



SVAR FRÅN EUROPEISKA KOMMISSIONEN

PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

Skuldförvaltningen av NextGenerationEU vid
kommissionen

En lovande start, men bättre anpassning till bästa praxis
behövs

Innehåll

1. KOMMISSIONENS SVAR I KORTHET.....	2
II. KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRÄTTENS REKOMMENDATIONER.....	3
1. Rekommendation 1: Inrätta en separat middle office-funktion	3
2. Rekommendation 2: Stärk riskchefens roll.....	3
3. Rekommendation 3: Inför en personalstrategi för anställda som arbetar med skuldförvaltning.....	4
4. Rekommendation 4: Formulera tydliga skuldförvaltningsmål och rapportera om prestationen för att uppnå dem.....	4
5. Rekommendation 5: Dokumentera prissättningsbeslut på ett konsekvent sätt.....	5

I detta dokument presenteras Europeiska kommissionens svar på iakttagelserna i en särskild rapport från Europeiska revisionsrätten i enlighet med artikel 259 i [budgetförordningen](#). Dokumentet ska offentliggöras tillsammans med den särskilda rapporten.

1. KOMMISSIONENS SVAR I KORTHET

NextGenerationEU är ett banbrytande finansieringsprogram som genom upplåning kan mobilisera upp till 5 % av EU:s BNP för att finansiera en samlad och kraftfull insats för att hantera effekterna av covid-19-pandemin. Det är ett tillfälligt instrument som gör det möjligt för kommissionen att **från mitten av 2021 och fram till slutet av 2026 emittera obligationer för att anskaffa upp till 800 miljarder euro**. Med hjälp av intäkterna från dessa emissioner ska EU både hantera de akuta utmaningarna i samband med återhämtningen och påskynda den gröna omställningen och digitaliseringen av EU:s ekonomi. Upp till 250 miljarder euro kommer att anskaffas genom emission av gröna obligationer inom ramen för NextGenerationEU. NextGenerationEU innebär en årlig obligationsemission på i genomsnitt ca 150 miljarder euro mellan mitten av 2021 och 2026, **vilket gör EU till en av de största emittenterna av eurodenominerade skulder under de kommande åren** och den största emittenten av gröna obligationer globalt.

För alla program före NextGenerationEU¹ emitterade kommissionen obligationer och överförde intäkterna direkt till mottagarländerna på samma villkor (dvs. ränta och löptid) som den erhöll (s.k. **back-to-back-finansiering**). Emissionernas tidpunkt, volym och löptid bestämdes därför helt och hållet av stödmottagarens behov. Denna metod var tillräcklig för att hantera små finansieringsbehov, men nådde sina gränser med Sureprogrammet (ett program på upp till 100 miljarder euro) som genom vilket EU blev en regelbunden och storskalig emittent och gav värdefulla erfarenheter inför utformningen av det mycket större finansieringsprogrammet NextGenerationEU.

NextGenerationEU krävde en finansieringsstrategi som möjliggjorde en betydande ökning av emissioner på mycket kort tid. Det krävdes också ett system som snabbt skulle kunna hantera flera frekventa snabba utbetalningar av lån och bidrag till medlemsstaterna med oviss tidsplan med tanke på att utbetalningarna var beroende av medlemsstaternas genomförande av relaterade planer för återhämtning och resiliens. Kommissionen behövde en **helt ny mall för att framgångsrikt finansiera NextGenerationEU i form av en diversifierad finansieringsstrategi** liknande den som genomförs av de största statliga emittenterna i euroområdet.

I och med genomförandet av upplåningstransaktioner inom ramen för NextGenerationEU har kommissionen visat en förmåga att på ett smidigt sätt genomföra ett storskaligt finansieringsprogram även på utmanande marknader och samtidigt säkerställa full öppenhet och ansvarsskyldighet. **Den diversifierade upplåningsstrategin** – bestående av finansieringsmetoder (syndikering och auktioner) och finansieringsinstrument (obligationer och skuldväxlar) som används av statliga emittenter – **har varit avgörande för att kunna hantera de volatila förhållandena på marknaden**.

I december 2022 ändrade parlamentet och rådet budgetförordningen för att förankra den diversifierade finansieringsstrategin som grund för EU:s alla framtida in- och utlåningstransaktioner, vilket möjliggjorde en enhetlig finansieringsstrategi, med början i finansieringen av lån till Ukraina (upp till 18 miljarder euro) via instrumentet för makroekonomiskt stöd+.

¹ Exempelvis europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM), makroekonomiskt stöd, systemet för medelfristigt ekonomiskt stöd till medlemsstaternas betalningsbalans och det europeiska instrumentet för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (Sure).

Den reviderade budgetförordningen² och kommissionens tillhörande genomförandebeslut om styrning³ kommer nu att **göra det möjligt för kommissionen att utarbeta en övergripande skuldförvaltningsstrategi för sin verksamhet**, i enlighet med revisionsrättens rekommendationer. Kommissionen kunde inte tidigare genomföra en enda, allomfattande skuldförvaltningsstrategi, eftersom den var tvungen att använda den diversifierade finansieringsstrategin för NextGenerationEU tillsammans med en rad program som finansierades med en annan metod och med hjälp av olika tekniker. Med utgångspunkt i den finansieringsstrategi som införts för NextGenerationEU kommer kommissionen härnäst att täcka alla in- och utlåningstransaktioner för EU:s politik enligt den **enhetliga finansieringsstrategin** i sina finansieringsplaner och tillhörande rapportering, medan riskchefen också kommer att övervaka övriga lån (utanför NextGenerationEU). När kommissionen upprättar skuldförvaltningsstrategin och rapporteringssystemen enligt den enhetliga finansieringsstrategin **kommer den att ta största möjliga hänsyn till revisionsrättens rekommendationer**.

II. KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRÄTTENS REKOMMENDATIONER

1. Rekommendation 1: Inrätta en separat middle office-funktion

Med hänsyn till skuldförvaltningsverksamhetens omfattning, komplexitet och ökade betydelse bör kommissionen inrätta en separat middle office-funktion i syfte att förbättra sin analys-, riskbedömnings- och rapporteringsförmåga. Den bör ansvara för till exempel övervakning av och rapportering om avvägningar i skuldförvaltningen och bedömning av hur skuldförvaltarna i front office presterar i förhållande till strategiska mål.

Måldatum för genomförande: mitten av 2024.

Kommissionen godtar rekommendation 1 om att inrätta en separat middle office-funktion. Kommissionen inrättade den nuvarande strukturen, där front office, den strategiska planeringen och riskövervakningen utförs i samma grupp, eftersom den ansågs vara den lämpligaste med tanke på verksamhetens särdrag och behovet av att snabbt bygga upp kapacitet med tillgängliga resurser.

Dessa överväganden krävde ett nära samband mellan finansieringsplaneringen och genomförandet av transaktioner vid en tidpunkt då både utgiftsplaneringen och transaktionsprocesserna var under utveckling. Det behövdes nära kontakter och god reaktionsförmåga under denna inledningsfas. Nu när finansieringstransaktionerna har genomförts framgångsrikt under en tid är det möjligt att bättre anpassa organisationsstrukturen till internationell bästa praxis och inrätta ett separat middle office.

2. Rekommendation 2: Stärk riskchefens roll

För att säkerställa att riskchefen fullgör sitt uppdrag oavhängigt, ändamålsenligt och effektivt bör kommissionen

² Förordning (EU, Euratom) 2022/2434 (EUR-Lex - 32022R2434 - SV - EUR-Lex (europa.eu)).

³ C(2022) 9700 (C_2022_9700_1_EN_ACT_part1_v6.pdf (europa.eu)).

- a) utarbeta en stadga som förklarar vilka operativa förvaltningsuppgifter som faller under riskchefens ansvar i dennes egenskap av vice generaldirektör,
- b) stärka kapaciteten hos riskchefens team, så att den står i proportion till dess uppdrag, särskilt genom att se till att ersättningspersonal finns.

Måldatum för genomförande: slutet av 2023.

Kommissionen godtar rekommendation 2 a och b. En stadga kommer att utarbetas som förklarar riskchefens operativa förvaltningsuppgifter, i dennes egenskap av biträdande generaldirektör för GD Budget. Med tanke på omfattningen av riskchefens uppgifter pågår en förstärkning av det team som stöder riskchefen i syfte att stärka och optimera dennes operativa förmåga och anpassa dennes organisation, så att den står i proportion till de uppgifter som tilldelats riskchefen.

3. Rekommendation 3: Inför en personalstrategi för anställda som arbetar med skuldförvaltning

Med tanke på skuldförvaltningsuppgifternas komplexitet och betydelse, och behovet av att locka till sig och behålla lämplig personal, bör kommissionen införa en lämplig personalstrategi för anställda som arbetar med skuldförvaltning

Måldatum för genomförande: slutet av 2023.

Kommissionen godkänner rekommendation 3. Att tillfälligt anställa personal från medlemsstaternas skuldförvaltningskontor, Europeiska stabilitetsmekanismen, Europeiska investeringsbanken osv. har hjälpt kommissionen att snabbt inleda finansieringstransaktionerna. Kommissionen har för avsikt att gradvis ersätta denna externa och tillfälliga personal med mer fast anställd personal. Prioriteringen är att ersätta utstationerade nationella experter med kommissionens personal. Ytterligare permanenta arrangemang spelar en avgörande roll för att säkerställa ett fortsatt framgångsrikt genomförande av EU:s ofta använda program för emittering av skuldebrev. Man kommer att göra allt för att rekrytera fast anställd personal, men om detta inte är möjligt måste kommissionen tillsätta tjänsterna med tillfälligt anställda. Att använda tillfälligt anställda för högt specialiserade profiler, som inte finns tillgängliga inom kommissionen, är i linje med kommissionens personalstrategi. Dessutom har riskchefens team förstärkts med ytterligare tre heltidsekvivalenter sedan juli 2022, och har nu blivit ett team på 5,5 heltidsekvivalenter. Kommissionen kommer att fortsätta att fundera på möjliga framtida lösningar för att ta itu med denna rekommendation och integrera denna aspekt i personalförvaltningen vid GD Budget.

4. Rekommendation 4: Formulera tydliga skuldförvaltningsmål och rapportera om prestationen för att uppnå dem

För att förbättra ansvarsskyldigheten och transparensen när det gäller kommissionens skuldförvaltningsprestation bör kommissionen

- a) införa en skuldförvaltningsstrategi som omfattar alla upplåningsinstrument, med en tydlig angivelse av skuldförvaltningsmål med de relevanta indikatorerna, och regelbundet rapportera om deras resultat,
- b) offentliggöra regelbunden information om andelen intäkter från NextGenerationEU:s gröna obligationer som faktiskt används i enlighet med EU-taxonomin.

Måldatum för genomförande: slutet av 2023.

Kommissionen godtar rekommendation 4 a och b. Såsom anges i meddelandet om finansieringsstrategin för att finansiera NextGenerationEU⁴ är transparens och ansvarsskyldighet utmärkande för finansieringstransaktionerna inom NextGenerationEU. Kommissionen lägger därför stor vikt vid att informera parlamentet, rådet, investerare och allmänheten om finansieringstransaktionerna.

5. Rekommendation 5: Dokumentera prissättningsbeslut på ett konsekvent sätt

För att förbättra ansvarsskyldigheten och verifieringskedjan för sina prissättningsbeslut när det gäller emission av EU-obligationer via syndikering, bör kommissionen tydligt dokumentera, för internt bruk, de analyser och beslutsprocesser som leder fram till den slutliga prisbestämningen.

Måldatum för genomförande: september 2023.

Kommissionen godtar rekommendation 5 och kommer att införa en strukturerad logg över alla viktiga steg inför syndikerade transaktioner.

⁴ COM(2021) 250 ([com2021_250_en_act_part1_v3.pdf](#) (europa.eu)).