

Särskild rapport

**EU:s stöd  
till Ukraina**



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: [eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx)

Webbplats: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EJAuditors

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet  
via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6354-4	ISSN 1831-0990	doi:10.2865/731854	QJ-AB-16-031-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-6334-6	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/275355	QJ-AB-16-031-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6339-1	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/84398	QJ-AB-16-031-SV-E

© Europeiska unionen, 2016  
Kopiering tillåten med angivande av källan.

*Printed in Luxembourg*

Särskild rapport

## EU:s stöd till Ukraina

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsavdelning III – där ledamoten Karel Pinxten är ordförande – som är specialiserad på utgiftsområdena yttre åtgärder, säkerhet och rättvisa. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Szabolcs Fazakas med stöd av Márton Baranyi (attaché), Beatrix Lesiewicz (förstechef) och Francis Joret (tillförordnad förstechef), Christian Geoffroy (uppgiftsansvarig) och Alina Milasiute och Balazs Kaszap (revisorer).



*Från vänster till höger: B. Kaszap, B. Lesiewicz, F. Joret, S. Fazakas, C. Geoffroy, A. Milasiute och M. Baranyi.*

## Punkt

### Förkortningar

### I–VIII Sammanfattning

### 1–10 Inledning

1–3 Den geografiska och politiska bakgrunden

4–5 Den ekonomiska och finansiella situationen

6–7 Ramarna för samarbetet mellan EU och Ukraina

8–10 EU:s ekonomiska stöd

### 11–25 Särskilda omständigheter kring EU:s stöd till Ukraina

11–16 Det instabila politiska, ekonomiska och administrativa läget försvårade samarbetet mellan EU och Ukraina

11 Förhandlingarna om associeringsavtalet stärkte dialogen mellan EU och Ukraina

12–14 Den politiska och administrativa instabiliteten bromsade dialogen mellan EU och Ukraina och framstegen i reformarbetet

15–16 Kommissionen har sedan 2010 allt tydligare framhållit riskerna med oligarkin

17–22 EU:s svar på krisen i Ukraina 2014 var visserligen snabbt, men bör ändå betraktas som en nödlösning

17–18 Kommissionens finansieringspaket från mars 2014 bestod främst av potentiella lån

19–20 Kommissionen vidtog särskilda åtgärder för att snabbt kunna hantera krisen i Ukraina

21–22 EU upprättade tillfälliga strukturer för att hantera sitt ökade engagemang i Ukraina

23–25 Biståndsgivarna ökade sin samordning för att uppväga den ukrainska regeringens brister på detta område

23–24 Den ukrainska regeringens samordning av biståndsgivare var bristfällig

25 Gruppen av biståndsgivare har sedan 2014 förbättrat sin interna samordning

- 26–29 **Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod**
- 30–73 **Iakttagelser**
- 30–63 **Del I – Ändamålsenligheten i EU-stödet till Ukraina i fråga om förbättrad förvaltning av de offentliga finanserna och kampen mot korruption**
- 31–37 Dialogen mellan EU och Ukraina om förvaltning av offentliga finanser har förbättrats avsevärt sedan 2013, och dialogen om korruption har förbättrats sedan 2011
- 38–44 Stödet utformades för att möjliggöra snabba utbetalningar men tog inte alltid tillräcklig hänsyn till de reformer som skulle utföras
- 45–49 Övervakningen av EU-stödets genomförande har förbättrats
- 50–63 Resultaten av EU-stödet är fortfarande instabila
- 64–73 **Del II – Ändamålsenligheten i EU-stödet i fråga om förbättrad förvaltning inom gassektorn och tryggheten av EU:s gasförsörjning via Ukraina**
- 65–69 Inkonsekventa åtaganden och reformstrategier försvårade dialogen mellan EU och Ukraina fram till nyligen
- 70 Villkoren för EU-stödet var från början oprecisa
- 71–72 EU-stödet saknade data av hög kvalitet fram till 2014
- 73 EU-stödet fram till 2014 hade begränsad inverkan på gassektorn
- 74–84 **Slutsatser och rekommendationer**

**Bilaga — Granskade program**

**Kommissionens och Europeiska utrikestjänstens svar**

**BNP:** bruttonationalprodukt

**Cris:** det gemensamma informationssystemet för yttre förbindelser

**EBRD:** Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling

**EEAS:** Europeiska utrikestjänsten

**EGI:** europeiska granskapsinstrumentet

**Egpi:** europeiska granskaps- och partnerskapsinstrumentet

**EIB:** Europeiska investeringsbanken

**EUAM:** Europeiska unionens rådgivande uppdrag för reform av den civila säkerhetssektorn

**GD:** generaldirektorat

**Greco:** gruppen av stater mot korruption

**IMF:** Internationella valutafonden

**MES:** makroekonomiskt stöd

**Moms:** mervärdesskatt

**OECD:** Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling

**PEFA:** offentliga utgifter och ekonomisk ansvarighet

**PIFC:** intern finansiell kontroll inom den offentliga sektorn

**Sigma:** stödprogram för förbättring av förvaltningen och ledningen i central- och östeuropeiska länder

**Tacis:** stöd till de nya oberoende staterna och Georgien



## I

Ukraina är ett av de största och politiskt mest betydande länder som gränsar till EU. Landet präglas av institutionell och politisk instabilitet, förvaltningsproblem och ekonomiska och finansiella svårigheter. Konflikten i östra Ukraina har förvärrat de ekonomiska och finansiella problemen avsevärt. Ukraina har dock inlett flera betydande reformer sedan händelserna på Självständighetstorget 2014.

## II

Samarbetet mellan EU och Ukraina omfattas av den europeiska granskingspolitiken och dess östra del, det östliga partnerskapet. År 2014 undertecknades efter långa förhandlingar det associeringsavtal som när det träder i kraft kommer att ersätta hela partnerskaps- och samarbetsavtalet från 1994. Det europeiska granskings- och partnerskapsinstrumentet, som 2014 ersattes av det europeiska granskingsinstrumentet, stod för den största delen av det bilaterala biståndet. Under den granskade perioden (2007–2015) bestod EU:s ekonomiska stöd av 1,6 miljarder euro i bidrag, varav hälften var budgetstöd, och av 3,4 miljarder euro i makroekonomiska lån.

## III

Under större delen av den granskade perioden begränsades EU-stödets ändamålsenlighet av den politiska instabiliteten, landets lagstiftning och det administrativa systemet. Samarbetet mellan EU och Ukraina gick framåt efter händelserna på Självständighetstorget 2014, men de utmaningar som Ukraina står inför påverkar i stor utsträckning fortfarande reformprocessen, och oligarkerna utgör fortfarande en hög risk. EU:s svar på krisen i Ukraina 2014 (paketet för 2014–2020 på 11,2 miljarder euro) var visserligen snabbt, men bör betraktas som en nödlösning. EU kunde snabbt anslå och betala ut stora summor pengar utan en förutbestämd strategi.

## IV

Syftet med revisionen var att bedöma om stödet från kommissionen och Europeiska utrikestjänsten var väl utarbetat och lämpligt samt om det på ett ändamålsenligt sätt bidrog till Ukrainas utveckling mot att bli en väl styrd stat på områdena förvaltning av offentliga finanser och kampen mot korruption samt inom gassektorn under perioden 2007–2015. Revisionen omfattade allt EU:s budgetstöd och alla makroekonomiska stödprogram som inlemts sedan 2007 samt finansieringsinstrumenten från det paket som kommissionen lanserade 2014.

## V

På det hela taget har EU-stödet till Ukraina delvis varit ändamålsenligt för att främja Ukrainas utveckling mot att bli en väl styrd stat på de områden som nämns i punkt IV.

## VI

EU-stödet till Ukraina var delvis ändamålsenligt när det gällde att skapa konkreta och varaktiga resultat som gällde förvaltningen av de offentliga finanserna och kampen mot korruption. Förvaltningen av offentliga finanser fick litet utrymme i dialogen mellan EU och Ukraina under större delen av perioden 2007–2013. Fram till 2014 ledde den ukrainska regeringens bristande engagemang i reformprocessen till ofullständiga och försenade resultat. Kampen mot korruption stärktes 2011 av handlingsplanen för viseringsliberalisering och påskyndades ytterligare av det förbättrade samarbetet efter protesterna på Självständighetstorget. Trots nysatsningen på reformer sedan 2014 är resultaten hittills instabila. När det gäller kampen mot korruption har vi ännu inte sett resultatet av en ändamålsenligt genomförd antikorrupsionspolitik. Det fanns vissa brister i fråga om hur villkoren formulerades och vilken metod som användes för att utvärdera uppfyllandet av villkoren. Dessa brister påverkade budgetstödprogrammets och det makroekonomiska stödets utformning. De flesta budgetstödprogram i Ukraina var utformade så att en betydande del av det tilldelade beloppet betalades ut i början av programmet, när de allmänna villkoren hade uppfyllts. För att hantera den allvariga situationen i Ukraina 2014 fokuserade kommissionen på snabb utbetalning av stöd. Övervakningen av EU-stödets genomförande var till stor del ändamålsenlig. Genom att hålla inne utbetalningar av budgetstödet lyckades man under 2011–2013 göra förvaltningen av offentliga finanser till en prioriterad fråga.

## VII

EU:s stöd till Ukraina var delvis ändamålsenligt när det gäller att förbättra förvaltningen inom gassektorn och trygga gasförsörjningen via Ukraina. Vid dialogen mellan EU och Ukraina om gas behandlades många olika frågor, men den påverkades av Ukrainas vacklande engagemang och oenighet bland EU:s intressenter om tryggheten av EU:s gasförsörjning via Ukraina. Det granskade EU-stödet till att förbättra förvaltningen inom gassektorn och trygga EU:s gasförsörjning via Ukraina innehöll vissa villkor som var vagt formulerade och svåra att utvärdera. Vid övervakningen av EU-stödets genomförande saknades ibland data av hög kvalitet, och EU:s och Ukrainas gemensamma rapportering gav inte tillräckligt utförliga förklaringar om svårigheterna inom gassektorn. Fram till 2014 hade EU-stödet begränsad inverkan på den ukrainska gassektorns funktionssätt och gav blandade resultat i fråga om att trygga EU:s gasförsörjning via Ukraina. Sedan dess har dock viktiga milstolpar uppnåtts, i synnerhet den gaslag som antogs i april 2015 och överensstämmen med EU:s tredje energipaket.

## VIII

I den här rapporten lämnar vi fem rekommendationer för att förbättra EU-stödet till Ukraina.

## Den geografiska och politiska bakgrunden

### 01

Ukraina har en yta på 603 000 km<sup>2</sup> och hade en folkmängd på 44,3 miljoner invånare 2014. Landet blev helt självständigt 1991 i samband med Sovjetunionens fall. Sedan EU utvidgades till Central- och Östeuropa 2004 har Ukraina varit ett av de största och politiskt mest betydande länder som gränsar till unionen.

### 02

Politisk och institutionell osäkerhet råder i landet. Sedan 2004 har tre stora händelser inträffat: den orange revolutionen 2004, presidentvalet 2010 (som i det stora hela genomfördes på ett demokratiskt och fredligt sätt) och Majdanrevolutionen<sup>1</sup> 2014.

### 03

Sedan början av 2014 har Ukrainas territoriella integritet hotats allvarligt. Vid tidpunkten för revisionen var den ukrainska armén i konflikt med ryskstödda separatister i vissa områden av regionerna Donetsk och Luhansk, och ryska styrkor hade annekterat Krimhalvön<sup>2</sup>.

## Den ekonomiska och finansiella situationen

### 04

Ukraina har uppvisat svaga ekonomiska resultat sedan självständigheten 1991. Den positiva ekonomiska tillväxten i början av 2000-talet påverkades kraftigt av den globala krisen 2008 och har fortfarande inte hämtat sig. Ukrainas statsfinanser har försämrats genom åren, främst på grund av bristfällig förvaltning av offentliga medel. Dessutom påverkas statsbudgetens intäkter negativt av den omfattande svarta ekonomin<sup>3</sup>. Trots reforminsatserna anses Ukraina fortfarande vara ett av de mest korrupta länderna i Europa<sup>4</sup>. Den offentliga politiken styrs av egenintressen. De oligarkiska klanerna, som har utvecklats avsevärt sedan landet blev självständigt, har fortfarande starkt inflytande över Ukrainas ekonomi, politik och medier.

- 1 Kallas även händelserna, protesterna, demonstrationerna eller upproret på Självständighetstorget, Euromajdan samt värdighetsrevolutionen.
- 2 Ryssland hävdar att Krim är en del av Ryska federationen på grundval av en folkomröstning som hölls den 16 mars 2014 och fördömdes som olaglig av Ukrainas regering, Europeiska unionen, Förenta staterna och Förenta nationernas generalförsamling.
- 3 Ukrainas svarta ekonomi är den största i Europa och uppskattas motsvara cirka 44 % av BNP. Se Igor Vinnychuk och Serhii Ziukov, *Shadow Economy in Ukraine: Modelling and Analysis* (Den svarta ekonomin i Ukraina: en modell och analys), Yurii Fedkovych Chernivtsi National University, 2013.
- 4 Ukraina rankades på plats 130 av 168 av Transparency International 2015 (och på plats 142 av 175 år 2014) (se <http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>).

## 05

Konflikten i östra Ukraina har kraftigt förvärrat den ekonomiska och finansiella situationen, uttömt landets begränsade ekonomiska resurser och förstört det viktigaste industriområdet i landet. I början av 2014 uppgav Ukrainas regering att landets behov av bistånd från utlandet uppgick till cirka 35 miljarder US-dollar för perioden 2014–2015. Underskottet i det statligt ägda gasbolaget Naftogaz har varit en växande belastning på statens finanser. Det steg från 1,9 % av BNP 2013 till 5,7 % av BNP 2014. Det var då större än det totala statliga underskottet på 4,6 %<sup>5</sup>.

## Ramarna för samarbetet mellan EU och Ukraina

## 06

Samarbetet mellan EU och Ukraina omfattas av den europeiska grannskapspolitiken och dess östra del, det östliga partnerskapet. De viktigaste framstegen i samarbetet var undertecknandet av partnerskaps- och samarbetsavtalet 1994, handlingsplanen EU–Ukraina 2005 och associeringsagendan 2009<sup>6</sup>.

## 07

I mars 2007 inledde EU och Ukraina förhandlingar om ett nytt, utökat avtal (sedan september 2008 kallat associeringsavtal) som skulle ersätta partnerskaps- och samarbetsavtalet. Förhandlingarna avslutades i december 2011 och avtalet paraferades. Som en del av förberedelserna inför undertecknandet av avtalet vid det sextonde toppmötet mellan EU och Ukraina i februari 2013 bekräftade Ukraina sin beslutsamhet att göra påtagliga framsteg på tre områden: åtgärda brister i valförfarandet, ta itu med problemet med selektiv rättvisa och förhindra att det förekommer samt genomföra de reformer som anges i associeringsagendan. Den 21 november 2013 beslutade Ukraina att avbryta förberedelserna inför undertecknandet av associeringsavtalet. Denna plötsliga vändning utlöste de massiva demonstrationerna på Självständighetstorget till stöd för den politiska associeringen och ekonomiska integrationen med EU. Efter händelserna på Självständighetstorget undertecknade EU och Ukraina de politiska bestämmelserna i associeringsavtalet den 21 mars 2014 och de återstående bestämmelserna den 27 juni 2014<sup>7</sup>. I avtalet finns bestämmelser om fördjupade förbindelser mellan EU och Ukraina på samtliga samsarbetsområden. Avtalet innehåller också en reformagenda som bygger på ett omfattande program för att göra Ukrainas lagstiftning förenlig med EU:s normer.

- 5 Internationella valutafondens landsrapport nr 15/69, *Ukraine: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement Staff Report* (Ukraina: begäran om en utökad facilitet inom ramen för den utvidgade lånemöjligheten och avbrytandet av stand-by-avtal), Internationella valutafonden, mars 2015.
- 6 Associeringsagendan från 2009 uppdaterades 2011, 2013 och 2015.
- 7 I mitten av april 2016 hade associeringsavtalet godkänts av Ukrainas parlament (Verkhovna Rada), Europaparlamentet hade godkänt att avtalet ingicks och 27 medlemsländer hade också ratificerat det (Nederländerna har ännu inte fattat något slutligt beslut om ratificering efter det negativa resultatet av en nationell folkomröstning). Delar av associeringsavtalet har tillämpas preliminärt.

## EU:s ekonomiska stöd

### 08

Det ekonomiska stödet i form av bidrag för att hjälpa Ukraina genomföra handlingsplanen gavs främst via Europeiska granskings- och partnerskapsinstrumentet (EGPI)<sup>8</sup>, som ersattes av Europeiska granskingsinstrumentet (EGI) 2014<sup>9</sup>. Det bilaterala biståndet från EGPI till Ukraina programplanerades via landstrategidokumentet för 2007–2013 och två nationella vägledande program (för 2007–2010 respektive 2011–2013). Inga nya landstrategidokument eller nationella vägledande program har presenterats sedan dess, på grund av den komplicerade situationen. Majoriteten av EGPI- och EGI-stödet (65 %) tilldelades via sektorsuppdelat budgetstöd. Ukraina fick också EU-bistånd via instrumentet för kärnsäkerhetssamarbete och instrumentet som bidrar till stabilitet och fred.

### 09

Utöver bidrag har EU gett Ukraina makroekonomiskt stöd (MES), det vill säga lån som betalas ut i flera delutbetalningar vid uppfyllandet av villkor kopplade till den makroekonomiska situationen och sektorsvisa reformer. **Tabell 1** visar hur EU:s ekonomiska stöd till Ukraina är fördelat mellan bidrag och lån under perioden 2007–2015.

- 8 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1638/2006 av den 24 oktober 2006 om fastställande av allmänna bestämmelser för upprättandet av ett europeiskt granskings- och partnerskapsinstrument (EUT L 310, 9.11.2006, s. 1).
- 9 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 232/2014 av den 11 mars 2014 om inrättande av ett europeiskt granskingsinstrument (EUT L 77, 15.3.2014, s. 27).

Tabell 1

### EU:s bilaterala stöd till Ukraina under 2007–2015 uppdelat efter instrument (i miljoner euro)

	Totala anslag <sup>1</sup>	
	Belopp	Andel
<b>EU:s sammanlagda stöd till Ukraina (inklusive MES)</b>	<b>5 019</b>	<b>100 %</b>
<b>Totala bidrag</b>	<b>1 609</b>	<b>32 %</b>
EGPI/EGP <sup>2</sup>	1 330	27 %
varav		
budgetstöd <sup>3,4</sup>	794	16 %
övrigt EGPI- och EGI-bidrag	536	11 %
Instrumentet som bidrar till stabilitet och fred	54	1 %
Instrumentet för kärnsäkerhetssamarbete	225	4 %
<b>Totalt makroekonomiskt stöd (MES) i form av lån</b>	<b>3 410</b>	<b>68 %</b>
MES I	610	12 %
MES II	1 000	20 %
MES III	1 800	36 %

1 Uppgifter fram till den 30 november 2015.

2 Europeiska granskings- och partnerskapsinstrumentet/Europeiska granskingsinstrumentet.

3 Inklusive avtal om statsbyggande.

4 Exklusive 29 miljoner euro som anslogs till kompletterande åtgärder (tekniskt stöd).

### 10

I mars 2014 presenterade kommissionen ett vägledande stödpaket till Ukraina på 11,2 miljarder euro, som inbegrep upp till 8 miljarder euro i lån från EIB (Europeiska investeringsbanken) och EBRD (Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling) under perioden 2014–2020 för att stödja reformprocessen (se punkterna 17 och 18).

# Särskilda omständigheter kring EU:s stöd till Ukraina

## Det instabila politiska, ekonomiska och administrativa läget försvårade samarbetet mellan EU och Ukraina

### Förhandlingarna om associeringsavtalet stärkte dialogen mellan EU och Ukraina

#### 11

Under den granskade perioden fördes dialogen mellan EU och Ukraina inom en brett strukturerad ram som utformats genom förhandlingarna och den efterföljande preliminära tillämpningen av associeringsavtalet. De nuvarande samsamarbetsinsatserna mellan EU och Ukraina sker inom ramen för det associeringsavtal som undertecknades 2014 samt 2015 års version av associeringsagendan. Samarbetet på hög nivå diskuterades under de årliga toppmötena mellan EU och Ukraina och i möten med samsamarbets- och associeringsrådet EU–Ukraina. Samsamarbets- och associeringskommittén EU–Ukraina inrättades för att stödja samsamarbets- och associeringsrådet. Dessutom inrättades sju underkommittéer som ansvarar för att övervaka framstegen när det gäller handlingsplanen och associeringsagendan<sup>10</sup>. Besök av kommissionsledamöter och högre tjänstemän bidrog också till dialogprocessen. Förvaltning av offentliga finanser, kampen mot korruption samt energifrågor inkluderades formellt i dialogprocessen.

### Den politiska och administrativa instabiliteten bromsade dialogen mellan EU och Ukraina och framstegen i reformarbetet

#### 12

Den politiska instabiliteten i Ukraina inverkade kraftigt på samarbetet mellan EU och Ukraina och på EU-stödets genomförande. Mellan 2004 och 2014 genomgick Ukraina tre betydande politiska förändringar (se punkt 2) som har lett till stora ändringar i landets politiska inriktning, särskilt när det gäller landets ambitioner att närma sig EU. Dessa förändringar har haft stor inverkan på lagstiftningen, exempelvis genom att antagen lagstiftning har upphävts och omreviderats. Förändringarna har också gjort den offentliga förvaltningen mindre stabil, särskilt på medelhög och hög nivå.

#### 13

Under den granskade perioden genomgick Ukrainas offentliga förvaltning flera omstruktureringsförsök (exempelvis 2010–2011). Fram till 2014 hindrades omstruktureringsprocessen av bristande politisk vilja att följa EU:s förvaltningsstandarder. Den genomfördes på ett oändamålsenligt sätt och påverkade genomförandet av EU-programmen på plats. Vi kunde konstatera att det vid tidpunkten för revisionen fanns ett starkt politiskt engagemang för att reformera den offentliga förvaltningen. Den höga omsättningen bland mellanchefer och högre chefer äventyrade emellertid de reformer som omfattades av EU-stödet och resultatens varaktighet, samtidigt som de låga lönerna riskerade att skapa incitament för korruption.

10 Vid tidpunkten för revisionen höll man på att upprätta de nya samsamarbetsenheter som krävdes enligt associeringsagendan.

### 14

Vi konstaterade att efter händelserna på Självständighetstorget gick arbetet framåt på flera områden där det tidigare hade avstannat under 2007–2013 (exempelvis reformeringen av offentlig upphandling och omorganiseringar inom energisektorn). Ukrainas ekonomiska och geopolitiska utmaningar har emellertid stor inverkan på regeringens prioriteringar och den offentliga förvaltningens verksamhet.

### Kommissionen har sedan 2010 allt tydligare framhållit riskerna med oligarkin

### 15

Vi har sett att kommissionen sedan 2010 allt tydligare har framhållit den ukrainska oligarkens risker, exempelvis bristfällig offentlig förvaltning, korruption som går uppifrån och ned samt användande av offentliga finanser för att gynna privata ändamål<sup>11</sup>. Kommissionen bedömde risken för intressekonflikter på samtliga nivåer i Ukrainas förvaltning som mycket hög och försökte minska den genom att föra en formell dialog och hålla inne budgetstöd. Man hoppades också göra framsteg i och med genomförandet av strategin för att reformera förvaltningen av offentliga finanser (2013) och antikorrupsionsstrategin (2014)<sup>12</sup>. I den specifika frågan om privatisering hade EU:s budgetstöd och makroekonomiska stöd inga villkor för att säkerställa att kommande privatiseringar blir öppna och rättvisa. Kommissionen stödde emellertid IMF:s (Internationella valutafonden) privatiseringsmål genom att hänvisa till IMF:s programgenomförande i villkoren för det makroekonomiska stödet.

### 16

Med hjälp av lagstiftningsinitiativ har man sedan början av 2015 försökt att minska oligarkernas inflytande över Ukrainas politik och ekonomi. Riskerna är dock fortfarande stora (se **ruta 1**) och de konkreta resultaten är fortfarande sämre än väntat (se punkt 63).

11 Övervakningsrapporterna om externa åtgärder från 2010, 2011 och 2012 (ej offentliggjorda).

12 Europeiska kommissionens riskhanteringsram för Ukraina, riskregister 2012–2014 (ej offentliggjord).

#### Ruta 1

### De ukrainska myndigheterna inleder en kampanj mot oligarkin

År 2015 inledde Ukrainas regering en kampanj i enlighet med EU:s krav om att minska oligarkernas inflytande över landets ekonomiska och politiska system. Inom ramen för detta initiativ inleddes flera utredningar och åtal, och vissa oligarkers tillgångar granskades, framför allt inom energisektorn. Dessa åtgärder var emellertid sporadiska och kontroversiella och möttes av kraftigt motstånd från före detta och nuvarande oligarker. Några oligarker presenterade på eget initiativ förslag på reformer för Ukraina<sup>13</sup>.

13 I mars 2015 upprättades exempelvis byrån för modernisering av Ukraina – en icke-statlig organisation med huvudkontor i Wien som finansieras av en ukrainsk oligark verksam inom energisektorn. Byrån presenterade en egen, separat handlingsplan för att modernisera Ukraina och upprätta en återuppbyggnadsfond. Byrån anställde personer som tidigare varit framstående inom EU och i medlemsländerna. Eftersom byråns verksamhet i stor utsträckning överlappar den ukrainska regeringens och EU:s insatser finns det en risk för att den blandas ihop med EU:s officiella stöd till Ukraina.



## EU:s svar på krisen i Ukraina 2014 var visserligen snabbt, men bör ändå betraktas som en nödlösning

### Kommissionens finansieringspaket från mars 2014 bestod främst av potentiella lån

#### 17

Den 5 mars 2014 presenterade kommissionen ett vägledande stödpaket till Ukraina på 11,2 miljarder euro för perioden 2014–2020 (se **tabell 2**) för att bidra till att stabilisera den ekonomiska och finansiella situationen i Ukraina, bistå landet under övergångsprocessen, uppmuntra politiska och ekonomiska reformer och stödja en inkluderande utveckling<sup>14</sup>. Vid tidpunkten för det politiska tillkännagivandet (den 5 mars 2014) sammanställde kommissionen, med tanke på de akuta omständigheterna, paketet utan att göra någon ingående analys av hur stödet hade beräknats eller hur samarbetet med andra biståndsgivare skulle se ut. Man hade inte heller övervägt eller dokumenterat de finansiella riskerna för EU på ett tillfredsställande sätt. Analyserna och dokumentationen kom senare, tillsammans med kommissionens förslag till rättsakter.

14 Se [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-219\\_sv.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-219_sv.htm)  
För ytterligare information, se [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-159\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm).

Tabell 2

### EU-stödet till Ukraina – Vägledande stödpaket för perioden 2014–2020 som presenterades den 5 mars 2014

Finansieringskälla	Vägledande belopp (i miljarder euro)
<b>I. EUROPEISKA KOMMISSIONEN (2014–2020)</b>	
I.1 Allmänt utvecklingsbistånd (bidrag)	<b>1 565</b>
Bilateral finansiering (främst Europeiska grannskapsinstrumentet):	
Årligt åtgärdsprogram för 2014	140–200
— Årliga åtgärdsprogram (genomsnitt) för 2015–2020	780
— Paraplyprogram ("mer för mer") för 2015–2020	240–300
Investeringsinstrument för grannskapspolitiken	200–250
Instrumentet som bidrar till stabilitet och fred	20
Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp)	15
I.2 Makroekonomiskt stöd (lån) <sup>1</sup>	<b>1 610</b>
<b>II INTERNATIONELLA FINANSINSTITUT</b>	
EIB	upp till 3 000
EBRD	5 000
<b>TOTALSUMMA</b>	<b>11 175</b>

1 Utöver detta beviljades ett nytt makroekonomiskt stödlån (MES III) på 1,8 miljarder euro 2015.

### 18

Själva det finansiella stödpaketet från mars 2014 bestod främst (71,5 %) av potentiella lån till Ukraina från EIB och EBRD. Det är inte säkert att hela anslagen från EIB och EBRD kommer att betalas ut<sup>15</sup>. Bidragen i paketet uppgår till cirka 220 miljoner euro per år fram till 2020, vilket är en ökning från cirka 140 miljoner euro per år under perioden 2007–2013. Bidragen inom ramen för paraplyprogrammet (som bygger på principen "mer för mer") är dock inte garanterade, eftersom de betalas ut på villkor att Ukraina gör framsteg i fråga om ökad demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Å andra sidan överstiger utbetalningarna inom ramen för det makroekonomiska stödet (2,21 av 3,41 miljarder euro) redan det vägledande beloppet i det stödpaket som presenterades i mars 2014. Vi konstaterade att det makroekonomiska stödinstrument som kommissionen förvaltade var det ändamålsenligaste medlet för att snabbt betala ut det stöd som utlovades till Ukraina för att hantera den svåra ekonomiska situationen (se punkt 43).

### Kommissionen vidtog särskilda åtgärder för att snabbt kunna hantera krisen i Ukraina

### 19

EU:s politik gentemot Ukraina bygger på ett antal strategiska dokument som fastställer de viktigaste målen och prioriteringarna och som syftar till att göra EU:s politik konsekvent och ändamålsenlig. Dessa strategiska dokument var emellertid inte utformade för att användas som politisk vägledning i en krissituation liknande den som uppstod i Ukraina i november 2013. Kommissionen tvingades hantera radikala förändringar snabbt och utan en förutbestämd strategi.

### 20

Med anledning av krisen lades den fleråriga programplaneringen för Ukraina på is. Kommissionen kunde inte använda sin ordinarie gemensamma stödrum med prioriterade sektorer för en flerårsperiod när stödet för 2014 och 2015 skulle fördelas. I enlighet med bestämmelserna i förordningen<sup>16</sup> gav kommissionen stöd i form av ettåriga särskilda åtgärder.

15 Sedan 2014 har EIB och EBRD beviljat projektlån motsvarande 940 respektive 870 miljoner euro (preliminära belopp i slutet av juli 2015).

16 Artiklarna 2.5 och 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 236/2014 av den 11 mars 2014 om fastställande av gemensamma bestämmelser och förfaranden för genomförandet av unionens instrument för finansiering av yttre åtgärder (EUT L 77, 15.3.2014, s. 95).

## EU upprättade tillfälliga strukturer för att hantera sitt ökade engagemang i Ukraina

### 21

Samtidigt som EU-stödet till Ukraina ökade betydligt under 2014 inrättade EU nya enheter med särskild sakkunskap för att ge Ukraina råd i reformprocessen. De två mest framträdande initiativen är stödgruppen för Ukraina från kommissionen samt Europeiska unionens rådgivande uppdrag för reform av den civila säkerhetssektorn i Ukraina (EUAM)<sup>17</sup>. Både stödgruppen för Ukraina och EUAM utgör en avsevärd förstärkning av samarbetet mellan EU och Ukraina. De tillhandahåller sakkunskap i utvalda sektorer som redan får stöd av EU:s delegation. Vi konstaterade att det därför fanns risk för att deras insatser skulle överlappa EU-delegationens verksamhet och orsaka förvirring bland de ukrainska myndigheterna. Detta gällde särskilt kampen mot korruption, som ligger inom samtliga tre parter ansvarsområde. Under 2015 vidtog kommissionen åtgärder för att avhjälpa den risken<sup>18</sup>.

### 22

För att trygga användningen av det ökade EU-stödet planerade kommissionen i juni 2014 att upprätta ett gemensamt, oberoende organ tillsammans med de ukrainska myndigheterna för att utreda bedrägerier och korruption<sup>19</sup>. I slutet av 2015 hade detta gemensamma organ ännu inte bildats.

## Biståndsgivarna ökade sin samordning för att uppväga den ukrainska regeringens brister på detta område

### Den ukrainska regeringens samordning av biståndsgivare var bristfällig

### 23

De ukrainska myndigheterna samordnade biståndsgivarna på ett bristfälligt sätt. Kommunikationen mellan ministerierna var sparsam, det fanns ingen kontaktpunkt på den ukrainska sidan och ansvarsfördelningen var oklar. I 2006 och 2011 års utvärderingar om offentliga utgifter och ekonomisk ansvarighet (PEFA) (se punkt 46) kritiserades flödet av finansiell information om externt stöd mellan den ukrainska regeringen och biståndsgivarna. Ukrainas regering gjorde ett försök att centralisera samordningen av biståndsgivare 2008–2009, men inga tydliga ansvarsområden fastställdes, och det politiska stödet ändrades snabbt, vilket gjorde att initiativet misslyckades.

- 17 EUAM är en icke-verkställande och obebäddad enhet som stöder den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens uppdrag och ger råd och stöd till Ukrainas politiska och institutionella intressenter i fråga om reformer av den civila säkerhetssektorn på strategisk nivå.
- 18 För att minimera överlappningen blev den tillfälliga lösningen att EUAM skulle arbeta med att upprätta en antikorrupsionsbyrå, medan stödgruppen för Ukraina arbetade med antikorrupsionsreformer inom justitieministeriet.
- 19 Meddelande av den 25 juni 2014 om Europeiska kommissionens stöd till Ukraina ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-219\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-219_en.htm)).

### 24

Sedan 2014 har ministeriet för ekonomisk utveckling och handel vidtagit ett antal åtgärder för att samordna biståndsgivarna, men åtgärdernas resultat och varaktighet är ännu osäkra<sup>20</sup>. Processen med att utarbeta en lagstiftning om internationellt tekniskt stöd, som inleddes 2012, ligger nere sedan 2014.

### Gruppen av biståndsgivare har sedan 2014 förbättrat sin interna samordning

### 25

Biståndsgivarnas ökade engagemang i Ukraina skapar ytterligare utmaningar i fråga om samordning biståndsgivarna emellan. Detta gör den redan svaga upptagningsförmågan på plats ännu mer ansträngd. Sedan 2014 har kommissionen ofta anordnat möten med andra stora biståndsgivare. Tillsammans har de tagit fram en kartläggning av stödet till Ukraina som de underhåller gemensamt. Vi konstaterade att kartläggningen av biståndsgivare avslöjar parallella aktiviteter, exempelvis EU:s och Usaid:s (Förenta staternas byrå för internationell utveckling) projekt inom det rättsliga området. Kommissionen deltar inte i EBRD:s fond med flera givare, men det finns mekanismer för att hjälpa EBRD samordna sina projekt och programbeslut med relevanta enheter inom kommissionen.

20 Vid tidpunkten för revisionen hade inga mandat för samordning av biståndsgivare utfärdats, och ingen tydlig politik för samordning av biståndsgivare hade tagits fram av Ukrainas regering. Den 8 juli 2014 hölls ett högnivåmöte i Bryssel för att samordna det internationella stödet till Ukraina (med företrädare för ett flertal givarländer, EU och andra centrala internationella institutioner och biståndsorganisationer). En konferens för biståndsgivare och investerare sammankallades under hösten 2014 för att undersöka genomförandet av Ukrainas handlingsplan för ekonomisk återhämtning och tillväxt för 2014–2016. Den ersattes av en internationell konferens om stöd till Ukraina för biståndsgivare, näringslivet och det civila samhället i april 2015.

# Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

## 26

För perioden 2007–2015 undersökte vi huruvida kommissionens<sup>21</sup> och Europeiska utrikestjänstens stöd, hädanefter kallat EU-stödet<sup>22</sup>, var ändamålsenligt när det gäller att stödja Ukrainas utveckling mot att bli en väl styrd stat. Vi fokuserade på förvaltningen av de offentliga finanserna och kampen mot korruption, samt på gassektorn och energieffektivitet. Dessa områden är särskilt viktiga för Ukrainas reformprocess och har fått omfattande EU-stöd. Målet var att förbättra förvaltningen genom att använda internationella standarder och bästa metoder<sup>23</sup>.

## 27

Revisionen omfattade allt EU:s budgetstöd inom ramen för EGPI och EGI samt alla makroekonomiska stödprogram som inletts sedan 2007, samt instrumenten från det finansiella stödpaket som kommissionen sammanställde 2014 som svar på krisen i Ukraina. De granskade programmen anges i **bilagan**.

## 28

Revisionsarbetet utfördes mellan juni 2014 och december 2015 och fokuserades på följande frågor:

- Ändamålsenligheten i EU-stödet till Ukraina i fråga om förbättrad förvaltning av de offentliga finanserna och kampen mot korruption
- Ändamålsenligheten i EU-stödet till Ukraina i fråga om förbättrad förvaltning inom gassektorn och tryggheten av gasförsörjningen till EU.

## 29

Revisionen grundades på intervjuer och korrespondens med kommissionen, Europeiska utrikestjänsten och EU:s delegation till Ukraina, ukrainska myndigheter och byråer, det civila samhällets organisationer, EU:s medlemsstater<sup>24</sup>, internationella finansinstitut och Internationella energioorganet. Det gjordes även en dokumentöversyn som omfattade politiska dokument och strategidokument samt andra relevanta rapporter från tankesmedjor och det civila samhällets organisationer. Revisionen inbegrep även ett veckolångt besök i Kiev i mars 2015.

- 21 Främst generaldirektoraten med ansvar för granskningspolitik och utvidgningsförhandlingar, för ekonomi och finans samt för energi.
- 22 Fram till slutet av 2010 ansvarade kommissionen för att utveckla strategin för den europeiska granskningspolitiken och sedan programplanera och genomföra stödet och den övergripande samarbetsramen för den europeiska granskningspolitiken. Efter Europeiska utrikestjänstens inrättande i december 2010 blev utrikestjänsten ansvarig för politikens utformning och den övergripande samarbetsramen, och ansvaret för programplaneringen av stödet delades mellan utrikestjänsten och kommissionen. Genomförandet av stödet är fortfarande kommissionens ansvar.
- 23 Till exempel skulle man i förvaltningen av offentliga finanser tillämpa Intosais standarder och metoder, harmonisera förvaltningen med internationella standarder för offentlig internkontroll och arbeta för att närma sig EU:s regelverk om offentlig upphandling. När det gäller kampen mot korruption skulle man godkänna och genomföra FN:s konvention mot korruption och Europarådets straffrättsliga konvention om korruption.
- 24 Frankrike, Italien, Ungern, Slovenien och Sverige.

## Del I – Ändamålsenligheten i EU-stödet till Ukraina i fråga om förbättrad förvaltning av de offentliga finanserna och kampen mot korruption

### 30

Vi undersökte huruvida dialogen mellan EU och Ukraina på ett ändamålsenligt sätt tog upp frågor som rörde förvaltningen av offentliga finanser och kampen mot korruption, huruvida EU-stödet utformades och övervakades på ett sådant sätt att det bidrog ändamålsenligt till att förbättra förvaltningen av de offentliga finanserna och kampen mot korruption samt huruvida det ledde till konkreta och varaktiga resultat på dessa områden. Det huvudsakliga underlag som användes för våra resultat och diskuterades med granskningsobjekten var interna källor såsom kommissionens interna förvaltningsrapporter – övervakningsrapporter och årliga framstegs- och efterlevnadsrapporter – samt externa källor såsom PEFA-utvärderingar och rapporter från Sigma, OECD och det civila samhällets organisationer.

**Dialogen mellan EU och Ukraina om förvaltning av offentliga finanser har förbättrats avsevärt sedan 2013 och dialogen om korruption har förbättrats sedan 2011**

**Dialogen mellan EU och Ukraina om förvaltning av offentliga finanser var fragmenterad och det saknades en trovärdig reformstrategi för förvaltningen av offentliga finanser fram till 2013**

### 31

Förvaltningen av offentliga finanser och kampen mot korruption inkluderades formellt i strukturen för dialogen mellan EU och Ukraina (se punkt 11). Förvaltningen av offentliga finanser fick emellertid endast begränsat utrymme i dialogen under större delen av den granskade perioden. De huvudsakliga dokument som användes i dialogen var inriktade på ett begränsat antal aspekter av förvaltningen av offentliga finanser<sup>25</sup>. Förvaltningen av offentliga finanser och kampen mot korruption diskuterades minimalt i landstrategidokumentet för 2007–2013 och de båda nationella vägledande programmen (2007–2010 och 2011–2013).

### 32

I utvärderingen av Europeiska kommissionens samarbete med Ukraina från 2010<sup>26</sup> riktades skarp kritik mot hur frågan om förvaltningen av offentliga finanser hanterades i Ukraina. Man konstaterade att det saknades ramar för en djupgående politisk dialog med Ukrainas regering i frågor som rörde förvaltningen av offentliga finanser. Ingen särskild underkommitté inrättades för förvaltningen av offentliga finanser som helhet. Olika aspekter av förvaltningen av offentliga finanser (till exempel revision, finansiell kontroll och offentlig upphandling) diskuterades i de relevanta underkommittéerna. I utvärderingen bedömde man att det inte var tillräckligt med den struktur som redan fanns, nämligen de gemensamma granskningsgrupper som bildades för att bedöma framstegen i tillämpningen av de sektorsuppdelade budgetstödprogrammen och underkommittén för ekonomiska och sociala frågor, ekonomi och statistik, som bara sammanträdde en gång per år och täckte en bred uppsättning frågor<sup>27</sup>.

25 De utvalda aspekterna av förvaltningen av offentliga finanser var offentlig upphandling, skatter samt – i mycket lägre utsträckning – intern finansiell kontroll inom den offentliga sektorn (PIFC), extern revision och budgetplanering.

26 *Evaluation of the European Commission's Cooperation with Ukraine* (Utvärdering av Europeiska kommissionens samarbete med Ukraina), utvärdering utförd av ADE – Analysis for Economic Decisions – för kommissionens räkning, december 2010.

27 Ibid, s. 87.

## lakttagelser

### 33

Ett ihållande problem var bristen på en trovärdig reformstrategi för förvaltningen av offentliga finanser. År 2007 antog Ukrainas regering en strategi för förvaltningen av offentliga finanser som hade utarbetats med hjälp från Världsbanken. EU föreslog ett budgetstödprogram för förvaltningen av offentliga finanser under den granskade perioden, åren 2007 och 2010. Båda förslagen återkallades, eftersom ett projekt på 50 miljoner US-dollar som Världsbanken inledde i januari 2008 ansågs täcka frågorna om förvaltning av offentliga finanser i tillräckligt stor utsträckning. Målen med Världsbankens projekt för att modernisera de offentliga finanserna uppnåddes emellertid inte<sup>28</sup>. Från 2010 framhölls bristerna i Ukrainas strategi för förvaltningen av offentliga finanser i flera centrala studier och utvärderingar<sup>29</sup>.

### 34

Som svar på kritiken blev EU från och med 2011 mycket tydligare i sina krav på reformering av förvaltningen av offentliga finanser<sup>30</sup>. År 2012 inrättade finansministeriet en arbetsgrupp om förvaltningen av offentliga finanser. Gruppen skulle utarbeta en reformstrategi som skulle göra det möjligt att återuppta budgetstödet, som hade dragits in 2011 som en konsekvens av de långsamma framstegen inom förvaltningen av offentliga finanser, i synnerhet när det gällde offentliga upphandlingar. Kommissionen gav finansministeriet stor hjälp – främst via EU:s delegation i Kiev – att utarbeta en tillfredsställande reformstrategi och handlingsplan för förvaltningen av offentliga finanser före toppmötet i Vilnius 2013.

### Dialogen mellan EU och Ukraina om kampen mot korruption: en trög start, begränsade framsteg trots EU:s insatser under större delen av den granskade perioden och en nysatsning efter händelserna på Självständighetstorget

### 35

Kampen mot korruption nämndes i handlingsplanerna för partnerskaps- och samarbetsavtalet mellan EU och Ukraina 1994 och fanns på dagordningen för dialogen med Ukraina. Efter den orange revolutionen 2004 gjordes försök i Ukraina att skärpa kampen mot korruption genom att skapa ett nytt ramverk på grundval av analyser och rekommendationer från internationella organisationer. EU uppmanade Ukraina att ansluta sig till Europarådets grupp av stater mot korruption (Greco) och tillämpa gruppens rekommendationer samt att ratificera FN:s konventioner mot korruption. Ukraina blev medlem i Greco 2006 och ratificerade FN:s konventioner 2009. Tillämpningen av de internationella rekommendationerna gick långsamt fram till 2010<sup>31</sup>.

### 36

I december 2010 upphävde det nyvalda parlamentet i Ukraina lagstiftningspaketet mot korruption och andra åtgärder som antagits under 2009 men aldrig genomförts. Som en reaktion på detta har EU sedan 2011 inkluderat mål om lagstiftning mot korruption och antikorrupsionsorgan i handlingsplanen för viseringsliberalisering.

28 I den slutliga utvärderingen av projektet från 2015 blev den övergripande bedömningen att resultatet var otillräckligt: Följande angavs: Resultat: Målens relevans bedöms som betydande, med tanke på regeringens avsikt att reformera förvaltningen av de offentliga finanserna. Utformningens relevans bedöms som begränsad eftersom det inte är tydligt att projektets planerade aktiviteter bidrog till målet om insyn. Uppfyllandet av målet att stärka förvaltningen av offentliga finanser i fråga om operativ effektivitet var begränsat. Uppfyllandet av målet att stärka förvaltningen av offentliga finanser i fråga om öppenhet var försubbart. Effektiviteten bedöms som begränsad. Dessa bedömningar visar på stora brister i projektets utformning och genomförande, och därför bedöms resultatet som otillräckligt. (Se <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015.12.25709407/ukraine-public-finance-modernization-project>).

29 I Sigmas granskning, som offentliggjordes 2011, konstaterades att strategin främst var inriktad på målen i Världsbankens projekt om förvaltningen av offentliga finanser, medan andra områden inom förvaltningen av offentliga finanser endast behandlades ytligt. Strategins inriktning kritiserades också i en studie om förvaltningen av offentliga finanser i utvalda länder inom det europeiska granskningsområdet samt i 2010 års utvärdering av Europeiska kommissionens samarbete med Ukraina.

30 Efter toppmötet den 19 december 2011 gav kommissionsledamoten med ansvar för utvidgning och granskningspolitik ett icke-officiellt dokument till Ukrainas förste vice premiärminister. Dokumentet innehöll krav på vilka åtgärder som krävdes inom förvaltningen av offentliga finanser för att budgetstödet skulle återupptas. Bland kraven fanns upprättandet av en arbetsgrupp för förvaltningen av offentliga finanser samt utarbetandet av en reformstrategi och en handlingsplan för förvaltningen av offentliga finanser.

## 37

Efter revolutionen på Självständighetstorget vidtog EU ytterligare åtgärder för att skärpa sina rekommendationer om kampen mot korruption. Efter undertecknandet av associeringsavtalet 2014 angavs i associeringsagendan för EU-Ukraina från 2015 flera specifika kortsiktiga prioriteringar. En av de viktigaste prioriteringarna var att genomföra det lagstiftningspaket mot korruption som antogs den 14 oktober 2014 samt att upprätta både en nationell byrå för korruptionsbekämpning och ett nationellt organ för förebyggande av korruption och se till att de fungerade ändamålsenligt. Det civila samhällets organisationer var mer engagerade i dialogen eftersom detta betraktades som avgörande för att minska risken för att reformerna mot korruption försenades.

### **Stödet utformades för att möjliggöra snabba utbetalningar men tog inte alltid tillräcklig hänsyn till de reformer som skulle utföras**

### **De villkor för förvaltningen av offentliga finanser och kampen mot korruption som inkluderades i budgetstödprogrammen och det makroekonomiska stödet hade flera brister**

## 38

Reform av förvaltningen av offentliga finanser är en del av de allmänna villkor för budgetstöd<sup>32</sup> som måste uppfyllas för att stödet ska betalas ut. Dessa allmänna villkor är det enda kravet för de fasta utbetalningarna. För att förvaltningen av offentliga finanser ska bedömas positivt måste Ukraina ha gjort tillräckliga framsteg i genomförandet av sin reformstrategi<sup>33</sup>. Finansieringsöverenskommelserna för budgetstödprogrammen i Ukraina var dock inte alltid tydliga när det gäller vilka åtgärder, utifrån särskilda milstolpar eller resultat, som krävdes för att framstegen skulle bedömas vara tillfredsställande<sup>34</sup>.

## 39

Ett allmänt villkor för förvaltningen av offentliga finanser måste uppfyllas för verkställandet av samtliga utbetalningar till förvaltnings- och antikorrupsionsprojekt. Utöver detta allmänna villkor innehöll vissa program specifika förvaltnings- eller antikorrupsionsindikatorer kopplade till de rörliga utbetalningarna. Indikatorerna stod för en betydande del (10–20 % totalt) av de relevanta rörliga utbetalningarna. Uppfyllandegraden för dessa specifika indikatorer var relativt låg, vilket är ett tecken på strategins begränsade mervärde för reformer av förvaltningen av offentliga finanser (se punkt 50).

31 Se OECD:s nätverk för korruptionsbekämpning för Östeuropa och Centralasien, *Istanbul Anti-Corruption Action plan, Second Round of Monitoring, Ukraine, Monitoring Report* (korruptionsbekämpningsplan, Istanbul, andra övervakningen, Ukraina, övervakningsrapport), december 2010 (<https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>).

32 De sektorsuppdelade budgetstödprogrammen är oftast en blandning av fasta och rörliga utbetalningar. Fasta utbetalningar är kopplade till uppfyllandet av allmänna villkor, medan rörliga utbetalningar dessutom är kopplade till framsteg som mäts mot specifika indikatorer. De allmänna villkoren gäller samtliga delutbetalningar och omfattar politiska reformer på nationell nivå eller sektorsnivå (offentlig politik), stabila makroekonomiska ramar, förvaltning av offentliga finanser och, sedan 2012, budgettransparens och budgetkontroll.

33 Budgetstödprogrammet för gränsförvaltning innehåller exempelvis ett villkor som endast kräver progressiv förbättring i utvecklingen av en medelfristig finanspolitisk ram. I budgetstödprogrammet Energi II från 2012 finns också ett mycket allmänt villkor som hänvisar till ett ospecificerat program för att förbättra förvaltningen av offentliga finanser.

34 Se också revisionsrättens särskilda rapport nr 11/2010, *Kommissionens förvaltning av allmänt budgetstöd i AVS-länder och länder i Latinamerika och Asien* (<http://eca.europa.eu>).



## 40

I de makroekonomiska programmen tillåter inte finansieringsöverenskommelserna kommissionen att verkställa utbetalningarna i proportion till uppfyllandet av programvillkoren. Därför tillämpar man en bedömningsmarginal när man tolkar villkoren och bedömer i vilken utsträckning de har blivit uppfyllda. Denna marginal visade sig emellertid vara bred i vissa fall (se **ruta 2**):

## Ruta 2

**Flexibilitet vid upprättandet av det makroekonomiska stödets villkor och bedömningen av deras uppfyllande**

- Vissa av villkoren som gällde förvaltning av offentliga finanser som förhandlades fram för MES I 2013 var vagt formulerade, vilket gav en betydande marginal för bedömningen av genomförandet<sup>35</sup> (detta gäller också de energirelaterade MES I-villkoren, se punkt 70).
- Dessutom innehåller samtliga makroekonomiska stödlån till Ukraina villkor som slår samman flera under-villkor till ett enda för bedömningen av framsteg. Detta kan försvåra bedömningsprocessen om bara en del av det övergripande villkoret är uppfyllt<sup>36</sup>.
- När det gäller villkoren för makroekonomiskt stöd varierade termerna som användes för att bedöma uppfyllandegraden från ett program till ett annat<sup>37</sup>, och det fanns inga tydliga brytpunkter för delbedömningar.

35 Exempel på mycket generella formuleringar i MES I: fortsätta göra framsteg i upprättandet av ett system för offentlig upphandling, lämplig ökning av antalet revisioner och kvaliteten på dessa och göra betydande framsteg för att stärka systemet för momshantering.

36 Andra delutbetalningen av MES I – villkor 1, 2, 4 (förvaltningen av offentliga finanser), villkor 11 (energi), MES II – villkor 4 (kampen mot korruption), Andra delutbetalningen av MES III – villkor 5 (förvaltningen av offentliga finanser), 6 (kampen mot korruption) och 8 (statligt ägda företag). Tredje utbetalningen av MES III – villkor 7 (kampen mot korruption), 13 (energi), 18 (handel) och 19 (rättvisa). Det finns totalt tolv sammanslagna villkor, som motsvarar 17 % av samtliga villkor för makroekonomiskt stöd till Ukraina.

37 Uppfyllt (MES I och II), för närvarande uppfyllt (MES I), på det stora hela uppfyllt (MES I och II), delvis uppfyllt – framsteg gjorda (MES II), inte uppfyllt men goda framsteg (MES II).

**Det sektorsuppdelade budgetstödet var ofta stort i början trots relativt svaga resultat i de strukturella reformerna**

## 41

Sektorsuppdelade budgetstödprogram var ofta utformade så att en stor del av det tilldelade beloppet betalades ut i början av programmet. Stort inledande budgetstöd, det vill säga att hela det första fasta beloppet betalades ut och ofta omgående, gavs i mellan 31 och 49 % av fallen före 2012 (se **tabell 3**).

## 42

De tidiga utbetalningarna av sektorsvist budgetstöd under perioden 2007–2010 låg visserligen inom gränserna för rekommendationerna i riktlinjerna för budgetstöd<sup>38</sup>, men de stod i kontrast till de bristfälliga resultaten när det gällde genomförandet av politiska reformer i Ukraina<sup>39</sup> (se även **figurena 1** och **2**) och det relativt svaga uppfyllandet av villkoren för de rörliga utbetalningarna. I utformningen av de två senaste programmen (Energi II och Regional utveckling), där den första fasta utbetalningen är mindre, tas större hänsyn till risken att höga fasta utbetalningar minskar incitamenten för att genomföra de reformer som krävs för att de följande rörliga utbetalningarna ska betalas ut.

- 38 I riktlinjerna för budgetstödet rekommenderas exempelvis en blandning av fasta och rörliga utbetalningar av det sektorsvisa budgetstödet med proportionerna 60/40 %, och med en högre andel rörliga utbetalningar för länder med högre risk och sämre genomföranderesultat.
- 39 Baserat på exempelvis årliga framstegsrapporter, övervakningsrapporter om externa åtgärder och analyser av resultatbedömningsrapporter innan det sektorsuppdelade budgetstödet betalades ut.

Tabell 3

### Ukraina: Tidiga utbetalningar av sektorsuppdelat budgetstöd (ursprungligen anslagna belopp)

Program <sup>1</sup>	Totalt	Fasta utbetalningar	Rörliga utbetalningar	Fasta utbetalningar
	i miljoner euro			i procent
Energieffektivitet (2008)	63	31	32	49 %
Energi I (2007)	82	40	42	49 %
Miljö (2009)	35	15	20	43 %
Gränsförvaltning (2010)	60	25	35	42 %
Transport (2009)	65	27	38	42 %
Handel (2008)	39	12	27	31 %
Regional utveckling (2013)	50	6,5	43,5	13 %
Energi II (2012)	45	5	40	11 %

- 1 I beloppen ingår endast budgetstödkomponenten men inte den kompletterande stödkomponenten (24 miljoner euro totalt för Energi I, Handel, Energieffektivitet och Gränsförvaltning).

Källa: Europeiska kommissionen.

## Under 2014 och 2015 var EU-stödet inriktat på möjligheten till snabba utbetalningar

### 43

För att hantera Ukrainas kritiska betalningsbalans och finansiella ställning har det ekonomiska stöd som anslagits sedan 2014 främst bestått av snabbt beviljade och snabbt utbetalade bidrag i form av allmänt budgetstöd (avtal om statsbyggande) och makroekonomiska stödlån (se **tabell 4**). Makroekonomiska stödlån (utbetalningar på 2,21 miljarder euro) dominerar nu EU:s utbetalningar till Ukraina och överskuggar alla andra former av EU-stöd, även det samlade budgetstödet. Denna dramatiska ökning av de makroekonomiska stödlånen till Ukraina saknar också motstycke inom GD Ekonomi och finans eftersom det kraftigt överstiger deras samlade utbetalningar av makroekonomiskt stöd under perioden 2002–2014.

### 44

De tidiga utbetalningarna av lån från MES II till Ukraina, tillsammans med mindre stränga krav jämfört med MES I, var ett sätt att hantera risken för ekonomisk – och i slutändan politisk – kollaps. Dessutom betalade kommissionen ut 250 miljoner euro – eller 70 % av avtalet om statsbyggande – i juni 2014, inom en månad efter undertecknandet<sup>40</sup>. Därefter återstod 105 miljoner euro (30 % av totalbeloppet) för den rörliga utbetalningen med relativt omfattande villkor (åtta villkor och 29 indikatorer).

40 Källa: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-676\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-676_en.htm).

Tabell 4

### Ukraina: Snabb utbetalning av makroekonomiskt stöd och avtalet om statsbyggande under 2014 och 2015 (uppgifter från den 31 december 2015)

Stödform	Program (årtal för undertecknande)	Totalt	Utbetalat 2014	Utbetalat 2015	Kvar
Makro-ekonomiska stödlån	MES I (2013)	610	360	250	0
	MES II (2014)	1 000	1 000	Ej tillämpligt	0
	MES III (2015)	1 800	Ej tillämpligt	600	1 200
	Totalt MES	3 410	1 360	850	1 200
Budgetstöd	Avtal om statsbyggande (2014)	355	250	0	105
Totalsumma		3 765	1 610	850	1 305

Källa: Europeiska kommissionen.

## Övervakningen av EU-stödets genomförande har förbättrats

### EU och olika internationella organisationer utvärderade regelbundet förvaltningen av offentliga finanser och kampen mot korruption i Ukraina

#### 45

Under den granskade perioden utvärderade olika EU-organ och internationella organisationer och instrument förvaltningen av offentliga finanser<sup>41</sup> och kampen mot korruption<sup>42</sup> i Ukraina. Läget inom förvaltningen av offentliga finanser och kampen mot korruption var också väl känt tack vare de genomförda projekten och EU-delegationens årliga förvaltningsrapporter om externa åtgärder. Framstegsrapporterna om den europeiska grannskapspolitiken var också viktiga vid utformningen av EU-stödet till Ukraina, även om de inte uttryckligen började inriktas på budgettransparens förrän 2015.

### Övervakningsramen för budgetstöd har förbättrats, men det finns ingen systematisk strategi för oberoende utvärderingar av budgetstöd

#### 46

PEFA-utvärderingarna från 2006 och 2011 var en viktig referens för kommissionens positiva bedömningar av förvaltningen av offentliga finanser. Detta trots Ukrainas medelmåttiga resultat i PEFA-utvärderingarna<sup>43</sup> och trots att PEFA-utvärderingarna inte utförs tillräckligt ofta för att övervaka användningen av EU-medel. Dessutom motsvarar inte PEFA-indikatorerna helt EU-politikens fastställda prioriteringar inom förvaltningen av offentliga finanser. Riktlinjerna för budgetstöd<sup>44</sup> anger fortfarande PEFA som det instrument som i första hand ska användas för utvärdering av förvaltningen av offentliga finanser på hög nivå, men sedan 2010 använder kommissionen även sin egen årsrapport om förvaltningen av offentliga finanser för att årligen utvärdera framstegen.

#### 47

Sedan 2012 har kommissionen också stärkt sina ramar för övervakning av budgetstöd genom att skapa en gemensam styrkommitté för budgetstöd för kommissionens olika avdelningar och upprätta en ram för riskhantering.

41 De huvudsakliga referensdokumenten om förvaltningen av offentliga finanser var två operativa bedömningar från GD Ekonomi och finans (2009 och 2014), EU-delegationens årliga rapporter om förvaltningen av de offentliga finanserna från och med 2010, två PEFA-utvärderingar som EU utfört tillsammans med Världsbanken (2006 och 2011, se punkt 46) samt den Sigma-utvärdering som offentliggjordes 2011.

42 De huvudsakliga referensdokumenten för kampen mot korruption var framstegsrapporterna om handlingsplanen för viseringsliberalisering från och med 2011, 2013 års rapport från FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå, Greco-rapporter, Europarådets och OECD:s rapporter, undersökningar från Transparens International om bekämpningsplanen, Istanbul.

43 I båda PEFA-utvärderingarna var förhållandet mellan indikatorerna stark (A till B) och medelmåttig/svag (C och D) cirka 40/60 %, och andelen D ökade i rapporten från 2011. Några grundläggande problem var mängden oredovisade statliga transaktioner, överblicken över den samlade finanspolitiska risken från andra offentliga enheter samt lönekontrollernas och den externa revisionens ändamålsenlighet. *Källa: Världsbanken. 2012. Ukraine – Public financial management performance report* (Ukraina – rapport om resultaten inom förvaltningen av offentliga finanser). Washington, DC: Världsbanken. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011.1.16461565/ukraine-public-financial-management-performance-report>

44 Riktlinjerna för budgetstöd från 2007 och 2012.

## 48

Vi kunde konstatera att EU:s budgetstöd till Ukraina inte utvärderas systematiskt. Kommissionen kan upprätta en utvärderingsram i finansieringsöverenskommelsen för varje program. Kommissionen planerade halvtidsöversyner för endast tre sektorsuppdelade budgetstödprogram i Ukraina: Energi I, Energieffektivitet och Gränsförvaltning. Ingen slutlig efterhandsutvärdering gjordes, men utvärderingen av de samlade budgetstödåtgärderna i Ukraina slutfördes 2014<sup>45</sup>.

### **Kommissionen höll inne utbetalningar av EU-stödet, vilket ledde till ökad prioritering av förvaltningen av offentliga finanser**

## 49

Utbetalningarna av budgetstödet hölls inne som en sista utväg i ett försök att lyfta fram EU:s prioriteringar inom förvaltningen av offentliga finanser, vilket visade sig vara effektivt. Kommissionen använde denna sista utväg två gånger under 2011. Under 2014 och 2015 senarelades även utbetalningar av makroekonomiskt stöd för att säkerställa att vissa programvillkor uppfylldes på ett tillfredsställande sätt (se **ruta 3**).

45 IBF International Consulting, *Evaluation and Budget Support Operations in Ukraine, Final Evaluation Report* (Utvärderings- och budgetstödåtgärder i Ukraina, slutlig utvärderingsrapport), september 2014.

### Ruta 3

#### **Exempel på att utbetalningar hölls inne i syfte att påskynda reformer**

- I februari 2011 avbröts utbetalningarna för samtliga budgetstödprogram som en reaktion på att den internationellt godkända upphandlingslagen från 2010 inte antogs. Avbrottet upphörde i september 2011 efter det att Ukrainas parlament i juli 2011 hade antagit en lag om offentlig upphandling som bedömdes vara förenlig med internationell god praxis.
- I december 2011 avbröts alla utbetalningar av budgetstöd som begärts under 2011 för att komma till rätta med det avstannade samarbetet mellan EU och Ukraina och den långvariga avsaknaden av trovärdig reformstrategi för förvaltningen av offentliga finanser. Den 27 november 2013 verkställdes de uppskjutna utbetalningarna av budgetstödet (nio utbetalningar på sammanlagt 87,9 miljoner euro) efter det att Ukraina officiellt hade antagit en tillfredsställande strategi och handlingsplan för reformering av förvaltningen av offentliga finanser.
- Kommissionen hade svårt att se tillfredsställande framsteg när det gällde villkoren för utbetalningarna av makroekonomiskt stöd under 2014 och 2015. Den slutliga utbetalningen av MES I senarelades därför till april 2015. Den andra utbetalningen av MES II senarelades också till december 2014 när kommissionen kunde se tillräckliga framsteg från Ukrainas sida.

## Resultaten av EU-stödet är fortfarande instabila

### **De ukrainska myndigheternas ovilja och bristfälliga framsteg i reformerna påverkade uppfyllandet av de specifika villkoren för förvaltning av offentliga finanser och kampen mot korruption, vilket försenade budgetstödet genomförande**

#### 50

Under större delen av den granskade perioden brast Ukraina i uppfyllandet av budgetstödprogrammets allmänna och specifika villkor för förvaltningen av offentliga finanser och kampen mot korruption. Detta var i första hand ett tecken på de ukrainska myndigheternas ovilja att genomföra konkreta förvaltningsreformer. De första utbetalningarna senarelades vid flera tillfällen, ofta på grund av att de allmänna villkoren för förvaltningen av offentliga finanser inte hade uppfyllts (se punkt 49). Utbetalningstakten för de rörliga utbetalningar som var understödda specifika villkor för förvaltningen av offentliga finanser och kampen mot korruption varierade från 67 % i programmet Energi I till endast 25 % i programmen Energieffektivitet och Gränsförvaltning. I programmen med flera rörliga utbetalningar hade den andra utbetalningen i allmänhet en lägre uppfyllandegrad än den första, vilket också var ett tecken på att reformprocessen gick trögt.

#### 51

Reformtakten dras också ned av att Ukrainas myndigheter kanaliserar medlen från EU:s sektorsuppdelade budgetstöd genom en fond som ligger utanför budgeten. Medlen från budgetstödet behandlas som intäkter i en särskild fond och betalas ut med hjälp av ett utdraget förfarande i elva olika steg. För den första utbetalningen av Energi I tog det två år att genomföra förfarandet. Detta kritiserades både i halvtidsöversynen av Energi I-programmet och i 2014 års utvärdering av budgetstödprogrammen i Ukraina. Enligt den sistnämnda utvärderingen hade endast omkring hälften av det utbetalade budgetstödet överförts för budgetgenomförande i mitten av 2014.

### **De flesta villkoren för förvaltning av offentliga finanser i det makroekonomiska stödet bedömdes som i stort sett uppfyllda, trots bristande genomförande**

#### 52

I avsnittet om förvaltningen av offentliga finanser i MES I och II bedömde kommissionen att hälften av villkoren i stort sett var uppfyllda och att endast ett villkor inte var uppfyllt. För att kunna betala ut stödet utnyttjade kommissionen emellertid sin bedömningsmarginal och bedömde flera villkor för förvaltningen av offentliga finanser positivt trots att genomförandet i praktiken var bristfälligt (se *ruta 4*).

### Exempel på brister i uppfyllandet av villkoren för förvaltning av offentliga finanser vid makroekonomiska stödlån

Andra utbetalningen av MES I:

- Villkor 2: Antimonopolkommittén inledde visserligen sin verksamhet, men kommitténs budget för 2015 var osäker och det finns fortfarande risk för att resurserna kommer att begränsas avsevärt.
- Villkor 4: En strategi för utbildning av internkontrollansvariga hade visserligen antagits för samtliga förvaltningsnivåer, men strategin hade svagheter (den var inte tillräckligt genomarbetad, bristfälligt utformad, saknade en specifik tidsram, hade ingen information om finansieringen, inga kvantitativa kriterier och svag koppling till reformer av förvaltningen av offentliga finanser). Ett internt revisionsintyg hade inte införts.

Andra utbetalningen av MES II:

- Villkor 1: Ett betydande antal upphandlingsorgan och upphandlande myndigheter publicerade sina upphandlingsplaner i tid, men majoriteten av dem var inte tillräckligt genomarbetade. Dessutom var kopplingen mellan upphandlingsbehoven och statsbudgeten tveksam med tanke på att statsbudgeten för 2015 antogs så sent (den 29 december 2014).

### Ukrainas regering uppnådde ett antal lagstiftningsmål i fråga om förvaltningen av offentliga finanser men många långsiktiga problem kvarstår

#### 53

Kommissionen anser i allmänhet att 2013 års reformstrategi och handlingsplan för förvaltningen av offentliga finanser var de viktigaste framstegen på området under den granskade perioden<sup>46</sup>. Finansministeriet har visat relativt stort engagemang för strategin. Det krävs emellertid fortsatt politiskt åtagande från Ukrainas sida för att reformerna ska bli varaktiga och strategin synlig och relevant. I **figur 1** ges en översikt över utvecklingen på de olika områdena inom förvaltningen av offentliga finanser under den granskade perioden.

#### 54

Trots att villkoren knutna till EU:s och andra biståndsgivares stöd inte var helt uppfyllda antogs ett antal lagstiftningsbeslut med koppling till förvaltningen av offentliga finanser mellan 2010 och 2012. Ukrainas regering arbetade emellertid inte tillräckligt hårt för att lagstiftningsbesluten skulle tillämpas korrekt. Den tillhörande nationella lagstiftningens kvalitet var bristfällig, otillräckliga medel anslogs och kontroversiella och regressiva lagändringar genomfördes. Den omedelbara tillämpningen misslyckades därför i allmänhet. Det var extra svårt att påskynda reformer av förvaltningen av offentliga finanser under den här perioden eftersom det inte fanns någon strukturerad strategi för den typen av reformer förrän 2013 (se punkt 34).

46 Utifrån intervjuer med kommissionens personal och årliga framstegsrapporter.

Figur 1 Utvecklingen när det gäller förvaltningen av offentliga finanser 2010–2015

Förvaltning av offentliga finanser, olika områden	Utveckling av förvaltningen av offentliga finanser 2010–2013		Utveckling av förvaltningen av offentliga finanser 2014–2015
	Förbättringar	Utmaningar/brister	
<b>Offentlig upphandling</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010/2011 – nya, relativt progressiva upphandlingslagar</li> <li>• 2010 – antimonopolkommittén bildas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontroversiella och regressiva lagändringar krävde resolut ingripande från EU.</li> <li>• Antimonopolkommittén saknade medel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ny lag om offentlig upphandling, antalet undantag sjönk och mängden icke-konkurrensutsatta upphandlingar minskade.</li> <li>• Antimonopolkommittén inledde sitt arbete, men med betydande begränsningar och osäker budget.</li> </ul>
<b>Skatteförvaltning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010 – ny skattelagstiftning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Biståndsgivarna och näringslivet ansåg att den nya skattelagstiftningen var av bristande kvalitet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ny reform av skattesystemet.</li> <li>• Momsskulder har minskat, men riskerar fortfarande att öka.</li> <li>• Elektronisk momshantering infördes 2015.</li> </ul>
<b>Intern finansiell kontroll inom den offentliga sektorn (PIFC)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lagförslag tillgängligt 2008</li> <li>• 2011 – rättslig grund för PIFC-standarder</li> <li>• 2012 – etiska regler/metodrekommendationer</li> <li>• Från 2012 – internrevisionsenheter vid ministerier och andra statliga organisationer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Genomförandet av PIFC-lagstiftningen sköts upp flera gånger.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PIFC-bestämmelserna förtydligades ytterligare, men var inte helt förenliga med EU:s PIFC-standarder.</li> <li>• En ny strategi för utbildning av statligt anställda med ansvar för intern kontroll och revision.</li> </ul>
<b>Ukrainas revisionsmyndighet</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010 – Den ukrainska revisionsmyndighetens behörighetsområde minskades markant genom uteslutandet av intäkter.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Den ukrainska revisionsmyndighetens behörighetsområde utökades till att åter omfatta intäkter.</li> <li>• Den nya lagen utökade den ukrainska revisionsmyndighetens behörighetsområde till statligt ägda bolags transaktioner med staten.</li> <li>• Personalnedskärningar från 550 till 386 anställda.</li> </ul>
<b>Budgettransparens</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Missade tidsfrister och inga offentliga samråd för 2015 års statsbudget.</li> </ul>
<b>Budgetlagstiftning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010 – ny budgetlagstiftning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anses ha flera brister.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Budgetlagstiftningen ändrades med fokus på budgetdecentralisering.</li> <li>• Tre sociala fonder utanför budgeten konsoliderades.</li> </ul>

Källa: Europeiska revisionsrätten.



## 55

Det gjordes en nysatsning på reformer 2014 och 2015, främst genom en rad nya lagstiftningsbeslut som följdes av synliga förbättringar i förvaltningen av offentliga upphandlingar, intäktsförvaltning och förfaranden för statsbudgeten. När det gäller offentlig upphandling till exempel började antalet undantag och andelen kontrakt som tilldelats utan konkurrens att minska 2014. Ukrainas regering utarbetade och började genomföra en strategi för att reformera intäktsförvaltningen i samarbete med IMF. År 2015 vidtog man dessutom inledande åtgärder för att gå över till resultatbaserad budgetering och planering på medellång sikt.

## 56

Ett stort framsteg när det gäller budgetkontroll var antagandet av en ny lag om Ukrainas revisionsmyndighet (Ukrainas högre revisionsorgan) som trädde i kraft den 9 augusti 2015. Revisionsmyndighetens mandat utökades för att uppfylla EU:s, Världsbankens och andra biståndsgivares krav. Paradoxalt nog innebär lagen om Ukrainas revisionsmyndighet även en åtstramning av organisationens resurser<sup>47</sup>.

## 57

Trots de framsteg som gjorts sedan 2014 återstår ett flertal långsiktiga problem, nämligen risken för bakslag (till exempel i fråga om undantag från offentlig upphandling och budgettransparens), otillräckliga medel till antimonopolkommittén, risken för högre momsskulder samt brister i PIFC-strategin.

**Betydande åtgärder för att bekämpa korruption vidtogs först efter revolutionen på Självständighetstorget, men anti-korruptionsramen behöver stärkas ytterligare och det behövs påtagliga resultat.**

## 58

I **figur 2** anges EU:s huvudsakliga åtgärder under den granskade perioden för att hjälpa Ukraina upprätta sin juridiska och institutionella ram för bekämpning av korruption.

47 Den ukrainska revisionsmyndighetens resurser var en central fråga som kommissionen diskuterade med Ukrainas myndigheter i januari 2015, före beslutet att verkställa den tredje utbetalningen av MES I. Enligt lagen om Ukrainas revisionsmyndighet skulle organisationens resurser minskas genom införandet av ett tak för antalet anställda (högst 250 anställda). Taket höjdes betydligt (jämfört med det ursprungliga förslaget) till 386 anställda i den slutliga versionen av lagen, efter det att kommissionen ingripit när den granskade genomförandet av villkoren för makroekonomiskt stöd.

Figur 2 Den viktigaste utvecklingen när det gäller kampen mot korruption i Ukraina, 2006–2015

	EU-åtgärder	Lagstiftningsbeslut och institutionella förändringar	Anmärkningar
2015 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>Villkoren för MES II och III</li> <li>Avtal om statsbyggande</li> <li>Europeiska unionens rådgivande uppdrag för reform av den civila säkerhetssektorn (EUAM)</li> <li>Stödgruppen för Ukrainas stöd till justitieministeriet</li> <li>Pågående handlingsplan för viseringsliberalisering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Upprättandet av en specialiserad åklagarmyndighet för bekämpning av korruption (november 2015).</li> <li>Lagar som stärker den rättsliga ramen för återvinning av tillgångar (november 2015).</li> <li>Lagar om förebyggande och motverkande av politisk korruption och finansiering av politiska partier (oktober 2015).</li> <li>Samordningsorgan: nationella rådet för korruptionsbekämpningspolitik (oktober 2014)</li> <li>Upprättande av ett lagstiftningspaket mot korruption (oktober 2014): 1) strategi för bekämpning av korruption 2014–2017, 2) Ukrainas nationella antikorrupsionsmyndighet och 3) Ukrainas nationella organ för förebyggande av korruption.</li> <li>Straffrättslig lag om korruption (juni 2014).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regeringen blockerade lagen om förebyggande av korruption i nio månader.</li> <li>Resultaten är i linje med prioriteringarna för kampen mot korruption i 2015 års associeringsagenda.</li> <li>För att lagarna ska få långsiktiga effekter krävs att de verkligen tillämpas.</li> </ul>
2013 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pågående handlingsplan för viseringsliberalisering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Flera lagändringar, exempelvis när det gäller brott kopplade till korruption och konfiskering av medel som härrör från korruption.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vissa framsteg i arbetet med att harmonisera kampen mot korruption med internationella standarder.</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>Handlingsplan för viseringsliberalisering</li> <li>Budgetstödprogram för reform av den offentliga förvaltningen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En antikorrupsionslag antogs i april 2011 (som delvis ersatte det antikorrupsionspaket som upphävdes i december 2010).</li> <li>Budgetstödprogrammet för reform av den offentliga förvaltningen genomfördes inte eftersom den nödvändiga lagstiftningen om offentligt anställda inte motsvarade EU:s grundläggande principer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Antikorrupsionslagarna var inte helt förenliga med internationella standarder.</li> <li>Budgetstödprogrammet utvecklades 2013.</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>Villkor för MES I</li> <li>Projektstöd till reform av den rättsliga sektorn – komponent 5: rättsväsendets oberoende och komponent 6: förebyggandet av och kampen mot korruption</li> <li>Budgetstödprogrammet Gränsförvaltning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Antikorrupsionsstrategi 2014–2017.</li> <li>Stöd till upprättandet av Ukrainas nationella antikorrupsionsmyndighet sedan 2014.</li> <li>Otillräckliga resultat från programmet Gränsförvaltning (inga framsteg har uppvisats när det gäller korruptionsnivån på ministeriet för intäkts- och skattefrågor).</li> </ul>	<p>Försenat genomförande:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>MES I inleddes 2014.</li> <li>Projektstödet till reformer av rättsväsendet lanserades 2013.</li> </ul>
2009–2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tacis-projektet mot korruption 2006</li> </ul>	<p>Resultat kopplade till</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>upprättandet av en strategisk och institutionell ram mot korruption,</li> <li>ökad kapacitet för förebyggande av korruption,</li> <li>stärkt lagstiftning mot korruption.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Små effekter på grund av att det befintliga antikorrupsionspaketet upphävdes av det nya parlamentet i december 2010.</li> </ul>

Källa: Europeiska revisionsrätten.

## 59

Kampen mot korruption stod på agendan för dialogen mellan EU och Ukraina (se punkterna 35–37) men beaktades sällan i stödprogrammen före 2010. Det alltför ambitiösa<sup>48</sup> Tacis-projektet (tekniskt stöd till de nya oberoende staterna och Georgien) mot korruption i Ukraina från 2006 inleddes efter den orange revolutionen men hade minimal effekt eftersom det första lagstiftningspaketet mot korruption som antogs 2009 upphävdes av Ukrainas parlament av politiska skäl i december 2010<sup>49</sup>.

## 60

Från och med 2011 har EU drivit på lagstiftningsreformer genom att inkludera riktmärken i den handlingsplan för viseringsliberalisering som erbjöds till Ukraina i december 2010. Den lagstiftning mot korruption som antogs i april 2011 och efterföljande lagändringar under 2012 och 2013 var en positiv utveckling eftersom Ukrainas lagstiftning mot korruption anpassades i enlighet med rekommendationerna från kommissionen och Greco. Men även om betydande framsteg hade uppnåtts 2013 behövdes ytterligare förbättringar för att fullborda ramen för korruptionsbekämpning<sup>50</sup>. Kommissionen uppmärksammade särskilt Ukrainas bristfälliga lagstiftningsprocess och påpekade att det saknades en övergripande reformstrategi<sup>51</sup>. De institutioner för korruptionsbekämpning som fanns före 2014, det vill säga den nationella kommittén för korruptionsbekämpning och regeringens representant för korruptionsbekämpningspolitik, hade inte fungerat och kunde inte utföra sitt uppdrag ordentligt.

## 61

Under 2014 inledde Ukrainas regering ett nära samarbete med det civila samhället om en lagstiftning mot korruption. Viktiga lagar antogs 2014 och 2015. Framstegen på det rättsliga och institutionella området fortsatte i december 2015<sup>52</sup>. Ett annat framsteg var bildandet av nya institutioner 2014 och 2015, det vill säga antikorrupsionsmyndigheten<sup>53</sup>, den specialiserade åklagarmyndigheten för bekämpning av korruption med ansvar för antikorrupsionsmyndighetens utredningar, det nationella organet för förebyggande av korruption samt det nationella rådet för bekämpning av korruption.

## 62

År 2015 ansåg kommissionen och OECD att Ukrainas ram för bekämpning av korruption var väl anpassad till internationella standarder och EU:s riktmärken. Samtidigt behövde ytterligare resultat uppnås för att göra ramen ändamålsenlig, bland annat följande<sup>54</sup>:

- Tillräckliga resurser måste anslås för att se till att de korruptionsbekämpande institutionerna fungerar väl och att strategin för bekämpning av korruption och den tillhörande handlingsplanen genomförs.

- 48 Baserat på övervakningsrapporter.
- 49 OECD, *Anti-corruption reforms in Ukraine, Monitoring of the Istanbul Anti-corruption Action Plan* (reformer mot korruption i Ukraina, korruptionsbekämpningsplanen, Istanbul), mars 2015, s. 17. Det första lagstiftningspaketet mot korruption bestod av 1) lagen om principer för att förebygga och motverka korruption och 2) lagen om juridiska personers straffrättsliga ansvar vid korruptionsbrott och 3) lagen om ändring av vissa av Ukrainas rättsakter i fråga om ansvarsskyldighet vid korruptionsbrott.
- 50 COM(2013) 809 final av den 15 november 2013, s. 11, *Tredje rapporten om Ukrainas genomförande av handlingsplanen om viseringsliberalisering*.
- 51 Ibid, s. 14.
- 52 SWD(2015) 705 final av den 18 december 2015, s. 6, *Sixth progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation* (Sjätte framstegsrapporten om Ukrainas genomförande av handlingsplanen om viseringsliberalisering).
- 53 Ukrainas antikorrupsionsmyndighet är ett utredande organ som arbetar mot korruption bland offentliga tjänstemän på hög nivå samt korruption som inbegriper betydande mutor, även om ingen tjänsteman på hög nivå är inblandad. Antikorrupsionsmyndigheten är formellt sett en statlig brottsbekämpande myndighet och står inte under regeringens kontroll.
- 54 Se SWD(2015) 705 final och OECD, *Monitoring of the Istanbul Anti-corruption Action Plan* (Övervakning av korruptionsbekämpningsplanen, Istanbul), uppdatering av framstegsrapporten, 7–9 oktober 2015.

- Den rättsliga ramen måste förbättras ytterligare för att säkerställa att den specialiserade åklagarmyndigheten för bekämpning av korruption är helt oberoende och behåller sin fulla integritet.
- Bestämmelserna om det nationella kontoret för återvinning av tillgångar och kontoret för förvaltning av tillgångar måste förbättras.
- De specifika uppgifterna för att bekämpa korruption måste tydliggöras och samordnas för institutioner som Ukrainas säkerhetstjänst och Ukrainas revisionsmyndighet.
- Det nationella rådet för bekämpning av korruption måste stå för en effektiv övervakning och samordning.

## 63

De huvudsakliga utmaningarna, förutom att skapa lämpliga strukturer, är den faktiska tillämpningen av lagar och rättsväsendets oberoende. I slutet av 2015 hade den politiska vilja att bekämpa korruption som regeringen uttryckte efter revolutionen på Självständighetstorget ännu inte gett några övertygande resultat i form av utredningar av och sanktioner för korruption på hög nivå. Sakkunniga påpekar att kampen mot korruption i Ukraina hindrades av att de verkställande institutionerna inte var tillräckligt oberoende i förhållande till regeringen och av att oligarkerna hade inflytande över de politiska partierna<sup>55</sup>. Ukrainas uteblivna resultat när det gäller korruption på hög nivå äventyrar landets internationella stimulanspaket<sup>56</sup>.

55 Se exempelvis *National Integrity System Assessment Ukraine 2015* (bedömning av det nationella integritetssystemet i Ukraina 2015), Transparency International, 2015, som framställdes som en del av det EU-finansierade projektet *National Integrity System Assessment in the European Neighbourhood East region* (Utvärdering av det nationella integritetssystemet i den europeiska grannskapens östra region).

56 Se exempelvis uttalande av Christine Lagarde, Internationella valutafondens verkställande direktör (IMF), pressmeddelande nr 16/50, 10 februari 2016.

## Del II – Ändamålsenligheten i EU-stödet i fråga om förbättrad förvaltning inom gassektorn och tryggheten av EU:s gasförsörjning via Ukraina

### 64

Vi undersökte huruvida dialogen mellan EU och Ukraina tog upp gas och energieffektivitet på ett ändamålsenligt sätt, huruvida EU-stödet till att förbättra förvaltningen inom gassektorn och trygga EU:s gasförsörjning via Ukraina var lämpligt utformat och övervakat och huruvida det ledde till konkreta och hållbara resultat. Vi utvärderade olika aspekter av förvaltningen inom gassektorn gentemot EU:s mål om att utveckla en konkurrenskraftig, öppen och inkluderande gasmarknad i enlighet med EU:s regler och standarder<sup>57</sup>. Detta omfattade konsumentupplysning och konsumentskydd, pristransparens, allmännyttiga företags ansvarsskyldighet, öppen rapportering om gasmarknaden och främjande av energieffektivitet. Det huvudsakliga underlag som användes för våra resultat och diskuterades med granskningsobjekten var EU:s och Ukrainas gemensamma rapporter om genomförandet av samförståndsavtalet om energisamarbete, rådets slutsatser, Europaparlamentets betänkanden, kommissionens strategi- och planeringsdokument samt kommissionens förvaltningsrapporter. Rapporter från externa källor som Internationella energiorganet, Oxford Institute for Energy Studies, Världsbanken, IMF och det civila samhällets organisationer användes också.

### Inkonsekventa åtaganden och reformstrategier försvårade dialogen mellan EU och Ukraina fram till nyligen

#### Dialogen om gassektorn var omfattande men endast delvis ändamålsenlig

### 65

Det samförståndsavtal om energisamarbete som undertecknades av EU och Ukraina 2005 innehåller färdplaner och lyfter fram de största energiutmaningarna<sup>58</sup> i Ukraina. Vi anser att det är ett stort framsteg att Ukraina blev en fördragslutande part i fördraget om energigemenskapen<sup>59</sup> i februari 2011. Dessutom har landet sedan 2014 gjort insatser för att fullgöra sina fördragsenliga åtaganden, framför allt genom att införliva EU:s tredje lagstiftningspaket om energi<sup>60</sup>, som är en prioriterad del av energisamarbetet mellan EU och Ukraina.

- 57 Enligt första kapitlet i avsnitt V av associeringsavtalet.
- 58 Bland annat prisreformer, sociala säkerhetsnät, energieffektivitet, energidiversifiering och modernisering av infrastrukturer inom gassektorn.
- 59 Fördraget om energigemenskapen undertecknades 2006. Parterna åtar sig att liberalisera sina energimarknader och införliva EU:s centrala rättsakter på områdena elektricitet, gas, miljö och förnybar energi.
- 60 Den senaste omgången EU-lagstiftning om energimarknaden, det tredje paketet, genomfördes 2009 i EU för att förbättra den inre energimarknadens funktion och lösa strukturella problem.

**66**

Fram till 2014 var högnivådialogen om energisamarbete mellan EU och Ukraina inte helt ändamålsenlig när det gällde att omstrukturera gassektorn. Detta berodde på att det saknades ett verkligt åtagande från Ukrainas sida. Många liknade problem uppstod under perioden 2007–2015, och det gjordes endast begränsade framsteg med att modernisera systemet för gastransitering. Kommissionens ansträngningar för att få upp Ukrainas energipriser till ekonomiskt försvarbara nivåer eller minska underskottet i Naftogaz misslyckades under perioden 2007–2013. Kommissionen lyckades dock undvika större störningar i EU:s gasförsörjning under 2014 och 2015 trots krisen mellan Ukraina och Ryssland (se punkt 68).

**Dialogen om gassektorn påverkades negativt av de skilda åsikterna bland EU:s intressenter och Ukrainas vacklande engagemang****67**

Det fanns skilda åsikter bland medlemsstaterna och mellan medlemsstater och kommissionen när det gällde prioriteringarna för att trygga EU:s gasförsörjning via Ukraina och behovet av akuta åtgärder. Därför var det svårt att anta en gemensam ståndpunkt om dessa prioriteringar, trots kommissionens försök. EU:s kommunikation på hög nivå framhöll tydligt den strategiska aspekten av Ukrainas gastransitering. Samtidigt var kommunikationen otydlig i fråga om hur Ukrainas pålitlighet som transitland påverkades av den instabila ekonomiska och finansiella situationen, både i landet och i det statliga energibolaget Naftogaz – en situation som förvärrades av den systematiska korruptionen inom gassektorn.

**68**

Gastransiteringen via Ukraina är enormt viktig för gasförsörjningen i centrala, södra och östra Europa och har även betydande ekonomiska, finansiella och sociala konsekvenser för Ukraina. EU reagerade snabbt när Gazprom stoppade gasleveranserna till Ukraina under 2014 och det uppstod ett potentiellt säkerhetshot mot gastransiteringen via Ukraina. EU erbjöd alternativa lösningar för gasförsörjning till Ukraina genom att underlätta omvända flöden och stödja nya sammanlänkningslinjer för att säkerställa en fortsatt transitering genom landet.

**69**

Den fortsatta avsaknaden av en tillräckligt stabil energistrategi för Ukraina (utöver Ukrainas funktion som transitland) och den vacklande politiska viljan gjorde det svårare för kommissionen att anta en konsekvent strategi för gasdialogen mellan EU och Ukraina i en komplex geopolitisk miljö.

## Villkoren för EU-stödet var från början oprecisa

### 70

Vissa villkor i budgetstödprogrammet Energi I från 2007 var inte tillräckligt precisa för att undvika tolkningskonflikter med de ukrainska myndigheterna<sup>61</sup>. På grund av de oprecisa villkoren och det faktum att programmet endast tillät tre olika slutförandegrader för uppfyllandet av villkoret (0, 50 eller 100 %) var kommissionen ibland tvungen att gå Ukraina tillmötes i sina bedömningar<sup>62</sup>. På grund av akuta makroekonomiska och politiska hänsynstaganden var många av de energivillkor som kommissionen och de ukrainska myndigheterna kom överens om i MES I också allmänt formulerade<sup>63</sup>.

## EU-stödet saknade data av hög kvalitet fram till 2014

### 71

Det är ytterst viktigt att ha tillgång till användbara och pålitliga data, även vid ogynnsamma förhållanden, för att kunna fatta välgrundade och evidensbaserade beslut. Fram till 2014 var det svårt att få tillgång till användbara och pålitliga data om bland annat följande:

- Dagliga gasflöden genom Ukraina.
- Regelbundna uppgifter om de avgifter för gastransitering som faktiskt samlades in av Ukraina<sup>64</sup>.
- En omfattande statistiköversikt över faktiska höjningar av avgifterna för gas och värme.

Vissa förbättringar konstaterades 2014 i fråga om kommissionens tillgång till data om gastransitering via Ukraina, och sedan 2015 lämnar den systemansvarige för överföringssystemet i Ukraina information online om de dagliga gastransiteringsflödena.

### 72

EU:s och Ukrainas gemensamma årliga framstegsrapporter om genomförandet av 2005 års samförståndsavtal om energi blev ett värdefullt forum för regelbunden politisk dialog om viktiga energiytmaningar. Vi konstaterade dock att de inte var tillräckligt kritiska och inte helt återspeglade kommissionens perspektiv.

## EU-stödet fram till 2014 hade begränsad inverkan på gasssektorn

### 73

Fram till början av 2015 lyckades EU-stödet inte skapa något genombrott i Ukrainas gasssektor<sup>65</sup>, men betydande milstolpar/framsteg har uppnåtts/gjorts sedan dess (se även **figur 3**).

61 Se exempelvis villkoret om att det skenbara underskottet avseende skatter och avgifter inom energisektorn inte ska öka jämfört med 2006. Kommissionen och de ukrainska parterna tolkade villkoret olika och föreslog en uppfyllandegrad på 0 respektive 100 %.

62 Exempelvis för indikator 6 (slutförande av finansieringsöverenskommelserna för prioriterade infrastrukturprojekt med internationella finansinstitut), indikator 5.3 (presentation för driftsättningen av gasmätninglinjen i det regionala mätcentrumet i Bojarka) samt indikator 8 (pilotprojekt för utformning och uppförande av en internationell gasmätningstation vid en ingångspunkt till Ukrainas system för gastransitering).

63 Följande är exempel på detta: betydligt öka Naftogaz totala uppsamlingsgrad, uppnå betydande framsteg i genomförandet av Ukrainas åtaganden enligt fördraget om energigemenskapen, göra betydande framsteg mot att uppnå förenlighet med EITI (utvinningsindustris initiativ för ökad öppenhet), målmedvetet stärka det sociala säkerhetsnätet och avsevärt öka användningen av enskilda gasmätare.

64 De insamlade avgifterna kan beräknas, men endast på teoretisk väg med hjälp av en formel baserad på avtalen om gastransit.

65 Som ett exempel på detta uppfylldes villkoren för EU:s budgetstöd till energisektorn (Energi I och Energieffektivitet) endast delvis, med en uppfyllandegrad på 59 %. Kommissionen och de ukrainska myndigheterna var i flera fall oeniga om de faktiska uppfyllandegraderna.

Figur 3

Utvecklingen inom energi- och gasssektorn i Ukraina, 2007–2015

Områden/underområden		Utveckling 2007–2013	Utveckling 2014–2015	Anmärkningar
a) Reform av gasssektorn	Lagstiftningen om gas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gradvisa framsteg utan genombrott.</li> <li>• Ukrainas ökade integration på EU:s energimarknad får en nystart genom landets anslutning till fördraget om energigemenskapen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Antagande av en omfattande handlingsplan för en reform av gasssektorn (mars 2015) och den ukrainska gaslagen av april 2015.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• År 2015 var en positiv vändpunkt i reformeringen av gasssektorn. Efter gaslagen av april 2015 inleddes förberedelserna inför uppdelningen av Naftogaz i enlighet med EU:s tredje energipaket.</li> </ul>
	Gas- och värmepriser	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otillräckliga ökningarna mellan 2007 och 2013 (trots krav från EU och IMF).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priserna på allmännyttiga tjänster ökade markant.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ytterligare betydande ökningarna av gaspriserna i april 2016.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingen minskning av Naftogaz underskott.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naftogaz underskott minskade avsevärt under 2015.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naftogaz underskott bör vara borta senast 2017.</li> </ul>
	Det sociala säkerhetsnätet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Misslyckade försök att upprätta ett stabilt system för att kompensera de fattigaste medborgarna för ökade energipriser.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Socialförsäkringssystemet förbättrades för att uppväga de stora ökningarna av energipriserna under 2015.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ersättningsystemet behöver fortfarande bli stabilare.</li> </ul>
Mätning längs hela gasförsörjningskedjan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betydande framsteg med att installera gasmätare i enskilda hushåll.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• I 2015 års handlingsplan för reformering av gasssektorn finns mål om att förbättra mätningen över hela gaskedjan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Installationen av gasmätare för alla återstående hushåll som saknar mätare och minst en värmemätare per byggnad ska vara slutförd senast i april 2017.</li> </ul>	
b) Energieffektivitet		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inte en prioritering i Ukrainas energireformprogram (trots kommissionens ansträngningar).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viss positiv utveckling den senaste tiden (nya EU-projekt och program med EU-stöd).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fler insatser på det här området sedan 2015.</li> </ul>
c) Modernisering av gastransitssystemet		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingen modernisering har utlöst av EU-stödet (lånevillkoren uppfylldes inte av de ukrainska parterna).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Det inledande arbetet för att uppdatera ledningarna börjar 2016 (finansieringen garanteras delvis av EU).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gazprom hotar att avsluta Ukrainas transitering av rysk gas 2019.</li> </ul>
d) Trygghet gasförsörjning via Ukraina		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Krissituationer 2005–2006 och 2009.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Svårigheter 2014–2015, men gastransiteringen och leveranserna upprätthölls tack vare EU:s insatser (via sammanlänkningar, omvända flöden och medling med Gazprom och Naftogaz).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Andra rivaliserande transiteringsprojekt försöker att kringgå Ukraina.</li> <li>• Bättre förvaltning inom gasssektorn och ökad integration på EU:s energimarknad.</li> </ul>

Källa: Europeiska revisionsrätten.



- a) Reformering av gassektorn: Trots EU:s insatser gick utvecklingen långsamt mellan 2007 och 2013. Dock har tillämpningen av de stödvillkor som fastställts av EU och dess partner gett ny fart åt reformeringen av gassektorn sedan 2014 (se **ruta 5**).

## Ruta 5

## Utvecklingen sedan 2014 inom gassektorn

- En omfattande handlingsplan för en reform av gassektorn med specifika, tidsbundna åtgärder antogs, liksom en ny gaslag.
- Efter otillräckliga försök under en svår period av ekonomisk kris och ökade ryska gaspriser ökade avgifterna med cirka 300–600 % för hushållsgas och cirka 70 % för fjärrvärme i början av 2015. Ökningarna beräknas fortsätta fram till 2017 tills priserna når marknadsnivå. Naftogaz underskott minskade betydligt under 2015 och bör vara helt borta senast 2017<sup>66</sup>.
- Under 2015 utökades det befintliga socialförsäkringssystemet för att uppväga de stora ökningarna av energipriserna för de fattigaste medborgarna. Det behövs emellertid fler gradvisa förbättringar – eller en reform – för att hantera kommande prisökningar och skapa ändamålsenligare incitament för energieffektivitet.
- I 2015 års handlingsplan för reformering av gassektorn finns mål om att förbättra mätningen längs hela gaskedjan.

66 Ett av IMF:s mål.

- b) Energieffektivitet: Ukrainas myndigheter betraktade inte energieffektivitet som en prioritering i sitt energireformprogram, trots att det betonas i 2005 års samförståndsavtal om energisamarbete mellan EU och Ukraina. Sedan 2015 har Ukrainas myndigheter lagt större vikt vid energieffektivitet.
- c) Moderniseringen av gastransitsystemet: Från 2006 och framåt har kommissionen försökt att generera finansiering genom lån från internationella finansinstitut för att modernisera gastransitsystemet. Under 2012 finansierade kommissionen en förberedande studie där slutsatsen var att moderniseringen skulle kosta 2,5–5,3 miljarder euro, beroende på hur gasflödet ser ut. Först i december 2014, när Ukraina ansågs ha gjort tillräckliga framsteg när det gällde vissa centrala villkor som överenskommit i den gemensamma förklaringen från 2009, kunde EIB och EBRD teckna de första avtalen om lån från internationella finansinstitut med Ukrtransgaz<sup>67</sup> – 150 miljoner euro per internationellt finansinstitut<sup>68</sup>. Arbetet inleddes 2016 och beräknas vara klart 2018 under den första fasen av det storskaliga projektet att modernisera transitledningen Urengoj–Pomary–Uzjhorod.

67 Ett dotterbolag till Naftogaz som ansvarar för överföring och lagring av gas.

68 EIB:s lån täcks av en omfattande EU-garanti.

## d) En tryggad gasförsörjning via Ukraina:

- i) Under den granskade perioden var gasförsörjningen via Ukraina fortfarande hotad, på grund av landets politiska, administrativa och ekonomiska instabilitet. Detta förvärrade krissituationerna 2005–2006 och 2009, och ytterligare svårigheter uppstod 2014–2015. Det är dessutom osäkert om transiteringen av gas till EU-länder via Ukraina kommer att fortsätta. Gazprom hotar att avsluta Ukrainas transitering av rysk gas 2019, när det gällande avtalet mellan Gazprom och Naftogaz löper ut. Det finns även alternativa gastransitprojekt (till exempel Nord Stream II, Turkstream och Southstream) som har försökt eller försöker att kringgå landet. EU har dock som mål att upprätthålla gastransiteringen via Ukraina.
- ii) Kommissionens ansträngningar på senare tid för att upprätthålla gastransiteringen via Ukraina under 2014–2015 lyckades och tryggade betydligt EU:s och Ukrainas gasleveranser via sammanlänkningar och omvända flöden samt genom att medla mellan Naftogaz och Gazprom i förhandlingarna om det så kallade vinterpaketet 2014–2015. Ukrainas lagringsanläggningar, som är avgörande för gasförsörjningen i östra EU, fylldes på i vinterpaketet för 2015–2016 från Naftogaz egna resurser och med hjälp av en lånefacilitet från ett internationellt finansinstitut<sup>69</sup>.
- iii) Reformeringen av gassektorn väntas förbättra förvaltningen av gassektorn i Ukraina och därigenom dämpa förvaltningsrisken i samband med den ukrainska gastransiteringen. En annan framgång för kommissionen var Ukrainas anslutning till fördraget om energigemenskapen 2011, som syftar till att göra landet mer integrerat på EU:s energimarknad och därmed bidra till att stabilisera Ukrainas gassektor på lång sikt.

<sup>69</sup> EBRD tillhandahöll 300 miljoner US-dollar med stöd av en statlig garanti från Ukraina, som ska följas av en lånefacilitet från Världsbanken på upp till 520 miljoner US-dollar som garanteras av EIB och därigenom av EU.

# Slutsatser och rekommendationer

## 74

På grundval av vårt revisionsarbete drar vi slutsatsen att EU-stödet till Ukraina på det hela taget har varit delvis ändamålsenligt för att främja landets utveckling mot att bli en väl styrd stat i fråga om förvaltning av de offentliga finanserna, kampen mot korruption och gasssektorns funktionssätt.

## Ändamålsenligheten i EU-stödet till Ukraina i fråga om förbättrad förvaltning av de offentliga finanserna och kampen mot korruption

## 75

EU-stödet till Ukraina har till viss del förbättrat förvaltningen av de offentliga finanserna och kampen mot korruption.

## 76

Under större delen av den granskade perioden fick förvaltningen av offentliga finanser lite utrymme i dialogen mellan EU och Ukraina. Från och med 2011 ställde emellertid EU tydligare krav om reformering av förvaltningen av offentliga finanser och hjälpte Ukraina att utarbeta 2013 års strategi och handlingsplan för reformering av förvaltningen av offentliga finanser (se punkterna 31–34). Kampen mot korruption har regelbundet tagits upp på dagordningen i dialogen mellan EU och Ukraina. Kampen mot korruption stärktes 2011 av handlingsplanen för viseringsliberalisering och påskyndades ytterligare av det förbättrade samarbetet efter protesterna på Självständighetstorget (se punkterna 35–37).

## Rekommendation 1 – Lägga större tonvikt på förvaltningen av offentliga finanser i dialogen med Ukraina

---

För att behålla den drivkraft som skapades genom antagandet av 2013 års reformstrategi bör kommissionen och Europeiska utrikestjänsten stärka den politiska dialogen om frågor som rör förvaltningen av offentliga finanser. Kommissionen bör också utforska möjligheten att snarast möjligt inleda ett specifikt program för att säkerställa att reformerna av förvaltningen av offentliga finanser genomförs på ett ändamålsenligt sätt.

## Slutsatser och rekommendationer

### 77

EU-stödets utformning var delvis ändamålsenligt som bidrag till att förbättra förvaltningen av offentliga finanser och kampen mot korruption. Kommissionen inkluderade behovet av att stärka förvaltningen av offentliga finanser och kampen mot korruption i utformningen av budgetstödprogrammen och det makroekonomiska stödet till Ukraina. Det förekom emellertid vissa brister i fråga om hur villkoren formulerades och vilken metod som användes för att utvärdera uppfyllandet av villkoren (se punkterna 38–40). De flesta budgetstödprogram i Ukraina var utformade så att en betydande del av det tilldelade beloppet betalades ut i början av programmet, när de allmänna villkoren hade uppfyllts. Den strategin kan minska incitamenten att genomföra de reformer som krävs för att efterföljande, mindre utbetalningar ska verkställas. För att hantera den allvarliga situationen i Ukraina fokuserade kommissionen på snabb utbetalning av stöd under 2014 (se punkterna 41–44).

### Rekommendation 2 – Förbättra villkorens utformning och utbetalningen av ekonomiskt stöd

Kommissionen bör använda erfarenheterna från Ukraina till att förbättra utformningen av framtida stöd på följande sätt:

- a) När det gäller villkoren för budgetstöd och makroekonomiska stödlån bör samtliga utvalda indikatorer vara tydligt definierade för att undvika konflikter under utvärderingsprocessen.
- b) Framtida villkor för lån och bidrag bör komplettera och stärka varandra.
- c) Vid förhandlingarna om och fastställandet av villkor bör kommissionen samarbeta med andra biståndsgivare, i synnerhet med internationella finansinstitut, för att stärka reformincitamenten.
- d) Programmen bör sträva efter rimlig balans mellan politiska hävstångseffekter och behovet av att snabbt betala ut stöd. När det gäller budgetstöd bör dessutom tillräckligt stora belopp vid rörliga utbetalningar vara kopplade till villkoren för förvaltningen av offentliga finanser och kampen mot korruption för att säkerställa att villkoren uppfylls.

### 78

Övervakningen av hur EU-stödet genomfördes var på det hela taget ändamålsenlig och förbättrades under den granskade perioden. EU och internationella organisationer utvärderar regelbundet situationen när det gäller förvaltningen av offentliga finanser och kampen mot korruption, och sedan 2012 har kommissionen förbättrat sin ram för övervakning av budgetstöd. Det finns dock ingen systematisk strategi för att utvärdera budgetstödprogrammen (se punkterna 45–48). Genom att hålla inne utbetalningar av budgetstödet lyckades man under perioden 2011–2013 göra förvaltningen av offentliga finanser till en prioriterad fråga (se punkt 49).

### Rekommendation 3 – Stärka övervakningen av EU-stödets genomförande

---

För att fördjupa och påskynda reformerna av förvaltningen av offentliga finanser och kampen mot korruption bör kommissionen stärka sin övervakning på vissa områden och lägga större tonvikt på stödmottagarens ansvarsskyldighet.

- a) Kommissionen bör ha en enhetlig strategi för att utvärdera budgetstödprogrammen i Ukraina.
- b) Med tanke på de resultat som uppnåddes genom att hålla inne utbetalningar bör kommissionen, när det motiveras av otillfredsställande framsteg i reformerna, utnyttja möjligheten att hålla inne utbetalningar av budgetstöd.

## 79

EU-stödet var delvis ändamålsenligt när det gällde att skapa konkreta och varaktiga resultat inom förvaltningen av offentliga finanser och kampen mot korruption. Fram till 2014 ledde den ukrainska regeringens bristande engagemang i reformprocessen till att de förväntade resultaten blev ofullständiga och försenade (se punkterna 50–51). Trots nysatsningen på reformer sedan 2014 är resultaten hittills instabila. I de makroekonomiska stödprogrammen använde kommissionen sin bedömningsmarginal för att konstatera att de flesta villkor för förvaltningen av offentliga finanser i stort sett var uppfyllda, trots vissa brister i genomförandet (se punkt 52). När det gäller förvaltningen av offentliga finanser och kampen mot korruption består de flesta resultaten av rättsliga och institutionella förändringar (se punkterna 53–63). När det gäller kampen mot korruption har vi ännu inte sett resultatet av ett ändamålsenligt genomförande.

### Rekommendation 4 – Lägga större tonvikt på ändamålsenligt genomförande av reformerna och deras varaktighet

---

Förutom att förespråka lagändringar bör kommissionen i samarbete med det civila samhällets organisationer villkora kommande EU-stöd till ett ändamålsenligt genomförande av viktiga reformer i fråga om förvaltningen av offentliga resurser och kampen mot korruption. Detta gäller särskilt reformstrategin och handlingsplanen för förvaltningen av offentliga finanser samt de oberoende korruptionsbekämpande organens ekonomiska stabilitet. Villkoren för utbetalning bör bedömas strängt.

### EU-stödet till att förbättra förvaltningen inom gassektorn och trygga EU:s gasförsörjning via Ukraina

#### 80

På det hela taget var EU:s stöd till Ukraina delvis ändamålsenligt när det gäller att förbättra förvaltningen inom gassektorn och trygga EU:s gasförsörjning via Ukraina.

#### 81

Dialogen mellan EU och Ukraina om energifrågor påverkades tills nyligen av Ukrainas vacklande engagemang och oenighet bland EU:s intressenter om tryggheten av EU:s gasförsörjning via Ukraina. Dessa huvudsakliga problem uppstod under perioden 2007–2015 (se punkterna 65–69).

#### 82

Till en början innehöll det granskade EU-stödet till gassektorn och tryggheten av gasförsörjningen via Ukraina vissa villkor som var vagt formulerade och svåra att utvärdera (se punkt 70).

#### 83

Övervakningen av EU-stödets tillämpning saknade data av hög kvalitet fram till 2014, och EU:s och Ukrainas gemensamma rapportering gav inte alltid hela bakgrunden till svårigheterna inom gassektorn (se punkterna 71–72).

#### 84

Fram till 2014 hade EU-stödet begränsad inverkan på den ukrainska gassektorns funktionssätt och gav blandade resultat i fråga om att trygga EU:s gasförsörjning via Ukraina. Viktiga milstolpar har uppnåtts sedan 2014 (se punkt 73).

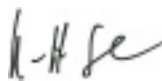
### **Rekommendation 5 – Vidta åtgärder för att göra EU-stödet till Ukrainas gasssektor ändamålsenligare**

---

Kommissionen bör snarast vidta åtgärder för att förbättra övervakningen av EU:s strategiska gassamarbete med Ukraina och göra den ändamålsenligare. I synnerhet bör större tonvikt läggas på att samla in, kontrollera och analysera data. Kommissionen bör systematiskt samla in mer korrekt och kontrollerbar information, även under negativa omständigheter. Detta är avgörande för att kunna fatta välgrundade och evidensbaserade beslut.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Karel Pinxten som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 8 november 2016.

*För revisionsrätten*



Klaus-Heiner LEHNE  
*ordförande*

## Granskade program

Tabell 1 – Ukraina: budgetstödprogram, 2007–2015

	Anslaget	Utbetalat
	<i>(i miljoner euro)</i>	
<b>Sektorsvisa budgetstödprogram<sup>1</sup> (förkortning, årtal för beslut)</b>	<b>588</b>	<b>259</b>
Stöd till genomförandet av Ukrainas energipolitik (Energi I, 2007)	87	73
Stöd till genomförandet av Ukrainas strategi på området energieffektivitet och förnybara energiresurser (Energieffektivitet, 2008)	70	52
Främja ömsesidig handel genom att undanröja tekniska handelshinder mellan Ukraina och EU (Handel, 2008)	45	29
Stöd till genomförandet av en miljöstrategi i Ukraina (Miljö, 2009)	35	24
Stöd till genomförandet av Ukrainas transportstrategi (Transport, 2009)	65	27
Stöd till politiken om gränsförvaltning i Ukraina (Gränsförvaltning, 2010)	66	49
Fortsatt stöd till genomförandet av Ukrainas energistrategi (Energi II, 2012)	45	5
Sektorsuppdelat program för politiskt stöd – stöd till Ukrainas regionala politik (Regional, 2013)	55	0
Reformering av Ukrainas administrativa rättsram och offentliga förvaltning (2011)	70	Inställt
Budgetstöd till Ukrainas regionala utvecklingspolitik (2012)	50	Inställt
<b>Avtal om statsbyggande<sup>2</sup></b>	<b>355</b>	<b>250</b>

1 Beloppet inbegriper den kompletterande stödkomponenten (tekniskt stöd, revision, programöversyner och utvärderingar).

2 Av 355 miljoner euro till avtalet om statsbyggande var 232 miljoner euro nya medel och 123 miljoner togs från anslagen till den årliga handlingsplanen för 2013 (från två nya sektorsuppdelade program för politiskt stöd för att undanröja handelshinder och för att genomföra en miljöstrategi i Ukraina (55 miljoner euro var), samt 13 miljoner från en budgetökning som ursprungligen var avsedd för miljösektorn).

Källa: Cris – uppgifter från den 31 december 2015.

Tabell 2 – Ukraina: översikt över EU:s makroekonomiska stöd, 2007–2015

Årtal för beslut	Revisionsförkortning	Anslaget	Utbetalat
		<i>(i miljoner euro)</i>	
2002	MES I	110	610
2010		500	
2014	MES II	1 000	1 000
2015	MES III	1 800	600
<b>Totalt</b>		<b>3 410</b>	<b>2 210</b>

Källa: GD Ekonomi och finans, uppgifter från den 31 december 2015,

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/international/neighbourhood\\_policy/ukraine\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/ukraine_en.htm).



Tabell 3 – Ukraina: granskade projekt för perioden 2007–2015

Titel (avtalsår)	Anslaget	Utbetalat
	(i miljoner euro)	
<b>Förvaltningen av offentliga finanser</b>		
Partnerskapsprojekt om att stärka verkställandet av konkurrenslagstiftningen och konkurrenspolitiken i Ukraina (2007)	1	0,9
Partnerskapsprojekt om att hjälpa det huvudsakliga kontroll- och revisionsorganet i Ukraina att införliva det nya systemet för intern finansiell kontroll inom den offentliga sektorn (2007)	1,1	1,1
Harmonisera Ukrainas system för konkurrens och offentlig upphandling med EU:s standarder (2008)	4,4	4,4
Ge ökade möjligheter till Ukrainas nationella centralbank genom att göra den förenligare med EU:s standarder för centralbanker (2009)	1,1	0,6
Stödja Ukrainas finansministerium på områdena statskultsförvaltning och budgetprognoser (2010)	1,7	1,5
Utbeta ett dokument för partnerskapsprojektet om riskbaserad övervakning av finansiella institut som inte är banker (2011)	0,1	0,1
Tillhandahålla it-utrustning för att integrera det regionala nätverket för Ukrainas antimonopolkommitté i syfte att stödja följande projekt i EU:s och Ukrainas handlingsplan från 2006: "Harmonisera Ukrainas system för konkurrens och offentlig upphandling med EU:s standarder" (2010)	0,2	0,2
Förlängning av kontrakt 147-509: Harmonisera Ukrainas system för konkurrens och offentlig upphandling med EU:s standarder (2011)	1,1	1,1
Utbeta tre partnerskapsprojekt inom området förvaltning av offentliga finanser (2013)	0,1	0,1
Harmonisera Ukrainas system för konkurrens och offentlig upphandling med EU:s standarder (2013)	4	2,7
Vad staten kostar: Främja allmänhetens övervakning av statens budgetprocess (2013)	0,3	0,2
Det civila samhället och medier för transparenta lokala budgetar (2013)	0,3	0,1
Skapa och införa Open budget-systemet för att övervaka användningen av offentliga medel (2013)	0,3	0,2
Oberoende övervakning av resurs- och finansflöden från produktion av konventionellt och okonventionellt kolväte i Ukraina inom produktionsdelningsavtalet (2013)	0,2	0,2
<b>Totalt – förvaltningen av offentliga finanser</b>	<b>15,9</b>	<b>13,4</b>
<b>Kampen mot korruption</b>		
Stöd till god samhällsstyrning: projekt mot korruption i Ukraina (2006)	1,5	1,4
Projekt för att stödja reformer av rättsväsendet i Ukraina (2013)	8,6	2,4
<b>Totalt – kampen mot korruption</b>	<b>10,1</b>	<b>3,8</b>

Källa: Cris – uppgifter från den 31 december 2015.

## Sammanfattning

### III

De dramatiska händelserna i Ukraina i slutet av februari 2014, nämligen avsättandet av Ukrainas förre president Viktor Janukovyti den 28 februari 2014 och Rysslands olagliga annektering av Krim under de efterföljande dagarna, krävde ett resolut och snabbt svar för att i största möjliga mån mildra effekterna av en ytterst allvarlig och oförutsedd situation.

Trots att kommissionen inte hade tillräckligt med tid att utforma en på förhand definierad och långsiktig strategi innan ett omfattande stödpaket till Ukraina tillkännagavs i mars 2014 inleddes den långsiktiga planeringen omedelbart efter händelserna. Därefter har många strategiska diskussioner förts, även med internationella partner.

### V

Kommissionen anser att även om EU:s stöd har haft viss effekt har viktiga strukturreformer inom nästan alla områden som beskrivs i punkt IV kommit till stånd eller fått stöd genom EU:s program.

### VI

De politiska, ekonomiska och finansiella omständigheterna i Ukraina då kommissionen förhandlade om och bedömde villkoren för makroekonomiskt stöd och budgetstöd var exceptionella.

Flertalet program för budgetstöd har en fast utbetalningsdel som betalas ut i början av programmet så snart de allmänna standardvillkoren för budgetstödåtgärder är uppfyllda.

### VII

Samarbetet med Ukraina inom energisektorn under de senaste tio åren har byggt på 2005 års samförståndsavtal om energisamarbete och har inriktats på att trygga gasförsörjningen till Europa via Ukrainas ledningssystem och genomföra omfattande reformer inom energisektorn. Detta var också det huvudsakliga målet för den gemensamma förklaringen från mars 2009 om modernisering av Ukrainas gastransitsystem. Gaskrisen 2009 gjorde initiativet ännu mer relevant och angeläget, även om det var svårt att genomföra på grund av den komplexa politiska situationen i landet och de fortsatta geopolitiska spänningarna.

De framsteg som gjorts innebar att EIB och EBRD kunde bevilja de första lånen för modernisering av gastransitsystemet i december 2014. Ansträngningarna för att förbättra förvaltningen inom gassektorn i Ukraina och trygga gasförsörjningen försvårades fram till 2014 av Ukrainas beroende av ryska energileveranser. Sedan dess har allmänt erkända och betydande framsteg gjorts för att reformera gasmarknaden i Ukraina.

En omfattande reform av gassektorn pågår sedan mars 2015. I enlighet med den nya gaslagstiftningen antog regeringen en plan för åtskillnad av Naftogaz från den systemansvariga för överföringssystemet i juli 2016, vilket bör genomföras senast 2017.

Tillsammans med energigemenskapens sekretariat och andra partner kommer kommissionen att fortsätta att verka för att slutföra reformerna av gassektorn, öka insynen och sörja för fullt fungerande konkurrensförhållanden, inbegripet att möjliggöra för nya aktörer att etablera sig på marknaden och att öka försörjningstryggheten för gas och tillförlitligheten hos Ukrainas transitsystem.

## Inledning

### 04

Sedan mitten av 2015 har Ukrainas ekonomi visat tecken på ekonomisk stabilisering efter den synnerligen djupa recession som i hög grad orsakades av det sjunkande förtroendet och problemen med produktionskapacitet till följd av den väpnade konflikten i den östra delen. Stabiliseringen berodde på en kombination av faktorer, såsom en kraftfull makroekonomisk politik för att åtgärda långvariga obalanser samt omfattande internationellt finansiellt och tekniskt stöd, som bidrog till att dämpa förtroendekrisen.

Efter nedgången på 6,6 % 2014 och 9,9 % 2015 förväntas tillväxten i ekonomin åter ta fart 2016 (prognosen är 1–2 %) tack vare ett allt starkare förtroende hos konsumenter och investerare. BNP ökade med 0,1 % i reala termer under första kvartalet 2016 och med 1,3 % under andra kvartalet.

### 08

Till följd av situationen i Ukraina har stödet inom ramen för det europeiska granskapsinstrumentet sedan 2014 lämnats i form av årliga "särskilda åtgärder". Förberedelser har nu inletts för att återgå till ordinarie flerårig programplanering i form av en gemensam stödram från och med 2018.

### 13

Kommissionen håller med om att de ukrainska myndigheternas reformvilja har stärkts väsentligt sedan 2014. Den nuvarande ukrainska regeringen visar framför allt ett starkt engagemang för att reformera den offentliga förvaltningen.

Kommissionen arbetar vidare utifrån denna reformutveckling och uppmuntrar den. Fortlöpande insatser görs för att utforma ett omfattande EU-stödprogram inom detta område i syfte att stödja och upprätthålla reformviljan. Det tredje programmet för makroekonomiskt stöd (MES) innehåller också viktiga åtaganden om reformer av den offentliga förvaltningen, både när det gäller lagstiftning och genomförande.

### 15

Makroekonomiskt stöd ges inte på samma villkor som stöd från Internationella valutafonden (IMF) utan är ett komplement till detta. Makroekonomiskt stöd kan utbetalas endast om det kompletterande IMF-programmet genomförs som planerat och IMF:s granskningar fortsätter att slutföras. Detta innebär att mottagaren måste fortsätta att uppfylla IMF:s villkor för att makroekonomiskt stöd ska utbetalas.

## Ruta 1 – De ukrainska myndigheterna inleder en kampanj mot oligarkin

Kommissionen anser att den roll och relevans som byrån för modernisering av Ukraina har är överskattad och att det inte förelåg någon risk för att den skulle blandas ihop med EU:s officiella stöd till Ukraina.

### 17

De dramatiska händelserna i Ukraina i slutet av februari 2014, nämligen avsättandet av Ukrainas förre president Janukovyti den 28 februari 2014 och Rysslands olagliga annektering av Krim under dagarna som följde, krävde ett resolut och snabbt svar för att i största möjliga mån mildra effekterna av en ytterst allvarlig och oförutsedd situation.

Trots att kommissionen inte hade tillräckligt med tid att utforma en på förhand definierad och långsiktig strategi innan ett omfattande stödpaket till Ukraina tillkännagavs i mars 2014 inleddes den långsiktiga planeringen omedelbart efter händelserna. Därefter har många strategiska diskussioner förts, även med internationella partner.

Efter tillkännagivandet av stödpaketet, som hade stor politisk betydelse, gjordes en noggrann utformning av särskilda EU-stödprogram med beaktande och dokumentering av finansiella risker och andra biståndsgivares verksamheter.

## 18

Syftet med det finansiella stödpaketet från mars 2014 var att sända en stark signal om politiskt stöd och samtidigt mobilisera såväl kortsiktigt budgetmässigt och finansiellt stöd som mer långsiktigt investerings- och rådgivningsstöd. Därför inriktades paketet på behoven på både kort, medellång och lång sikt, och de ukrainska myndigheternas reformvilja i fråga om det sistnämnda var tydlig.

Endast 1,61 miljarder euro av det makroekonomiska stödet ingick i finansieringspaketet från mars 2014 (det samlade värdet av MES I och MES II). Förslaget om ett tredje MES för Ukraina (värt 1,8 miljarder euro) antogs av kommissionen i januari 2015 och kompletterade alltså paketet från mars 2014 på grundval av en övergripande bedömning av det stöd som dittills lämnats och dess inverkan på den ekonomiska och finansiella stabiliteten i Ukraina sedan krisens början, även mot bakgrund av den allt svårare finansiella situationen i Ukraina i början av 2015.

## 20

Från och med 2018 förväntas en återgång till ordinarie flerårig programplanering i form av en gemensam stödrum. Det förberedande arbetet har redan inletts.

## 21

Trots vissa inledande samordningssvårigheter sker nu en noggrann samordning av verksamheterna inom EU:s delegation i Kiev, stödgruppen för Ukraina och Europeiska unionens rådgivande uppdrag, och de kompletterar varandra till fullo. Att så är fallet visar bland annat det nya, gemensamt utformade stödprogram mot korruption som antogs tidigare i år (juni 2016).

## 22

Detta initiativ har inte utvecklats vidare. Kommissionen stöder Ukraina i kampen mot korruption och bedrägeri också genom andra initiativ, till exempel stöd till Ukrainas nya antikorrupsionsmyndighet via det antikorrupsionsprogram som nämns i svaret avseende punkt 21 samt stöd till reform av rättsväsendet.

## 24

De ukrainska myndigheternas samordning av biståndsgivare var verkligen ganska bristfällig under större delen av den granskade perioden. Den nuvarande ukrainska regeringen vidtar dock åtgärder för att ta itu med och förbättra situationen, vilket börjar få positiva effekter.

## 25

Kommissionen har från början samordnat sig med EBRD:s fond med flera givare och har nu även (i juli 2016) antagit ett beslut för att bidra till fonden.

## lakttagelser

## 34

Det stämmer att EU mycket aktivt har stött utarbetandet av en strategi för förvaltningen av de offentliga finanserna under 2012 och 2013, vilket resulterade i antagandet av ett dokument av god kvalitet före toppmötet i Vilnius. Det pågår för närvarande ett arbete – åter med bistånd av EU:s och OECD:s Sigma-experter – för att uppdatera och ytterligare förbättra strategin för förvaltning av de offentliga finanserna.

## 38

Villkoren för förvaltning av de offentliga finanserna och kampen mot korruption har stått i fokus för flera EU-stödprogram, till exempel avtalet om statsbyggande. Kommissionen kommer att fortsätta att förbättra de metoder och kriterier som används för att bedöma framstegen i förvaltningen av de offentliga finanserna.

## 40

Kommissionen anser att den har använt sin bedömningsmarginal på lämpligt sätt med tanke på de extraordinära politiska och finansiella omständigheterna i Ukraina.

## Ruta 2 – Flexibilitet vid upprättandet av det makroekonomiska stödets villkor och bedömningen av deras uppfyllande

Samförståndsavtalet för MES I förhandlades i huvudsak fram under 2010–2012 under en mycket mindre reformvänlig ukrainsk regering och ratificerades av Ukrainas parlament först 2014. Trots svåra förhandlingar lyckades kommissionen införa vissa allmänna villkor för förvaltningen av offentliga finanser i samförståndsavtalet.

Genom att inkludera flera delmål i ett villkor kan ett övergripande mål anges inom ett specifikt reformområde för att ge en strategisk inriktning, samtidigt som de förväntade politiska åtgärderna och deras särdrag tydliggörs.

## Gemensamt svar avseende punkterna 41 och 42.

Kommissionen anser att de fasta utbetalningarnas andel av tidiga utbetalningar av sektorsuppdelat budgetstöd höll sig inom de marginaler som rekommenderas i riktlinjerna för budgetstöd och var motiverade av situationen i Ukraina.

## 43

Kommissionen anser att Ukraina stod inför en finansiell och, i förlängningen, politisk kollaps 2014. Tillsammans med IMF och andra internationella biståndsgivare reagerade EU snabbt på finanskrisen i Ukraina, särskilt under 2014 och första halvåret 2015. Med tanke på omfattningen av Ukrainas ekonomiska kris och landets storlek (Ukraina är det i särklass största av EU:s östra grannländer) var det nödvändigt att tillhandahålla stora summor makroekonomiskt stöd.

### 46

Det är riktigt att utbetalningarna av budgetstöd sedan 2010 bygger på en utförlig bedömning av förvaltningen av offentliga finanser där allt relevant analysmaterial, även utvärderingar av offentliga utgifter och ekonomisk ansvarighet (PEFA), beaktas.

### 48

Kommissionen anser att 2014 års utvärdering av budgetstödtåtgärder i Ukraina utmynnade i en utförlig och komparativ översikt och bedömning.

### 51

Kommissionen är medveten om denna fråga, som även togs upp i utvärderingen av budgetstöd, och råder finansministeriet att hitta bättre sätt att kanalisera EU-medlen.

### 52

Kommissionen anser att dess bedömning "i stort sett uppfyllda" innebär att även om det makroekonomiska stödets villkor inte till fullo är uppfyllda har dess reformmål nåtts i en omfattning som gör att det inte är motiverat att skjuta upp utbetalningen av det makroekonomiska stödet.

### **Kommissionens gemensamma svar på punkterna 67–69:**

Kommissionen har under hela den granskade perioden haft en konsekvent hållning i fråga om det ukrainska gastransitsystemets strategiska roll och, kopplat till detta, behovet av genomgripande reformer inom gassektorn.

Medlemsstaterna har i hög grad ställt sig bakom kommissionens insatser. Kommissionen medger dock att vissa medlemsstaters prioriteringar i samarbetet inom gassektorn inte alltid till fullo har anpassats efter kommissionens prioriteringar.

Efter 2006 och 2009 års kriser gjorde kommissionen interna riskbedömningar, och i ett arbetsdokument utvärderades lärdomarna från avbrotten i gasförsörjningen (kommissionens arbetsdokument {KOM(2009) 363} SEK(2009) 977).

Kommissionen anser att avbrotten i gastransiteringen 2006 och 2009 var en direkt följd av handelstvisten mellan Gazprom och Naftogaz, som påverkades och förstärktes av de politiska spänningarna mellan Ukraina och Ryssland.

Kommissionen var tvungen att ta hänsyn till uppgifternas känsliga karaktär och anser sig inte ha kunnat vara tydligare under de rådande omständigheterna.

### 70

Kommissionen medger att utformningen av stödprogrammen inom gassektorn kunde ha varit bättre i vissa fall men pekar på de berörda ukrainska ministeriernas svaga administrativa kapacitet när det gäller att utforma stödprogram.

### 71

Kommissionen anser att tillgången till data förbättrades successivt under den granskade perioden. Sedan 2015 är relevanta data om gastransitflöden samt marknadsinformation om den ukrainska gassektorn offentligt tillgängliga, tack vare samarbetet mellan de ukrainska myndigheterna, kommissionen och Entso-G (det europeiska nätverket av systemansvariga för överföringssystemen för gas).

### 73

Kommissionen anser att framsteg gjordes redan 2014, till exempel regeringens förslag till ny gaslagstiftning, som gjorde det möjligt för EIB och EBRD att teckna de första avtalen om lån för modernisering av gastransitsystemet i december 2014.

### c)

Det var först i slutet av 2014 som kommissionens ansträngningar för att hjälpa Ukraina att modernisera gastransit-systemet utmynnade i mer omfattande konkreta investeringsbeslut, främst eftersom tidigare regeringar inte velat genomföra de viktiga reformer som man enades om i den gemensamma förklaringen från 2009.

### d) i)

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten anser också att en tryggad gasförsörjning för EU via Ukraina hotades av externa aktörer (Ryssland).

## Slutsatser och rekommendationer

### 74

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten anser att EU:s stöd har spelat en central roll för att främja Ukrainas politiska associering och ekonomiska integration med EU. Sedan krisens början 2014 har EU:s stöd även haft central betydelse för att stabilisera situationen i Ukraina och sätta igång viktiga strukturreformer inom en rad områden och sektorer.

### 76

Kommissionen anser att kampen mot korruption samt förvaltningen av de offentliga finanserna är nyckelfrågor i EU:s dialog med Ukraina. Under de senaste åren har flera viktiga reformer inletts som nu börjar visa goda resultat.

### **Rekommendation 1 – Lägga större tonvikt på förvaltningen av offentliga finanser i dialogen med Ukraina**

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten godtar rekommendationen.

Ett särskilt stödprogram för förvaltningen av offentliga finanser övervägs för närvarande som en särskild åtgärd 2017. Frågor som rör förvaltningen av offentliga finanser är redan en central del i alla pågående budgetstödprogram, och en uppdatering av strategin för förvaltningen av offentliga finanser pågår med hjälp av EU:s och OECD:s Sigma-experter.

### 77

Kommissionen anser att en skyndsam mobilisering och utbetalning av stöd var avgörande 2014 och 2015 med tanke på den allvarliga situationen i Ukraina. Samtliga utbetalningar av budgetstöd grundades på en noggrann bedömning för att säkerställa att de allmänna villkoren för budgetstöd var uppfyllda.

Flertalet program för budgetstöd har en fast utbetalningsdel som betalas ut i början av programmet så snart de allmänna standardvillkoren för budgetstödåtgärder är uppfyllda.

### Rekommendation 2 – Förbättra villkorens utformning och utbetalningen av ekonomiskt stöd

Kommissionen godtar rekommendationen.

#### a)

Kommissionen har redan börjat utforma politiska mål på ett mer precist och målinriktat sätt, vilket framgår av utvecklingen för samförståndsavtalet med Ukraina, särskilt mellan MES I och MES II. Kommissionen kommer att fortsätta att verka för tydlighet och precision i framtiden.

Villkoren för makroekonomiskt stöd är dock alltid ett resultat av förhandling med mottagarlandet. Kommissionen kan även i framtiden, särskilt när förhandlingarna sker under exceptionella geopolitiska och finansiella omständigheter, behöva hitta en balans mellan brådskande överväganden och förlängning av stödperioden å ena sidan och precision och tydlighet å andra sidan.

#### c)

Kommissionen kommer, precis som den alltid har gjort, att ha en nära samordning med IMF och andra biståndsgivare för alla sina program för makroekonomiskt stöd.

#### d)

Kommissionen kommer även att fortsätta att sträva efter en rimlig balans mellan hävstångseffekt och utbetalningstakt. Under 2014 var de geopolitiska och finansiella omständigheterna i Ukraina så exceptionella att det ibland var motiverat att utbetala det makroekonomiska stödet snabbt. I takt med att den ekonomiska stabiliteten i Ukraina ökade i slutet av 2015 började kommissionen ställa högre krav på att villkoren för makroekonomiskt stöd skulle uppfyllas. Detta understryks av det faktum att den andra utbetalningen av MES III är uppskjuten sedan oktober 2015 eftersom villkoren ännu inte är uppfyllda.

Kommissionen kommer att fortsätta att övervaka hur villkoren uppfylls i syfte att utnyttja stödets hävstångseffekt på bästa möjliga sätt. Om uppfyllandet generellt sett är gott kan det samtidigt inte uteslutas att framtida utbetalningar av makroekonomiskt stöd kan komma att ske även om ett litet antal villkor ännu inte är uppfyllda.

### 78

Kommissionen anser att 2014 års utvärdering av budgetstödåtgärder i Ukraina utmynnade i en utförlig och komparativ bedömning.



### Rekommendation 3 – Stärka övervakningen av EU-stödets genomförande

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen kommer att fortsätta att verka för att stärka övervakningen av EU-stödets genomförande och kommer att använda alla medel som står till dess förfogande för att påskynda reformtakten.

#### 79

Kommissionen anser att dess bedömning "i stort sett uppfyllda" innebär att även om det makroekonomiska stödets villkor inte till fullo är uppfyllda i varje beståndsdel har dess reformmål nåtts i en omfattning som gör att det inte är motiverat att skjuta upp utbetalningen av det makroekonomiska stödet i fråga.

### Rekommendation 4 – Lägga större tonvikt på ett ändamålsenligt genomförande av reformerna och deras varaktighet

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten godtar rekommendationen.

Vid bedömningen av villkoren för utbetalning av makroekonomiskt stöd kommer kommissionen att begränsa sig till bedömningskategorierna "uppfyllda", "i stort sett uppfyllda" och "inte uppfyllda".

#### 80

Samarbetet med Ukraina inom energisektorn under de senaste tio åren har inriktats på att trygga försörjningen av gas (och olja) till Europa via Ukrainas ledningssystem. Ansträngningarna för att förbättra förvaltningen inom gassektorn i Ukraina och trygga gasförsörjningen försvårades av den politiska situationen och Ukrainas beroende av ryska energileveranser. Den högnivådialog om energisamarbete som genomförts inom ramen för 2005 års samförståndsavtal har varit ett viktigt och användbart forum i detta avseende.

#### 81

Kommissionen har under hela denna period haft en konsekvent hållning i fråga om det ukrainska gastransitsystemets strategiska roll och behovet av genomgripande reformer inom gassektorn. Det har också rådet framhållit i flera slutsatser om detta ämne. Även om medlemsstaterna i stort sett har stött kommissionens ansträngningar har vissa medlemsstaters prioriteringar i samarbetet inom gassektorn inte alltid anpassats till kommissionens prioriteringar.

#### 82

Trots bristerna anser kommissionen att såväl budgetstödprogrammen som projekten för tekniskt stöd har gett vissa framsteg när det gäller den viktiga reformagendan inom gassektorn och för att öka försörjningstryggheten, trots ofta svåra politiska förhållanden. Se även kommissionens svar på punkt 70.

#### 83

Kommissionen anser att kommunikationen och tillgången till data förbättrades successivt i takt med att energidialogen utvecklades (se även kommissionens svar på punkt 71). Kommissionen har tagit itu med gassektorns viktiga utmaningar i sin ordinarie energidialog, även om den gemensamma rapporteringen inte alltid har gett en komplett bakgrundsbild.

### **Rekommendation 5 – Vidta åtgärder för att göra EU-stödet till Ukrainas gasssektor mer ändamålsenligt**

Kommissionen godtar rekommendationen och har redan börjat tillämpa den.

Viktiga åtgärder har redan vidtagits för att göra EU-stödet mer ändamålsenligt, såsom att inrätta ett team med energiexperter inom stödgruppen för Ukraina samt förbättra och ha en närmare samordning av stödet med energigemenskapens sekretariat och andra berörda aktörer (biståndsgivare, Entso-G etc.).

Kommissionen uppgraderar för närvarande sitt samförståndsavtal om energisamarbete med Ukraina och avser att ingå ett strategiskt partnerskap på energiområdet före utgången av 2016 för att ytterligare intensifiera energidialogen med Ukraina och effektivisera samarbetet inom energisektorn.

Kommissionen fortsätter även sina ansträngningar för att medla i den pågående gastvisten mellan Ryssland och Ukraina, även genom noggrann övervakning av gastransitflödena. Ett system för tidig varning har inrättats i enlighet med associeringsavtalet med Ukraina.

Ytterligare åtgärder kommer att vidtas för att förbättra kvaliteten hos de statistiska uppgifter som samlas in för Ukraina, särskilt genom statistikdelen i projektet EU4Energy, som inleddes i juni 2016 tillsammans med Internationella energioorganet och energigemenskapen.

## HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

### Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer ([http://ec.europa.eu/represent\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/represent_sv.htm)), hos delegationer i länder utanför EU ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_sv.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm)), genom att kontakta nätverket Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_sv.htm](http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm)) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (\*).

(\* Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

### Avgiftsbelagda publikationer

- Genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Händelse	Datum
Revisionsplanen antas/Revisionen inleds	7.10.2014
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	20.7.2016
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	8.11.2016
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	24.11.2016

I den här rapporten granskar revisionsrätten om kommissionens och Europeiska utrikestjänstens stöd var ändamålsenligt och bidrog till Ukrainas utveckling mot att bli en väl styrd stat när det gäller förvaltningen av offentliga finanser, kampen mot korruption och gasssektorn under perioden 2007–2015. Generellt var EU-stödet till Ukraina delvis ändamålsenligt på de tre områdena. Fram till 2014 hade EU-stödet begränsad inverkan. Trots nysatsningen på reformer sedan 2014 är resultaten hittills instabila. I rapporten lämnar revisionsrätten fem rekommendationer om hur EU-stödet kan förbättras.



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån