. I slutet av 2021 förvaltades tillgångar på 12,3 miljarder euro inom den gemensamma avsättningsfonden.

Kommissionen anser att inrättandet av den gemensamma avsättningsfonden och förvaltningen av de respektive tillgångar som överförs till kommissionen är ett viktigt steg mot att konsolidera EU:s finansiella landskap, eftersom det sammanför flera likartade instrument (garantifonder) som finns inom olika politikområden och program under ett och samma paraply.

Bilaga III – Instrument för vilka revisionsrätten inte har några uttryckliga revisionsrättigheter

Instrument	Sammanfattning av rutinerna för extern revision
EFSF	EFSF har en revisionskommitté. Den bistår styrelsen i fullgörandet av dess ansvar när det gäller finansiell rapportering, intern kontroll, riskhantering, internrevision och extern revision av EFSF. Revisionskommittén består av fem ledamöter som ledamöterna i styrelsen utser bland sig för en mandatperiod på ett år som kan förnyas. Ett privat revisionsföretag utför extern revision, och offentliga revisionsrapporter offentliggörs, tillsammans med årsredovisningen, i enlighet med luxemburgsk lagstiftning.
ESM	ESM:s räkenskaper granskas av oberoende externa revisorer som godkänns av ESM-rådet och ansvarar för att attestera årsredovisningen. ESM har en revisionsnämnd som är ESM:s oberoende tillsynsorgan. Revisionsnämnden granskar ESM:s räkenskaper och kontrollerar att resultaträkningen och balansräkningen är korrekta. Inom ramen för sitt mandat granskar den ESM:s korrekthet, regelefterlevnad, prestation och riskhantering och övervakar ESM:s interna och externa revisionsprocesser och deras resultat. Revisionsnämnden utarbetar en rapport med beaktande av den årsredovisning som skickats till ESM-rådet. Revisionskommittén består av fem ledamöter som utses av ESM-rådet. I den ingår två ledamöter från ESM-medlemmarnas högre revisionsorgan och en ledamot från Europeiska revisionsrätten. Ett privat revisionsföretag utför extern revision, och offentliga revisionsrapporter offentliggörs, tillsammans med årsredovisningen, i enlighet med ESM-fördraget.
EIB:s egna transaktioner	EIB har en revisionskommitté. Den har tre ansvarsområden, nämligen att i) granska EIB:s (bankens) och EIB-gruppens räkenskaper, där den till stor del förlitar sig på den externa revisorn, ii) kontrollera att EIB:s transaktioner genomförs på ett korrekt sätt med beaktande av övervakningen av den interna kontrollmiljön, riskhantering, regelefterlevnad och internrevision och iii) kontrollera att bankens verksamhet följer bästa bankpraxis. Det finns en trepartsöverenskommelse mellan kommissionen, revisionsrätten och EIB som fastställer revisionsrättens rätt till tillgång till handlingar och information som rör EU:s budgetmedel. EIB:s egna transaktioner omfattas inte av revisionsrättens rätt till tillgång till handlingar.

Instrument	Sammanfattning av rutinerna för extern revision
	Ett privat revisionsföretag utför extern revision, och offentliga revisionsrapporter offentliggörs, tillsammans med årsredovisningen, i enlighet med luxemburgsk lagstiftning.
Den europeiska fredsfaciliteten	Externa revisioner av den europeiska fredsfaciliteten utförs av ett revisorskollegium. Revisorskollegiet består av medlemmar av det högsta nationella revisionsorganet i en medlemsstat eller är rekommenderade av det organet och erbjuder tillräckliga säkerhetsgarantier och garantier för oberoende. Revisorskollegiet har bland annat till uppgift att granska regelefterlevnad och sund ekonomisk förvaltning. Innan de utför sitt uppdrag ska de personer som ansvarar för revision av facilitetens inkomster och utgifter ha beviljats säkerhetsgodkännande för att få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter minst upp till nivån "SECRET UE/EU SECRET".
Lånefaciliteten till förmån för Grekland	Det finns inga på förhand fastställda externa revisionsarrangemang för lånefaciliteten till förmån för Grekland. Enskilda medlemsstater kan dock utföra revisioner av de belopp som de har lånat ut.
Moderniseringsfonden	EIB utarbetar moderniseringsfondens årsredovisning för varje räkenskapsår, och dessa räkenskaper är föremål för en oberoende extern revision. När revisionen gjordes förelåg det ännu inte någon revisionsrapport. De stödmottagande medlemsstaterna har befogenhet att utföra revision, på grundval av handlingar och kontroller på plats, av alla projektansvariga, programförvaltande myndigheter, uppdragstagare och underleverantörer till vilka de har gett stöd från moderniseringsfonden.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av tillgänglig information om instrumenten.

Bilaga IV — Arrangemang för budgetflexibilitet

Arrangemang som gör EU-budgeten mer flexibel kan delas in i fem kluster:

- i) Budgetändringar och budgetjusteringar:
 - Ändringsskrivelser (före budgetgenomförandet).
 - Ändringsbudgetar (under budgetgenomförandet).
 - Tekniska justeringar, specifika justeringar (t.ex. på grund av inflation).
- ii) Mobilisering av resurser över den fleråriga budgetramens tak:
 - Särskilda instrument (upp till 21 miljarder euro för hela den fleråriga budgetramen 2021–2027).
 - Tematiska: Reserven för solidaritet och katastrofbistånd, Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter för uppsagda arbetstagare och brexitjusteringsreserven (som mobiliseras genom ett beslut av budgetmyndigheten).
 - Icke-tematiska: Det samlade marginalinstrumentet (SMI) och flexibilitetsmekanismen (som mobiliseras genom beslut av budgetmyndigheten och vid betalningsjusteringar direkt av kommissionen).
 - Garantier för ekonomiskt stöd till medlemsstater (mobilisering av en garanti om en medlemsstat inte kan betala tillbaka lån som beviljats som ekonomiskt stöd).
 - Förfaranden för externa inkomster avsatta för särskilda ändamål (tillägg av särskilda budgetposter från externa källor).
- iii) Förfaranden som gör det möjligt att flytta medlen inom en årsbudget och från ett år till ett annat:
 - Överföringar (de planerade beloppen flyttas, antingen på egen hand av kommissionen eller efter godkännande av eller anmälan från budgetmyndigheten, i enlighet med budgetförordningens bestämmelser och begränsningar).
 - Anslag som förts över (överföring av outnyttjade belopp från ett år till ett annat, i enlighet med villkoren i budgetförordningen).
 - Återanvändning av tillbakadraganden (återanvändning av belopp som inte genomförts som planerat och som annars skulle ha annullerats, i enlighet med bestämmelserna i budgetförordningen).

iv) Inbyggd programflexibilitet:

- Icke planerade belopp och flexibilitetsbuffertar inom ramen för EU-program.
- Flexibilitet inom rubriker (15 % flexibilitet för varje programanslag, med iakttagande av taket för den särskilda budgetposten).

v) Avsättningar och reserver:

- Avdelningar för avsättningar (preliminära planerade belopp som endast får användas efter budgetmyndighetens godkännande).
- Negativ reserv (reserv på upp till 200 miljoner euro).

Förkortningar

BAR: brexitjusteringsreserven.

BNI: bruttonationalinkomst (motsvaras på engelska av Gross National Income, GNI, tidigare Gross National Product, GNP).

BNP: bruttonationalprodukt.

BNP: bruttonationalprodukt.

EES: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

EFHU: Europeiska fonden för hållbar utveckling.

EFHU+: Europeiska fonden för hållbar utveckling plus.

EFSF: Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten.

EFSM: Europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen.

EGF: Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter för uppsagda arbetstagare.

EIB: Europeiska investeringsbanken.

EPF: Den europeiska fredsfaciliteten.

ESM: Europeiska stabilitetsmekanismen.

EU: Europeiska utvecklingsfonden.

FI: flexibilitetsmekanism.

GLF: lånefaciliteten till förmån för Grekland.

IF: innovationsfonden.

MF: moderniseringsfonden.

RRF: faciliteten för återhämtning och resiliens.

SEAR: reserven för solidaritet och katastrofbistånd.

SRF: den gemensamma resolutionsfonden.

Sure: Europeiska instrumentet för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation.

Ordförklaringar

ansvarsförbindelse: en potentiell betalningsskyldighet som kan uppstå beroende på resultatet av en framtida händelse.

beviljande av ansvarsfrihet: ett årligt beslut av Europaparlamentet om att slutgiltigt godkänna hur kommissionen har genomfört en budget.

budgetgaranti: ett åtagande att använda EU:s budget för att ersätta förluster som uppstår om en stödmottagare inte fullgör sina skyldigheter, till exempel i samband med ett lån.

den europeiska fredsfaciliteten: ett instrument som finansieras av medlemsstaterna för att stärka eventuella gemensamma insatser i länder utanför EU på området försvar och konfliktförebyggande.

den gemensamma resolutionsfonden: samlade medel från finansinstitut i EU:s bankunion, som används för att skydda insättare och skattebetalare om en bank skulle falla.

EIB:s externa utlåningsmandat: mandat som EU ger EIB för att delta i lån och lånegarantier i partnerländer, med en garanti från EU:s budget.

ekonomiskt stöd: stöd till länder i form av lån med villkoret att politik genomförs som är utformad för att ta itu med underliggande ekonomiska problem.

EU:s förvaltningsfonder för nödåtgärder: EU-förvaltade fonder som samlar pengar från flera olika källor för att finansiera de internationella insatserna vid nödsituationer eller pågående kriser, vanligtvis i utvecklingsländerna.

Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten: en tillfällig krishanteringsmekanism som inrättades 2010 av euroområdets medlemsstater för att bistå Grekland, Irland och Portugal.

Europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen: en krishanteringsmekanism för att tillhandahålla finansiellt stöd till EU-medlemsstater som upplever ekonomiska svårigheter.

Europeiska fonden för hållbar utveckling plus: ett paket med EU-bidrag, garantier och andra finansieringsinstrument för att främja hållbar och inkluderande ekonomisk och social utveckling och understödja socioekonomisk resiliens, framför allt i Afrika och i det europeiska grannskapet.

Europeiska fonden för strategiska investeringar: program som införts av kommissionen tillsammans med EIB, som en del av investeringsplanen för Europa, för att mobilisera investeringar i projekt för att främja tillväxt och sysselsättning i EU; ersattes 2021 av InvestEU.

Europeiska investeringsbanken: EU:s bank som ägs av medlemsstaterna och tillhandahåller finansiering av projekt till stöd för EU:s politik, främst i EU men även externt.

Europeiska stabilitetsmekanismen: en permanent krishanteringsmekanism för att tillhandahålla finansiellt stöd till någon av de 19 medlemsstater i euroområdet som har, eller sannolikt kommer att uppleva, ekonomiska svårigheter.

Europeiska struktur- och investeringsfonderna: de fem viktigaste EU-fonderna som tillsammans stödde den ekonomiska utvecklingen i EU under perioden 2014–2020: Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden.

Europeiska utvecklingsfonden: en EU-fond som fram till 2021 förvaltades utanför den allmänna budgeten och som tillhandahåller utvecklingsbistånd till länderna i Afrika, Västindien och Stillehavsområdet samt de utomeuropeiska länder och territorier som är associerade med EU genom medlemsstater.

faciliteten för återhämtning och resiliens: EU:s finansiella stödmekanism för att mildra de ekonomiska och sociala konsekvenserna av covid-19-pandemin och stimulera återhämtning, samtidigt som en grön och digital omvandling främjas.

gemensam avsättningsfond: fond som täcker potentiella förpliktelser som finansieringsinstrument, budgetgarantier och ekonomiskt stöd ger upphov till.

inkomster avsatta för särskilda ändamål: medel som betalas till EU-budgeten och som endast kan användas för ett fastställt syfte.

innovationsfonden: ett EU-program som använder intäkter från EU:s utsläppshandelssystem för att stödja innovativ koldioxidsnål teknik.

