

Monika Hjeds Löfmark

EU:s ekonomiska stöd
efter pandemin:

Stora ambitioner, oklara resultat

När coronapandemin hotade att störta ner EU-länderna i recession lanserade EU en återhämtningsfond på 720 miljarder euro. Eftersom detta stödpaket nu inspirerar nya initiativ är det angeläget att dra lärdomar, bland annat kring resultatmätning, ansvarsfördelning och administrativa bördor.

Innehåll

1.	Inledning.....	3
2.	Vad är RRF och varför infördes den?	4
2.1	Finansiering, återbetalning och utbetalning.....	6
3.	Hur RRF är konstruerad, mäts och styrs	8
3.1	Att mäta mål och milstolpar	8
3.2	"Resultatbaserad" styrning.....	9
3.3	Harmonisering, ansvar, kontroll och transparens	10
3.4	Bedrägerier och oegentligheter	10
3.5	Maktförskjutning	11
4.	Forskning kring stora stöds effekter gällande tillväxt: teori och empiri	12
4.1	Kanaler för RRF:s effekter på tillväxten.....	12
5.	Sammanfattande analys och lärdomar inför framtiden	16

Sammanfattning

Faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF) är ett stöd på drygt 720 miljarder euro som främst infördes för att hjälpa EU:s medlemsländer att återhämta sig från pandemin. Fonden löper under åren 2021–2026, men det återstår stora belopp att fördela. Utbetalningarna består av bidrag och lån.

Kommissionen har vid många tillfällen beskrivit stödets goda effekter, medan analytiker och forskare är kritiska. I denna analys lyfts utvärderingar kring RRF och tidigare forskning kring stöd och tillväxt. Syftet är att analysera hur väl RRF har fungerat och vilka effekter som kan förväntas framöver.

Kritikerna pekar på att stödets konstruktion försvårar resultat- och effektmätningar, och att faciliteten är förknippad med dataproblem, oprecisa mått, oklar ansvarsfördelning, inkonsekventa riktlinjer och stora administrativa bördor. Det är vidare oklart hur mycket varje utbetalad euro ger, men också hur nästkommande generationer ska klara av att betala tillbaka. De länder som lånar mest har dessutom låg kapacitet att hantera stöden effektivt och att betala tillbaka dem.

Finanskrisen lärde EU vikten av att agera för att lugna marknaderna och stärka medborgarnas framtidstro för att förhindra långvariga recessioner. I hur stor utsträckning RRF lyckas med detta är ännu oklart. Det är dock viktigt att försöka dra slutsatser redan nu, både för att stödet är omfattande och för att modellen fungerar som inspiration för nya initiativ.

Om författaren

Monika Hjeds Löfmark är forskare i nationalekonomi vid Sieps.

Författaren svarar själv för innehåll och slutsatser.

1. Inledning

Osäkerheten under pandemiåret 2020 var stor i alla delar av samhället. En radikal åtgärd som infördes i många europeiska länder var isolering, vilket bromsade virusets framfart på kort sikt. Att stänga ned samhällen fick emellertid stora sociala och ekonomiska effekter, bland annat arbetslöshet, social isolering och konkurser. Samtidigt fanns det en vetskap sedan finanskrisen om vikten av att agera i syfte att lugna marknaderna och stärka framtidstron, och därmed bromsa eller vända en negativ trend. Att stärka både medborgare och marknadernas tilltro, genom kraftfulla åtgärder och uttalanden, kan få omedelbara effekter på tillväxt.

EU valde därför att aktivt stödja medlemsstaterna genom att anta ett stödpaket, *Next Generation EU*, i december 2020. Stödet påverkades av lärdomar från tidigare kriser, då man erfarit att lån med stränga villkor kan fördjupa och förlänga recessioner.

Faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF, återhämtningsfonden eller coronafonden) är det största enskilda programmet inom NGEU då det utgör cirka 90 procent av paketet. RRF löper mellan åren 2021 och 2026. Fonden syftar främst till att motverka recessioner och främja hållbar tillväxt genom offentliga medel och reformer.

RRF är uppbackad av en historiskt stor gemensam EU-upplåning. I ljuset av de stora medel som hanteras i fonden är det viktigt att genomlysna dess funktion, styrform och effekter, i synnerhet på hållbar tillväxt. Detta är särskilt relevant eftersom kommissionen i stort beskriver fonden som en framgångshistoria; i sin senaste genomgång av RRF (8 oktober 2025) skriver kommissionen (2025):

The RRF supports Member States in recovering from the COVID-19 pandemic and make their economies and societies more resilient and competitive. It is a novel performance-based instrument, providing financial support to Member States for implementing a combination of reforms and investments, outlined in the recovery and resilience plans (RRPs) they agreed with the Commission. In line with its temporary nature, the RRF is subject to strict implementation and disbursement deadlines ...

Uttalandet står dock i stark kontrast till slutsatsen i många andra, och mer oberoende, utvärderingar. Samtidigt är det av flera skäl svårt att reda ut hur väl RRF fungerar. Bland annat eftersom det är oklart hur hög tillväxten skulle vara om RRF *inte* hade initierats, men också eftersom programmet ännu inte har slutförts, då effekter kan uppstå både kort och lång sikt, och på grund av programmets konstruktion.

I syfte att *övergripande* förstå vilka möjligheter och utmaningar återhämtningsfonden är behäftad med, i synnerhet vad gäller tillväxt, diskuteras följande i denna Europapolitiska analys:

- Vad faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF) är och varför den infördes.
- Utvärderingar kring hur RRF är konstruerad, mäts och styrs.
- Forskning: teori och empiri vad gäller effekter av stöd på tillväxt:

Olika kanaler genom vilka RRF kan påverka tillväxten.

Betydelsen av (formella och informella) institutioner för RRF.

- Sammanfattning, analys och lärdomar inför framtiden vad gäller EU-stöd och tillväxt.

”I ljuset av de stora medel som hanteras i fonden är det viktigt att genomlysna dess funktion, styrform och effekter, i synnerhet på hållbar tillväxt.”

Politiska beslut drivs sällan av neutral hantering av evidensbaserad teori och praktik. Oavsett om politiska beslut är nationella eller fattade på unionsnivå baseras de på antaganden och pragmatiska kompromisser, men givetvis också ofta på en vilja att åstadkomma förbättringar. Vissa beslut fattas i hast – det finns inte tid att fundera. Flera forskare menar att så var fallet med RRF. Meningen med denna analys är således inte att kritisera programmet per se, utan att samla ihop översiktlig information från utförda utvärderingar och forskning som kan läras oss något för framtiden vad gäller bidrag och tillväxt. När EU ska skapa flera stora fonder, och nu även inspireras av RRF:s konstruktion i långtidsbudgeten, kommer dessa erfarenheter att vara viktiga. Inte bara stora summor utan också förtroendet för unionen står på spel.

Analysen vänder sig till de läsare som vill få en övergripande bild av RRF, baserad på tidigare (nationalekonomisk) forskning och utvärderingar. Ingen egen beräkning har gjorts.

2. Vad är RRF och varför infördes den?

En av EU:s grundprinciper har varit att konkurrens och frihandel, med borttagande av tullar och handelshinder, ska skapa produktivitet och tillväxt i unionen. Sedan några år tillbaka förordas emellertid alltmer offentligt stöd.¹ Det i särklass största stödet är RRF som erbjuder 723,8 miljarder euro för att hjälpa EU:s medlemsländer att återhämta sig från pandemin. Pengarna är fördelade mellan bidrag (338 miljarder euro) och lån (385,8 miljarder euro). Programmet motiveras på följande sätt i förordningen om RRF (EU 2021/241):

Tidigare erfarenheter har visat att investeringar ofta sjunker drastiskt under kriser. Det är dock viktigt att stödja investeringar i denna särskilda situation för att påskynda återhämtningen och stärka den långsiktiga tillväxtpotentialen.

Pandemistödet byggde särskilt på lärdomar från tidigare kriser: under eurokrisen fick flera krisländer lån med villkor som innebar stora neddragningar och efterföljande hög arbetslöshet. Det här ledde till kritik och en stor diskussion om att lån med stränga villkor riskerar att förvärra och förlänga kriser. Ett kraftfullt ingripande skulle kunna lugna marknaderna.

Ett annat skäl till pandemistöd var att den globala pandemin inte kunde förutses, till skillnad från finanskrisen som delvis sågs som resultat av "nationella misstag". Därför ansågs det rimligt att finansiera återhämtningen *tillsammans* via bidrag, och inte bara genom nationella lån. Vidare hade (och har) EU utmaningar med sammanhållning. Ett splittrat, det vill säga olika nationella, svar befarades leda till ökad EU-skepsis, nya skuldkriser och fördjupade klyftor mellan medlemsländer. Gemensam upplåning och gemensamma bidrag skulle vara mer solidariskt.

RRF syftar till att undvika en långdragen lågkonjunktur men även till att främja digitalisering och grön omställning, och att stärka unionen för framtiden. I denna analys fokuseras (av utrymmesskal) på tillväxt,² men hela återhämtningsfondens består av totalt sex pelare:

- Smart och hållbar tillväxt
- Grön omställning
- Digital omställning

"RRF syftar till att undvika en långdragen lågkonjunktur men även till att främja digitalisering och grön omställning, och att stärka unionen för framtiden."

¹ Det har dock länge funnits olika former av stöd, exempelvis den gemensamma jordbrukspolitik från 1962.

² I den avslutande delen av analysen redovisas kort effekter vad gäller övriga pelare i en fotnot.

- Social och territoriell sammanhållning
- Hälsa och motståndskraft
- Strategier för nästa generation

RRF omfattar lån och bidrag som betalas ut till EU-medlemsstater för att de ska kunna utforma offentliga stöd och reformer. I RRF kombineras därmed ett kortsiktigt mål – att öka EU:s aggregerade efterfrågan genom ökade offentliga investeringar – med ett medellångt till långsiktigt mål – att omvandla EU:s ekonomi genom produktionshöjande investeringar och reformer. Strukturellreformernas effekter förväntas öka med tiden, medan den initialt dominerande effekten av offentliga investeringar förväntas avta med tiden.

Kommissionen beskriver RRF som ett resultatbaserat (*performance based*) instrument där medel betalas ut i efterhand.³ Enligt kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/2106 är medlemsstaterna skyldiga att två gånger om året rapportera de framsteg som gjorts för att uppnå milstolpar och mål. Gemensamma indikatorer har fastställts med syfte att göra det möjligt att övervaka och utvärdera RRF med avseende på om de redovisade målen uppnås. Medel utbetalas baserat på dessa rapporter, men bara om de milstolpar och mål som omfattas av medlemsstatens betalningsbegäran har uppfyllts tillräckligt väl. Kommissionen ansvarar för kontrollen av utbetalningarna. Om en milstolpe eller ett mål inte anses vara uppfyllt kan kommissionen helt eller delvis ställa in utbetalningen.

För att få tillgång till RRF ska medlemsstaterna lämna in åtgärdsplaner (återhämtnings- och resiliensplaner, RRP) som bedöms av kommissionen och godkänns av rådet. Åtgärderna ska bidra till att lösa ut de utmaningar som identifierats i de landspecifika rekommendationerna. De nationella återhämtningsplanerna ser därför olika ut i skilda medlemsstater och det finns inga öronmärkta belopp.

Som nämnts ovan skiljer innehållet sig åt i olika länder. Vissa länder (såsom Grekland och Spanien) använder större delen av RRF-medlen för att finansiera *nya* åtgärder, medan andra (såsom Tyskland och Luxemburg) använder en stor del av RRF för att täcka kostnaderna för åtgärder som redan finansierats genom nationell budget. Det finns också skillnader vad gäller finansierade åtgärder. Vissa länder (Spanien, Grekland och Italien) har avsatt mer än 80 procent till investeringar, medan andra (Tyskland och Frankrike) avsätter ungefär 40–50 procent till finansiering av sociala transfereringar eller andra löpande utgifter (Rubio Barceló 2023).

Analytiskt kan fonden betraktas inom ramen för det keynesianska efterfrågeperspektivet, som betonar offentliga investeringars roll för att stabilisera ekonomier. Vid nedgångar stimuleras den aggregerade efterfrågan och vid uppgångar betalas lånade medel tillbaka. Fonden beskrivs också som ett nytt sätt att bedriva industripolitik i EU (Molica 2024, Terzi et al. 2023), vilket diskuteras längre fram i analysen.⁴

”Analytiskt kan fonden betraktas inom ramen för det keynesianska efterfrågeperspektivet, som betonar offentliga investeringars roll för att stabilisera ekonomier.”

³ *Performance based* översätts vanligen till *resultatbaserad* i EU-sammanhang.

⁴ Industripolitik består av statliga stöd som oftast syftar till att stärka tillväxten (se exempelvis Eriksson och Hjeds Löfmark 2025 för en diskussion om industripolitik i EU).

2.1 Finansiering, återbetalning och utbetalning

RRF ska både finansieras och återbetalas.

Finansiering

Fonden finansieras genom lån. För att stödja upplåningen, behålla den höga kreditvärdigheten och erhålla medel används EU:s budget för emittering av EU-obligationer. EU-kommissionen lånar upp pengar direkt på finansmarknaderna på uppdrag av hela EU. Alla medlemsländerna har gått med på att höja taket för EU:s egna medel tillfälligt för att garantera lånen.⁵ Det innebär att EU kan låna med god kreditvärdighet.

EU-obligationer betraktas inte som fullt ut säkra tillgångar (Bletzinger et al. 2022). Det beror på en begränsad likviditet på andrahandsmarknaden (främst på grund av relativt låg skuldvolym) och att obligationerna inte listas i de index där statsobligationer vanligen inkluderas.⁶ Dessutom är programmet tillfälligt. Inledningsvis saknades också en EU-förvaltnad repofacilitet (den lanserades i oktober 2024, men det är oklart hur väl den fungerar). Tidigare utgjorde också fragmenteringen av obligationer mellan de olika programmen en risk, men detta åtgärdades genom införandet av den enhetliga finansieringsstrategin från januari 2023. Enligt Bańkowski et al. (2024) har även avsaknaden av beskattningsbefogenheter på EU-nivå fortsatt att påverkat riskuppfattningen negativt.

Återbetalning

Lånen, det vill säga EU-obligationerna, ska återbetalas mellan 2028 och 2058. EU:s budgetutrymme fungerar som en garanti. Lånen återbetalas av de låntagande medlemsstaterna. Bidragen återbetalas från EU:s budget.

Den årliga återbetalningen av skulden kommer att uppgå till i genomsnitt cirka 13 miljarder euro per år mellan 2028 och 2058 (0,06 procent av EU:s BNI 2028). Antagandena om räntorna har baserats på marknadens förväntningar. Både ECB:s och kommissionens tidiga makroekonomiska uppskattningar gjordes dock före Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. De utgick från att fonderna skulle stödja en expansiv fas efter covid-19-pandemin och att de skulle betalas ut i ett läge med låg inflation och låga räntor. Situationen har där efter förändrats avsevärt (Rubio Barceló 2023).

Oavsett hur återbetalningen sker kommer bördan i slutändan att falla på de enskilda medlemsstaterna. Olika länder kommer att ha olika skuldbördor och betalningsförutsättningar.

Hur mycket har betalats ut och till vem?

Det finns gott om information om utbetalningar på kommissionens hemsida, både totalt och för enskilda länder och områden. Den 31 oktober 2025 hade det, enligt fondens hemsida, betalats ut drygt 225 miljarder euro i bidrag och drygt 142 miljarder euro i lån. Med tanke på att fonden varar till och med december 2026 återstår många utbetalningar. Nedanstående figurer visar till vilka länder lån och bidrag utbetalats hittills:

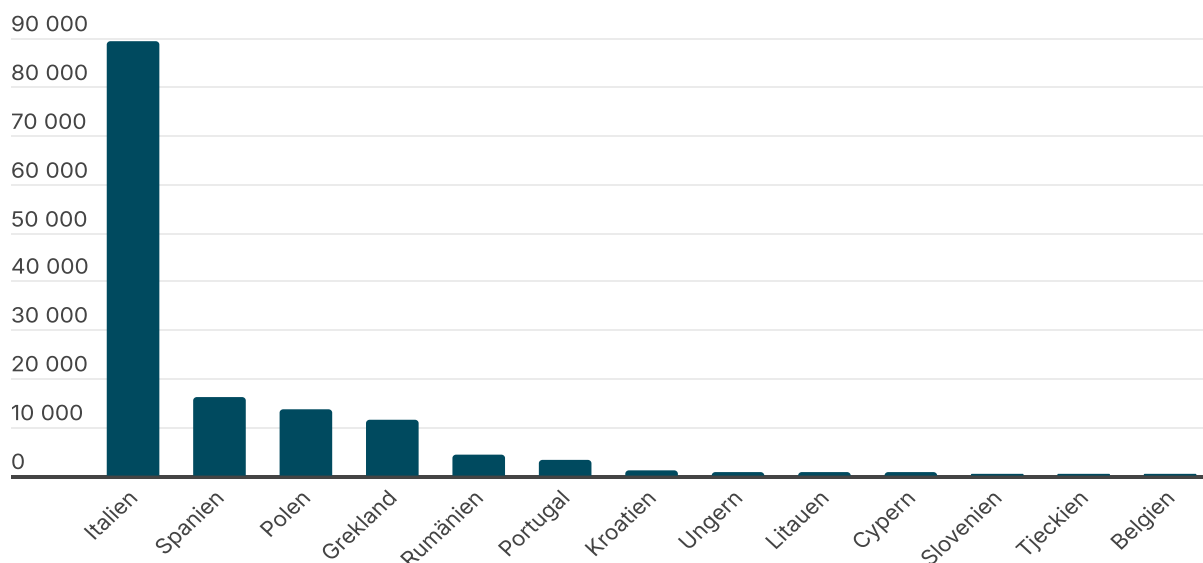
Sammantaget har Spanien och Italien fått de största utbetalningarna. Vad gäller bidrag har Frankrike och Italien fått höga utbetalningar. Sverige har inte ansökt om lån men fick sin

”Oavsett hur återbetalningen sker kommer bördan i slutändan att falla på de enskilda medlemsstaterna.”

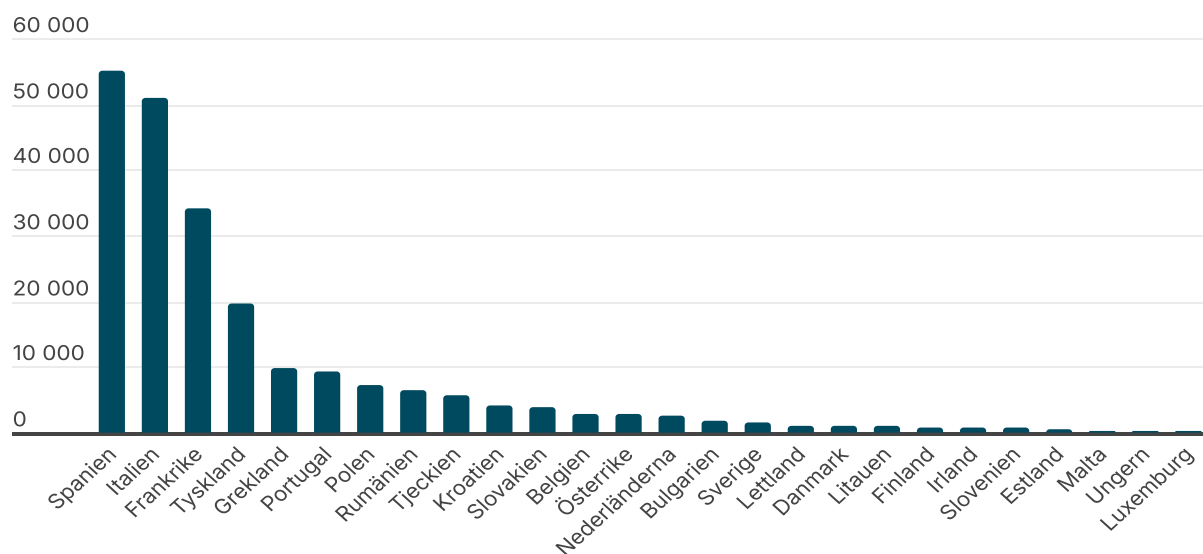
⁵ EU har höjt taket för egna medel i MFF fram till 2058. Detta utrymme får endast användas i samband med RRF.

⁶ Det finns flera index för statsobligationer, de mest kända är iBoxx EUR Sovereigns och Vanguard index.

Figur 1. Utbetalade lån (miljoner euro)



Figur 2. Utbetalade bidrag (miljoner euro)



Sieps bearbetning av data från RRF:s resultattavla fram till och med den 22 oktober 2025.

första bidragsutbetalning i juli 2025.⁷ På hemsidan för RRF:s resultattavla ligger en lista över samtliga utbetalningar (bidrag och lån) mätt med olika mått. (Alternativa mått är utbetalade medel per capita och som andel av BNP.)

*

Sammanfattningsvis erbjuder RRF drygt 720 miljarder euro för att hjälpa EU:s medlemsländer att återhämta sig från pandemin under åren 2021–2026. RRF består av bidrag och lån till enskilda medlemsstater. Fonden baseras på gemensam upplåning: alla medlems-

⁷ Sverige var en av de sista länderna (endast Ungern kvarstår) att skicka in den första betalningsansökan (december 2024). Flera skäl uppges till den sena ansökan: då Sverige minskat reduktionsplikten uppfylldes inte längre villkoren för stödet och ansökan behövde korrigeras (2024). Vidare fanns det ett politiskt motstånd till fonden i stort. Även regeringsskifte samt nationella budgetkrav ska ha fördröjt betalningsansökan.

länder har gått med på att höja taket för EU:s egna medel tillfälligt för att garantera lånen. Totalt har Spanien och Italien fått de största utbetalningarna. Sveriges betalningsansökan var bland de sista.

Analytiskt kan fonden betraktas inom ramen för det keynesianska efterfrågeperspektivet. Fonden har också beskrivits som ett nytt sätt att bedriva industripolitik i EU.

”Ett övergripande problem som samtliga källor lyfter är att det är svårt att förena snabb och plötslig användning av stora belopp med sund ekonomisk förvaltning.”

3. Hur RRF är konstruerad, mäts och styrs

Europeiska revisionsrätten (ECA) har genomfört flera utvärderingar av RRF och dess styrning, funktion och hantering med fokus på effektivitet, ansvarsutkrävande och genomförande. Därutöver har Europaparlamentet beställt en utvärdering utförd av Begg et al. (2025). Bańkowski et al. (2024) har genomfört en studie för ECB. Genomgången nedan baseras främst på dessa källor. Ett övergripande problem som samtliga källor lyfter är att det är svårt att förena snabb och plötslig användning av stora belopp med sund ekonomisk förvaltning. Nedan diskuteras ytterligare utmaningar.

3.1 Att mäta mål och milstolpar

Genomförandestegen i RRF kallas för milstolpar och mål. För att mäta utvecklingen finns det en RRF-resultattavla (scoreboard), vilken innehåller gemensamma indikatorer. Som noterats samlar medlemsstaterna in data och rapporterar dessa till Europeiska kommissionen två gånger per år.

Begg et al. (2025) menar att det är svårt att bedöma målpuppfyllelse, eftersom det saknas tydliga definitioner av mål i RRF-förordningen – men också på grund av inkonsekventa övervakningsmetoder i medlemsstaterna. Det finns två huvudsakliga kommissionsdatabaser som innehåller information om hur RRF genomförs. FENIX används för att samla in information från medlemsstaterna om projektens framsteg och är central för beslut om utbetalningar, medan resultattavlan för RRF täcker framstegen i förhållande till de prioriteringar som EU har fastställt för RRF. Begg et al. (2025) bekräftar att FENIX fungerar väl och att det är lätt för medlemsstaterna ladda upp data.⁸ FENIX är dock i första hand ett förvaltningsverktyg och lämpar sig därför inte särskilt väl som informationskälla för budgetkontroll. Informationen i resultattavlan är något bättre anpassad för att informera om genomförandet. Ett problem med resultattavlan är dock att statistiken i flera fall är grova uppskattningar. Insamlingen och verifieringen av de data som samlas in är helt enkelt ofta opålitlig. För att bedöma resultat används indikatorer, men dessa är inte anpassade till EU:s mål inom de relevanta politikområdena (till exempel den gröna och digitala omställningen). Begg et al. 2025 pekar på att förbättrad tillsyn för att säkerställa en sund förvaltning är av största vikt, exempelvis genom inrättandet av en databas på EU-nivå. Idag saknas en centraliserad tillsyn och övervakning.

Corti et al. (2024) betonar att de mått som genereras huvudsakligen handlar om insatser, inte om finansieringens resultat eller effekter. Flera särskilda rapporter (*Special Reports*) utförda av EU:s revisionsrätt (ECA 2022, 2023a) visar också att de flesta mål och milstolpar är avsedda att mäta insatser. Att till exempel skriva in ett visst antal personer i utbildning eller yrkesutbildning till följd av en specifik arbetsmarknadsåtgärd som finansieras av RRF ger ingen information om huruvida mottagarna lyckades förvärva nya kunskaper, få anställning och/eller ändra/uppgradera sina kvalifikationer.

⁸ Vissa problem har identifierats vad gäller överföringen mellan nationella system och FENIX.

Finlands revisionsrätt (Statens revisionsrätt 2023) skriver att RRF:s konstruktion innebär att varken resultat eller effekter kommer att kunna beräknas (i Finland):

The achievement of the national objectives has not been monitored and reported on in such a manner that it would be possible to monitor and assess the effectiveness of the implementation of the national objectives included in Finland's Sustainable Growth Programme and Recovery and Resilience Plan in all respects. Therefore, the overall effectiveness of the implementation of the Plan cannot be monitored and the results of the implementation of the Plan cannot be verified, either.

Även EU:s revisionsrätt menar att det inte finns tillräckliga data för att kunna bedöma fondens effektivitet (se exempelvis ECA 2025a). Detta innebär att en av grunderna för resultatbaserad styrning, mätbarhet, inte finns på plats.

3.2 "Resultatbaserad" styrning

Vad gäller resultatbaserad styrning är det centralt att notera skillnaden mellan resultat, effekt och indikatorer. Resultat är vanligen konkreta prestationer och genomförda åtgärder, exempelvis ett infrastrukturprojekt som färdigställs. Effekter är vanligen de samhälleliga förändringar som dessa åtgärder leder till över tid, såsom ökad tillväxt eller förbättrad digital kompetens. Indikatorerna ska användas för att bedöma om resultat och/eller effekt uppnås. Som vi såg ovan är det problem med mätbarheten i alla led i RRF.

Enligt budgetförordningen är resultat ett mått på i vilken utsträckning en EU-finansierad åtgärd har uppnått sina mål och ger valuta för pengarna. Bland andra Begg et al. (2025) menar att den "resultatbaserade" styrningen i RRF har betydande brister när det gäller både indikatorer och uppföljning, vilka krävs för tillförlitlig mätning, men också för transparens och ansvarsutkrävande:

The RRF's aggregate reporting lacks the depth (e.g. beneficiaries, nature of interventions and subnational geography) needed for detailed assessment of outputs and results, hindering cross-country comparisons and EU-level aggregation [...] Policy improvements should focus on enhancing transparency, flexibility and administrative capacity support, while ensuring accountability and alignment with objectives.

EU:s revisionsrätt (ECA 2022, 2023a) lyfter att endast en liten del av målen och milstolparna i RRF kan definieras som resultat. Revisionsrätten konstaterar (2023b) att framstegen visserligen mäts i genomförandet av de nationella planerna, men att detta endast delvis återspeglar resultat.

Begg et al. (2025) menar också att indikatorerna inte räcker till för att följa upp framstegen, inte bara för att de är dåligt anpassade till målen och inte heller kan användas för att mäta resultat, utan också då flera av de gemensamma indikatorerna är föremål för tolkning. Ett exempel är "kapaciteten hos nya eller moderniserade vårdinrättningar", som mäts på olika sätt av medlemsstaterna i avsaknad av en entydig gemensam definition. Zeitlin et al. (2023) understryker att kopplingen mellan betalningar och fastställda milstolpar och mål, mätta med hjälp av indikatorer, leder till att både nationella myndigheter och kommissionen flyttar fokus från reformernas och investeringarnas resultat till förmån för dokumentation och byråkrati.

"Det är således tveksamt om RRF är resultatbaserad."

Det är således tveksamt om RRF är resultatbaserad. Det här är också något kommissionen sökt ta fasta på i förslaget om den kommande fleråriga budgeten (MFF). Kommissionen fokuserar här bland annat på att dra nytta av erfarenheter från RRF genom att förbättra den

resultatbaserade styrningen. Forskarna Zeitlin och Bokhorst (2026) menar dock att det är oklart om de föreslagna resultatindikatorerna i nya MFF är användbara för övervakning samt att de (över 500 obligatoriska) indikatorer som kommissionen föreslår sannolikt inte kommer att vara tillräckliga, eftersom de flesta främst är inriktade på insatser och inte kan användas för att mäta insatsernas effekter. Här tycks finnas mer att lära.

3.3 Harmonisering, ansvar, kontroll och transparens

EU:s revisionsrätt kritiserar vidare avsaknaden av ett tydligt urvalsförfarande för sökande och menar att det råder brist på insyn i de transaktioner som ligger till grund för den slutliga bedömningen. Begg et al. 2025 pekar på att det saknas ett tydligt ansvarsutkrävande. Detta väcker frågor om huruvida processens legalitet och oklanderlighet kan säkerställas. Oförståeligt att spåra enskilda oegentligheter försämrar revisionsrättens arbete: den kan inte få fullständig kännedom om fel som begås på olika nivåer i förfarandet (ECA 2022, 2023a, 2024a, 2025a).

Även Sánchez-Barrueco (2023) analyserar ansvarsförhållandena i RRF och menar att det är oklart vem som står till svars för vad; styrelseformerna är komplicerade. Som ett exempel har kommissionen hävdats att den inte har något ansvar för att medlen används på ett sätt som strider mot exempelvis statsstödsregler och offentlig upphandling. Systemet är också beroende av att medlemsstaterna själva rapporterar om framsteg och ansvarar för datans tillförlitlighet.

”Många medlemsstater har problem med den administrativa kapaciteten och regelverket beskrivs som komplicerat.”

Många medlemsstater har problem med den administrativa kapaciteten och regelverket beskrivs som komplicerat. Begg et al. (2025) lyfter vidare att förseningar i betalningsansökningar och avvikelser i tilldelningen av medel undergräver genomförandet. (Exempelvis var Sverige mycket sen med att skicka in sin betalningsansökan.) Medlemsstaternas rapportering och offentliggörande av uppgifter är ofta inkonsekvent, och det finns begränsad information tillgänglig för allmänheten om hur medlen används eller vilka som är de slutliga mottagarna. Denna brist på öppenhet minskar inte bara allmänhetens förtroende, utan också möjligheten att hålla regeringarna ansvariga för att uppnå avsedda resultat, vilket diskuteras nedan.

För att åtgärda några av dessa problem rekommenderar revisionsrätten tydligare definitioner av resultat, ökad transparens och robusta övervakningssystem. Revisionsrätten har också efterlyst bättre klargörande av ansvar samt kontrollmekanismer, exempelvis genom att effektivisera kontrollen av milstolpar och mål och genom att harmonisera EU:s och medlemsstaternas revisionssystem.

3.4 Bedrägerier och oegentligheter

Med stora medel och hastigt implementerade åtgärder följer alltid risker för felaktigt nyttjande. Det finns vidare, som redan noterats ovan, en oro för att RRF-medel möts av mindre stränga kontroller – i avsaknad av en central tillsynsmyndighet och tydligt ansvarsutkrävande.

EU:s revisionsrätt (2024a) lyfter flera risker med att användningen av finansieringsinstrumentet *inte kopplas till faktiska kostnader* av insatser utan till vagt definierade milstolpar och mål. De menar att de system som kommissionen och medlemsstaterna har inrättat ännu inte är tillräckliga för att på ett adekvat sätt minska dubbelfinansiering mellan RRF och andra fonder.

Revisionsrätten (2023a) identifierar också en betydande risk för att medlemsstaterna – som ansvarar för att skydda unionens ekonomiska intressen genom att inrätta och upprätthålla nationella kontrollsystem – inte i tillräcklig utsträckning skyddar programmen mot bedrägerier. Kommissionens övervakningsmekanismer riskerar att vara otillräckliga. Avsaknaden av en centraliserad och standardiserad metod för rapportering av bedrägerier komplicerar även genomförandet av en effektiv bedrägeririskbedömning. Begg et al. (2025) lyfter att processerna för insamling och kontroll av uppgifter ofta är opålitliga, och att risken för bedrägerier ökar på grund av avsaknaden av centraliserad tillsyn.

Dessvärre har flera fall av bedrägerier redan upptäckts: Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo) har lyft fram att 179 bedrägeriutredningar relaterade till genomförandet av RRF ägde rum i Italien bara under år 2023. Som ett av många exempel genomförde den italienska finanspolisen (Guardia di Finanza) i Treviso, men på begäran av Eppo, husrannsakingar i ett fall under 2025 samt beslagtogs stora tillgångar i samband med en utredning om misstänkt bidragsbedrägeri, förskingring av offentliga medel och penningtvätt.

3.5 Maktförskjutning

Vid inrättande av program som medför stora och banbrytande beslut samt utbetalning av stora medel är det relevant att se om detta leder till maktförskjutningar. Fabbrini (2024) finner att kommissionens inflytande har ökat. Detta sker delvis på bekostnad av att Europaparlamentet har begränsade möjligheter att övervaka och kontrollera utgifterna. Fabbrini argumenterar för att RRF är en ny rättslig ordning som kommit att inspirera flera EU-initiativ, däribland Ukraina-faciliteten. Denna ordning börjar med en rättsakt som antas av Europaparlamentet och rådet, *men därefter blir Europaparlamentets inflytande relativt litet*.

I samma anda hävdar Dermine (2024) att RRF påverkar den institutionella balansen i EU på bekostnad av parlamentariska församlingar, på både nationell och europeisk nivå. Han menar att detta medför utmaningar när det gäller legitimitet. Även Thinus och Dermine (2024) menar att Europaparlamentet nu endast spelar en liten roll.

Eftersom den "resultatbaserade" styrningen kan bli omfattande i den fleråriga budgetramen och även i andra framtida åtgärder utanför budgeten, krävs det tydlighet kring hur Europaparlamentet utövar budgetkontroll. Den relativa omfördelningen av befogenheter och funktioner kan komma att bestå även efter det att RRF har upphört, särskilt om resultatbaserad styrning får en mer framträdande roll i EU:s fleråriga budget.

*

"Sammanfattningsvis är RRF:s struktur föremål för mycket kritik och många förbättringsförslag."

Sammanfattningsvis är RRF:s struktur föremål för mycket kritik och många förbättringsförslag. Till att börja med är det tveksamt om fonden alls är resultatbaserad. Vidare tycks det finnas problem med data på flera sätt (insamling, koherens, precision), risk för bedrägeri och låg transparens. Ansvarsskyldigheten är otydlig, vilket bland annat innebär att det är oklart vem som ska stå till svars för vad, medlemsstaterna eller EU. Därutöver bidrar inte konstruktionen till att det ska kunna gå att utröna resultat och effekter som är tydligt kopplade till det ursprungliga syftet. Ett övergripande problem är att det är svårt att förena snabb och plötslig användning av stora belopp med sund ekonomisk förvaltning.

Studier pekar också på att maktförskjutningar gagnar Europeiska kommissionen på bekostnad av Europaparlamentet.

4. Forskning kring stora stöds effekter gällande tillväxt: teori och empiri

Att följa upp milstolpar och mål som fastställs i återhämtnings- och resiliensplanerna (RRP) är, trots alla svagheter, enklare än att bedöma och kvantifiera RRF:s makroekonomiska inverkan och dess potential att förbättra den europeiska ekonomin.

Detta beror på att det är svårt att uppskatta vad som skulle ha skett om RRF *inte* hade initierats, men också på att programmet ännu inte har slutförts och att effekter kan uppstå på både kort och lång sikt. Därutöver har kriget i Ukraina och dess följder lett till stora förändringar i det makroekonomiska läget. Det är således komplext och svårt att göra prognoser.

Trots att kommissionen hävdar att RRF är en framgångshistoria finns det (ännu) få empiriska utfallsstudier som kan belägga detta. Nedan diskuteras därför översiktligt olika *teorier från den nationalekonomiska litteraturen* tillsammans med resultat från de få effektstudier som gjorts. Det teoretiska ramverket gör det möjligt att bedöma om, och i så fall hur, vi kan förvänta oss tillväxt *framöver*.

”Trots att kommissionen hävdar att RRF är en framgångshistoria finns det (ännu) få empiriska utfallsstudier som kan belägga detta.”

Eftersom programmet inte är slutfört baseras de flesta analyser rörande RRF på prognoser. Dessa utgår från antaganden om framtiden och är därmed osäkra. Särskilt osäkert kan det bli om de som utför analysen har varit involverade i fondens tillkomst, och på så vis riskerar att vara partiska. Europeiska kommissionen har hittills publicerat två prognoser för effekterna av RRF. Den första, som genomfördes 2021 efter godkännandet av RRP, placerade effekten på BNP-nivån 2026 inom intervallet 0,7–1,2 procent. Den andra, som genomfördes 2023, placerade detta intervall på 0,9–1,4 procent. Dessa prognoser är redan daterade eftersom de inte återspeglar det långsamma genomförandet (Turégano 2025).

På grund av prognosernas stora osäkerhet är det mer solitt att fokusera på studier som baseras på faktiska effekter: Bańkowski et al. (2024) finner att under den första halvan av programmets genomförandeperiod blev den beräknade effekten av RRF-finansierade utgifter på euroområdet BNP långt mindre än vad som angetts i prognoserna: fram till och med 2023 beräknas RRF endast ha bidragit med mellan 0,1 procent och 0,2 procent per år till BNP-nivån i euroområdet.

4.1 Kanaler för RRF:s effekter på tillväxten

Med stora utbetalningar av offentliga medel förväntades stora effekter på tillväxten, helt i enlighet med det keynesianska efterfrågeperspektivet. Baserat på tidigare forskning antas effekten primärt ske genom tre olika kanaler: finanspolitiska kanaler, reformkanaler och marknads- eller riskpremiekanaler. På kort till medellång sikt verkar de förväntade effekterna av stöd främst via den finanspolitiska kanalen och marknads-/riskpremiekanalen, medan effekterna på längre sikt främst uppstår via reformkanalen. Forskningen lyfter också fram att institutionella förutsättningar – formella och informella – påverkar möjligheterna att nyttja stöd effektivt, oavsett kanal.

Finanspolitisk kanal

I den keynesianska efterfrågelitteraturen förklaras hur stöd genom finanspolitiska multiplikatorer kan öka den aggregerade efterfrågan på kort sikt. Därmed kan multiplikatorerna stärka det aggregerade utbudet på medellång och lång sikt, vilket i sin tur kan främja tillväxten.

Den kortsiktiga effekten är beroende av konjunkturcykeln. Den är större under perioder av ekonomisk nedgång eftersom risken för att den *privata efterfrågan* trängs undan då är mindre. Som bekant syftade RRF just till att stärka tillväxten i en ekonomisk nedgång, vilket

i sig talar för att effekten på tillväxten kan vara gynnsam. Om finanspolitiken blir alltför expansiv kan flera fördelar dock gå förlorade. Detta kan exempelvis ske genom inflationsstegringar; en stigande eller volatil inflation påverkar generellt tillväxten negativt. Det finns ännu inga studier som särskiljer RRF:s effekter på inflation bland andra samtidiga inflationsdrivande faktorer (såsom störningar i leveranskedjorna, energikriser och arbetskraftsbrist).

Det krävs både offentliga och privata investeringar för att skapa hållbar tillväxt. Det är därmed centralt att stöd *lockar fram privata investeringar*, vilket endast har skett i liten utsträckning i samband med RRF. Därutöver kan offentliga stöd de facto *tränga undan privata investeringar*. Här har de olika medlemsstaterna valt olika projekt, och en viktig uppgift framöver är att analysera i vilken utsträckning åtgärderna har trängt undan privata initiativ i olika länder.

Ytterligare en viktig faktor att beakta vid bedömningen av effekterna av utgifter på EU-nivå är medlens *additionalitet*, det vill säga i vilken utsträckning de används för att finansiera nya åtgärder. Här menar en tidig studie (Corti 2021) att det inte finns något signifikant samband mellan mängden RRF-bidrag (procent av BNP) och ökningen av offentliga investeringar. Detta tyder på att RRF-medel huvudsakligen används för att finansiera *befintliga* investeringsprojekt (åtminstone i det tidigare skedet). Som noterades ovan skiljer det sig åt; exempelvis har Tyskland i relativt hög utsträckning finansierat pågående projekt.

Stöd kan avslutningsvis ha både *direkta och indirekta* effekter, och i EU kan effekterna exempelvis spridas mellan länder. Corti et al. (2022) lyfter att det saknas både stöd och tid att utveckla gränsöverskridande projekt, och att det saknas incitament för gemensamma kollektiva nyttigheter i RRF. Det finns dock forskning som lyfter att små öppna ekonomier påverkas *indirekt* av vad som sker i större ekonomier. Pfeiffer et al. (2023) söker kvantifiera denna indirekta effekt av RRF, och finner att spridningseffekter står för en tredjedel av RRF:s totala effekt. För små och öppna ekonomier är den indirekta effekten till och med större än den direkta effekten av egna RRF-medel. Här har alltså en oväntat stor positiv effekt skett för små ekonomier.

”Här har alltså en oväntat stor positiv effekt skett för små ekonomier.”

Reformkanal

Vad gäller strukturella effekter av reformer rör de främst den offentliga sektorn (exempelvis reformer av institutioner eller upphandlingar). Dessa reformer förväntas ha positiva effekter på tillväxten genom att stärka effektiviteten och förbättra kvaliteten på offentliga investeringar. Den här typen av effekter ses generellt på medellång och lång sikt. I enlighet med nobelpristagarna Howitt och Aghions modell kring kreativ förstörelse och tillväxt är det helt centralt att stöd inte ska bidra till att *bevara* improduktiva modeller och företag och därmed hindra utvecklingen av innovationer och tillväxt.⁹

Det är också viktigt att notera att RRF är temporär. Länder med svag ekonomi behöver ofta långsiktiga förändringar snarare än snabba injektioner. Huruvida sådana långsamma förbättringar genererats i de reformprogram som inkluderas i RRF är en fråga för framtida forskning. Här kan effekterna i så fall komma att synas på sikt.

⁹ Sveriges Riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne 2025 tilldelades Philippe Aghion och Peter Howitt.

Marknads- och riskpremiekanal

Tillkännagivandet av EU:s återhämtningsplan i juli 2020 antogs skapa framtidsförtroende och leda till en minskning av kreditriskpremierna, särskilt för de svaga ekonomierna i euroområdet.

Marknadskanalen avser effekter på investeringsbenägenhet, exempelvis investeringar i aktier och bostäder, då dessa kan påverkas positivt av den kraftfulla signal som lanseringen av RRF innebar. Riskpremieeffekter avser främst effekten på den finansiella marknaden för statsskulder.

Bańkowski et al. (2022) menar att det snarare var PEPP¹⁰ som spelade en avgörande roll för att stabilisera finansmarknaderna (mars 2020). De lyfter samtidigt att även det fransk-tyska initiativet den 18 maj 2020, föregångaren till NGEU, bidrog till en nedåtgående effekt på statsobligationsräntorna i utsatta ekonomier. Oavsett i vilken utsträckning föregångaren till RRF stabiliserade finansmarknaderna är det värt att noterat att det fransk-tyska förslaget från den 18 maj 2020 visserligen var väl tilltaget (500 miljarder euro), men ändå långt under RRF (cirka 720 miljarder euro). Det här för tankarna till RRF:s storlek, och om den var onödigt väl tilltagen.

Graziano et al. (2023) studerar EU27 under åren 2020–2021. De finner att man i länder med högre skuldkvot reagerade mer positivt på aktiemarknaden. Investerarna i de länder vars ekonomi drabbats hårt av pandemin, och vars skuldbörda var tung, såg positivt på tillkännagivandena om stödet. Analyserna visar vidare att aktiekursernas reaktion också påverkades av variabler som rörde förtroende för institutioner (mer om institutionernas roll nedan).

Pancotto et al. (2023) undersöker marknadseffekter av RRF på bankaktier och creditswappar (CDS). De finner positiva effekter på bankaktier. Denna reaktion drevs särskilt på av de banker som hade exponeringar mot länder med svaga finanser och begränsad finanspolitisk kapacitet. Spreadarna för creditswappar minskade också, främst för högt skuldsatta länder.

Marknads- och riskpremie-effekter uppkommer generellt snabbt, även om momentana reaktioner kan vara långverkande. Däremot kommer vi inte se att några liknande effekter framöver, även om det återstår stora summor att betala ut. Dessa har sannolikt redan inkluderats på marknaden.

Institutionell kapacitet

Oavsett hur stöd kanaliseras påverkas de av rådande institutioner. I nationalekonomisk institutionell teori definieras institutioner som spelreglerna i ett samhälle – eller de ramar och begränsningar som formar mänsklig interaktion (North 1990).¹¹ Institutioner strukturerar incitamenten i samhället, oavsett om de är politiska, sociala eller ekonomiska. Institutioner är både formella och informella. Formella institutioner omfattar den skrivna konstitutionen, lagar, policyer, rättigheter och ordningar som upprätthålls av officiella myndigheter. Informella institutioner är (vanligtvis oskrivna) sociala normer, seder, religion eller traditioner som formar beteende och tankar, såsom transparens, korruption och tillit (Leftwich och Sen 2011).

”Marknads- och riskpremie-effekter uppkommer generellt snabbt, även om momentana reaktioner kan vara långverkande.”

¹⁰ Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) är ett tillfälligt program som innebar att ECB köpte stora mängder statsobligationer och andra värdepapper för att stabilisera ekonomin under covid-19-pandemin. Se Jopp (2024) för en jämförelse mellan marknadseffekter av NGEU och av PEPP.

¹¹ Douglass C. North fick Sveriges Riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne 1993.

Många studier analyserar sambanden mellan tillväxt och institutioner och finner att de är starka och ihållande (exempelvis Acemoğlu et al. 2001).¹² Det talas vidare ofta om det nordiska guldets, tillit, som en avgörande institution och faktor för den positiva tillväxt som har skett på våra breddgrader.

Flera forskare lyfter att RRF kan betraktas som industripolitik. Det finns gott om studier som visar att industripolitik kan hindra reformer och produktivitet genom att felallokera resurser, skapa beroende och uppmuntra ineffektivitet som att skydda ”nyetablerade industrier” för länge. Valfungerande industripolitik är vidare beroende av goda institutioner (Juhász, Lane och Rodrik (2023). Det är väl belagt att stöd och lån främst bidrar till ekonomisk tillväxt i länder med valfungerande (formella och informella) institutioner såsom låg korruption, stark rättssäkerhet, effektiv styrning och hög kvalitet på regelverk och genomförande (Barceló 2023). Likt industripolitik är stora stöd inte ett magiskt trollspö som i sig självt kan lösa dagens alla utmaningar; det krävs valfungerande och transparenta institutioner.

”De länder som behöver mest stöd är därmed (ofta) de som kommer att genomföra stödet minst effektivt.”

De länder som behöver mest stöd är därmed (ofta) de som kommer att genomföra stödet minst effektivt. De länder som har erhållit mest RRF-medel, Italien och Spanien, präglas av låg transparens. Vad gäller den största mottagaren, Italien, lyfter Giavazzi och Goretti (2024) flera framgångar, men de påpekar samtidigt att de positiva resultat som iakttagits kan försvinna lika snabbt som de kom – på grund av institutionella faktorer. Boeri och Perrotti (2023) menar att de italienska programmen är ett rent slöseri med resurser. Bańkowski et al. (2024) lyfter att:

There is a risk that the RRF’s effectiveness will be diminished by incomplete or ineffective implementation.

Bańkowski et al. (2024) finner flera institutionella faktorer som förklarar varför effekten på tillväxt har varit liten: låg transparens, bristande administrativ kapacitet, ofullständigt eller ineffektivt genomförande samt svårigheter att följa upp resultat. De kritiserar också RRF för att ha bidragit till att Italien, EU:s mest skuldsatta land, har kommit att ta ytterligare lån, vilket riskerar att leda till minskad finansiell stabilitet och lägre tillväxt på sikt.

Flera studier prognosticerar att effekten på BNP kan bli högre framöver – men bara om misstagen korrigeras. Samtidigt finns det en risk för att ineffektivt eller ofullständigt genomförande har ökat: de förseningar i genomförandet som hittills har observerats, i kombination med ett fast slutdatum, tyder på att vissa projekt kan komma att skyndas igenom på bekostnad av genomförandekvaliteten. Därutöver tycks den låga transparensen inte bara påverka enskilda länder. Forskare pekar också på att det förekommer mer intern kritik inom EU-kommissionen än vad som syns externt (Boeri 2024).

*

Sammanfattningsvis: de (få) uträkningar som fokuserar på tiden som redan förflutit finner att effekten av RRF på BNP är långt mindre än prognosticerat.

Forskningen lyfter att effekten av offentliga stöd på tillväxt generellt går genom tre kanaler: finanspolitiska kanaler, reformkanaler och marknadskanaler. Vidare är institutionell kva-

¹² År 2024 tilldelades Acemoğlu Sveriges Riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne.

litet avgörande för både tillväxt och stödens effektivitet. De länder som får mest stöd tillhör den grupp av länder som har låg institutionell kvalitet, vilket med stor sannolikhet innebär att de genomför stödet mindre effektivt. Forskare pekar på att transparensen behöver stärkas även på unionsnivå.

5. Sammanfattande analys och lärdomar inför framtiden

Faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF) är ett stöd som erbjuder cirka 720 miljarder euro (främst) i syfte att hjälpa EU:s medlemsländer att återhämta sig från pandemin.¹³ Pengarna är fördelade mellan bidrag och lån. Fonden löper under åren 2021–2026 och beskrivs av kommissionen som resultatbaserad. Den 31 oktober 2025 hade fonden betalat ut drygt 225 miljarder euro i bidrag och drygt 142 miljarder euro i lån. Det återstår stora belopp att betala ut.

”Flera prognoser pekar dock på att effekterna av RRF kan komma att bli större framöver, om genomförandet förbättras.”

Det finns mycket att ta fasta på för dem som vill lära sig mer om stora stöd med hjälp av RRF. Det är exempelvis oklart hur mycket varje investerad euro ger och vem som ska betala tillbaka, särskilt för de satsningar där fonden inte genererar mervärde. Europeiska revisionsrätten skriver syrligt att ”next generation” (NGEU) är ett passande namn; det är nästkommande generationer som kommer att betala. Flera prognoser pekar dock på att effekterna av RRF kan komma att bli större framöver, om genomförandet förbättras. Flera effekter, exempelvis av reformer, kan förväntas först på sikt.

Vad gäller RRF:s konstruktion kommer det kritik från många forskare och analytiker, men framför allt lyfter EU:s revisionsrätt en lång rad problem. Till att börja med är det tveksamt om RRF alls är resultatbaserad; indikatorerna mäter inte resultat och konstruktionen med mål och milstolpar säger mycket litet om egentliga effekter. Revisionsrätten har publicerat flera utförliga rekommendationer vad gäller framtida resultatbaserade instrument (exempelvis ECA 2025a) och hur de kan bidra till öka tillväxt. Med nuvarande konstruktion är det svårt att följa både resultat och effekter kopplade till det ursprungliga syftet, hållbar tillväxt.

En annan oklarhet är om fondens storlek var nödvändig. Kombinationen högt tempo, temporärt stöd och stora medel är förenad med stora risker. Att en så stor fond är svår att absorbera på kort tid borde ha stått klart, vilket gör att storleken kanske främst kan förklaras med att EU ville ingjuta framtidstro i unionen och snabbt minska risken för recession. Flera studier pekar på att så har skett men främst i länder med hög skuldsättning. Som noterats omfattade det tidiga fransk-tyska förslaget 500 miljarder, och även det tycks ha fått effekter på marknaderna. Denna effekt – tillsammans med det långsamma nyttjandet – kan vara indikationer på att fonden sköt över målet.

Den hittills låga effekten på tillväxt kan också bero på grad av additionalitet samt undanträngning av privat efterfrågan och privata investeringar. För tillväxt krävs både offentliga och privata investeringar. Fonden har emellertid inte konstruerats för att i någon större utsträckning uppmuntra privata investeringar. Framtida fonder bör ha en tydligare planering för hur det ska ske. Vidare är det en brist att RRF inte är konstruerad för kollektiva varor *för hela unionen*, exempelvis gemensam infrastruktur, gemensamma telekomsatsningar etcetera. Här har själva strukturen, främst riktad mot stöd till enskilda länder, bidragit till nationella lösningar i stället för gemensamma.

¹³ RRF består, vilket nämndes i kapitel 2, av sex pelare. ECA (2024b, 2025b) har utvärderat fler områden i RRF, exempelvis de gröna och digitala; inte heller inom dessa områden är det möjligt att mäta effekter av insatserna på dessa områden. Problemen som rapporterats i denna analys synes därmed vara aktuella på fler områden.

En annan utmaning i konstruktionen är databrister (insamling, koherens och precision). Bristerna gör det svårt att mäta resultat, men de ökar också risken för bedrägerier. Att transparensen är låg reducerar också möjligheterna till god effekt på tillväxt.

Forskare lyfter särskilt att stöd främst bidrar till ekonomisk tillväxt i länder med välfungerande (formella och informella) institutioner. Det gäller exempelvis länder med låg korruption, stark rättssäkerhet, effektiv styrning och hög kvalitet på regelverket. De länder som främst nyttjar fonden är emellertid de länder där *minst* effektivitet kan förväntas. Här kan framtida program lyfta nödvändigheten av att på djupet och med uthållighet söka förbättra dåligt fungerande institutioner i medlemsstaterna. Då krävs långsiktiga reformer och ihållande stöd. I enlighet med nobelpristagarna Howitt och Aghion är det helt centralt att stöden stimulerar till konstruktiva reformer så att de inte leder till *bevarande* av modeller och företag som bromsar innovationer och produktivitet. Det finns dessvärre gott om studier som visar att stöd kan hindra reformer och produktivitet genom att de felallokerar resurser, skapar beroende och uppmuntrar ineffektivitet. Att enskilda länder snabbt ska finna lämpliga bidragskandidater ökar risken för detta.

”Att balansera ansvarsutkrävande med flexibilitet för att anpassa sig till oförutsedda utmaningar kommer att vara viktigt för att förfina RRF-konstruktionen och utforma framtida EU-politik.”

RRF har vidare blottlagt utmaningar när det gäller både ansvarsutkrävande och kapacitetsbegränsningar, vilket kräver tydligare riktlinjer och standardiserade metoder för ökad transparens och effektivitet. Europeiska revisionsrätten har särskilt efterlyst mer robusta kontrollmekanismer. Att balansera ansvarsutkrävande med flexibilitet för att anpassa sig till oförutsedda utmaningar kommer att vara viktigt för att förfina RRF-konstruktionen och utforma framtida EU-politik.

Vi bör emellertid beakta den stora osäkerhet som rådde under pandemin. Att göra något var kanske viktigare för både marknaden och medborgarna än att göra det väl. Samtidigt vore det slarvigt att inte lära av misstagen – även om kommande fonder blir mindre och införs i långsammare takt. Att investera och reformera klokt tar tid. RRF har gett värdefulla insikter om hanteringen av resultatbaserad finansiering och lyft fram en rad utmaningar, såsom vaga definitioner av milstolpar och mål, inkonsekventa riktlinjer för efterlevnad, överlappande revisioner och administrativa bördor.

Kommissionen (2025) talar emellertid fortsatt med stor säkerhet positivt om fonden:

As the Recovery and Resilience Facility (RRF) is nearing its 2026 deadline, it continues to deliver tangible results and long-lasting impact on Europeans' daily life. With €367 billion disbursed, so far, and over 2,700 milestones and targets achieved, the RRF is driving sustainable growth through transformative reforms as well as key projects such as clean vehicle recharging stations, investments in affordable and sustainable housing and high-speed internet connectivity for millions of households.

Det är problematiskt att kommissionen uttalar sig med sådan säkerhet om återhämtningsfondens goda effekter samtidigt som utfallet är oklart. Det har framkommit att det finns mer intern kritik inom kommissionen än vad som framkommer externt. Det är viktigt att kommissionen är tydlig med var problemen ligger, särskilt om fondens struktur ska leva vidare. Kärnan i offentliga medels effektivitet är välfungerande institutioner, och här måste kommissionen föregå med goda exempel *genom att själva uppvisa större transparens*. Det är viktigt för att inte undergräva legitimiteten för EU:s framtida program och styrning. Att Europaparlamentet, de folkvalda, har fått liten insyn riskerar att bli ytterligare en utmaning för legitimiteten.

Det finns mycket att tänka på för den som vill arbeta resultatorienterat. Här kan Sverige, med sin långa vana på området, aktivt bistå om EU vill fortsätta att arbeta i den riktningen. Några viktiga lärdomar lärdomar kan sammanfattas på följande sätt:

- Konstruera användbara data (vad gäller insamling, kvalitet, koherens och precision) när resultatbaserade strukturer ska byggas upp.
- Delta aktivt i konstruktionen av resultatbaserad styrning och ta stöd av revisionsrättens utvärderingar rörande resultat, effektivitet, milstolpar och mål. När det gäller RRF-finansiering saknas bland annat en centraliserad, standardiserad databas som redovisar slutmottagarna, vilket gör det svårt för tillsynsmyndigheter, forskare och allmänheten att spåra pengaflöden och beräkna effektivitet.
- Förtydliga syftet med stöd samt hur effekterna av insatserna ska kunna beräknas.
- Bevaka graden av additionalitet: innebär stödet nya åtgärder eller investeringar?
- Var noggrann med de summor som betalas ut och värdera om storleken på stöden är optimala.
- Bedöm Europaparlamentets roll. Vad gäller RRF har det endast en indirekt roll i övervakningen av hur medel används: det tar emot rapporter och kan ställa frågor till kommissionen men har ingen formell befogenhet att godkänna eller blockera utbetalningar.
- Beakta risken för korruption och bedrägerier, särskilt i de länder som vanligen får mest stöd, det vill säga de länder med tveksamma institutionella förutsättningar.
- Förtydliga ansvarsskyldigheten. RRF har blottlagt både brister i ansvarsutkrävande och kapacitetsbegränsningar, vilket kräver tydligare riktlinjer och standardiserade metoder för ökad transparens och effektivitet. Då betalningar är kopplade till milstolpar och mål, och inte faktiska utgifter, blir ansvarsskyldigheten luddig. Pengar kan utbetalas även om utgifternas kvalitet eller effekt är dålig, så länge målen formellt uppnås.
- Inför mer robusta kontrollmekanismer. Att balansera ansvarsutkrävande med flexibilitet för att anpassa sig till oförutsedda utmaningar kommer att vara viktigt för att förfinas konstruktionen och utforma framtida EU-politik.
- Konstruera stöd så att de lockar fram privata investeringar och underlättar för gränsöverskridande investeringar.

Referenser

- Augusztin A., Iker Á., Monisso A. och Szörfi. B. (2025) The growth effect of EU funds – the role of institutional quality. *Acta Oeconomica* 75 (2).
- Bańkowski K., Benalal N., Bouabdallah O., De Stefani R., Dorrucci E., Huber C., Jacquinet P., Modery W., Nerlich C., Rodríguez-Vives M., Szörfi B., Zorell N. och Zwick C. (2024) Four years into NextGenerationEU: what impact on the euro area economy? ECB Occasional Paper Series 362. Europeiska centralbanken.
- Bańkowski K., Bouabdallah O., Domingues Semeano J., Dorrucci E., Freier M., Jacquinet P., Modery W., Rodríguez-Vives M. Valenta V. och Zorell, N (2022) The economic impact of NextGeneration EU: a euro area perspective. ECB Occasional Paper Series 291. Europeiska centralbanken.
- Begg I., Alessandro Liscal A., Darvas Z., Fiore A., Krystyanczuk M., Sekut K., Bachtler J., Kah S., Mendez C. och Van der Valk O. (2025) Performance-based Instruments How could their design be improved? Europaparlamentet.
- Bletzinger T., Greif W. och Schwaab B. (2022) Can EU bonds serve as euro-denominated safe assets? *Journal of Risk and Financial Management* 15 (11).
- Boeri T. (2024) Medverkande i: Halftime for the European Union's recovery fund: is the glass half full or half empty? How has the RRF performed at its halfway point in terms of implementation, results, orientation and additionality for future EU funding instruments. Bruegel Event 17 April 2024. Bruegel.
- Boeri T. och Perotti R. (2023) *The Italian Recovery Programme under review*. PNNR: La grande abbuffata. Feltrinelli. Milano.
- Corti F., Nigohosyan D., Pancotti C. och Millard S. (2024) Study supporting the mid-term Evaluation of the Recovery and Resilience Facility. Studie beställd av Europeiska kommissionen.
- Corti F., Gros D., Liscai A., Ruiz T., Kiss-Galfalvi T., Gstrein D., Herold E., Dolls M. och Fuest, C. (2022) The European added value of the Recovery and Resilience Facility: An assessment of the Austrian, Belgian and German plans. Studie beställd av Europaparlamentet.
- Corti F., Gros D., Ruiz T., Liscai A., Kiss-Galfalvi T., Gstrein D., Herold E. och Dolls M. (2021). The Recovery and Resilience Facility: A Springboard for a Renaissance of Public Investments in Europe? EconPol Policy Brief 40. IFO Institute Munich.
- Dermine P. (2024) The planning method: An inquiry into the constitutional ramifications of a new EU governance technique. *Common Market Law Review* 61 (4).
- ECA (2022) The Commission's assessment of national recovery and resilience plans – Overall appropriate but implementation risks remain. Special report 21/2022. Europeiska revisionsrätten.
- ECA (2023a) Design of the Commission's control system for the RRF. Special report 07/2023. Europeiska revisionsrätten.
- ECA (2023b) Ramen för prestationsövervakning av faciliteten för återhämtning och resiliens – Framsteg i genomförandet rapporteras men inte tillräckligt för att mäta prestation. Särskild rapport 26/2023. Europeiska revisionsrätten.

ECA (2024a) Double funding from the EU budget Control systems lack essential elements to mitigate the increased risk resulting from the RRF model of financing not linked to costs. Special report 2024/22. Europeiska revisionsrätten.

ECA (2024b) Green transition – Unclear contribution from the Recovery and Resilience Facility. Special report 14/2024. Europeiska revisionsrätten.

ECA (2025a) Performance-orientation, accountability and transparency – lessons to be learned from the weaknesses of the RRF. Review (02). Europeiska revisionsrätten.

ECA (2025b) Support from the Recovery and Resilience Facility for the digital transition in EU member states. A missed opportunity for strategic focus in addressing digital needs. Special Report 13/2025. Europeiska revisionsrätten.

Erikson J. och Hjeds Löfmark M. (2025) Konkurrenskraft: att främja produktivitet och hållbar tillväxt i EU. Rapport 2025:1. Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens.

Europeiska kommissionen (2025) Report from the commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Recovery and Resilience Facility. COM(2025) 637 final. Bryssel.

Fabbrini F. (2024) The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance. *Journal of European Integration* 47 (1).

Giavazzi F. och Goretti C. (2024) Is Italy's RRF plan working, or is it just another waste of money? CEPR Policy Insights 130. Centre for Economic Policy Research (CEPR).

Graziano A. E., Fattobene L., Ricci O. och Scimone X. (2023). Market reactions to Recovery Fund press releases during COVID-19: An event-study analysis. *Economics Letters* 230.

Jopp T. (2024) PEPP and NGEU: Short-Term Reactions to the Monetary and Fiscal Policy Paradigm Shift in Light of the Lagarde Gaffe. I: *Essays on Risk Premiums derived from Credit Default Swap Spreads*. Finanzwirtschaft und Kapitalmärkte. Wiesbaden: Springer Gabler.

Juhász R., Lane N. J. och Rodrik D. (2023) The New Economics of Industrial Policy. NBER Working Paper 31538. The National Bureau of Economic Research.

Leftwich A. och Sen K. (2011). "Don't mourn; organize" institutions and organizations in the politics and economics of growth and poverty-reduction. *Journal of International Development* 23 (3).

Molica F. (2024) Reassessing Cohesion Policy Through the Lens of the New EU Industrial Policy. *Journal of Common Market studies* (JCMS) 63 (1).

North D.C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pancotto L., ap Gwilym O. och Molyneux P. (2023) Deal! Market reactions to the agreement on the EU Covid-19 recovery fund. *Journal of Financial Stability* 67.

- Pfeiffer P., Varga J. och in 't Veld J. (2023) Quantifying spillovers of coordinated investment stimulus in the EU. *Macroeconomic Dynamics* 27 (7).
- Rubio Barceló E. (2023) Macro-economic impact of the EU Recovery Funds. Jacques Delors Institute. IEF Observatorio de Divulgación Financiera. Working Paper 45.
- Sánchez-Barrueco M-L. (2023) The recovery and resilience facility: Too complex a governance system for meaningful accountability? Rapport 2023:3. Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps).
- Santos A. M., Conte A. och Molica F. (2024) Financial Absorption of Cohesion Policy Funds: How Do Programmes and Territorial Characteristics Influence the Pace of Spending? *Journal of Common Market Studies* (JCMS) 63 (1).
- Statens revisionsrätt (2023) Verkställandet av planen för återhämtning och resiliens. Finland.
- Terzi A., Sherwood M. och Singh A. (2023) European industrial policy for the green and digital revolution. *Science and Public Policy* 50 (5).
- Thinus P. och Dermine, P. (2024) Financial oversight: internal and external control authorities. I Fabbrini F. och Petit, C. (red.) *Research Handbook on Post-Pandemic EU Economic Governance and NGEU Law*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Turégano M. D. (2025) NGEU funds: what can we say about their impact and future challenges? CaixaBank Research.
- Zeitlin J., Bokhorst D. och Eihmanis E. (2023) Governing the RRF Drafting, implementing, and monitoring national recovery and resilience plans as an interactive multilevel process. Recovery Watch Policy Study.
- Zeitlin J. och Bokhorst D. (2026) What Governance Model and Oversight Regime for the EU Budget after the Recovery and Resilience Facility? Performance Assessment and Accountability in the Commission's Proposed National and Regional Plans Regulation. Europaparlamentet.