

Særberetning

**EU's bistand  
til Ukraine**



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: [eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx)

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

Twitter: @EJAuditors

Yderligere oplysninger om EU fås på internet via Europaserveren (<http://europa.eu>)

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6338-4	ISSN 1831-0796	doi:10.2865/420797	QJ-AB-16-031-DA-C
PDF	ISBN 978-92-872-6342-1	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/561617	QJ-AB-16-031-DA-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6383-4	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/181518	QJ-AB-16-031-DA-E

© Den Europæiske Union, 2016  
Eftertryk tilladt med kildeangivelse

Printed in Luxembourg

Særberetning

## EU's bistand til Ukraine

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af forvaltningsrevisioner og juridisk-kritiske revisioner vedrørende specifikke EU-budgetområder eller forvaltningsspørgsmål. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling III — der ledes af Karel Pinxten, medlem af Revisionsretten — hvis speciale er udgiftsområderne foranstaltninger udadtil, sikkerhed og retfærdighed. Revisionsarbejdet blev ledet af Szabolcs Fazakas, medlem af Revisionsretten, med støtte fra attaché Márton Baranyi, ledende administrator Beatrix Lesiewicz, fungerende ledende administrator Francis Joret, opgaveansvarlig Christian Geoffroy samt revisorerne Alina Milasiute og Balazs Kaszap.



*Fra venstre til højre: B. Kaszap, B. Lesiewicz, F. Joret, S. Fazakas, C. Geoffroy, A. Milasiute, M. Baranyi*

## Punkt

### **Forkortelser og akronymer**

### I-VIII **Resumé**

### 1-10 **Indledning**

### 1-3 **Geografisk og politisk baggrund**

### 4-5 **Økonomisk og finansiel situation**

### 6-7 **Rammerne for samarbejdet mellem EU og Ukraine**

### 8-10 **EU's finansielle bistand**

### 11-25 **Særlige forhold, der gør sig gældende i forbindelse med EU's bistand til Ukraine**

### 11-16 **Den ustabile politiske, økonomiske og administrative situation hæmmede samarbejdet mellem EU og Ukraine**

### 11 **Forhandlingerne om associeringsaftalen styrkede dialogen mellem EU og Ukraine**

### 12-14 **Politisk og administrativ ustabilitet sænkede tempoet i dialogen mellem EU og Ukraine og i reformprocessen**

### 15-16 **Siden 2010 har Kommissionen i stigende grad fremhævet risiciene ved det oligarkiske system**

### 17-22 **EU's reaktion på krisen i Ukraine i 2014 kom omgående, men var en nødløsning**

### 17-18 **Kommissionens finansielle pakke fra marts 2014 bestod hovedsagelig af potentielle lån**

### 19-20 **Kommissionen anvendte særlige foranstaltninger for at afhjælpe krisen i Ukraine hurtigt**

### 21-22 **EU etablerede ad hoc-strukturer til at forvalte sit øgede engagement i Ukraine**

### 23-25 **Donorerne intensiverede deres koordinering for at opveje den ukrainske regerings svagheder på dette område**

### 23-24 **Den ukrainske regerings donorkoordinering var behæftet med svagheder**

### 25 **Siden 2014 har donorsamfundet forbedret sin interne koordinering**

26-29	<b>Revisionens omfang og mål</b>
30-73	<b>Bemærkninger</b>
30-63	<b>Del I — Effektiviteten af EU's bistand til Ukraine med hensyn til at forbedre forvaltningen af de offentlige finanser og bekæmpelsen af korruption</b>
31-37	Dialogen mellem EU og Ukraine om forvaltningen af de offentlige finanser er blevet forbedret betydeligt siden 2013, og dialogen om bekæmpelse af korruption er blevet forbedret siden 2011
38-44	Bistandens udformning gjorde det muligt hurtigt at foretage udbetalinger, men der blev ikke altid taget tilstrækkeligt hensyn til de reformer, der skulle nås
45-49	Overvågningen af gennemførelsen af EU's bistand er blevet bedre
50-63	Resultaterne af EU's bistand er fortsat skrøbelige
64-73	<b>Del II — Effektiviteten af EU's bistand med hensyn til at forbedre forvaltningen i gassektoren og EU's gasforsyningsikkerhed via Ukraine</b>
65-69	Indtil for nylig var dialogen mellem EU og Ukraine hæmmet af et svingende engagement og en inkonsekvent tilgang til reform
70	I den tidlige fase var betingelserne for EU's bistand bredt formuleret
71-72	Indtil 2014 manglede EU-bistanden data af høj kvalitet
73	Indtil 2014 havde EU-bistanden begrænset indvirkning på gassektoren
74-84	<b>Konklusioner og anbefalinger</b>
	<b>Bilag — Undersøgte programmer</b>
	<b>Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens svar</b>

**BNP:** Bruttonationalprodukt

**EAMR:** Rapporter om forvaltning af bistanden til tredjelande

**EBRD:** Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling

**EIB:** Den Europæiske Investeringsbank

**ENI:** Det europæiske naboskabsinstrument

**ENPI:** Det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument

**EUAM:** EU's rådgivende mission om civil sikkerhedssektorreform

**EU-Udenrigstjenesten:** Tjenesten for EU's Optræden Udadtil

**FAC:** Bekæmpelse af korruption

**GD:** Generaldirektorat

**Greco:** Sammenslutningen af Stater mod Korruption

**IFI:** Internationale finansielle institutioner

**IMF:** Den Internationale Valutafond

**MFA:** Makrofinansiel bistand

**NABU:** Ukraines nationale kontor for korruptionsbekæmpelse

**OECD:** Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling

**PEFA:** Offentlige udgifter og finansiell ansvarlighed

**PFM:** Forvaltning af offentlige finanser

**PSA:** Partnerskabs- og samarbejdsaftale

**SGUA:** Støttegruppe for Ukraine

**Sigma:** Initiativ for støtte til forbedret regeringsførelse og forvaltning

**Tacis:** Faglig bistand til Samfundet af Uafhængige Stater og Georgien



## I

Ukraine er en af Den Europæiske Unions største og politisk vigtigste direkte naboer. Landet er præget af institutionel og politisk ustabilitet, problemer med hensyn til regeringsførelse og økonomiske og finansielle vanskeligheder. Konflikten i det østlige Ukraine har i høj grad øget de økonomiske og finansielle udfordringer. Ukraine har dog iværksat mange væsentlige reformer siden Maidan-begivenhederne i 2014.

## II

Samarbejdet mellem EU og Ukraine er en del af den europæiske naboskabspolitik og dens østlige dimension, Det Østlige Partnerskab. Når den associeringsaftale, der efter langvarige forhandlinger blev undertegnet i 2014, træder i kraft, vil den helt erstatte partnerskabs- og samarbejdsaftalen fra 1994. Størstedelen af den bilaterale bistand er ydet under det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument, som blev erstattet af det europæiske naboskabsinstrument i 2014. I den periode, vi reviderede (2007-2015), bestod EU's finansielle bistand i 1,6 milliarder euro i tilskud, hvoraf halvdelen blev ydet i form af EU-budgetstøtte, og 3,4 milliarder euro i makrofinansielle lån.

## III

I størstedelen af den periode, som var omfattet af revisionen, har den ustabile politiske, lovgivningsmæssige og administrative kontekst begrænset effektiviteten af EU's bistand. Samarbejdet mellem EU og Ukraine udviklede sig i kølvandet på Maidan-begivenhederne i 2014, men de udfordringer, som Ukraine står over for, påvirker stadig i høj grad reformprocessen, og risiciene i relation til oligarkerne er forsat høje. EU's reaktion på krisen i Ukraine i 2014 (2014-2020-pakken på 11,2 milliarder euro) kom omgående, men var en nødløsning. EU var i stand til at tildele og udbetale store beløb hurtigt uden en på forhånd fastlagt strategi.

## IV

Målet for revisionen var at vurdere, om Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens bistand var godt forberedt, og om den hensigtsmæssigt og effektivt støttede Ukraines udvikling hen imod at blive en velfungerende stat på områderne forvaltning af offentlige finanser (PFM) og bekæmpelse af korruption (FAC) samt forvaltning af gassektoren i perioden 2007-2015. Revisionen omfattede alle EU-programmer for budgetstøtte og makrofinansiell bistand, der var iværksat siden 2007, samt finansielle instrumenter fra den pakke, Kommissionen iværksatte i 2014.

## V

Generelt har EU's bistand til Ukraine været delvis effektiv med hensyn til at støtte Ukraines udvikling hen imod at blive en velfungerende stat på de områder, der er nævnt i punkt IV.

## VI

EU's bistand til Ukraine var delvis effektiv med hensyn til at opnå konkrete og varige resultater på områderne forvaltning af offentlige finanser og bekæmpelse af korruption. Bekæmpelse af korruption fyldte kun lidt i dialogen mellem EU og Ukraine i størstedelen af perioden 2007-2013. Frem til 2014 udmøntede den ukrainske regerings begrænsede engagement i reformprocessen sig i ufuldstændige og forsinkede resultater. Bekæmpelsen af korruption blev styrket gennem handlingsplanen for visumliberalisering fra 2011 og yderligere fremskyndet gennem bedre samarbejde efter Maidan-begivenhederne. Til trods for, at der siden 2014 er blevet sat skub i reformerne, er de hidtil opnåede resultater stadig skrøbelige. For så vidt angår politikken til bekæmpelse af korruption har man endnu ikke set resultaterne af den faktiske gennemførelse. Visse mangler i den måde, som betingelserne blev fastsat på, eller i den måde, hvorpå deres opfyldelse blev vurderet, indvirkede på udformningen af budgetstøtteprogrammerne og den makrofinansielle bistand. De fleste budgetstøtteprogrammer i Ukraine var udformet således, at der blev udbetalt en betydelig andel af det tildelte beløb i begyndelsen af programmet, når de generelle betingelser var blevet opfyldt. For at afhjælpe den kritiske situation i Ukraine i 2014 fokuserede Kommissionen på hurtig udbetaling af bistanden. Overvågningen af EU-bistandens gennemførelse var i stor udstrækning effektiv. Ved at suspendere budgetstøttebetalinger lykkedes det at gøre forvaltningen af offentlige finanser til en prioritet i perioden i 2011-2013.

## VII

EU's bistand til Ukraine var delvis effektiv med hensyn til at forbedre forvaltningen i gassektoren og sikre gasforsyningerne via Ukraine. Dialogen mellem EU og Ukraine om gas dækkede et bredt spektrum af emner, men blev påvirket af svingende ukrainsk engagement og divergerende opfattelser blandt EU's aktører for så vidt angår EU's gasforsyningssikkerhed via Ukraine. Den EU-bistand til forbedring af forvaltningen i gassektoren og gasforsyningssikkerheden via Ukraine, som vi reviderede, omfattede en række betingelser, som var vage og vanskelige at vurdere. Ved overvågningen af gennemførelsen af EU's bistand manglede der undertiden data af høj kvalitet, og EU's og Ukraines fælles rapportering gav ikke altid en tilstrækkelig detaljeret redegørelse for vanskelighederne i gassektoren. Indtil 2014 havde EU's bistand begrænset effekt på den ukrainske gassektors funktion, og bistanden gav blandede resultater hvad angår EU's gasforsyningssikkerhed via Ukraine. Der er imidlertid siden blevet nået vigtige milepæle, navnlig med vedtagelsen i april 2015 af en gaslov, der er i overensstemmelse med EU's tredje energipakke.

## VIII

Denne beretning indeholder fem anbefalinger, der har til formål at forbedre EU's bistand til Ukraine.

## Geografisk og politisk baggrund

### 01

Ukraine dækker et areal på 603 000 km<sup>2</sup> og havde 44,3 millioner indbyggere i 2014. Landet opnåede fuld uafhængighed i 1991 efter Sovjetunionens sammenbrud. Siden udvidelsen af Den Europæiske Union mod Central- og Østeuropa i 2004 er Ukraine blevet en af Unionens største og politisk vigtigste direkte naboer.

### 02

Landet er præget af politisk og institutionel ustabilitet. Siden 2004 har der været tre vigtige begivenheder: den orange revolution i 2004, præsidentvalget i 2010 (som i stor udstrækning blev afholdt demokratisk og fredeligt) og Maidan-revolutionen<sup>1</sup> i 2014.

### 03

Siden begyndelsen af 2014 har Ukraines territoriale integritet været alvorligt truet. På tidspunktet for revisionen var den ukrainske hær i konflikt med russiskstøttede separatister i visse områder i regionerne Donetsk og Luhansk, og russiske styrker havde annekteret Krimhalvøen<sup>2</sup>.

## Økonomisk og finansiel situation

### 04

Ukraine har oplevet en række dårlige økonomiske resultater siden uafhængigheden i 1991. De positive økonomiske vækstrater i begyndelsen af 2000'erne blev hårdt ramt af den globale krise i 2008, og landet har kæmpet for at komme på ret kurs lige siden. Ukraines offentlige finanser er blevet forringet i årenes løb, hovedsagelig på grund af dårlig forvaltning af offentlige midler. Desuden påvirkes indtægtssiden på statsbudgettet negativt af en betydelig skyggeøkonomi<sup>3</sup>. Trods reformbestrebelse opfattes Ukraine stadig som det mest korrupte land i Europa<sup>4</sup>. Særinteresser påvirker udformningen af offentlige politikker. De oligarkiske klaner, som har udviklet sig betydeligt, siden landet blev uafhængigt, fortsætter med at udøve en dominerende indflydelse på Ukraines økonomi, politik og medier.

- 1 Der anvendes også andre betegnelser, f.eks. Euromaidan eller (Euro)Maidan-begivenhederne, -protesterne, -demonstrationen eller -opstanden og værdighedsrevolutionen.
- 2 Rusland hævder, at Krim er del af Den Russiske Føderation på grundlag af en folkeafstemning, der blev afholdt den 16. marts 2014, og som den ukrainske regering, Den Europæiske Union, De Forenede Stater og FN's Generalforsamling anså for at være regelstridig.
- 3 Det anslås, at Ukraines skyggeøkonomi, som er den største i Europa, tegner sig for ca. 44 % af BNP. Jf. Igor Vinnychuk og Serhii Ziukov, »Shadow Economy in Ukraine: Modelling and Analysis«, Yurii Fedkovych Chernivtsi National University, 2013.
- 4 Ukraine lå som nr. 130 ud af 168 på Transparency Internationals liste i 2015 (og som nr. 142 ud af 175 i 2014) (jf. <http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>).

## 05

Konflikten i det østlige Ukraine har i høj grad forværret den økonomiske og finansielle situation, fordi den lægger beslag på landets begrænsede økonomiske ressourcer og ødelægger landets vigtigste industriområde. I begyndelsen af 2014 angav Ukraines regering landets behov for udlandsbistand til at være på omkring 35 milliarder USD i perioden 2014-2015. Underskuddet i det statsejede gasselskab Naftogaz udgør i stadig stigende grad en belastning for statens finanser, idet det steg fra 1,9 % af BNP i 2013 til 5,7 % af BNP i 2014, hvor det var større end det samlede offentlige underskud på 4,6 %<sup>5</sup>.

## Rammerne for samarbejdet mellem EU og Ukraine

## 06

Samarbejdet mellem EU og Ukraine er en del af den europæiske nabolandspolitik og dens østlige dimension, Det Østlige Partnerskab. Samarbejdet er hovedsagelig baseret på undertegnelsen af partnerskabs- og samarbejdsaftalen i 1994, handlingsplanen for EU-Ukraine i 2005 og associeringsdagsordenen i 2009<sup>6</sup>.

## 07

I marts 2007 indledte EU og Ukraine forhandlinger om en »ny udvidet aftale« (siden 2008 kaldet associeringsaftalen), der skulle afløse partnerskabs- og samarbejdsaftalen. Forhandlingerne blev afsluttet i december 2011, og aftalen blev parafet. Som led i forberedelserne til underskrivelse af aftalen på det 16. topmøde mellem EU og Ukraine i februar 2013 bekræftede Ukraine sin vilje til at opnå håndgribelige fremskridt på tre områder: foranstaltninger til at afhjælpe mangler i forbindelse med afholdelsen af valg, fremskridt med at tackle problemet med selektiv retfærdighed og forhindre, at det dukker op igen, og foranstaltninger til at gennemføre de reformer, der er fastlagt i associeringsdagsordenen. Den 21. november 2013 besluttede Ukraine at suspendere forberedelserne til underskrivelsen af associeringsaftalen. Denne pludselige vending førte til den massive Maidan-demonstration til støtte for politisk associering og økonomisk integration med EU. I kølvandet på Maidan-begivenhederne underskrev EU og Ukraine de politiske bestemmelser i associeringsaftalen den 21. marts 2014 og de øvrige bestemmelser den 27. juni 2014<sup>7</sup>. Aftalen indeholder bestemmelser om en styrkelse af forbindelserne mellem EU og Ukraine inden for alle samarbejdsområder og fungerer også som en reformdagsorden, der er baseret på et omfattende program, som har til formål at bringe Ukraines lovgivning i overensstemmelse med EU's normer.

5 IMF Country Report No 15/69, »Ukraine: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement Staff Report«, Den Internationale Valutafond, marts 2015.

6 2009-associeringsdagsordenen blev opdateret i 2011, 2013 og 2015.

7 I midten af april 2016 var associeringsaftalen blevet ratificeret af det ukrainske parlament (Verkhovna Rada), Europa-Parlamentet havde godkendt indgåelsen af aftalen og 27 medlemsstater havde også ratificeret den (Nederlandene har endnu ikke truffet den endelige afgørelse om ratifikationen efter det negative resultat af en national folkeafstemning). Dele af associeringsaftalen er blevet anvendt på midlertidig basis.

**EU's finansielle bistand**

**08**

Den finansielle bistand, som har form af tilskud, der skal hjælpe Ukraine med at gennemføre handlingsplanen, blev primært leveret ved hjælp af det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument (ENPI)<sup>8</sup>, som blev erstattet af det europæiske naboskabsinstrument (ENI) i 2014<sup>9</sup>. Den bilaterale ENPI-bistand til Ukraine blev programmeret via landestrategidokumentet for 2007-2013 og to nationale vejledende programmer for henholdsvis 2007-2010 og 2011-2013. Der er ikke siden blevet annonceret nye landestrategidokumenter eller nationale vejledende programmer på grund af den vanskelige situation. Størstedelen af ENPI-ENI-støtten (65 %) blev ydet i form af sektorbudgetstøtte. Ukraine modtog også EU-tilskud gennem instrumentet for samarbejde om sikkerhed på det nukleare område og instrumentet til fremme af stabilitet og fred.

**09**

Ud over tilskud har EU støttet Ukraine med makrofinansiel bistand, dvs. lån, som frigives i flere rater («trancher»), når betingelser vedrørende den makroøkonomiske situation og sektorreformer er blevet opfyldt. **Tabel 1** viser, hvordan EU's finansielle bistand til Ukraine fordelte sig på tilskud og lån i perioden 2007-2015.

- 8 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1638/2006 af 24. oktober 2006 om almindelige bestemmelser om oprettelse af et europæisk naboskabs- og partnerskabsinstrument (EUT L 310 af 9.11.2006, s. 1).
- 9 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 232/2014 af 11. marts 2014 om oprettelse af et europæisk naboskabsinstrument (EUT L 77 af 15.3.2014, s. 27).

**Tabel 1 EU's bilaterale bistand til Ukraine, 2007-2015, fordelt på instrumenter (millioner euro)**

	Samlede tildelinger <sup>1</sup>	
	Beløb	Andel
<b>EU-bistand i alt til Ukraine (inklusive makrofinansiel bistand)</b>	<b>5 019</b>	<b>100 %</b>
<b>Tilskud i alt</b>	<b>1 609</b>	<b>32 %</b>
ENPI/ENI <sup>2</sup>	1 330	27 %
heraf		
Budgetstøtte <sup>3,4</sup>	794	16 %
Andre ENPI-/ENI-tilskud	536	11 %
Instrumentet til fremme af stabilitet og fred	54	1 %
Instrumentet for samarbejde om sikkerhed på det nukleare område	225	4 %
<b>Makrofinansiel bistand i form af lån (MFA) i alt</b>	<b>3 410</b>	<b>68 %</b>
MFA I	610	12 %
MFA II	1 000	20 %
MFA III	1 800	36 %

1 Data frem til 30. november 2015.  
 2 Det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument/det europæiske naboskabsinstrument.  
 3 Inklusive statsopbygningskontrakt.  
 4 Eksklusive 29 millioner euro, som blev tildelt til komplementære foranstaltninger (teknisk bistand).

Kilde: CRIS (Det fælles Relex-informationssystem) og GD for Økonomiske og Finansielle Anliggenders hjemmeside (MFA).

### 10

I marts 2014 bebudede Kommissionen en vejledende støttepakke til Ukraine på 11,2 milliarder euro, inklusive op til 8 milliarder euro i lån fra EIB (Den Europæiske Investeringsbank) og EBRD (Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling) for perioden 2014-2020 for at støtte reformprocessen (jf. punkt 17-18).

# Særlige forhold, der gør sig gældende i forbindelse med EU's bistand til Ukraine

## Den ustabile politiske, økonomiske og administrative situation hæmmede samarbejdet mellem EU og Ukraine

### Forhandlingerne om associeringsaftalen styrkede dialogen mellem EU og Ukraine

#### 11

I den periode, revisionen omfattede, blev dialogen mellem EU og Ukraine ført inden for en bredt struktureret ramme, der var formet på baggrund af forhandlingerne og den efterfølgende midlertidige anvendelse af associeringsaftalen. Det nuværende samarbejde mellem EU og Ukraine er styret af den associeringsaftale, der blev undertegnet i 2014, og associeringsdagsordenen fra 2015. Samarbejdet på højt niveau blev drøftet på de årlige topmøder mellem EU og Ukraine og på møderne i Samarbejdsrådet/Associeringsrådet EU-Ukraine. Samarbejdsudvalget/Associeringsudvalget EU-Ukraine blev nedsat for at bistå Samarbejdsrådet/Associeringsrådet og fik sammen med syv underudvalg ansvaret for at overvåge gennemførelsen af handlingsplanen og associeringsdagsordenen<sup>10</sup>. Besøg af kommissærer og højtstående embedsmænd bidrog også til dialogprocessen. Forvaltning af offentlige finanser, bekæmpelse af korruption og energispørgsmål blev formelt medtaget i dialogprocessen.

### Politisk og administrativ ustabilitet sænkede tempoet i dialogen mellem EU og Ukraine og i reformprocessen

#### 12

Den politiske ustabilitet i Ukraine indvirkede i høj grad på samarbejdet mellem EU og Ukraine og på gennemførelsen af EU's bistand. Mellem 2004 og 2014 skete der tre store politiske ændringer i Ukraine (jf. punkt 2), hvilket førte til væsentlige ændringer i landets politiske orientering, især med hensyn til landets ambitioner om EU-medlemskab. Disse ændringer har haft stor betydning for lovgivningen, f.eks. ved at vedtaget lovgivning blev trukket tilbage eller ændret, og for stabiliteten i den offentlige forvaltning, særligt på mellemhøjt og højt niveau.

#### 13

I den periode, revisionen omfattede, gennemgik Ukraines offentlige forvaltning flere omstrukturingsforsøg (f.eks. i 2010-2011). Indtil 2014 var omstrukturingsprocessen hæmmet af manglende politisk vilje til at overholde EU's forvaltningsstandarder. Den blev gennemført på en ineffektiv måde, og det har påvirket gennemførelsen af EU-programmer på stedet. Vi konstaterede, at der, da revisionen blev gennemført, var en stærk politisk vilje til at reformere den offentlige forvaltning. Rotationen af ansatte på mellemhøjt og højt niveau indvirkede imidlertid negativt på de EU-støttede reformer og på resultaternes bæredygtighed, samtidig med at lave lønninger skabte et muligt incitament til korruption.

10 Da revisionen fandt sted, var man ved at oprette de nye samarbejdsenheder, der skulle etableres i henhold til associeringsdagsordenen.

## Særlige forhold, der gør sig gældende i forbindelse med EU's bistand til Ukraine

### 14

Vi konstaterede, at samarbejdet i kølvandet på Maidan udviklede sig på en række områder, som havde været stagnerende i hele perioden 2007-2013 (f.eks. reform af offentlige indkøb og omorganisering i energisektoren). De økonomiske og geopolitiske udfordringer, som Ukraine står over for, indvirker imidlertid i alvorlig grad på regeringens prioriteter og på de offentlige tjenesters aktiviteter.

### Siden 2010 har Kommissionen i stigende grad fremhævet risiciene ved det oligarkiske system

### 15

Vi konstaterede, at Kommissionen siden 2010 har været mere direkte med hensyn til risiciene ved det oligarkiske system i Ukraine, f.eks. dårligt fungerende offentlige myndigheder, topstyret korruption og offentlige finanser, der anvendes til at fremme private mål<sup>11</sup>. Kommissionen vurderede, at risikoen for interessekonflikter var meget høj på alle niveauer i den ukrainske administration, og søgte at mindske risikoen ved hjælp af formel dialog og suspension af budgetstøttebetalinger. Der blev også fæstnet lid til gennemførelsen af strategierne for reform af forvaltningen af de offentlige finanser (2013) og for bekæmpelse af korruption (2014)<sup>12</sup>. Hvad angår privatiseringer omfattede EU's programmer for budgetstøtte og makrofinansiel bistand ikke betingelser til at sikre, at fremtidige privatiseringer vil være åbne og fair. Kommissionen støttede imidlertid IMF's (Den Internationale Valutafonds) privatiseringsmål ved at henvise til gennemførelsen af IMF-programmet i betingelserne vedrørende makrofinansiel bistand.

### 16

De lovgivningsmæssige initiativer siden begyndelsen af 2015 har tilstræbt at mindske oligarkernes indflydelse på Ukraines politik og økonomi. Risikoniveauet er imidlertid fortsat højt (jf. **tekstboks 1**), og de konkrete resultater lever stadig ikke op til forventningerne (jf. punkt 63).

11 »External Action Monitoring Reports« 2010, 2011, 2012 (ikke offentligt tilgængelige).

12 Europa-Kommissionens risikoforvaltningsramme for Ukraine, risikoregister 2012-2014 (ikke offentligt tilgængelig).

### Aktivisering af de ukrainske myndigheders kampagne mod oligarki

I 2015 iværksatte den ukrainske regering i overensstemmelse med EU's krav en kampagne for at løse oligarkernes greb om landets politiske og økonomiske system. Der blev iværksat forskellige efterforskninger og retsforfølgninger som led i dette initiativ, og en række oligarkers aktiver blev undersøgt nærmere, især i energisektoren. Disse foranstaltninger var imidlertid sporadiske og kontroversielle og blev mødt med stærk modstand fra tidligere og nuværende oligarker. Nogle af oligarkerne fremsatte på eget initiativ forslag til reformer i Ukraine<sup>13</sup>.

13 F.eks. agenturet for modernisering af Ukraine — en ikkestatslig organisation med hovedkvarter i Wien, som finansieres af en ukrainsk oligark, der er aktiv i energisektoren. Agenturet blev lanceret i marts 2015 for at forelægge en specifik separat handlingsplan for modernisering af Ukraine og etablere en genopretningsfond. Agenturet ansatte personer, som tidligere havde spillet en fremtrædende rolle på EU- og medlemsstatsniveau. Da agenturets aktiviteter i vid udstrækning er de samme som de ukrainske myndigheders og EU's aktiviteter, er der en risiko for, at de forveksles med EU's officielle bistand til Ukraine.



## Særlige forhold, der gør sig gældende i forbindelse med EU's bistand til Ukraine

### EU's reaktion på krisen i Ukraine i 2014 kom omgående, men var en nødløsning

#### Kommissionens finansielle pakke fra marts 2014 bestod hovedsagelig af potentielle lån

### 17

Den 5. marts 2014 annoncerede Kommissionen en vejledende pakke på 11,2 milliarder euro for perioden 2014-2020 (jf. **tabel 2**) for at hjælpe med at stabilisere den økonomiske og finansielle situation i Ukraine, bistå landet med overgangsprocessen, tilskynde til politiske og økonomiske reformer og støtte inklusiv udvikling<sup>14</sup>. I lyset af den presserende situation, da pakken blev annonceret (5. marts 2014), sammensatte Kommissionen denne pakke uden at foretage en omfattende analyse af den måde, støtten var beregnet på, eller af samarbejdsordningerne med andre donorer, og de finansielle risici for EU blev hverken behørigt overvejet eller dokumenteret. Analyse og dokumentation kom senere sammen med Kommissionens forslag til retsakter.

14 Jf. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-219\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-219_en.htm). For yderligere oplysninger henvises til [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-159\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm).

### Tabel 2

#### EU's støtte til Ukraine — Vejledende pakke for perioden 2014-2020 som bebudet den 5. marts 2014

Finansieringskilde	Vejledende beløb (millioner euro)
<b>I. EUROPA-KOMMISSIONEN (2014-2020)</b>	
I.1 Samlet udviklingsbistand (tilskud)	<b>1 565</b>
Bilateral tildeling (især det europæiske naboskabsinstrument):	
— Årligt handlingsprogram for 2014	140-200
— Årlige handlingsprogrammer (gennemsnit) for 2015-2020	780
Paraplyprogram (»mere for mere«) for 2015-2020.	240-300
Naboskabsinvesteringsfaciliteten	200-250
Instrumentet til fremme af stabilitet og fred (IcSP)	20
Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP)	15
I.2 Makrofinansiel bistand (lån) <sup>1</sup>	<b>1 610</b>
<b>II INTERNATIONALE FINANSIELLE INSTITUTIONER</b>	
EIB	op til 3 000
EBRD	5 000
<b>TILSAMMEN</b>	<b>11 175</b>

1 Derudover blev der ydet et nyt MFA-lån (MFA III) på 1,8 milliarder euro i 2015.

## Særlige forhold, der gør sig gældende i forbindelse med EU's bistand til Ukraine

### 18

Den finansielle pakke fra marts 2014 bestod i sig selv primært (71,5 %) af potentielle lån til Ukraine fra EIB og EBRD. Det er ikke sikkert, at EIB's og EBRD's tildelinger vil blive udbetalt fuldt ud<sup>15</sup>. Pakken øgede tilskuddene fra ca. 140 millioner euro pr. år i perioden 2007-2013 til omkring 220 millioner euro om året indtil 2020. Tilskuddene under paraplyprogrammet (der er baseret på princippet om »mere for mere«) er ikke garanteret, da de er betingede af beviselige fremskridt i styrkelsen af demokratiet og respekten for menneskerettighederne. På den anden side har udbetalingerne i forbindelse med makrofinansiel bistand (2,21 milliarder euro ud af 3,41 milliarder euro) allerede oversteget det vejledende beløb for den pakke, der blev bebudet i marts 2014. Vi konstaterede, at instrumentet for makrofinansiel bistand, der forvaltes af Kommissionen, var det mest effektive middel til hurtigt at udbetale den støtte, der var lovet til Ukraine til at håndtere den vanskelige finansielle situation (jf. punkt 43).

### Kommissionen anvendte særlige foranstaltninger for at afhjælpe krisen i Ukraine hurtigt

### 19

EU's politik over for Ukraine bygger på en række strategiske dokumenter, der fastsætter de vigtigste mål og prioriteter, og som tager sigte på at gøre EU's politik mere konsekvent og effektiv. Disse strategiske dokumenter var imidlertid ikke udformet til at styre politikudformningen i krisesituationer som den, der opstod i Ukraine i november 2013. Kommissionen var nødt til at håndtere radikale ændringer hurtigt og uden en på forhånd fastlagt strategi.

### 20

Som følge af krisen blev den flerårige programmeringsprocedure for Ukraine sat i bero. Kommissionen kunne ikke anvende sin faste fælles støtteramme, hvor de prioriterede sektorer for tildeling af bistand for 2014 og 2015 var skitseret på et flerårigt grundlag. Som fastsat i forordningen<sup>16</sup> indgik Kommissionen forpligtelser om bistanden i form af årlige særlige foranstaltninger.

15 Siden 2014 har EIB og EBRD har indgået kontrakter om projektlån for henholdsvis ca. 940 og 870 millioner euro (vejledende beløb ved udgangen af juli 2015).

16 Artikel 2, stk. 5, og artikel 2, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 236/2014 af 11. marts 2014 om fælles regler og procedurer for gennemførelse af instrumenterne til finansiering af Unionens optræden udadtil (EUT L 77 af 15.3.2014, s. 95).

## Særlige forhold, der gør sig gældende i forbindelse med EU's bistand til Ukraine

### EU etablerede ad hoc-strukturer til at forvalte sit øgede engagement i Ukraine

#### 21

Sideløbende med den betydelige forøgelse af EU's bistand til Ukraine i 2014 oprettede EU nye enheder med yderligere ekspertise til at rådgive Ukraine om reformprocessen. De to mest bemærkelsesværdige initiativer er støttegruppen for Ukraine (SGUA) fra Kommissionen og EU's rådgivende mission om civil sikkerhedssektorreform (EUAM)<sup>17</sup>. Såvel SGUA som EUAM styrker i høj grad samarbejdet mellem EU og Ukraine. De yder ekspertbistand i udvalgte sektorer, der allerede modtager støtte fra EU-delegationen. Vi konstaterede, at der derfor var en risiko for overlapning med EU-delegationens aktiviteter, og for, at det ville give anledning til forvirring hos de ukrainske myndigheder, især på området bekæmpelse af korruption, som hører under alle tre parters kompetenceområde. I 2015 traf Kommissionen foranstaltninger til at afhjælpe denne risiko<sup>18</sup>.

#### 22

For at sikre, at den øgede EU-støtte blev brugt, planlagde Kommissionen i juni 2014 også at oprette et fælles, uafhængigt organ sammen med de ukrainske myndigheder for at undersøge sager om svig og korruption<sup>19</sup>. Ved udgangen af 2015 var dette fælles organ endnu ikke blevet oprettet.

### Donorerne intensiverede deres koordinering for at opveje den ukrainske regerings svagheder på dette område

#### Den ukrainske regerings donorkoordinering var behæftet med svagheder

#### 23

De ukrainske myndigheders donorkoordinering var mangelfuld. Der var begrænset kommunikation mellem ministerier, ingen kontaktperson på ukrainsk side og en uklar ansvarsfordeling. I 2006- og 2011-vurderingerne af offentlige udgifter og finansiell ansvarlighed (PEFA) (jf. punkt 46) blev strømmene af finansielle oplysninger om ekstern bistand mellem den ukrainske regering og donorerne også vurderet kritisk. Den ukrainske regering gjorde et forsøg på at centralisere donorkoordineringen i 2008-2009, men der blev ikke tildelt klare mandater, og den politiske støtte flyttede hurtigt, hvilket betød, at initiativet mislykkedes.

17 EUAM er en ikke-udøvende, ubevæbnet mission under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP), der støtter, rådgiver og gennemfører mentoraktiviteter for politiske og institutionelle aktører i Ukraine om reform af den civile sikkerhedssektor (CSSR) på et strategisk niveau.

18 For at begrænse overlapninger var den midlertidige løsning f.eks., at EUAM skulle arbejde på at oprette et kontor til bekæmpelse af korruption, mens SGUA skulle beskæftige sig med reformer i justitsministeriet til bekæmpelse af korruption.

19 Meddelelse af 25. juni 2014 om Europa-Kommissionens støtte til Ukraine [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-279\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-279_en.htm).

### 24

Siden 2014 har ministeriet for økonomisk udvikling og handel taget en række donorkoordineringstiltag, men resultaterne og bæredygtigheden er på dette tidspunkt fortsat usikre<sup>20</sup>. Processen med at udforme loven om international teknisk bistand, som blev indledt i 2012, har været suspenderet siden 2014.

### Siden 2014 har donorsamfundet forbedret sin interne koordinering

### 25

Det øgede donorengagement i Ukraine rejser yderligere udfordringer med hensyn til koordinering inden for donorsamfundet og forringer den allerede ringe absorptionskapacitet på stedet. Kommissionen har siden 2014 holdt hyppige møder med andre større donorer. Sammen har de udarbejdet og ajourfører et kort over bistanden til Ukraine. Vi bemærkede, at donorkortet viste parallelle aktiviteter såsom EU's og USAID's (De Forenede Staters statslige bistandsorganisation (United States Agency for International Development)) projekter på det retlige område. Selv om Kommissionen ikke deltager i EBRD's multidonorfond, er der etableret mekanismer, der kan benyttes til at hjælpe EBRD med at koordinere de forskellige program- og projektafgørelser med Kommissionens relevante tjenester.

20 På tidspunktet for revisionen var mandaterne for donorkoordinering endnu ikke blevet tildelt, og der var endnu ikke opstillet en klar politik for donorkoordinering i Ukraines regering. Der blev afholdt et møde på højt plan for at koordinere den internationale støtte til Ukraine (med repræsentanter fra flere donorlande, EU, andre vigtige internationale institutioner og donororganisationer) den 8. juli 2014 i Bruxelles. Der blev indkaldt til en donor- og investorkonference i efteråret 2014 for at undersøge gennemførelsen af Ukraines dagsorden for økonomisk genopretning og vækst for 2014-2016. Den blev erstattet af en international konference om støtte til Ukraine, som blev afholdt for donorsamfundet/ erhvervslivet og civilsamfundet i april 2015.

## 26

For perioden 2007-2015 undersøgte vi, om Kommissionens<sup>21</sup> og EU-Udenrigstjenestens bistand, i det følgende benævnt EU's bistand<sup>22</sup>, var effektiv med hensyn til at støtte Ukraines udvikling hen imod at blive en velfungerende stat. Vi fokuserede på området forvaltning af offentlige finanser (PFM) og bekæmpelse af korrupktion (FAC) og på gassektoren og energieffektivitet. Disse områder er særlig vigtige for Ukraines reformproces og har modtaget betydelig EU-bistand. Formålet var at styrke forvaltningen ved at fremme brugen af internationale standarder og bedste praksis<sup>23</sup>.

## 27

Revisionen omfattede alle EU's ENPI- og ENI-budgetstøtteprogrammer og programmer for makrofinansiel bistand, der var iværksat siden 2007, samt instrumenterne fra Kommissionens finansielle pakke, der blev iværksat i 2014 som reaktion på krisen i Ukraine. **Bilaget** indeholder en liste over de undersøgte programmer.

## 28

Vi gennemførte revisionen mellem juni 2014 og december 2015. Revisionen havde fokus på:

- effektiviteten af EU's bistand til Ukraine med hensyn til at forbedre forvaltningen af de offentlige finanser og bekæmpelsen af korrupktion
- effektiviteten af EU's bistand til Ukraine med hensyn til at forbedre forvaltningen i gassektoren og EU's gasforsyningsikkerhed.

## 29

Revisionen var baseret på samtaler og udveksling af korrespondance med Kommissionen, EU-Udenrigstjenesten og EU's delegation i Ukraine, de ukrainske myndigheder og agenturer, civilsamfundsorganisationer, EU-medlemsstater<sup>24</sup>, internationale finansielle institutioner og Det Internationale Energiagentur samt gennemgang af dokumenter, herunder politik- og strategidokumenter og andre relevante rapporter fra tænketanke og civilsamfundsorganisationer. Revisionen omfattede også en uges besøg i Kiev i marts 2015.

- 21 Primært GD for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger, GD for Økonomiske og Finansielle Anliggender og GD for Energi.
- 22 Frem til udgangen af 2010 var Europa-Kommissionen ansvarlig for at udvikle ENP-tilgangen og dernæst for at programmere og gennemføre bistanden og den overordnede ENP-samarbejdsramme. Efter etableringen af EU-Udenrigstjenesten i december 2010 er EU-Udenrigstjenesten blevet ansvarlig for politikudviklingen og den overordnede samarbejdsramme, og EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen deler ansvaret for programmeringen af bistanden. Kommissionen er fortsat ansvarlig for at gennemføre bistanden.
- 23 Eksempler er: For så vidt angår forvaltningen af offentlige finanser at gennemføre INTOSAI's standarder og metoder, harmonisere landets standarder med internationale standarder for offentlig intern kontrol og arbejde hen imod tilnærmelse til EU's regelværk inden for offentlige indkøb. For så vidt angår bekæmpelse af korrupktion at ratificere og gennemføre FN's konvention til bekæmpelse af korrupktion og Europarådets strafferetskonvention om korrupktion.
- 24 Frankrig, Italien, Ungarn, Slovenien og Sverige.

## Del I — Effektiviteten af EU's bistand til Ukraine med hensyn til at forbedre forvaltningen af de offentlige finanser og bekæmpelsen af korruption

### 30

Vi undersøgte, om dialogen mellem EU og Ukraine var effektiv med hensyn til at behandle spørgsmål i relation til forvaltningen af offentlige finanser og bekæmpelsen af korruption, om EU's bistand var udformet og blev overvåget på en sådan måde, at den bidrog effektivt til at forbedre forvaltningen af de offentlige finanser og bekæmpelsen af korruption, og om den har givet konkrete og bæredygtige resultater på disse områder. Den vigtigste dokumentation, som blev brugt til underbygning af vores revisionsresultater og drøftet med de reviderede enheder, var interne kilder som f.eks. Kommissionens interne forvaltningsrapporter — overvågningsrapporter, årlige statusrapporter og rapporter om overholdelse — og eksterne kilder såsom PEFA-rapporter og rapporter fra Sigma, OECD og civilsamfundsorganisationer.

**Dialogen mellem EU og Ukraine om forvaltningen af de offentlige finanser er blevet forbedret betydeligt siden 2013, og dialogen om bekæmpelse af korruption er blevet forbedret siden 2011**

**Dialogen mellem EU og Ukraine om forvaltningen af de offentlige finanser: En fragmenteret tilgang og ingen pålidelig strategi for reform af forvaltningen af de offentlige finanser indtil 2013**

### 31

Forvaltning af offentlige finanser og bekæmpelse af korruption blev formelt medtaget i dialogprocessen (jf. punkt 11). Forvaltningen af offentlige finanser spillede imidlertid kun en begrænset rolle i dialogen mellem EU og Ukraine i det meste af den undersøgte periode. De centrale dokumenter i dialogen mellem EU og Ukraine havde fokus på et begrænset antal aspekter af forvaltningen af offentlige finanser<sup>25</sup>. Forvaltningen af offentlige finanser og bekæmpelsen af korruption var næsten ikke omhandlet i landstrategidokumentet for 2007-2013 og i de to nationale vejledende programmer for henholdsvis 2007-2010 og 2011-2013.

### 32

2010-evalueringen af Europa-Kommissionens samarbejde med Ukraine<sup>26</sup> var meget kritisk over for den måde, hvorpå spørgsmål vedrørende forvaltningen af offentlige finanser blev behandlet i Ukraine, og det blev anført, at der ikke var fastlagt rammer for en indgående politisk dialog med Ukraines regering om disse spørgsmål. Der var ingen underudvalg, som specifikt beskæftigede sig med forvaltning af offentlige finanser som helhed. Udvalgte aspekter af forvaltningen af offentlige finanser (f.eks. revision, finanskontrol og offentlige indkøb) blev drøftet i de forskellige relevante underudvalg. Hverken de fælles overvågningsgrupper, der var nedsat til at vurdere fremskridtene med gennemførelsen af programmerne for sektorbudgetstøtte, eller underudvalget for økonomiske og sociale anliggender, finanser og statistikker, der kun mødtes én gang om året og dækkede et meget bredt spektrum af emner, blev i evalueringen vurderet til at være en passende eller tilstrækkelig struktur til dette formål<sup>27</sup>.

- 25 De udvalgte aspekter af forvaltningen af offentlige finanser var offentlige indkøb, beskatning og — i meget mindre grad — offentlig intern finanskontrol, ekstern revision og budgetplanlægning.
- 26 »Evaluation of the European Commission's Cooperation with Ukraine«, evaluering foretaget for Europa-Kommissionen af ADE (Analysis for Economic Decisions), december 2010.
- 27 Ibid., s. 87.

## 33

Et gammelkendt problem var manglen på en troværdig strategi for reform af forvaltningen af de offentlige finanser. I 2007 vedtog Ukraines regering en strategi for forvaltning af de offentlige finanser, som var blevet udarbejdet med bistand fra Verdensbanken. EU fremsatte forslag til et budgetstøtteprogram inden for forvaltning af offentlige finanser i den undersøgte periode, i 2007 og 2010. Begge forslag blev annulleret, fordi et projekt fra Verdensbanken til 50 millioner US-dollar, der blev iværksat i januar 2008, forventedes at behandle spørgsmålene vedrørende forvaltningen af offentlige finanser tilstrækkeligt indgående. Verdensbankens projekt for modernisering af systemer til forvaltning af offentlige finanser opfyldte imidlertid ikke sine mål<sup>28</sup>. Fra og med 2010 blev svaghederne i den ukrainske strategi for forvaltning af offentlige finanser påpeget i flere centrale undersøgelser og evalueringer<sup>29</sup>.

## 34

Som reaktion på denne kritik blev EU fra 2011 langt mere eksplicit i sit krav om reform af forvaltningen af offentlige finanser<sup>30</sup>. I 2012 nedsatte finansministeriet en arbejdsgruppe om forvaltning af de offentlige finanser med det formål at udarbejde en reformstrategi, der gjorde det muligt at genoptage den budgetstøtte, som var blevet suspenderet i 2011 som følge af de langsomme fremskridt i forvaltningen af de offentlige finanser, især i forbindelse med offentlige indkøb. Kommissionen bistod — navnlig via EU's delegation i Kiev — i vidt omfang finansministeriet med at udvikle en acceptabel reformstrategi og handlingsplan for forvaltningen af de offentlige finanser forud for topmødet i Vilnius i 2013.

### **Dialogen mellem EU og Ukraine om bekæmpelse af korruption: En langsom start, begrænsede fremskridt trods EU's bestræbelser i størstedelen af den periode, som var omfattet af revisionen, og en ny fremdrift i kølvandet på Maidan-begivenhederne**

## 35

Bekæmpelse af korruption blev nævnt i handlingsplanerne vedrørende partnerskabs- og samarbejdsaftalen mellem EU og Ukraine fra 1994 og var på dagsordenen for dialogen med Ukraine. Efter den orange revolution i 2004 har Ukraine forsøgt på at styrke bekæmpelsen af korruption ved at skabe en ny ramme, som er baseret på analyser og henstillinger fra internationale organisationer. EU opfordrede Ukraine til at tilslutte sig Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption (Greco) og gennemføre dens henstillinger og til at ratificere FN's konventioner mod korruption. Ukraine blev medlem af Greco i 2006 og ratificerede FN's konventioner i 2009. Fremskridt med hensyn til gennemførelse af internationale henstillinger gik langsomt indtil 2010<sup>31</sup>.

## 36

I december 2010 ophævede det nyvalgte ukrainske parlament lovpakken til bekæmpelse af korruption og en række andre foranstaltninger, der var blevet vedtaget i 2009, men som aldrig var blevet gennemført. Som reaktion herpå har EU siden 2011 indføjet mål, som vedrører antikorrupsionslovgivning og antikorrupsionsorganer i handlingsplanen for visumliberalisering.

28 Den endelige projektvurdering fra 2015 bedømmer samlet set resultatet til at være utilfredsstillende: Resultat: Målsætningernes relevans vurderes at være væsentlig i betragtning af regeringens dagsorden for reform af forvaltningen af de offentlige finanser. Udformningens relevans vurderes at være beskeden, fordi det ikke fremgår klart, at projektets planlagte aktiviteter var rettet mod målet om gennemførelse. Opfyldelsen af målet om at styrke forvaltningen af de offentlige finanser med hensyn til operationel effektivitet vurderes at være beskeden. Opfyldelsen af målet om at styrke forvaltningen af de offentlige finanser med hensyn til gennemførelse vurderes at være ubetydelig. Effektiviteten vurderes at være beskeden. Disse vurderinger tyder på væsentlige svagheder i projektets forberedelse og gennemførelse, og derfor bedømmes resultatet til at være utilfredsstillende. (Jf. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/12/25709407/ukraine-public-finance-modernization-project>).

29 I den Sigmaundersøgelse, der blev offentliggjort i 2011, blev det bemærket, at strategien hovedsagelig var rettet mod målene i Verdensbankens projekt for forvaltning af offentlige finanser, mens dækningen af andre områder i relation til forvaltningen af offentlige finanser var overfladisk. Strategiens omfang blev også kritiseret i undersøgelsen om spørgsmål i relation til forvaltningen af offentlige finanser i udvalgte lande i det europæiske naboskabsområde (»Study on PFM issues in Selected Countries in the European Neighbourhood region«) og i 2010-evalueringen af Europa-Kommissionens samarbejde med Ukraine (»2010 Evaluation of the European Commission's Cooperation with Ukraine«).

30 Efter topmødet den 19. december 2011 gav kommissæren for udvikelse og naboskabspolitik Ukraines første vicepremierminister et

## Bemærkninger

### 37

I kølvandet på Maidan-revolutionen tog EU yderligere skridt til at styrke sine henstillinger vedrørende bekæmpelse af korruption. Efter undertegnelsen af associeringsaftalen i 2014 blev der på associeringsdagsordenen EU-Ukraine fra 2015 anført flere specifikke prioriteter på kort sigt, herunder særlig gennemførelsen af den lovpakke til bekæmpelse af korruption, der var blevet vedtaget den 14. oktober 2014, og oprettelsen og sikringen af effektiviteten af både det nationale kontor for bekæmpelse af korruption og det nationale agentur for forebyggelse af korruption. Civilsamfundets organisationer blev i højere grad involveret i dialogen, da de blev anset for at være et centralt element med hensyn til at mindske risikoen for, at reformerne til bekæmpelse af korruption gik i stå.

**Bistandens udformning gjorde det muligt hurtigt at foretage udbetalinger, men der blev ikke altid taget tilstrækkeligt hensyn til de reformer, der skulle nås**

**De betingelser vedrørende forvaltningen af offentlige finanser og bekæmpelse af korruption, som indgik i budgetstøtteprogrammer og makrofinansiel bistand, var mangelfulde på flere områder**

### 38

Reform af forvaltningen af de offentlige finanser er en del af de generelle betingelser for budgetstøtte<sup>32</sup>, der skal være opfyldt, inden støtten udbetales. Disse generelle betingelser er de eneste betingelser, der skal opfyldes for udbetalingen af de faste »trancher«. En positiv vurdering af forvaltningen af de offentlige finanser afhænger af, at der er sket tilfredsstillende fremskridt med at gennemføre strategien for reform af forvaltningen af de offentlige finanser<sup>33</sup>. Det fremgik imidlertid ikke altid klart af de finansieringsaftaler, der var indgået i forbindelse med budgetstøtteprogrammerne i Ukraine, hvilke trin — på grundlag af specifikke milepæle eller output — der var det krævede niveau for »tilfredsstillende fremskridt«<sup>34</sup>.

### 39

Ud over de generelle betingelser vedrørende forvaltningen af de offentlige finanser, der gælder for udbetalingen af samtlige trancher, og ud over de projekter, som vedrører forvaltningen af offentlige finanser og bekæmpelse af korruption, omfattede nogle programmer specifikke indikatorer vedrørende forvaltningen af offentlige finanser og bekæmpelse af korruption, som skulle opfyldes forud for udbetalingen af de variable trancher. Indikatorerne tegnede sig for en betydelig del (i alt 10-20 %) af de relevante variable trancher. Den relativt beskedne opfyldelsessats for de specifikke indikatorer afspejlede den begrænsede merværdi af denne fremgangsmåde i reformen af forvaltningen af de offentlige finanser (jf. punkt 50).

uofficielt dokument med de krav vedrørende forvaltningen af de offentlige finanser, der skulle opfyldes, for at budgetstøtten kunne genoptages. Kravene omfattede blandt andet nedsættelse af en arbejdsgruppe om forvaltning af offentlige finanser, etablering af en strategi for forvaltning af offentlige finanser og opstilling af en handlingsplan for forvaltning af offentlige finanser.

31 Jf. OECD Anti-corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, Istanbul Anti-Corruption Action plan, »Second Round of Monitoring, Ukraine, Monitoring Report«, december 2010 (<https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>).

32 Programmer for sektorbudgetstøtte er normalt en blanding af faste og variable rater (trancher). Udbetalingen af faste trancher er betinget af opfyldelsen af de generelle betingelser, mens de variable trancher desuden er knyttet til fremskridt målt i forhold til specifikke indikatorer. De generelle betingelser gælder i forbindelse med udbetaling af alle trancher og omfatter nationale/sektorspecifikke politikker og reformer (»offentlige politikker«), en stabil makroøkonomisk ramme, forvaltning af de offentlige finanser, og — siden 2012 — gennemsigtighed i og kontrol med budgettet.

33 F.eks. indeholder budgetstøtteprogrammet vedrørende grænseforvaltning en betingelse, der kun kræver »gradvis forbedring i udviklingen af den finanspolitiske ramme på mellemlang sigt«. Budgetstøtteprogrammet Energi II fra 2012 indeholder også en meget bredt formuleret betingelse vedrørende forvaltningen af offentlige finanser, hvor der nævnes et ikke nærmere specificeret program til forbedring af forvaltningen af offentlige finanser.

34 Jf. Rettens særberetning nr. 11/2010 »Kommissionens forvaltning af generel budgetstøtte i AVS-stater og lande i Latinamerika og Asien« (<http://eca.europa.eu>)



## 40

Under programmer for makrofinansiel bistand åbner finansieringsaftalerne ikke mulighed for, at Kommissionen udbetaler trancherne i forhold til graden af overholdelse af de betingelser, der er fastsat i programmet. Den har derfor en skønsmargen med hensyn til at fortolke betingelsernes ordlyd og vurdere, i hvilket omfang de er opfyldt. Denne margen viste sig imidlertid i visse tilfælde at være bred (jf. **tekstboks 2**)

## Tekstboks 2

### Fleksibilitet ved fastlæggelsen og vurderingen af opfyldelsen af betingelser vedrørende makrofinansiel bistand

- Nogle betingelser vedrørende forvaltningen af offentlige finanser, som blev forhandlet i forbindelse med MFA I fra 2013, blev formuleret i generelle vendinger, således at der var en betydelig margen til at vurdere, hvor langt man var nået med gennemførelsen<sup>35</sup> (dette gælder også for de energirelaterede betingelser i relation til MFA I, jf. punkt 70).
- Endvidere omfatter alle MFA-lån til Ukraine betingelser, hvor flere delbetingelser slås sammen i én betingelse med henblik på at vurdere fremskridt. Dette kan vanskeliggøre vurderingsprocessen, hvis kun en del af den overordnede betingelse er opfyldt<sup>36</sup>.
- I forbindelse med betingelser vedrørende makrofinansiel bistand varierede de udtryk, der blev anvendt til at betegne opfyldelsen af betingelserne, fra program til program<sup>37</sup>, og der var ingen klare skæringspunkter for delvurderinger.

35 Eksempler på meget generel formulering i MFA I: »fortsætte med at gøre fremskridt med hensyn til etablering af et system for offentlige indkøb«, »passende stigning i revisionernes antal og kvalitet« og »gøre betydelige fremskridt hen imod en styrkelse af momsforvaltningssystemet«.

36 MFA I 2. tranche — betingelse 1, 2, 4 (forvaltning af offentlige finanser), 11 (energi), MFA II betingelse 4 (bekæmpelse af korruption), MFA III 2. tranche — betingelse 5 (forvaltning af offentlige finanser), 6 (bekæmpelse af korruption) og 8 (statsejede virksomheder), MFA III 3. tranche — betingelse 7 (bekæmpelse af korruption), 13 (energi), 18 (handel), 19 (retsområdet). Der er i alt 12 sammensatte betingelser, der udgør 17 % af alle Ukraines MFA-betingelser.

37 Opfyldt (MFA I og II), opfyldt i øjeblikket (MFA I), stort set opfyldt (MFA I og II), delvis opfyldt — fremskridt opnået (MFA II), ikke opfyldt, men gode fremskridt (MFA II).

### Udbetalingen af sektorbudgetstøtten blev generelt fremrykket på trods af relativt dårlige resultater i forbindelse med de strukturelle reformer

## 41

Programmerne for sektorbudgetstøtte var normalt udformet således, at der blev udbetalt en stor af det tildelte beløb ved programmets begyndelse. Den fremrykkede budgetstøtte, dvs. hvor den første faste tranche udbetales fuldt ud og generelt med det samme, udgjorde fra 31 % til 49 % inden 2012 (jf. **tabel 3**).

42

Fremrykningen af de sektorbudgetstøtteprogrammer, der var udformet i perioden 2007-2010, lå ganske vist inden for de generelle rammer, der er fastlagt i retningslinjerne for budgetstøtte<sup>38</sup>, men de stod i kontrast til de svage resultater, der var opnået med reformen af politikgennemførelsen i Ukraine<sup>39</sup> (jf. også **figur 1** og **2**) og den relativt ringe opfyldelse af betingelserne for de variable trancher. Udformningen af de to sidste programmer (Energi II og Regionaludvikling), hvor den oprindelige faste tranche er mindre, tager i højere grad højde for risikoen for, at høje faste trancher kan mindske incitamentet til at gennemføre de reformer, som udbetalingen af de efterfølgende, og mindre, variable trancher er betinget af.

38 F.eks. er der i retningslinjerne for budgetstøtte fastsat en blanding mellem faste og variable trancher i forholdet 60-40 % med højere variable trancher for lande med højere risici og ringere gennemførelsesresultater.

39 For eksempel på grundlag af årlige statusrapporter, EAMR-rapporter og analyser af rapporter om vurdering af resultater inden udbetalingen af sektorbudgetstøtte.

Tabel 3

**Ukraine: fremrykning af sektorbudgetstøtte (oprindeligt tildelte beløb)**

Programmer <sup>1</sup>	I alt	Faste trancher	Variable trancher	Faste trancher
	i millioner euro			i %
Energieffektivitet (2008)	63	31	32	49 %
Energi I (2007)	82	40	42	49 %
Miljø (2009)	35	15	20	43 %
Grænseforvaltning (2010)	60	25	35	42 %
Transport (2009)	65	27	38	42 %
Handel (2008)	39	12	27	31 %
Regionaludvikling (2013)	50	6,5	43,5	13 %
Energi II (2012)	45	5	40	11 %

1 Beløbene omfatter kun budgetstøttekomponenten og ikke den supplerende støttekomponent (i alt 24 millioner euro til Energi I, Handel, Energieffektivitet og Grænseforvaltning).

Kilde: Europa-Kommissionen.

**I 2014 og 2015 var udformningen af EU's bistand koncentreret om muligheden for hurtig udbetaling**

**43**

For at adressere Ukraines kritiske betalingsbalance og finansielle stilling har EU's finansielle bistand siden 2014 primært bestået af hurtigt godkendt og udbetalt generel budgetstøtte (statsopbygningskontrakt) og makrofinansiell bistand i form af lån (MFA-lån) (jf. **tabel 4**). MFA-lån (2,21 milliarder euro udbetalt) udgør i dag den største del af EU's udbetalinger til Ukraine og overskygger alle andre former for EU-støtte, herunder den samlede budgetstøtte. Denne voldsomme stigning i MFA-lån er heller aldrig set før i GD for Økonomiske og Finansielle Anliggender, idet den langt overstiger GD'ets samlede kumulative MFA-udbetalinger fra 2002-2014.

**44**

Fremrykningen af MFA II-lånet til Ukraine og fastsættelsen af mindre strenge betingelser end dem, der gjaldt for MFA I, var en reaktion på risikoen for økonomisk og i sidste ende politisk sammenbrud. Tilsvarende udbetalte Kommissionen 250 millioner euro eller 70 % af beløbet til statsopbygningskontrakten i juni 2014, inden for en måned efter undertegnelsen<sup>40</sup>, hvilket efterlader 105 milliarder euro (30 % af det samlede beløb) til den variable tranche, hvor der er temmelig mange betingelser (8 betingelser og 29 indikatorer).

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

Tabel 4

**Ukraine: hurtig udbetaling af makrofinansiell bistand og beløb vedrørende statsopbygningskontrakten i 2014 og 2015 (pr. 31.12.2015)**

Støtte	Programmer (underskrivelsesår)	I alt	udbetalt i 2014	udbetalt i 2015	udestående
Makrofinansiell bistand i form af lån	MFA I (2013)	610	360	250	0
	MFA II (2014)	1 000	1 000	...	0
	MFA III (2015)	1 800	...	600	1 200
	I alt MFA	3 410	1 360	850	1 200
Budgetstøtte	Statsopbygningskontrakt (2014)	355	250	0	105
Tilsammen		3 765	1 610	850	1 305

*Kilde:* Europa-Kommissionen.

## Overvågningen af gennemførelsen af EU's bistand er blevet bedre

### EU og forskellige internationale organisationer vurderede regelmæssigt situationen med hensyn til forvaltningen af offentlige finanser og bekæmpelsen af korruption i Ukraine

#### 45

I hele den periode, revisionen omfattede, har forskellige EU-organer og internationale organisationer/instrumenter vurderet forvaltningen af offentlige finanser<sup>41</sup> og bekæmpelsen af korruption<sup>42</sup> i Ukraine. Status for forvaltningen af offentlige finanser og bekæmpelsen af korruption var også kendt som følge af de gennemførte projekter og EU-delegationens årlige rapporter om forvaltning af bistanden til tredjelande (EAMR). Statusrapporterne om EU's naboskabspolitik har også bidraget aktivt til udformningen af EU's bistand til Ukraine, selv om de kun specifikt har omhandlet spørgsmålet om budgettets gennemsigthed siden 2015.

### Overvågningsrammen for budgetstøtte er blevet forbedret, men der er ingen systematisk strategi for uafhængige evalueringer af budgetstøtte

#### 46

2006- og 2011-rapporterne om offentlige udgifter og finansiell ansvarlighed var en vigtig referencekilde for Kommissionens positive vurderinger af forvaltningen af offentlige finanser. Dette til trods for Ukraines middelmådige PEFA-resultater<sup>43</sup> og visse elementer af selve PEFA-vurderingen: PEFA-vurderinger foretages ikke ofte nok til at overvåge anvendelsen af EU-midler, og PEFA-indikatorer dækker ikke fuldstændigt de prioriteter for forvaltningen af offentlige finanser, der indgår i EU's politikker. Retningslinjerne for budgetstøtte<sup>44</sup> udpeger stadig PEFA som det foretrukne instrument til vurdering af forvaltningen af offentlige finanser på højt niveau, men siden 2010 har Kommissionen også anvendt sin egen årlige rapport om forvaltningen af offentlige finanser til at vurdere de årlige fremskridt.

#### 47

Siden 2012 har Kommissionen ligeledes styrket sin overvågningsramme for budgetstøtte ved at etablere en tværtjenstlig styringsgruppe for budgetstøtte og fastsætte en ramme for risikostyring.

- 41 De vigtigste referencedokumenter om forvaltningen af offentlige finanser var: to operationelle vurderinger fra GD for Økonomiske og Finansielle Anliggender (2009 og 2014), EU-delegationens årlige rapporter om forvaltningen af offentlige finanser siden 2010, to fælles PEFA-vurderinger fra Verdensbanken og EU (2006 og 2011, jf. punkt 0) og vurderingen fra Sigma (initiativ for støtte til forbedret regeringsførelse og forvaltning), som blev offentliggjort i 2011.
- 42 De vigtigste referencedokumenter for bekæmpelse af korruption var statusrapporterne om handlingsplanen for visumliberalisering siden 2011, 2013-rapporten fra FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse, Grecorapporter, rapporter fra Europarådet og OECD (Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling), Transparency Internationals undersøgelser og Istanbulhandlingsplanen til bekæmpelse af korruption.
- 43 I begge PEFA-vurderinger var forholdet mellem stærke indikatorer (A og B) og gennemsnitlige og svage indikatorer (C og D) ca. 40 %-60 %, med en stigende andel D'er i beretningen for 2011. Blandt de centrale spørgsmål var omfanget af ikke-indberettede offentlige aktiviteter, tilsynet med den samlede finanspolitiske risiko fra andre offentlige enheder, effektiviteten af lønningskontrollen og ekstern revision. *Kilde:* Verdensbanken, 2012. »Ukraine — Public financial management performance report«, Washington, DC: Verdensbanken. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/16461565/ukraine-public-financial-management-performance-report>
- 44 Retningslinjer for budgetstøtte for 2007 og 2012.

## 48

Vi konstaterede, at EU's budgetstøtte i Ukraine ikke evalueres systematisk. I forbindelse med hvert enkelt program kan Kommissionen fastlægge evalueringsrammen i finansieringsaftalen. Kommissionen planlagde kun midtvejsevalueringer for tre programmer for sektorbudgetstøtte i Ukraine: Energi I, Energi-effektivitet og Grænseforvaltning. Der er aldrig blevet gennemført en endelig efterfølgende evaluering, men vurderingen af de samlede budgetstøttetransaktioner i Ukraine blev endelig afsluttet i 2014<sup>45</sup>.

### Kommissionens suspension af EU-støttebetalinger fremmede prioriteterne inden for forvaltningen af offentlige finanser

## 49

Suspensionen af budgetstøttebetalinger var effektiv som et »sidste forsøg« på at fremme EU's prioriteter inden for forvaltning af offentlige finanser. Kommissionen har anvendt denne fremgangsmåde to gange siden 2011. I 2014 og 2015 var udsættelsen af MFA-udbetalingerne også med til at sikre, at visse betingelser i tilknytning til programmet blev gennemført korrekt (jf. **tekstboks 3**).

45 IBF International Consulting, »Evaluation and Budget Support Operations in Ukraine, Final Evaluation Report«, september 2014.

### Eksempler på betalinger, der tilbageholdes for at fremme reformer

- I februar 2011 blev udbetalingerne under alle budgetstøtteprogrammer suspenderet, fordi den internationalt accepterede indkøbslov fra 2010 blev trukket tilbage. Suspensionen blev først ophævet i september 2011, efter at Ukraines parlament i juli 2011 havde vedtaget en lov om offentlige indkøb, som blev anset for at være forenelig med international god praksis.
- Som reaktion på, at samarbejdet mellem EU og Ukraine var stagneret, og der længe ikke havde været en troværdig strategi for reform af forvaltningen af de offentlige finanser, blev alle de budgetstøttebetalinger, som der blev anmodet om i 2011, suspenderet i december 2011. Den 27. november 2013, efter den officielle vedtagelse af den accepterede reformstrategi og handlingsplan for forvaltningen af de offentlige finanser, blev de forsinkede budgetstøttebetalinger (9 trancher på i alt 87,9 millioner euro) udbetalt.
- Det viste sig at være vanskeligt at påvise tilstrækkelige fremskridt med hensyn til opfyldelsen af betingelserne for de MFA-trancher, der blev udbetalt i 2014 og 2015. Kommissionen udsatte udbetalingen af den sidste MFA I-tranche til april 2015. Den udsatte også udbetalingen af den anden MFA II-tranche til december 2014, hvor den var i stand til at vurdere, om den ukrainske modpart havde gjort tilstrækkelige fremskridt.

### Resultaterne af EU's bistand er fortsat skrøbelige

#### **Begrænsede fremskridt i retning af reform og modvilje hos de ukrainske myndigheder indvirkede på opfyldelsen af specifikke betingelser vedrørende forvaltningen af offentlige finanser og bekæmpelse af korruption og forsinkede gennemførelsen af budgetstøtten**

#### 50

I størstedelen af den periode, revisionen omfattede, afspejlede den ufuldstændige opfyldelse af budgetstøtteprogrammernes generelle og specifikke betingelser vedrørende forvaltningen af offentlige finanser og bekæmpelse af korruption primært de ukrainske myndigheders manglende vilje til at gennemføre konkrete reformer af regeringsførelsen. De første trancher blev forsinket flere gange, primært fordi de generelle betingelser vedrørende forvaltningen af offentlige finanser ikke var blevet opfyldt (jf. punkt 49). Udbetalingsgraden for de variable trancher, som var underlagt specifikke betingelser vedrørende forvaltningen af offentlige finanser og bekæmpelse af korruption, varierede fra 67 % i Energi I-programmet til kun 25 % i programmerne Energieffektivitet og Grænseforvaltning. Den omstændighed, at den anden tranche i programmer med flere variable trancher generelt havde en lavere opfyldelsesgrad end den første, afspejlede også det manglende momentum i reformprocessen.

#### 51

Reformtempoet er også langsommere, fordi de ukrainske myndigheder kanaliserer den sektorbudgetstøtte, der udbetales af EU, gennem en budgetfond, der ligger uden for budgettet. Budgetstøttemidlerne betragtes som indtægter i en særlig fond og udbetales ved hjælp af en omstændelig 11-trinsprocedure. Det tog to år at afslutte proceduren for første tranche af Energi I. Dette blev kritiseret både i midtvejsevalueringen af Energi I-programmet og i 2014-evalueringen af budgetstøtteprogrammerne i Ukraine. Ifølge sidstnævnte evaluering var kun omkring halvdelen af de udbetalte budgetstøttemidler blevet overført til budgetgennemførelse medio 2014.

#### **De fleste af betingelserne vedrørende forvaltning af offentlige finanser blev i forbindelse med makrofinansiel bistand vurderet til at være stort set opfyldt til trods for mangler i gennemførelsen**

#### 52

I forbindelse med MFA I og II vurderede Kommissionen med hensyn til forvaltningen af offentlige finanser, at halvdelen af betingelserne stort set var opfyldt, og at kun én betingelse ikke var opfyldt. Kommissionen anvendte imidlertid sine skønsbeføjelser med henblik på udbetalingen og vurderede adskillige betingelser vedrørende forvaltningen af offentlige finanser positivt, selv om gennemførelsen på stedet var behæftet med mangler (jf **tekstboks 4**).

### Eksempler på mangler i opfyldelsen af betingelser vedrørende forvaltning af offentlige finanser i forbindelse med MFA-lån

MFA I anden tranche:

- Betingelse 2: Antimonopoludvalget blev operationelt, men dets budget for 2015 var usikkert, og der er stadig en risiko for betydelige ressourcebegrænsninger.
- Betingelse 4: Der var vedtaget en uddannelsesstrategi for tjenestemænd med ansvar for intern kontrol for alle forvaltningsniveauer, men strategien havde svagheder (ikke tilstrækkelig udførlig, dårligt udformet, ingen specifik tidsplan, manglende oplysninger om finansiering, ingen kvantitative kriterier og svage forbindelser til reform af forvaltningen af de offentlige finanser). Der var ikke blevet indført certificering i intern revision.

MFA II anden tranche:

- Betingelse 1: Et betydeligt antal indkøbsorganer og ordregivende myndigheder offentliggjorde deres indkøbsplaner til tiden, men de fleste af dem var ikke tilstrækkelig udførlige. Desuden var forbindelsen mellem behovene for offentlige indkøb og statens budget tvivlsom i betragtning af den sene vedtagelse af statsbudgettet for 2015 (29. december 2014).

### Den ukrainske regering nåede en række lovgivningsmæssige mål for forvaltningen af de offentlige finanser, men der er stadig mange spørgsmål af langsigtet karakter

#### 53

Kommissionen anser generelt 2013-reformstrategien og handlingsplanen for forvaltningen af offentlige finanser for at være de vigtigste resultater på området i den periode, revisionen omfattede<sup>46</sup>. Finansministeriet har vist et relativt stort engagement i strategien. Men de gennemførte reformers bæredygtighed og synligheden og den fortsatte relevans af strategien afhænger direkte af fortsat politisk engagement fra Ukraines side. **Figur 1** giver et overblik over udviklingen på de vigtigste områder af forvaltningen af offentlige finanser i den periode, revisionen omfattede.

#### 54

På trods af, at de betingelser, der var knyttet til EU's og andre donorers bistand, ikke var opfyldt fuldt ud, blev der vedtaget en række lovgivningsmæssige beslutninger vedrørende forvaltningen af offentlige finanser mellem 2010 og 2012. Den ukrainske regering lagde imidlertid ikke tilstrækkelig vægt på, at de blev håndhævet korrekt: Den relevante nationale lovgivning var af dårlig kvalitet, der var ikke tildelt tilstrækkelige midler, og der blev gennemført kontroversielle og regressive lovændringer. Den umiddelbare gennemførelse var derfor generelt ikke nogen succes. Fremskyndelsen af reformerne af forvaltningen af de offentlige finanser blev i denne periode yderligere vanskeliggjort af, at der indtil 2013 ikke fandtes nogen struktureret strategi for reform af forvaltningen af de offentlige finanser (jf. punkt 34).

<sup>46</sup> Baseret på interview med ansatte i Kommissionen og årlige statusrapporter.

Figur 1

Udviklingen i forvaltningen af offentlige finanser i Ukraine, 2010-2015

Forvaltningen af offentlige finanser	Udviklingen i forvaltningen af offentlige finanser i perioden 2010-2013		Udviklingen i forvaltningen af offentlige finanser i perioden 2014-2015
	Forbedringer	Udfordringer/svagheder	
<b>Offentlige indkøb</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010/2011 — Nye, forholdsvis progressive indkøbslove</li> <li>• 2010 — Nedsættelse af et antimonopoludvalg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontroversielle og regressive lovændringer, der krævede indgribende EU-interventioner.</li> <li>• Antimonopoludvalget manglede midler.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ny lov om offentlige indkøb, antallet af undtagelser blev reduceret og antallet af ikkekonkurrencemæssige tildelinger faldt.</li> <li>• Antimonopoludvalget er operationelt, men der er betydelige begrænsninger og budgetmæssig usikkerhed.</li> </ul>
<b>Skatteforvaltning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010 — Ny skattelov</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Donorsamfundet og erhvervslivet anså den nye skattelov for at være af ringe kvalitet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ny reform af skattesystemet.</li> <li>• Der er færre momsrestancer, men der er stadig en risiko for stigning.</li> <li>• Elektronisk moms system implementeret i 2015.</li> </ul>
<b>Offentlig intern finanskontrol</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lovudkast fremlagt i 2008</li> <li>• 2011 — Retsgrundlag for standarder for offentlig intern finanskontrol</li> <li>• 2012 — Etisk kodeks/metodologiske anbefalinger</li> <li>• Fra 2012 — Interne revisionsenheder i ministerier og andre offentlige organisationer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gennemførelsen af loven om offentlig intern finanskontrol blev udsat flere gange.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestemmelserne om offentlig intern finanskontrol er præciseret yderligere, men ikke helt i overensstemmelse med EU's standarder for offentlig intern finanskontrol.</li> <li>• Ny strategi for uddannelse af tjenestemænd med ansvar for intern kontrol og revision.</li> </ul>
<b>Ukraines revisionskammer</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010 — Revisionskammerets kompetenceområde var betydeligt begrænset, idet det ikke længere omfattede indtægter.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisionskammerets kompetenceområde blev udvidet til igen at omfatte indtægter.</li> <li>• Nye bestemmelser om revisionskammeret udvidede kammerets kompetenceområde til at dække statsejede virksomheders transaktioner med staten.</li> <li>• Nedsøgning af personalet fra 550 til 386.</li> </ul>
<b>Budgetgennemsig-tighed</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overskredne frister og manglende offentlig høring om statsbudgettet for 2015.</li> </ul>
<b>Budgetlov</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010 — Ny budgetlov</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vurderedes at have en række svagheder.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ændret budgetlov: fokus på budgetdecentralisering.</li> <li>• Konsolidering af 3 sociale fonde uden for budgettet.</li> </ul>

Kilde: Den Europæiske Revisionsret.



## Bemærkninger

### 55

Reformerne fik ny fremdrift i 2014 og 2015, primært fordi der blev vedtaget en række supplerende lovgivningsmæssige beslutninger, som blev efterfulgt af synlige forbedringer i forvaltningen af offentlige indkøb, indtægtsforvaltningen og statsbudgetprocedurerne. I forbindelse med offentlige indkøb begyndte antallet af undtagelser og andelen af kontrakter, der blev tildelt på et ikkekonkurrencemæssigt grundlag, f.eks. at falde i 2014. I samarbejde med IMF udviklede Ukraines regering en strategi for reform af indtægtsforvaltningen, som den begyndte at gennemføre. Endvidere blev der i 2015 taget de første skridt i retning af resultatorienteret budgetlægning og planlægning på mellemlang sigt.

### 56

Der blev opnået store fremskridt i budgetovervågningen med vedtagelsen af en ny lov om det ukrainske revisionskammer (ACU, Ukraines overordnede revisionsorgan), som trådte i kraft den 9. august 2015. Revisionskammerets mandat blev udvidet for at opfylde de betingelser, der var fastsat af EU, Verdensbanken og andre donorer. Paradoksalt nok kræver loven om revisionskammeret også en reduktion i organisationens ressourcer<sup>47</sup>.

### 57

Trods de fremskridt, der er nået siden 2014, er der stadig flere spørgsmål af langsigtet karakter: risikoen for tilbagefald (for eksempel med hensyn til fritagelser inden for offentlige indkøb og budgetmæssig gennemsigtighed), manglen på midler til antimonopoludvalget, risikoen for øgede momsrestancer og svagheder i tilgangen til offentlig intern finanskontrol.

**Der blev først truffet væsentlige skridt til bekæmpelse af korrupcion efter Maidan-revolutionen, men der er stadig brug for yderligere konsolidering af rammerne for korrupsionsbekæmpelse samt håndgribelige resultater**

### 58

**Figur 2** er en oversigt over EU's vigtigste foranstaltninger i den periode, revisionen omfattede, med hensyn til at bistå Ukraine med at oprette retlige og institutionelle rammer for bekæmpelse af korrupcion.

47 Revisionskammerets ressourcer var et centralt emne, som Kommissionen drøftede med de ukrainske myndigheder i januar 2015 forud for beslutningen om at udbetale den tredje tranche af MFA I. Lovudkastet krævede, at organisationens ressourcer blev reduceret ved, at der blev indført et personaleloft (højest 250 ansatte). Dette loft blev forhøjet væsentligt (sammenlignet med det oprindelige udkast) til 386 i den endelige udgave af loven om revisionskammeret, efter at Kommissionen havde grebet ind, da den gennemgik opfyldelsen af MFA-betingelserne.

Figur 2

De vigtigste tiltag med hensyn til bekæmpelse af korruption i Ukraine, 2006-2015

	EU-foranstaltninger	Lovgivningsmæssige beslutninger og institutionelle ændringer	Bemærkninger
2015 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>MFA II og III — betingelser</li> <li>Statsopbygningskontrakt</li> <li>EU's rådgivende mission om civil sikkerhedssektorreform (EUAM)</li> <li>Støttegruppe for Ukraine (SGUA) — bistand til Justitsministeriet</li> <li>Igangværende handlingsplan for visumliberalisering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oprettelse af en specialiseret anklagemyndighed for korruptionsbekæmpelse (november 2015).</li> <li>Love, som skal styrke de lovgivningsmæssige rammer for inddrivelse af aktiver (november 2015).</li> <li>Love om forebyggelse og bekæmpelse af politisk korruption og finansiering af politiske partier (oktober 2015).</li> <li>Koordineringsorgan: det nationale råd om korruptionsbekæmpelsespolitik (oktober 2014).</li> <li>Lovpakke til bekæmpelse af korruption (oktober 2014) med etablering af: (1) en strategi for korruptionsbekæmpelse for 2014-2017, (2) Ukraines nationale kontor for korruptionsbekæmpelse (NABU) og (3) det nationale agentur for forebyggelse af korruption.</li> <li>Straffelov om korruption (juni 2014).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regeringen blokerede loven om forebyggelse af korruption i 9 måneder.</li> <li>Output i overensstemmelse med prioriteterne for bekæmpelse af korruption i 2015-associeringsdagsorden.</li> <li>Den langsigtede virkning vil afhænge af, om lovgivningen reelt bliver håndhævet.</li> </ul>
2013 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>Igangværende handlingsplan for visumliberalisering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fleire lovgivningsmæssige ændringer, f.eks. vedrørende overtrædelser i relation til korruption og konfiskering af udbytte af korruption.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Visse fremskridt med hensyn til at tilpasse bekæmpelsen af korruption til internationale standarder.</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>Handlingsplan for visumliberalisering</li> <li>Budgetstøtteprogram for reform af den offentlige forvaltning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lov om bekæmpelse af korruption vedtaget i april 2011 (erstatte delvist den antikorrupsionspakke, der blev tilbagekaldt i december 2010).</li> <li>Budgetstøtteprogrammet for reform af den offentlige forvaltning blev ikke gennemført, fordi den krævede tjenestemandslov ikke levede op til EU's grundlæggende principper.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lovene om bekæmpelse af korruption opfylder ikke fuldt ud de internationale standarder.</li> <li>Budgetstøtteprogrammet trukket tilbage i 2013.</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>MFA I — betingelser</li> <li>Projektstøtte til reformer af retsvæsenet (komponent 5: retsvæsenets uafhængighed og komponent 6: forebyggelse og bekæmpelse af korruption)</li> <li>Budgetstøtteprogram vedrørende grænseforvaltning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Strategi for korruptionsbekæmpelse for 2014-2017</li> <li>Støtte til oprettelse af Ukraines nationale kontor for korruptionsbekæmpelse (NABU) i 2014.</li> <li>Utilfredsstillende resultater fra programmet Grænseforvaltning (<i>ingen fremskridt påvist for så vidt angår korruptionsniveauet i Ministeriet for Indtægter og Told</i>).</li> </ul>	<p>Forsinkelser i gennemførelsen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>MFA I iværksat i 2014;</li> <li>Projektstøtte til reformer på retsområdet iværksat i 2013.</li> </ul>
2009-2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>2006 Tacisprojekt til bekæmpelse af korruption</li> </ul>	<p>Output i relation til</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>etablering af en strategisk og institutionel ramme for bekæmpelse af korruption</li> <li>stærkelse af kapaciteten til forebyggelse af korruption</li> <li>stærkelse af lovgivningen vedrørende korruptionsbekæmpelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ringe effekt, fordi det nye parlament afskaffede den eksisterende antikorrupsionspakke i december 2010.</li> </ul>

Kilde: Den Europæiske Revisionsret.

## 59

Bekæmpelse af korruption var sat på dagsordenen for dialogen mellem EU og Ukraine (jf. punkt 35-37), men blev sjældent taget i betragtning i bistandsprogrammerne inden 2010. Det overambitiøse<sup>48</sup> projekt til bekæmpelse af korruption i Ukraine, der i 2006 blev iværksat under Tacis (faglig bistand til Samfundet af Uafhængige Stater og Georgien) i kølvandet på den orange revolution, har haft ringe effekt, fordi politiske årsager i december 2010 foranledigede Ukraines parlament til at tilbagekalde den første pakke af love til bekæmpelse af korruption, som var blevet vedtaget i 2009<sup>49</sup>.

## 60

Fra og med 2011 har EU fremmet lovgivningsmæssige reformer ved at inkludere benchmarks i den handlingsplan for visumliberalisering, der blev forelagt for Ukraine i december 2010. Den lovgivning til bekæmpelse af korruption, der blev vedtaget i april 2011, og de efterfølgende lovændringer, der blev vedtaget i 2012 og 2013, var en positiv udvikling, da de bragte Ukraines love om bekæmpelse af korruption i overensstemmelse med henstillinger fra Kommissionen og Greco. Selv om der blev gjort betydelige fremskridt i 2013, er det stadig nødvendigt med yderligere forbedringer for at udfylde rammerne for korruptionsbekæmpelse<sup>50</sup>. Kommissionen gjorde navnlig opmærksom på den dårlige kvalitet af Ukraines lovgivningsproces og på, at reformerne manglede en dækkende strategisk tilgang<sup>51</sup>. De institutioner for bekæmpelse af korruption, der fandtes indtil 2014, dvs. det nationale udvalg til bekæmpelse af korruption og den offentlige enhed med ansvar for politikken for korruptionsbekæmpelse, fungerede ikke godt og var ikke i stand til at udøve deres mandat ordentligt.

## 61

I 2014 begyndte den ukrainske regering at arbejde tæt sammen med civilsamfundet om antikorrupsionslovgivningen. Der blev vedtaget vigtige love i 2014 og 2015. De lovgivningsmæssige og institutionelle fremskridt fortsatte i december 2015<sup>52</sup>. Der skete også fremskridt i forbindelse med oprettelsen af nye institutioner i 2014 og 2015, nemlig korruptionsbekæmpelseskontoret (NABU)<sup>53</sup>, den specialiserede anklagemyndighed for korruptionsbekæmpelse, som fører tilsyn med NABU's undersøgelser, det nationale agentur for forebyggelse af korruption og det nationale råd om korruptionsbekæmpelsespolitik.

## 62

I 2015 vurderede Kommissionen og OECD, at Ukraines antikorrupsionsramme var nøje tilpasset internationale standarder og EU's benchmarks. Samtidig var der fortsat en række yderligere resultater, som skulle nås for at gøre reglerne effektive, bl.a. skulle<sup>54</sup>:

- der afsættes de nødvendige budgetmidler til at sikre, at institutionerne med ansvar for korruptionsbekæmpelse fungerer godt, og at strategien for korruptionsbekæmpelse og de relevante handlingsplaner gennemføres

48 Baseret på overvågningsrapporter.

49 OECD, »Anti-corruption reforms in Ukraine«, »Monitoring of the Istanbul Anti-corruption Action Plan«, marts 2015, s. 17. Den første pakke af love til bekæmpelse af korruption bestod af 1) loven om principper for forebyggelse og bekæmpelse af korruption, (2) loven om juridiske personers ansvar for korruptionsforbrydelser og (3) loven om ændringer af bestemte retsakter i Ukraine vedrørende ansvar for korruption.

50 COM(2013) 809 final af 15. november 2013, s. 11, »Tredje rapport om Ukraines gennemførelse af handlingsplanen for visumliberalisering«.

51 Ibid., s. 14.

52 SWD(2015) 705 final af 18. december 2015, s. 6, »Sjette statusrapport om Ukraines gennemførelse af handlingsplanen for visumliberalisering«.

53 Kontoret er et undersøgende organ, der beskæftiger sig med korruption blandt højtstående embedsmænd og korruption, som involverer betydelig bestikkelse, selv om der ikke er offentlige ansatte på højt niveau involveret. Kontoret er formelt en national retshåndhævende myndighed, som ikke er underlagt statslig kontrol.

54 Jf. SWD(2015) 705 final og OECD, »Monitoring of the Istanbul Anti-corruption Action Plan, progress updates«, 7.-9. oktober 2015.

- der foretages yderligere forbedringer af den retlige ramme med henblik på at sikre, at den specialiserede anklagemyndighed for korruptionsbekæmpelse har fuld uafhængighed og integritet
- bestemmelserne vedrørende det nationale kontor for inddrivelse af aktiver og formueforvaltningskontoret forbedres
- de specifikke opgaver til bekæmpelse af korruption, som udføres af institutioner såsom Ukraines sikkerhedstjeneste og det ukrainske revisionskammer, præciseres og koordineres
- der være effektiv overvågning og koordinering af det nationale råd om korruptionsbekæmpelsespolitik.

## 63

Sammen med oprettelsen af passende strukturer er de vigtigste udfordringer at sørge for reel retshåndhævelse og sikre retsvæsenets uafhængighed. Ved udgangen af 2015 havde den politiske vilje til at bekæmpe korruption, som regeringen efter Maidan-begivenhederne havde proklameret, endnu ikke ført til overbevisende resultater for så vidt angår efterforskninger og sanktioner i sager om korruption på højt plan. Ekspertter påpeger, at bekæmpelsen af korruption i Ukraine gik i stå, fordi de retshåndhævende institutioner ikke var tilstrækkeligt uafhængige af regeringen, og fordi oligarker udøvede indflydelse på de politiske partier<sup>55</sup>. Ukraines dårlige resultater med hensyn til bekæmpelse af korruption på højt niveau er ved at bringe landets internationale redningspakke i fare<sup>56</sup>.

55 Jf. f.eks. »National Integrity System Assessment Ukraine 2015« (vurdering af Ukraines nationale integritetssystem), Transparency International, 2015, der blev udarbejdet som led i det EU-finansierede projekt »National Integrity System Assessment in the European Neighbourhood East region«.

56 Jf. f.eks. udtalelsen fra Christine Lagarde, administrerende direktør for Den Internationale Valutafond (IMF), i pressemeddelelse nr. 16/50 af 10. februar 2016.

## Del II — Effektiviteten af EU's bistand med hensyn til at forbedre forvaltningen i gassektoren og EU's gasforsynings sikkerhed via Ukraine

### 64

Vi undersøgte, om dialogen mellem EU og Ukraine behandlede spørgsmål vedrørende gas og energieffektivitet på en effektiv måde, om EU's støtte til forbedring af forvaltningen i gassektoren og EU's gasforsynings sikkerhed via Ukraine var hensigtsmæssigt udformet og overvåget, og om den har givet konkrete og bæredygtige resultater. Vi vurderede forvaltningsmæssige aspekter i gassektoren og sammenholdt dem med EU's mål om at udvikle et konkurrencedygtigt, gennemsigtigt og ikkediskriminerende marked, der er i overensstemmelse med EU's regler og standarder<sup>57</sup>. Dette omfatter forbrugeroplysning og -beskyttelse, prisgennemsigtighed, ansvarliggørelse af forsynings selskaber, gennemsigtig rapportering på gasmarkedet og fremme af energieffektivitet. Den vigtigste dokumentation, som blev brugt til underbygning af vores revisionsresultater og drøftet med de reviderede enheder, var EU's og Ukraines fælles rapporter om gennemførelsen af aftalememorandummet om energisamarbejde, Rådets konklusioner og Europa-Parlamentets rapporter, Kommissionens strategi- og programmeringsdokumenter samt Kommissionens forvaltningsrapporter. Rapporter fra eksterne kilder, som f.eks. Det Internationale Energiagentur, Oxford Institute for Energy Studies, Verdensbanken, IMF og civilsamfundsorganisationer, blev også anvendt.

### Indtil for nylig var dialogen mellem EU og Ukraine hæmmet af et svingende engagement og en inkonsekvent tilgang til reform

#### Dialogen om gassektoren var bred, men af begrænset effektivitet

### 65

I aftalememorandummet om energisamarbejde, som blev underskrevet af EU og Ukraine i 2005, opstilles der køreplaner, og der tages fat på de vigtigste energispørgsmål<sup>58</sup> i Ukraine. Vi mener, at det er et vigtigt fremskridt, at Ukraine blev kontraherende part i energifællesskabstraktaten<sup>59</sup> i februar 2011. Desuden har landet siden 2014 bestræbt sig på at opfylde sine forpligtelser i henhold til traktaten, navnlig ved at gennemføre EU's 3. energilovgivningspakke<sup>60</sup>, som er en vigtig prioritet i energisamarbejdet mellem EU og Ukraine.

57 Baseret på kapitel I i afsnit V i associeringsaftalen.

58 For gassektorens vedkommende blandt andet prisreformer, sociale sikkerhedsnet, energieffektivitet, diversificering af udbuddet og modernisering af infrastrukturer.

59 Energifællesskabstraktaten blev underskrevet i 2006. Parterne forpligter sig til at liberalisere deres energimarkeder og gennemføre vigtige EU-retsakter inden for områderne elektricitet, gas, miljø og vedvarende energi.

60 Den seneste runde af EU's energimarkedslovgivning, den såkaldte tredje pakke, blev gennemført i EU i 2009 for at forbedre det indre energimarkeds funktion og løse strukturelle problemer.

### 66

Indtil 2014 var dialogen på højt niveau mellem EU og Ukraine om energisamarbejde af begrænset effektivitet med hensyn til omstrukturering af gassektoren, fordi de ukrainske partnere ikke viste reelt engagement. Mange af de samme vigtige spørgsmål dukkede op i perioden 2007 til 2015, og fremskridtene med hensyn til at modernisere gastransitsystemet var begrænsede. Kommissionens bestræbelser på at bringe Ukraines energipriser op på et økonomisk berettiget niveau eller reducere Naftogaz' underskud mislykkedes i perioden 2007-2013. Det lykkedes imidlertid Kommissionen at undgå større afbrydelser i EU's gasforsyninger i 2014 og 2015 på trods af krisen mellem Ukraine og Rusland (jf. punkt 68).

### **Dialogen i gassektoren blev hæmmet af EU-aktørernes divergerende synspunkter og det svingende ukrainske engagement**

### 67

Der var divergerende opfattelser medlemsstaterne imellem samt mellem medlemsstater og Kommissionen med hensyn til prioriteterne for EU's gasforsynings-sikkerhed via Ukraine og behovet for øjeblikkelig handling. Trods Kommissionens bestræbelser var det derfor fortsat en udfordring at få EU til at tale med én stemme i forbindelse med sådanne prioriteter. EU's kommunikation på højt niveau understregede den strategiske karakter af Ukraines gastransit. Samtidig var kommunikationen ikke eksplicit med hensyn til, hvordan den svækkede økonomiske og finansielle situation både i landet og i det statsejede energiselskab Naftogaz, som blev forværret af systemisk korruption i gassektoren, kunne påvirke Ukraines troværdighed som gastransitland.

### 68

Gastransitten gennem Ukraine er yderst vigtig for forsyningssikkerheden i Central-, Syd- og Østeuropa, og den har også store økonomiske, finansielle og sociale konsekvenser for Ukraine selv. I 2014 reagerede EU hurtigt, da Gazprom standsede gasleveringen til Ukraine, og der opstod en potentiel trussel for sikringen af gastransit gennem Ukraine: EU tilbød alternative løsninger for gasforsyningen til Ukraine ved at muliggøre tilbagestrømning og støtte nye sammenkoblinger for at sikre fortsat transit gennem landet.

### 69

Den fortsatte mangel på en tilstrækkelig stabil ukrainsk energistrategi (undtagen for Ukraines rolle som gastransitland) og den svingende politiske vilje gjorde det vanskeligere for Kommissionen at vedtage en sammenhængende tilgang til dialogen mellem EU og Ukraine på gasområdet i en kompleks geopolitisk kontekst.

## I den tidlige fase var betingelserne for EU's bistand bredt formuleret

### 70

Nogle af de betingelser, der indgik i 2007-budgetstøtteprogrammet Energi I, var ikke præcise nok til at undgå, at der opstod fortolkningsuoverensstemmelser med de ukrainske myndigheder<sup>61</sup>. På grund af denne manglende præcision og det forhold, at programmet kun tillod tre forskellige gennemførelsesrater for opfyldelse af betingelsen (0-50-100 %), var Kommissionen undertiden nødt til at være lempelig i sin vurdering<sup>62</sup>. På grund af presserende makroøkonomiske og politiske overvejelser blev mange af de betingelser, der blev aftalt mellem Kommissionen og de ukrainske myndigheder på energiområdet i MFA I, ligeledes defineret bredt<sup>63</sup>.

## Indtil 2014 manglede EU-bistanden data af høj kvalitet

### 71

Brugsklare og pålidelige data, selv under ugunstige forhold, er af afgørende betydning for en velbegrunnet, evidensbaseret beslutningstagning. Indtil 2014 var det problematisk at få adgang til brugsklare og pålidelige data, f.eks.:

- data om de gasstrømme, der hver dag passerer gennem Ukraine
- regelmæssige oplysninger om de gebyrer, som Ukraine reelt opkræver på transit af gas<sup>64</sup>
- dækkende statistiktabel over faktiske stigninger i gas- og varmetarifernerne.

Der blev konstateret visse forbedringer i 2014 for så vidt angår Kommissionens adgang til data om transit af gas gennem Ukraine, og siden 2015 har Ukraines transmissionssystemoperatør dagligt stillet oplysninger om gastransitstrømme til rådighed online.

### 72

EU's og Ukraines fælles årlige statusrapporter om gennemførelsen af 2005-aftalememorandummet om energi var et nyttigt forum for en regelmæssig politisk dialog om centrale udfordringer på energiområdet. Vi fandt imidlertid, at de ikke var tilstrækkelig kritiske og ikke fuldt ud afspejlede Kommissionens synspunkt.

## Indtil 2014 havde EU-bistanden begrænset indvirkning på gassektoren

### 73

Indtil begyndelsen af 2015 lykkedes det ikke med EU's bistand at få et gennembrud i den ukrainske gassektor<sup>65</sup>, men vigtige delmål/fremskridt er siden blevet nået (jf. også **figur 3**):

- 61 Jf. for eksempel betingelsen om, at der ikke må være en stigning i det kvasifiskale underskud i energisektoren i forhold til 2006. Kommissionen og de ukrainske partnere fortolkede betingelsen forskelligt og foreslog en sats på henholdsvis 0 % og 100 %.
- 62 F.eks. for indikator 6 (færdiggørelse af finansieringsaftalerne om prioriterede infrastrukturprojekter med de internationale finansielle institutioner (IFI)), indikator 5.3 (præsentation med henblik på ibrugtagningen af gasmetrologilinjen i det regionale målingscenter i Boyarka) og indikator 8 (projektering og opførelse af en international gasmålestation ved et indgangspunkt til Ukraines gastransitsystem).
- 63 Eksempler herpå er »væsentligt forøgelse af Naftogaz's samlede indsamlingsgrad«, »opnåelse af betydelige fremskridt i gennemførelsen af Ukraines forpligtelser i henhold til energifællesskabstraktaten«, »betydelige fremskridt hen imod at opnå status som overensstemmende med EITI (gennemsigtighedsinitiativ for udvindingindustrien (Extractive Industries Transparency Initiative))«, »målrettet styrke det sociale sikkerhedsnet« og »udbrede anvendelsen af individuelle gasmålere væsentligt«.
- 64 Opkrævningen af gebyr kan beregnes, men kun i teorien ved hjælp af en formel, der er baseret på gastransitkontrakter.
- 65 For at illustrere dette punkt skal det nævnes, at de tilhørende EU-budgetstøttebetingelser for energisektoren (Energi I og Energieffektivitet) kun blev delvis opfyldt med en opfyldelsesgrad på 59 %. Kommissionen og de ukrainske myndigheder var i mange tilfælde uenige om de faktiske opfyldelsesgrader.

Figur 3

Udviklingen i energi- og gassektoren i Ukraine, 2007-2015

Områder/delområder	Udviklingen i 2007-2013	Udviklingen i 2014-2015	Bemærkninger	
a) Reform af gassektoren	<b>Gaslov</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trinvis fremskridt uden gennembrud.</li> <li>Bedre integration af Ukraine i EU's energimarked fremmes af Ukraines tiltrædelse af energifællesskabstraktaten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vedtagelse af en omfattende handlingsplan for reform af gassektoren (marts 2015) og den ukrainske gaslov i april 2015.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2015 var et positivt vendepunkt i reformen af gassektoren. Efter vedtagelsen af gasloven i april 2015 begyndte forberedelserne til opdelingen af Naftogaz i overensstemmelse med EU's tredje energipakke.</li> </ul>
	<b>Gas- og varmepriser</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utilstrækkelige stigninger mellem 2007 og 2013 (trods EU's og IMF's krav).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Priserne på forsyningsydelser steg betydeligt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Yderligere væsentlig stigning i gaspriserne i april 2016.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Ingen reduktion af Naftogaz' underskud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Underskuddet i Naftogaz blev betydeligt reduceret i 2015.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Underskuddet i Naftogaz bør være elimineret i 2017.</li> </ul>
	<b>Socialt sikkerhedsnet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mislykkede forsøg på at etablere et solidt system til at kompensere samfundets fattigste for stigende energipriser.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Den sociale kompensationsordning blev forbedret for at opveje de mange energiprisstigninger i 2015.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Det er endnu ikke klart, hvor robust godtgørelsesordningen er.</li> </ul>
<b>Måling gennem hele gasforsyningskæden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Betydelige fremskridt med installation af gasmålere i de enkelte husstande.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2015-handlingsplanen for gassektoren sigter mod at forbedre målingen i hele gaskæden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Installation af gasmålere for alle resterende tællerfri husholdninger og mindst én varmemåler pr. bygning senest i april 2017.</li> </ul>	
<b>b) Energieffektivitet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ikke en prioritet i det ukrainske energireformprogram (til trods for Kommissionens indsats).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En række nylige positive udviklinger (nye EU-projekter og programmer med støtte fra EU).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Større indsats på dette område siden 2015.</li> </ul>	
<b>c) Modernisering af gastransitsystemet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ingen modernisering udløst af EU-bistanden (de ukrainske partnere opfyldte ikke lånevilkårene).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Det indledende moderniseringsarbejde på rørledningen skal påbegyndes i 2016 (finansiering sikret delvist af EU).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gazprom truer med at sætte en stopper for transit af russisk gas gennem Ukraine i 2019.</li> </ul>	
<b>d) Gasforsyningsikkerhed via Ukraine</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Krisesituationer i 2005-2006, 2009.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vanskeligheder i 2014-2015, men transit af gas og leverancer opretholdes takket være EU's indsats (via sammenkoblinger, tilbagestrømning og mægling mellem Gazprom og Naftogaz).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Andre konkurrerende transitprojekter forsøger at omgå Ukraine.</li> <li>Forbedret forvaltning i gassektoren og bedre integration i EU's energimarked.</li> </ul>	

Kilde: Den Europæiske Revisionsret.



- a) Reform af gassektoren: Trods EU's bestræbelser har fremskridtene mellem 2007 og 2013 været langsomme. Gennemførelsen af de bistandsbetingelser, som EU og dets partnere har fastsat, har dog siden 2014 givet nyt liv til reformen af gassektoren (jf. **tekstboks 5**):

### Udvikling i gassektoren siden 2014

- Der blev vedtaget en omfattende handlingsplan for reform af gassektoren med specifikke tidsbundne foranstaltninger samt en ny gaslov.
- Efter utilstrækkelige forsøg i en vanskelig periode med økonomisk krise og en stigning i prisen på russisk gas steg priserne i begyndelsen af 2015 med ca. 300-600 % for gas til husholdninger og med ca. 70 % for fjernvarme. Stigningerne forventes at fortsætte frem til 2017, indtil priserne når paritetsniveauet for markedet. Naftogaz' underskud blev reduceret betydeligt i 2015 og bør være elimineret i 2017<sup>66</sup>.
- I 2015 blev en eksisterende social kompensationsordning forlænget for at kompensere de fattigste i samfundet for de enorme energiprisstigninger. Der er imidlertid behov for yderligere gradvise forbedringer — eller en reform — for at klare fremtidige prisforhøjelser og for at skabe mere effektive incitamenter for energieffektivitet.
- 2015-handlingsplanen for gassektoren sigter mod at forbedre målingen i hele gaskæden.

66 Et IMF-mål.

- b) Energieffektivitet: De ukrainske myndigheder overvejede ikke at gøre energieffektivitet til en prioritet i deres energireformprogram, på trods af at energieffektivitet spiller en fremtrædende rolle i 2005-aftalememorandummet mellem EU og Ukraine om energisamarbejde. Siden 2015 har de ukrainske myndigheder lagt mere vægt på energieffektivitet.

- c) Modernisering af gastransitsystemet: Fra og med 2006 forsøgte Kommissionen at skaffe finansiering gennem lån fra internationale finansielle institutioner (IFI) til at modernisere gastransitsystemet. I 2012 finansierede Kommissionen en forberedende undersøgelse, som konkluderede, at moderniseringen ville koste mellem 2,5 og 5,3 milliarder euro, afhængigt af de forskellige gasforsyningsscenerier. Først i december 2014, da Ukraine blev anset for at have gjort tilstrækkelige fremskridt med hensyn til opfyldelsen af centrale betingelser, som var aftalt i den fælles erklæring fra 2009, var EIB og EBRD i stand til at underskrive de første IFI-låneaftaler med Ukrtransgaz<sup>67</sup> — for 150 millioner euro for hver af de to finansielle institutioner<sup>68</sup>. Arbejdet vil blive påbegyndt i 2016 og forventes afsluttet i 2018 under den første fase af et omfattende projekt til modernisering af Urengoy-Pomary-Uzhgorod-transitrørledningen.

67 Datterselskab under Naftogaz med ansvar for transmission og lagring af gas.

68 EIB's lån er dækket af en samlet EU-garanti.

### d) Gasforsynings sikkerheden via Ukraine:

- i) I den periode, revisionen omfattede, var EU's gasforsynings sikkerhed via Ukraine stadig i fare på grund af landets politiske, administrative og økonomiske ustabilitet. Dette forværrede yderligere krisesituationerne i 2005-2006 og 2009, og der opstod yderligere vanskeligheder i 2014-2015. Det er desuden usikkert, om gas fortsat vil blive transporteret til EU-lande gennem ukrainsk territorium: Gazprom truer med at sætte en stopper for den ukrainske transit af russisk gas i 2019, når den nuværende kontrakt mellem Gazprom og Naftogaz udløber. Endvidere er der alternative gastransitprojekter (f.eks. Nord Stream II, Turkstream, Southstream), der har forsøgt eller forsøger at omgå landet. Det er imidlertid EU's mål at fastholde transit af gas gennem Ukraine.
- ii) Kommissionens nylige bestræbelser på at opretholde transit af gas gennem Ukraine i 2014-2015 var vellykkede, idet de i væsentlig grad har øget EU's og Ukraines gasforsynings sikkerhed via sammenkoblinger og tilbagestrømning og gennem mægling mellem Naftogaz og Gazprom i forhandlingerne om den såkaldte »vinterpakke« for 2014-2015. Ukraines lagerfaciliteter, der er nødvendige for at sikre gasforsyningen til den østlige del af EU, blev med succes fyldt op i 2015-2016-vinterpakken ved hjælp af Naftogaz' egne ressourcer og også en IFI-lånefacilitet<sup>69</sup>.
- iii) Reformen af gassektoren forventes at forbedre forvaltningen i gassektoren i Ukraine og dermed mindske forvaltningsrisikoen i relation til sikringen af den ukrainske gastransit. En anden succes for Kommissionen var Ukraines tiltrædelse af energifællesskabstraktaten i 2011, som har til formål at integrere landet mere i EU's energimarked og dermed bidrage til at stabilisere Ukraines gassektor på lang sigt.

<sup>69</sup> Der blev ydet 300 millioner USD af EBRD, som blev støttet af en ukrainsk statsgaranti, og som skulle følges af facilitet fra Verdensbanken på op til 520 millioner USD, som garanteres af EIB og dermed af EU.

# Konklusioner og anbefalinger

## 74

På grundlag af vores revision konkluderer vi, at EU-bistanden til Ukraine samlet set har været delvis effektiv med hensyn til at støtte landets udvikling hen imod at blive en velfungerende stat inden for områderne forvaltning af offentlige finanser, bekæmpelse af korruption og forvaltning af gassektoren.

### **Effektiviteten af EU's bistand til Ukraine med hensyn til at forbedre forvaltningen af offentlige finanser og bekæmpelsen af korruption**

## 75

EU's bistand til Ukraine var delvis effektiv med hensyn til at forbedre forvaltningen af offentlige finanser og bekæmpelsen af korruption.

## 76

I størstedelen af den periode, som var omfattet af revisionen, fyldte forvaltningen af offentlige finanser kun lidt i dialogen mellem EU og Ukraine. Men fra 2011 blev EU mere krævende med hensyn til reformer af forvaltningen af de offentlige finanser, og EU hjalp Ukraine til at udvikle en reformstrategi og handlingsplan for forvaltningen af de offentlige finanser i 2013 (jf. punkt 31-34). Bekæmpelse af korruption har regelmæssigt været på dagsordenen for dialogen mellem EU og Ukraine. Området blev styrket med handlingsplanen for visumliberalisering fra 2011 og yderligere fremskyndet gennem bedre samarbejde efter Maidan-begivenhederne (jf. punkt 35-37).

### **Anbefaling 1 — Lægge større vægt på forvaltningen af offentlige finanser i dialogen med Ukraine**

---

For at fastholde det reformmomentum, der blev skabt ved vedtagelsen af 2013-strategien for forvaltningen af de offentlige finanser, bør Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten styrke den politiske dialog om spørgsmål i relation til forvaltningen af offentlige finanser. Kommissionen bør også undersøge muligheden for at iværksætte et specifikt program til at sikre, at reformen af forvaltningen af de offentlige finanser gennemføres effektivt så hurtigt som muligt.

## Konklusioner og anbefalinger

### 77

Udformningen af EU's bistand var delvis effektiv med hensyn til at bidrage til forbedringer i forvaltningen af de offentlige finanser og i bekæmpelsen af korruption. Kommissionen indarbejdede behovet for at styrke forvaltningen af de offentlige finanser og bekæmpelsen af korruption i udformningen af budgetstøtteprogrammerne og den makrofinansielle bistand til Ukraine, men nogle gange var der mangler i den måde, hvorpå betingelserne blev fastsat, eller i den måde, hvorpå deres opfyldelse blev vurderet (jf. punkt 38-40). De fleste budgetstøtteprogrammer i Ukraine var udformet således, at der blev udbetalt en stor del af det tildelte beløb i begyndelsen af programmet, når de generelle betingelser var opfyldt. Denne tilgang kan mindske incitamentet til at gennemføre de reformer, som de efterfølgende mindre betalinger afhænger af. For at afhjælpe den kritiske situation i Ukraine fokuserede Kommissionen i 2014 på hurtig udbetaling af støtte (jf. punkt 41-44).

### Anbefaling 2 — Forbedre udformningen af betingelserne for og udbetalingen af finansiel bistand

Kommissionen bør bygge videre på de erfaringer, den har høstet i Ukraine, for at forbedre udformningen af fremtidig bistand:

- a) I forbindelse med betingelserne for budgetstøtte og makrofinansiell bistand i form af lån bør alle udvalgte indikatorer defineres klart for at undgå eventuelle uoverensstemmelser i vurderingsprocessen.
- b) Fremtidige låne- og bistandsbetingelser bør supplere og indbyrdes styrke hinanden.
- c) Når der forhandles og fastlægges betingelser, bør Kommissionen arbejde tæt sammen med andre donorer, navnlig internationale finansielle institutioner, med henblik på at øge incitamenterne til reformer.
- d) Programmerne bør tilstræbe en rimelig balance mellem politisk indflydelse og behovet for at udbetale bistanden hurtigt. For så vidt angår budgetstøtte bør de beløb i variable trancher, der er knyttet til opfyldelsen af betingelser vedrørende forvaltningen af offentlige finanser og bekæmpelse af korruption, være betydelige nok til at sikre, at betingelserne opfyldes.

### 78

Overvågningen af den måde, hvorpå EU's bistand blev gennemført, var generelt effektiv og blev bedre i løbet af den periode, revisionen vedrørte. EU og internationale organisationer vurderer regelmæssigt situationen inden for forvaltningen af offentlige finanser og bekæmpelse af korruption i Ukraine, og siden 2012 har Kommissionen styrket sin overvågningsramme for budgetstøtte. Der er dog ingen systematisk tilgang til evaluering af budgetstøtteprogrammer (jf. punkt 45-48). Suspensioner af budgetstøttebetalinger fremmede prioriteter med hensyn til forvaltningen af offentlige finanser i perioden i 2011-2013 (jf. punkt 49).

## Konklusioner og anbefalinger

### Anbefaling 3 — Styrke overvågningen af gennemførelsen af EU's bistand

---

Med henblik på at udbygge og fremskynde reformerne af forvaltningen af de offentlige finanser og bekæmpelsen af korruption bør Kommissionen styrke sin overvågning på en række områder og lægge større vægt på modtageransvarlighed:

- a) Kommissionen bør strømline sin tilgang til evaluering af de budgetstøtteprogrammer, der gennemføres i Ukraine.
- b) I betragtning af de resultater, der er opnået ved suspension af betalinger, bør Kommissionen, når det er behørigt begrundet som følge af manglende tilfredsstillende fremskridt i reformerne, gøre brug af muligheden for at suspendere budgetstøttebetalinger.

## 79

EU's bistand var delvis effektiv med hensyn til at opnå konkrete og bæredygtige resultater inden for forvaltningen af offentlige finanser og bekæmpelsen af korruption. Frem til 2014 afspejlede den ukrainske regerings begrænsede engagement i reformprocessen sig i en ufuldstændig og forsinket opfyldelse af de forventede resultater (jf. punkt 50-51). Siden 2014 er der blevet sat skub i reformerne, men de hidtil opnåede resultater er stadig skrøbelige. I programmerne for makrofinansiel bistand anvendte Kommissionen sin skønsmargin til at konkludere, at størstedelen af betingelserne i relation til forvaltningen af de offentlige finanser stort set var opfyldt på trods af en række mangler i gennemførelsen (jf. punkt 52). For så vidt angår forvaltningen af de offentlige finanser og bekæmpelse af korruption har de fleste af de opnåede resultater form af lovgivningsmæssige og institutionelle ændringer (jf. punkt 53-63). For så vidt angår politikken til bekæmpelse af korruption har man endnu ikke set resultaterne af den faktiske gennemførelse.

### Anbefaling 4 — Lægge større vægt på reformernes effektive gennemførelse og bæredygtighed

---

Ud over at slå til lyd for lovgivningsmæssige ændringer bør Kommissionen, i samarbejde med civilsamfundsorganisationer, gøre yderligere EU-bistand betinget af effektiv gennemførelse af centrale reformer af forvaltningen af de offentlige finanser og bekæmpelsen af korruption. Dette gælder især for reformstrategien og handlingsplanen for forvaltningen af de offentlige finanser og den finansielle bæredygtighed af de operationelle uvildige organer, der bekæmper korruption. Udbetalingsvilkårene bør overvåges nøje.

### EU's bistand til forbedring af forvaltningen i gassektoren og EU's gasforsyningsikkerhed via Ukraine

#### 80

Generelt var EU's bistand til Ukraine delvis effektiv med hensyn til at forbedre forvaltningen i gassektoren og EU's gasforsyningsikkerhed via Ukraine.

#### 81

Dialogen mellem EU og Ukraine om energispørgsmål blev indtil for nylig påvirket af svingende ukrainsk engagement og divergerende opfattelser blandt EU's aktører for så vidt angår EU's gasforsyningsikkerhed via Ukraine. De samme vigtige spørgsmål dukkede op i perioden 2007 til 2015 (jf. punkt 65-69).

#### 82

I den EU-bistand vedrørende gassektoren og gasforsyningsikkerheden via Ukraine, som revisionen omfattede, indgik der i den tidlige fase visse betingelser, som var vage og vanskelige at vurdere (jf. punkt 70).

#### 83

Overvågningen af gennemførelsen af EU-bistanden manglede frem til 2014 data af høj kvalitet, og EU's og Ukraines fælles rapportering gav ikke altid hele baggrunden for vanskelighederne i gassektoren (jf. punkt 71 og 72).

#### 84

Indtil 2014 havde EU's bistand begrænset effekt på den ukrainske gassektors funktion, og bistanden gav blandede resultater hvad angår EU's gasforsyningsikkerhed via Ukraine. Der er nået vigtige milepæle siden 2014 (jf. punkt 73).

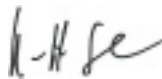
### **Anbefaling 5 — Træffe foranstaltninger til at gøre EU's bistand til Ukraine på gasområdet mere effektiv**

---

Kommissionen bør straks tage skridt til at forbedre overvågningen af EU's strategiske gassamarbejde med Ukraine og gøre det mere effektivt. Navnlig bør der lægges større vægt på indsamling, verifikation og analyse af data. Kommissionen bør systematisk indsamle mere præcise og kontrollerbare oplysninger, selv under ugunstige forhold. Dette er af afgørende betydning for en velfunderet, evidensbaseret beslutningstagning.

Vedtaget af Afdeling III, der ledes af Karel Pinxten, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 8. november 2016.

*På Revisionsrettens vegne*



Klaus-Heiner LEHNE  
*Formand*

## Undersøgte programmer

Tabel 1 — Ukraine: Budgetstøtteprogrammer, 2007-2015

	Tildelt	Udbetalt
	<i>(i millioner euro)</i>	
<b>Sektorbudgetstøtteprogrammer<sup>1</sup> (forkortelse, vedtagelsesår)</b>	<b>588</b>	<b>259</b>
Støtte til gennemførelsen af Ukraines energipolitik (Energi I, 2007)	87	73
Støtte til gennemførelsen af Ukraines strategi inden for energieffektivitet og vedvarende energikilder (Energieffektivitet, 2008)	70	52
Fremme af gensidig handel ved fjernelse af tekniske handelshindringer mellem Ukraine og EU (Handel, 2008)	45	29
Støtte til gennemførelse af en miljøstrategi i Ukraine (Miljø, 2009)	35	24
Støtte til gennemførelsen af Ukraines transportstrategi (Transport, 2009)	65	27
Støtte til grænseforvaltningspolitikken i Ukraine (Grænseforvaltning, 2010)	66	49
Fortsat støtte til gennemførelsen af Ukraines energistrategi (Energi II, 2012)	45	5
Sektorspecifikt politikstøtteprogram — støtte til Ukraines regionalpolitik (Regionalpolitik, 2013)	55	0
Reform af Ukraines administrative regelsæt og offentlige tjeneste (2011)	70	annulleret
Budgetstøtte til Ukraines regionaludviklingspolitik (2012)	50	annulleret
<b>Statsopbygningskontrakt<sup>2</sup></b>	<b>355</b>	<b>250</b>

1 Beløbet omfatter supplerende støtte (teknisk bistand, revision, undersøgelser og evalueringer af programmer).

2 Af de 355 millioner euro til statsopbygningskontrakten var 232 millioner euro nye midler og 123 millioner euro kom fra bevillingerne til det årlige handlingsprogram for 2013 (fra to nye sektorspecifikke politikstøtteprogrammer for fjernelse af handelshindringer og for gennemførelse af en miljøstrategi i Ukraine (55 millioner euro hver) og 13 millioner euro fra en budgetstigning, der oprindeligt var beregnet til miljøsektoren).

Kilde: CRIS pr. 31.12.2015.

Tabel 2 — Ukraine: Oversigt over EU's makrofinansielle bistand i perioden 2007-2015

Beslutning vedtaget	Revisionsforkortelse	Tildelt	Udbetalt
		<i>(i millioner euro)</i>	
2002	MFA I	110	610
2010		500	
2014	MFA II	1 000	1 000
2015	MFA III	1 800	600
<b>I alt</b>		<b>3 410</b>	<b>2 210</b>

Kilde: GD for Økonomiske og Finansielle Anliggender pr. 31.12.2015, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/international/neighbourhood\\_policy/ukraine\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/ukraine_en.htm)



Tabel 3 — Ukraine: Undersøgte projekter vedrørende perioden 2007-2015

Titel (kontraktår)	Tildelt	Udbetalt
	(i millioner euro)	
<b>Forvaltning af offentlige finanser (PFM)</b>		
Twinningprojekt om styrket håndhævelse af konkurrenceloven og -politikken i Ukraine (2007)	1	0,9
Twinningprojekt om bistand til det overordnede kontrol- og revisionsorgan (KRU) i forbindelse med gennemførelsen af den nye ordning for offentlig intern finanskontrol (2007)	1,1	1,1
Harmonisering af systemerne for konkurrence og offentlige indkøb i Ukraine med EU-standarderne (2008)	4,4	4,4
Styrkelse af den ukrainske nationalbanks potentiale gennem en tilnærmelse til EU's standarder for centralbanker (2009)	1,1	0,6
Støtte til Ukraines finansministerium på områderne offentlig gældsforvaltning og budgetoverslag (2010)	1,7	1,5
Udvikling af skemaet til brug ved twinningprojektet om risikobaseret tilsyn med finansielle institutioner, der ikke er banker (2011)	0,1	0,1
Levering af IT-udstyr til integrationen af Ukraines antimonopolkomité's regionale netværk til støtte for projektet om harmonisering af systemerne for konkurrence og offentlige indkøb i Ukraine med EU-standarderne fra 2006-handlingsplanen for EU og Ukraine (2010)	0,2	0,2
Kontrakt om forlængelse af kontrakt 147-509 om harmonisering af systemerne for konkurrence og offentlige indkøb med EU-standarderne (2011)	1,1	1,1
Udvikling af tre twinningprojekter inden for forvaltning af offentlige finanser i Ukraine (2013)	0,1	0,1
Harmonisering af Ukraines system for offentlige indkøb med EU-standarderne (2013)	4	2,7
Hvad koster staten: Fremme af offentlig overvågning af statsbudgetprocessen (2013)	0,3	0,2
Civilsamfundet og medier for gennemsigtige lokale budgetter (2013)	0,3	0,1
Etablering og gennemførelse af det »åbne budgetsystem« til overvågning af brugen af offentlige midler (2013)	0,3	0,2
Uafhængig overvågning af ressourcer og finansielle strømme fra udviklingen af konventionelle og ukonventionelle kulbrinter i Ukraine inden for produktionsdelingsaftalen (2013)	0,2	0,2
<b>I alt PFM</b>	<b>15,9</b>	<b>13,4</b>
<b>Bekæmpelse af korruption (FAC)</b>		
Støtte til god regeringsførelse: projekt for bekæmpelse af korruption i Ukraine (2006)	1,5	1,4
Projekt til støtte for reformer af retsvæsenet i Ukraine (2013)	8,6	2,4
<b>I alt FAC</b>	<b>10,1</b>	<b>3,8</b>

Kilde: CRIS pr. 31.12.2015.

## Resumé

### III

De dramatiske begivenheder i Ukraine i slutningen af februar 2014, nemlig afsættelsen af den tidligere ukrainske præsident Yanukovich den 28. februar 2014 og den ulovlige russiske annektering af Krim i de følgende dage, krævede en målrettet og hurtig reaktion for så vidt muligt at mindske virkningerne af en meget alvorlig og uventet situation.

Selv om dette var tilfældet, havde Kommissionen ikke tilstrækkelig tid til at udvikle en forud fastlagt langsigtet strategi inden annonceringen af en vigtig hjælpepakke til Ukraine i marts 2014. Den langsigtede planlægning blev påbegyndt umiddelbart herefter, og siden har der fundet mange strategiske drøftelser sted, som også har involveret internationale partnere.

### V

Kommissionen mener, at selv om EU's bistand var delvist effektiv, er vigtige strukturreformer på næsten alle de områder, der er beskrevet i afsnit IV, blevet udløst eller støttet af EU-programmer.

### VI

Kommissionen var nødsaget til at forhandle og vurdere makrofinansiel bistand (MFA) og betingelser vedrørende budgetstøtte i en usædvanlig politisk, økonomisk og finansiel sammenhæng i Ukraine.

De fleste budgetstøtteprogrammer omfatter en fast tranchekomponent, der skal udbetales i begyndelsen af programmet efter opfyldelse af de generelle betingelser for budgetstøtte-transaktioner.

### VII

Samarbejdet med Ukraine inden for energisektoren har i de seneste 10 år været baseret på aftalememorandummet mellem Den Europæiske Union og Ukraine om samarbejde på energiområdet fra 2005 og fokuseret på at sikre gasforsynings sikkerheden til Europa via det ukrainske rørledningssystem samt indførelsen af vidtrækkende reformer i energisektoren. Dette var også hovedformålet med den fælles erklæring om moderniseringen af Ukraines gastransitsystem fra marts 2009. Gaskrisen i 2009 øgede relevansen og aktualiteten af dette initiativ yderligere, selv om gennemførelsen heraf var vanskelig på grund den komplekse politiske situation i landet og de fortsatte geopolitiske spændinger.

Fremskridt i processen gjorde det muligt for Den Europæiske Investeringsbank (EIB) og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD) at underskrive den første række lån til moderniseringen af gastransitsystemet i december 2014. Bestræbelserne på at forbedre forvaltningen af gassektoren i Ukraine samt den generelle forsynings sikkerhed blev indtil 2014 påvirket negativt af Ukraines afhængighed af russiske energileverancer. Siden dengang har de væsentlige fremskridt, der er opnået med hensyn til gasmærkedtsreformer i Ukraine, vundet bred anerkendelse.

Siden marts 2015 har man været i gang med at gennemføre en vidtrækkende reformplan for gassektoren. Ud over den nye gaslov vedtog regeringen planen for udskillelsen af Naftogaz fra transmissionssystemoperatøren i juli 2016, der bør gennemføres senest i 2017.

Kommissionen vil sammen med energifællesskabets sekretariat og andre partnere fortsætte med at skubbe på i forhold til gennemførelsen af reformer i gassektoren, forbedre gennemsigtigheden og sikre konkurrencevilkårene, herunder nye aktørers adgang til markedet samt øge gasforsynings sikkerheden og pålideligheden i forbindelse med Ukraines transitsystem.

## Indledning

### 04

Siden midten af 2015 har Ukraines økonomi vist tegn på økonomisk stabilisering efter en særlig dyb recession, som primært var drevet af det tillidstab og den skade på produktionskapaciteten, der var forbundet med den væbnede konflikt i det østlige Ukraine. Stabiliseringen afspejlede en kombination af faktorer, f.eks. en stærk makroøkonomisk politisk reaktion, der blev brugt til at adressere langsigtede ubalancer og international finansiel og teknisk støtte i stor skala, hvilket bidrog afgørende til at mindske tillidskrisen.

Efter et fald på 6,6 % i 2014 og 9,9 % i 2015 forventes der igen vækst i økonomien (1-2 %) i 2016 i kølvandet på gradvist forbedret forbruger- og investortillid. BNP steg med 0,1 % i faste priser i 1. kvartal 2016 og med 1,3 % i 2. kvartal.

### 08

På grund af situationen i Ukraine har ENI-bistand siden 2014 været ydet i form af årlige »særlige foranstaltninger«. Forberedelserne er nu i gang i forhold til at genindføre flerårig programmering i form af en fælles støtteramme fra og med 2018.

### 13

Kommissionen er enig i, at de ukrainske myndigheders reformbestræbelser er blevet markant forbedret siden 2014. Navnlig udviser den nuværende ukrainske regering et stærkt engagement i forhold til reformen af den offentlige forvaltning (PAR).

Kommissionen bygger videre på og opmuntrer til dette momentum i reformprocessen. Der arbejdes på at udforme et stort EU-bistandsprogram på dette område for at støtte og fastholde gennemførelsen af dette tilsagn om reformer. Det tredje MFA-program indeholder også PAR-tilsagn vedrørende både lovgivning og gennemførelse.

### 15

I forbindelse med den makrofinansielle bistand er der ikke tale om at kopiere IMF's betingelser, men om at supplere dem. Makrofinansiell bistand kan kun udbetales, hvis det supplerende IMF-program forløber som planlagt, og der fortsat gennemføres IMF-revisioner. Det indebærer, at modtageren fortsat skal opfylde IMF-betingelserne for at modtage MFA-udbetalinger.

## Tekstboks 1 — Aktivering af de ukrainske myndigheders kampagne mod oligarki

Kommissionen mener, at den rolle, som agenturet for modernisering af Ukraine spiller, og dets betydning er overvurderet, og at der ikke er nogen risiko for forveksling med EU's officielle bistand til Ukraine.

### 17

De dramatiske begivenheder i Ukraine i slutningen af februar 2014, nemlig afsættelsen af den tidligere ukrainske præsident Yanukovich den 28. februar 2014 og den ulovlige russiske annektering af Krim i de følgende dage, krævede en målrettet og hurtig reaktion for så vidt muligt at mindske virkningerne af en meget alvorlig og uventet situation.

Selv om dette var tilfældet, havde Kommissionen ikke tilstrækkelig tid til at udvikle en forud fastlagt langsigtet strategi inden annonceringen af en vigtig hjælpepakke til Ukraine i marts 2014. Den langsigtede planlægning blev påbegyndt umiddelbart herefter, og siden har der fundet mange strategiske drøftelser sted, som også har involveret internationale partnere.

Desuden blev der efter annonceringen af hjælpepakken, hvilket havde stor politisk betydning, omhyggeligt udarbejdet specifikke EU-støtteprogrammer under hensyntagen til og med dokumentation for finansielle risici samt andre donorerers aktiviteter.

### 18

Formålet med den finansielle pakke fra marts 2014 var at sende et kraftigt signal om politisk støtte og samtidig at mobilisere kortsigtede budgetmæssige og finansielle samt mere langsigtede investeringer og rådgivningsbistand. Den adresserede således både kort-, mellem- og langsigtede behov, hvoraf sidstnævnte virkelig var genstand for en vedholdende reformindsats fra de ukrainske myndigheders side.

Det bør bemærkes, at kun 1,61 mia. EUR af den makrofinansielle bistand var en del af den finansielle pakke fra marts 2014 (MFA I og MFA II kombineret). Forslaget om en tredje MFA-transaktion til Ukraine (i en størrelsesorden af 1,8 mia. EUR) blev vedtaget af Kommissionen i januar 2015, dvs. den supplerede pakken fra marts 2014 baseret på en omfattende vurdering af den bistand, der var ydet indtil dette tidspunkt, dens indvirkning på den økonomiske og finansielle stabilitet i Ukraine siden krisens begyndelse og i lyset af den dårligere finansielle situation i Ukraine i starten af 2015.

### 20

Den flerårige programmering i form af en fælles støtteramme forventes genindført fra og med 2018. Det forberedende arbejde er allerede startet.

### 21

Mens der indledningsvis kan have været visse koordinationsudfordringer, bliver aktiviteterne i EU's delegation i Kiev, støttegruppen for Ukraine og EU's rådgivende mission i Ukraine nu nøje koordineret og supplerer hinanden fuldt ud. Det fremgår f.eks. af den fælles udformning af et nyt antikorrupsionsstøtteprogram, som blev vedtaget tidligere i år (juni 2016).

### 22

Initiativet er ikke blevet forfulgt yderligere. Kommissionen støtter desuden Ukraine i dets bekæmpelse af korruption og svig gennem andre initiativer, herunder f.eks. støtte til Ukraines nye antikorrupsionsorganer via det antikorrupsionsprogram, der er nævnt i svaret til punkt 21, og støtte til reformen af retsvæsenet.

### 24

Donorkoordineringen fra de ukrainske regeringers side lå på et relativt lavt niveau i det meste af den reviderede periode. Den nuværende ukrainske regering tager imidlertid skridt til at adressere og forbedre situationen, og det begynder at have positive resultater.

### 25

Kommissionen har fra starten koordineret med EBRD's multidonorfond og har nu også vedtaget en afgørelse (i juli 2016) om at bidrage til fonden.

## Bemærkninger

### 34

EU har været meget aktiv i sin støtte til udviklingen af en PFM-strategi (strategi for forvaltningen af offentlige finanser) i 2012 og 2013, hvilket resulterede i vedtagelsen af et dokument af god kvalitet inden topmødet i Vilnius. I øjeblikket arbejdes der på — igen med hjælp fra EU og OECD SIGMA-eksperter — en opdatering og yderligere forbedring af PFM-strategien.

### 38

Betingelser vedrørende forvaltning af de offentlige finanser og bekæmpelse af korruption var i centrum for en række EU-støtteprogrammer, f.eks. kontrakten om opbygning af staten. Kommissionen vil fortsætte med at forbedre den måde og de kriterier, der anvendes i forbindelse med vurderingen af PFM-fremskridt.

### 40

Kommissionen mener, at den har anvendt sin skønsmargin hensigtsmæssigt i betragtning af de usædvanlige politiske og økonomiske omstændigheder i Ukraine.

### Tekstboks 2 — Flexibilitet ved fastlæggelsen af og vurderingen af opfyldelsen af betingelser vedrørende makrofinansiel bistand

Aftalememorandummet for MFA I blev hovedsagelig forhandlet på plads i 2010-2012 med en langt mindre reform-orienteret ukrainsk regering og først ratificeret af det ukrainske parlament i 2014. Til trods for vanskelige forhandlinger formåede Kommissionen stadigvæk at indføre nogle generelle PFM-betingelser i dette aftalememorandum.

Tilgangen med at inkludere mere end én foranstaltning i en betingelse gør det muligt at angive et overordnet mål på et specifikt reformområde med henblik på at yde strategisk vejledning samtidig med, at der skabes klarhed om og sker en præcisering af de forventede politiske foranstaltninger.

### Fælles svar på punkt 41 og 42.

Kommissionen vurderer, at andelen af fremrykket sektorbudgetstøtte (faste trancher) forblev inden for de grænser, der var anbefalet i retningslinjerne for budgetstøtte, og var berettiget på baggrund af situationen i Ukraine.

### 43

Efter Kommissionens opfattelse var Ukraine i 2014 på randen af et økonomisk og i sidste ende politisk kollaps. Parallelt med IMF og andre internationale donorer reagerede EU hurtigt på den økonomiske krise i Ukraine, navnlig i 2014 og første halvdel af 2015. I betragtning af alvoren af den økonomiske krise i Ukraine og landets størrelse (langt det største af EU's østlige nabolande) var det nødvendigt at yde betydelige beløb i makrofinansiel bistand.

### 46

Budgetstøttebetalingerne har især siden 2010 været baseret på en omfattende PFM-vurdering, som tager højde for alt relevant analysemateriale, herunder PEFA-vurderinger.

### 48

Kommissionen mener, at 2014-evalueringen af budgetstøttetransaktionerne i Ukraine gav en omfattende og sammenlignende oversigt og vurdering.

### 51

Kommissionen er opmærksom på dette problem, hvilket også blev fremhævet i forbindelse med evalueringen af budgetstøtten, og råder finansministeriet til at finde bedre måder at kanalisere EU-midlerne på.

### 52

Kommissionen finder, at dens vurdering »generelt opfyldt« betyder, at selv om ikke alle aspekter af MFA-betingelsen er gennemført, er reformmålet for den pågældende betingelse opnået i en udstrækning, så det ikke kan retfærdiggøres at forsinke den relaterede MFA-udbetaling.

### Kommissionens fælles svar på punkt 67-69.

I hele den reviderede periode fastholdt Kommissionen en sammenhængende politik i lyset af den strategiske rolle, som det ukrainske gastransitsystem spiller, og i relation hertil behovet for grundlæggende reformer i gassektoren.

Medlemsstaterne støttede i vid udstrækning Kommissionens bestræbelser. Kommissionen anerkender imidlertid, at nogle medlemsstaters prioriteter ikke altid var i overensstemmelse med Kommissionens med hensyn til samarbejde i gassektoren.

Efter krisen i 2006 og 2009 gennemførte Kommissionen interne risikovurderinger og søgte at vurdere de erfaringer, som man havde indhøstet i forbindelse med brud på gasleverancer, i et arbejdsdokument (Kommissionens arbejdsdokument {COM(2009) 363} SEC(2009) 977).

Kommissionen mener, at afbrydelser i gastransitstrømmen i 2006 og 2009 var et direkte resultat af en handelsretlig tvist mellem Gazprom og Naftogaz, der blev påvirket og forværret af de politiske spændinger mellem Ukraine og Rusland.

Kommissionen skulle tage hensyn til følsomheden i de relaterede oplysninger og mener, at den under disse omstændigheder ikke kunne have været tydeligere.

### 70

Kommissioner erkender, at udformningen af bistandsprogrammerne vedrørende gassektoren i nogle tilfælde kunne have været bedre, men peger i retning af den svage administrative kapacitet i de pågældende ukrainske ministerier i forbindelse med formuleringen af bistandsprogrammerne.

## Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens svar

### 71

Kommissionen vurderer, at adgangen til data blev gradvist forbedret i løbet af den reviderede periode. Siden 2015 har offentligheden haft adgang til data vedrørende gastransitstrømme og markedsoplysninger vedrørende den ukrainske gassektor takket være samarbejdet mellem ukrainske myndigheder, Kommissionen og ENTSO-G (det europæiske net af transmissionssystemoperatører for gas).

### 73

Kommissionen mener, at der allerede blev gjort fremskridt i 2014, herunder f.eks. regeringens udarbejdelse af den nye gaslov, som muliggjorde underskrivelsen af de første EIB-/EBRD-låneaftaler i forbindelse med moderniseringen af gastransitsystemet i december 2014.

### c)

Kommissionens bestræbelser på at hjælpe Ukraine med moderniseringen af gastransitsystemet affødte først større konkrete investeringsbeslutninger hen imod slutningen af 2014, hvilket hovedsagelig skyldtes det faktum, at tidligere regeringer ikke havde formået at sætte skub i gennemførelsen af vigtige reformer, der var aftalt i den fælles erklæring fra 2009.

### d) i)

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten mener, at EU's gasforsynings sikkerhed via Ukraine også var i fare på grund af eksterne aktører (Rusland).

## Konklusioner og anbefalinger

### 74

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten mener, at EU's bistand spillede en central rolle med hensyn til at fremme Ukraines politiske associering og økonomiske integration med EU. Siden krisens start i 2014 har EU's bistand også spillet en central rolle med henblik på at stabilisere situationen i Ukraine og udløse vigtige strukturreformer på tværs af en lang række områder og sektorer.

### 76

Kommissionen mener, at bekæmpelse af korruption og forvaltning af de offentlige finanser er centrale spørgsmål i EU's dialog med Ukraine. Som en konsekvens heraf er der i de senere år blevet søsat en række vigtige reformer, som har vist betydelige resultater.

### **Anbefaling 1 — Lægge større vægt på forvaltningen af offentlige finanser i dialogen med Ukraine**

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten accepterer anbefalingen.

Et specifikt PFM-bistandsprogram er i øjeblikket under overvejelse som en særlig 2017-foranstaltning. PFM-spørgsmål er allerede en vigtig del af alle igangværende budgetstøtteprogrammer, og der er en opdatering af PFM-strategien på vej med hjælp fra EU og OECD-SIGMA-eksperter.

### 77

Kommissionen mener, at hurtig mobilisering og udbetaling af bistand i 2014 og 2015 var afgørende på grund af den alvorlige situation i Ukraine. Alle budgetstøttebetalinger var baseret på en grundig vurdering for at sikre, at de generelle betingelser for budgetstøtte var opfyldt.

De fleste budgetstøtteprogrammer omfatter en fast tranchekomponent, der skal udbetales i begyndelsen af programmet efter opfyldelse af de generelle betingelser for budgetstøttetransaktioner.

### Anbefaling 2 — Forbedre udformningen af betingelserne for og udbetalingen af finansiel bistand

Kommissionen accepterer anbefalingen.

#### a)

Kommissionen er allerede begyndt at definere politiske mål på en mere præcis og målrettet måde, som det fremgår af det aftalememorandum, der blev udarbejdet sammen med Ukraine, navnlig mellem MFA II og III. Kommissionen vil bestræbe sig yderligere på at opnå klarhed og præcision i fremtiden.

Betingelserne for den makrofinansielle bistand er imidlertid altid et resultat af en forhandling med modtagerlandet. Navnlig hvis disse forhandlinger finder sted i en usædvanlig geopolitisk og finansiel kontekst, kan Kommissionen også i fremtiden være nødsaget til at finde en balance mellem presserende overvejelser samt den udvidede tidsramme for bistand på den ene side og præcision og klarhed på den anden side.

#### c)

Kommissionen vil i forbindelse med alle sine MFA-programmer, som den altid har gjort tidligere, også fremover koordinere tæt med IMF og andre donorer.

#### d)

Kommissionen vil også fortsat bestræbe sig på at opnå en rimelig balance mellem udnyttelse og udbetalingshastighed. I 2014 retfærdiggjorde den usædvanlige geopolitiske og finansielle situation i Ukraine til tider at være tilbageholdende med hurtig udbetaling af den makrofinansielle bistand. Efterhånden som der begyndte at ske en økonomisk stabilisering i Ukraine i slutningen af 2015, stillede Kommissionen større krav til gennemførelsen af MFA-betingelserne. Dette understreges af det faktum, at den anden MFA II-tranche har været sat i bero siden oktober 2015, da betingelserne endnu ikke var gennemført fuldt ud.

Kommissionen vil fortsætte med at overvåge gennemførelsen tæt med henblik på bedst mulig udnyttelse af løftestangsvirkningen af dens bistand. Samtidig kan det fremover ikke udelukkes, at der vil blive udbetalt MFA-trancher i forbindelse med generelt gode resultater med gennemførelsen, selv om et mindre antal betingelser ikke er opfyldt.

### 78

Kommissionen mener, at 2014-evalueringen af budgetstøttetransaktionerne i Ukraine gav en omfattende og sammenlignende vurdering.



### Anbefaling 3 — Styrke overvågningen af gennemførelsen af EU's bistand

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionen vil fortsat arbejde på at styrke overvågningen af gennemførelsen af EU's bistand og vil anvende alle til rådighed værende værktøjer for at bidrage til fremskridt i reformerne.

#### 79

Kommissionen finder, at dens vurdering »generelt opfyldt« betyder, at selv om ikke alle underliggende detaljerede aspekter af MFA-betingelsen er gennemført, er reformmålet for den pågældende betingelse opnået i en udstrækning, så det ikke kan retfærdiggøres at forsinke den relaterede MFA-udbetaling.

### Anbefaling 4 — Lægge større vægt på reformernes effektive gennemførelse og bæredygtighed

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten accepterer anbefalingen.

I forbindelse med den makrofinansielle bistand vil Kommissionen ved vurderingen af udbetalingsbetingelserne begrænse sig til vurderingskategorierne »opfyldt«, »generelt opfyldt« og »ikke opfyldt«.

#### 80

Samarbejdet med Ukraine inden for energisektoren har i de seneste 10 år fokuseret på at sikre forsyningsikkerheden af gas (og olie) til Europa via det ukrainske rørledningssystem. Bestræbelserne på at forbedre forvaltningen af gassektoren i Ukraine samt den generelle forsyningsikkerhed blev påvirket negativt af Ukraines afhængighed af russiske energileverancer. Med hensyn hertil var den energidialog på højt niveau, der fandt sted i forbindelse med aftalememorandummet fra 2005, et væsentligt og nyttigt forum.

#### 81

I hele denne periode fastholdt Kommissionen en sammenhængende politik i lyset af den strategiske rolle, som det ukrainske gastransitsystem spiller, og behovet for grundlæggende reformer i gassektoren. Dette er også blevet anerkendt af Rådet i en række konklusioner i forbindelse med sagen. Mens medlemsstaterne i stor udstrækning støttede Kommissionens bestræbelser, var nogle medlemsstaters prioriteter ikke altid i overensstemmelse med Kommissionens med hensyn til samarbejde i gassektoren.

#### 82

Til trods for mangler vurderer Kommissionen, at både budgetstøtteprogrammerne og relaterede tekniske bistandsprojekter gjorde det muligt at opnå visse fremskridt på den vigtige reformdagsorden i gassektoren samt i forhold til at øge forsyningsikkerheden til trods for ofte ugunstige politiske vilkår. Se også Kommissionens svar på punkt 70.

#### 83

Kommissionen finder, at kommunikationen og adgangen til data gradvist blev forbedret, efterhånden som energidialogen udviklede sig (se også Kommissionens svar på punkt 71). Kommissionen behandlede hovedudfordringerne for gassektoren i sin regelmæssige energidialog, selv om den fælles rapportering ikke altid gav den fulde baggrund.

### **Anbefaling 5 — Træffe foranstaltninger til at gøre EU's bistand til Ukraine på gasområdet mere effektiv**

Kommissionen accepterer anbefalingen og er allerede ved at gennemføre den.

Der er allerede truffet væsentlige skridt til at gøre EU's bistand mere effektiv, herunder etableringen af et team af energiekspertes inden for rammerne af støttegruppen for Ukraine, forbedret og tættere koordinering af bistand med energifællesskabets sekretariat samt andre interessenter (donorer, ENTSO-G osv.).

Kommissionen er i gang med at opgradere sit aftalememorandum vedrørende samarbejdet på energiområdet med Ukraine og påtænker at underskrive en aftale om et energipartnerskab inden udgangen af 2016 med henblik på at intensivere sin energialog med Ukraine yderligere og øge effektiviteten af samarbejdet i energisektoren.

Kommissionen fortsætter også sine mæglingsbestrebelse i den løbende gasstrid mellem Rusland og Ukraine, herunder gennem en tæt overvågning af gastransitstrømmene. Der er etableret et system for tidlig varsling under associeringsaftalen med Ukraine.

Der vil blive truffet yderligere foranstaltninger for at forbedre kvaliteten af de indsamlede statistiske data om Ukraine, navnlig via den statistiske komponent i EU4Energy-projektet, der blev lanceret i juni 2016 sammen med Det Internationale Energiagentur og energifællesskabet.

## SÅDAN FÅR MAN FAT I PUBLIKATIONER FRA EU

### Gratis publikationer:

- et eksemplar:  
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- flere eksemplarer eller plakater/kort:  
hos Den Europæiske Unions repræsentationer ([http://ec.europa.eu/represent\\_da.htm](http://ec.europa.eu/represent_da.htm))  
hos delegationerne i ikke-EU-lande ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_da.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_da.htm))  
ved at kontakte Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_da.htm](http://europa.eu/europedirect/index_da.htm))  
eller ringe på 00 800 6 7 8 9 10 11 (frikaldsnummer fra overalt i EU) (\*).

(\*) Oplysningerne er gratis ligesom de fleste opkald (nogle operatører, telefonbokse eller hoteller kan dog kræve penge for opkaldet).

### Betalingspublikationer:

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

Begivenhed	Dato
Revisionsplanens vedtagelse/revisionens start	7.10.2014
Officiel fremsendelse af udkastet til beretning til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	20.7.2016
Vedtagelse af den endelige beretning efter den kontradiktoriske procedure	8.11.2016
Modtagelse af Kommissionens (eller en anden revideret enheds) officielle svar på alle sprog	24.11.2016

I denne beretning undersøger Revisionsretten, om Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens bistand effektivt støttede Ukraines udvikling hen imod at blive en velfungerende stat på områderne forvaltning af offentlige finanser og bekæmpelse af korruption samt forvaltning af gassektoren i perioden 2007-2015.

Generelt har EU's bistand til Ukraine været delvis effektiv på disse tre områder. Indtil 2014 havde EU's bistand begrænset effekt. Siden 2014 er der blevet sat skub i reformerne, men de hidtil opnåede resultater er stadig skrøbelige. Denne beretning indeholder fem anbefalinger, der har til formål at forbedre EU's bistand til Ukraine.



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET



Publikationskontoret