InvestEU: ett program för att mobilisera privata investeringar i projekt av strategisk betydelse för EU.

lånefaciliteten till förmån för Grekland: ett EU-instrument bestående av samlade bilaterala lån från medlemsstaterna i euroområdet, som inrättades 2010 som svar på den grekiska finanskrisen.

makroekonomiskt stöd: en form av ekonomiskt bistånd som EU ger till partnerländer som har problem med sin betalningsbalans eller budget.

moderniseringsfonden: ett EU-program som använder intäkter från EU:s utsläppshandelssystem för att hjälpa tio medlemsstater att nå energimålen för 2030.

NextGenerationEU: finansieringspaket för att hjälpa EU-medlemsstaterna att återhämta sig från covid-19-pandemins ekonomiska och sociala konsekvenser.

systemet för betalningsbalansstöd (betalningsbalansfaciliteten): en EU-mekanism för att bevilja medelfristiga lån till medlemsstater utanför euroområdet som har drabbats av, eller sannolikt kommer att drabbas av, svårigheter avseende betalningsbalansen eller kapitalbalansen.

utsläppshandelssystemet: system för utsläppsminskning som bygger på att begränsa de totala utsläppen genom tilldelning av utsläppsrätter till företag eller andra organisationer som släpper ut koldioxid och som kan köpa och sälja rätterna utifrån sina behov.

Kommissionens svar

<https://www.eca.europa.eu/sv/Pages/DocItem.aspx?did=63502>

Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/sv/Pages/DocItem.aspx?did=63502>

Vi som arbetat med revisionen

I revisionsrättens 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 regelbundenhet, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning V EU:s finansiering och förvaltning, där ledamoten Jan Gregor är ordförande. Revisionen leddes av ledamoten François-Roger Cazala med stöd av Dirk Pauwels (kanslichef), Stéphanie Girard (attaché), Alberto Gasperoni (förstachef), José Parente (uppgiftsansvarig) samt Jitka Benešová (biträdande uppgiftsansvarig), Jan Olšakovský, Attila Horvay-Kovács, Johanna Öhlin, Paul Sime och Jesús Nieto Muñoz (revisorer). Mark Smith gav språkligt stöd.



François-Roger Cazala



Alberto Gasperoni



José Parente



Jitka Benesova



Jan Olšakovský



Attila Horvay-Kovacs



Johanna Oehlin



Jesús Nieto Muñoz

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2023

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande av handlingar fastställs i [Europeiska revisionsrättens beslut nr 6-2019](#) om öppen datapolitik 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.

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.

PDF	ISBN 978-92-847-9444-7	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/254997	QJ-AB-23-004-SV-N
HTML	ISBN 978-92-847-9418-8	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/062717	QJ-AB-23-004-SV-Q

EU:s finansiella landskap har formats under årtionden. EU:s budget, där ett antal instrument ingår, utgör dess medelpunkt. I detta landskap ingår även instrument utanför budgeten som har blivit allt fler de senaste åren. Vår revision ger inblick i hur de nuvarande arrangemangen är utformade och identifierar det potentiella utrymmet för att förenkla och effektivisera det finansiella landskapet. Vår slutsats är att även om det fanns skäl att skapa instrument utanför budgeten har den splittrade strategin för hur EU:s finansiella landskap ska utformas resulterat i ett lapptäcke för vilket den offentliga ansvarsskyldigheten inte är fullständig. Våra rekommendationer syftar till att säkerställa en adekvat förhandsbedömning av nya instrument som föreslås, konsolidera EU:s finansiella landskap ytterligare och förbättra dess ansvarsskyldighet.

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 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors