

Speciaal verslag

**EU-bijstand
aan Oekraïne**



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6324-7	ISSN 1831-0915	doi:10.2865/33854	QJ-AB-16-031-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-6340-7	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/297183	QJ-AB-16-031-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6327-8	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/501129	QJ-AB-16-031-NL-E

© Europese Unie, 2016

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Printed in Luxembourg

Speciaal verslag

EU-bijstand aan Oekraïne

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheidscontroles en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheerst thema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer III, die onder leiding staat van ERK-lid Karel Pinxten en gespecialiseerd is in het uitgaventerrein externe maatregelen, veiligheid en justitie. De controle werd geleid door ERK-lid Szabolcs Fazakas, Márton Baranyi, attaché; Beatrix Lesiewicz, hoofdmanager en Francis Joret, hoofdmanager ad interim; Christian Geoffroy, taakleider; Alina Milasiute en Balazs Kaszap, controleurs.



Van links naar rechts: B. Kaszap, B. Lesiewicz, F. Joret, S. Fazakas, C. Geoffroy, A. Milasiute, M. Baranyi.

Paragraaf

Afkortingen en acroniemen

I-VIII **Samenvatting**

1-10 **Inleiding**

1-3 **Geografische en politieke achtergrond**

4-5 **Economische en financiële situatie**

6-7 **Samenwerkingskader EU-Oekraïne**

8-10 **Financiële bijstand van de EU**

11-25 **Specifieke context van de EU-bijstand aan Oekraïne**

11-16 **De onstabiele politieke, economische en bestuurlijke situatie belemmerde de samenwerking tussen de EU en Oekraïne**

11 **Onderhandelingen over de associatieovereenkomst versterkten de dialoog tussen de EU en Oekraïne**

12-14 **De politieke en bestuurlijke instabiliteit vertraagde het tempo van de dialoog tussen de EU en Oekraïne en de vooruitgang van de hervormingen**

15-16 **Sinds 2010 benadrukt de Commissie in toenemende mate de risico's van het oligarchisch systeem**

17-22 **Het antwoord van de EU op de Oekraïense crisis in 2014 kwam weliswaar snel, maar was een noodoplossing**

17-18 **Het financieringspakket van de Commissie in maart 2014 bestond voornamelijk uit potentiële leningen**

19-20 **De Commissie trof speciale maatregelen om de crisis in Oekraïne snel aan te pakken**

21-22 **De EU zette ad-hocstructuren op om haar grotere betrokkenheid bij Oekraïne te beheren**

23-25 **Donoren intensiveerden hun coördinatie als antwoord op tekortkomingen van de Oekraïense regering op dit gebied**

23-24 **De Oekraïense regering schoot tekort in de coördinatie van donoren**

25 **Sinds 2014 heeft de donorgemeenschap haar interne coördinatie verbeterd**

26-29	Reikwijdte en aanpak van de controle
30-73	Opmerkingen
30-63	Deel I — De doeltreffendheid van de EU-bijstand aan Oekraïne met betrekking tot de verbetering van het beheer van overheidsfinanciën en corruptiebestrijding
31-37	De dialoog tussen de EU en Oekraïne over het beheer van de overheidsfinanciën is sinds 2013 aanzienlijk verbeterd, en die ten aanzien van corruptiebestrijding sinds 2011
38-44	De opzet van de bijstand maakte snelle uitbetalingen mogelijk, maar er werd niet altijd voldoende rekening gehouden met de hervormingen die moesten worden doorgevoerd
45-49	De monitoring van de uitvoering van EU-bijstand is verbeterd
50-63	De resultaten van de EU-bijstand blijven kwetsbaar
64-73	Deel II — De doeltreffendheid van de EU-bijstand met betrekking tot de verbetering van het bestuur in de gasector en de gasvoorziening van de EU via Oekraïne
65-69	Inconsistente inzet voor en aanpak van hervormingen belemmerde tot voor kort de dialoog tussen de EU en Oekraïne
70	In de beginfase waren de voorwaarden voor EU-bijstand ruim
71-72	De EU-bijstand beschikte tot 2014 niet over kwalitatief hoogwaardige gegevens
73	Tot 2014 had de EU-bijstand een beperkte impact op de gasector
74-84	Conclusies en aanbevelingen
	Bijlage — Onderzochte programma's
	Antwoorden van de Commissie en van de EDEO

- AAP:** Jaarlijks actieprogramma (Annual Action Programme)
- ACU:** Rekenkamer van Oekraïne (Accounting Chamber of Ukraine)
- Bbp:** Bruto binnenlands product
- Btw:** Belasting over de toegevoegde waarde
- CRIS:** Gemeenschappelijk informatiesysteem van Relex (Common Relex Information System)
- CSO:** Maatschappelijke organisatie (Civil Society Organisation)
- DG:** Directoraat-generaal
- EAMR:** Beheersverslag externe bijstand (External Assistance Management Report)
- EBWO:** Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling
- EDEO:** Europese Dienst voor extern optreden
- EIB:** Europese Investeringsbank
- ENI:** Europees nabuurschapsinstrument
- ENPI:** Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument
- EUAM:** EU-adviesmissie voor de hervorming van de civiele veiligheidssector
- FAC:** Corruptiebestrijding (Fight Against Corruption)
- GRECO:** Groep van staten tegen corruptie
- IFI:** Internationale financiële instelling
- IMF:** Internationaal Monetair Fonds
- LSD:** Landenstrategiedocument
- MFB:** Macrofinanciële bijstand
- NABU:** Nationaal bureau corruptiebestrijding van Oekraïne (National Anti-Corruption Bureau of Ukraine)
- NIP:** Nationaal indicatief programma
- OESO:** Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
- PEFA:** Overheidsuitgaven en financiële verantwoording (Public Expenditure and Financial Accountability)

PFM: Beheer van de overheidsfinanciën (Public Finance Management)

PIFC: Interne financiële controle bij de overheid (Public Internal Financial Control)

PSO: Partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst

SBC: Overeenkomst voor staatsopbouw (State Building Contract)

SGUA: Steungroep voor Oekraïne

SIGMA: Steun voor de verbetering van bestuur en beheer (Support for Improvement in Governance and Management)

TACIS: Technische bijstand aan het Gemeenebest van Onafhankelijke Staten en Georgië

I

Oekraïne is een van de grootste en politiek belangrijkste directe buurlanden van de Europese Unie. In het land spelen institutionele en politieke instabiliteit, bestuurskwesties en economische en financiële problemen een overheersende rol. Het conflict in Oost-Oekraïne heeft de economische en financiële problemen zeer verergerd. Sinds de gebeurtenissen op het Maidanplein in 2014 heeft Oekraïne wel belangrijke hervormingen ingezet.

II

De samenwerking tussen de EU en Oekraïne is onderdeel van het Europees nabuurschapsbeleid en de oostelijke dimensie daarvan, het oostelijk partnerschap. Na langdurige onderhandelingen zal de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst uit 1994 worden vervangen door de in 2014 ondertekende associatieovereenkomst zodra deze laatste in werking treedt. De meeste bilaterale bijstand werd verleend in het kader van het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument, dat in 2014 werd vervangen door het Europees nabuurschapsinstrument. Tijdens de gecontroleerde periode (2007-2015) omvatte de financiële bijstand van de EU 1,6 miljard euro aan subsidies, waarvan de helft in de vorm van begrotingssteun, en 3,4 miljard euro aan macrofinanciële leningen.

III

Het grootste gedeelte van de gecontroleerde periode werd de doeltreffendheid van de EU-bijstand door de onstabiele politieke, wetgevende en bestuurlijke context beperkt. Na de gebeurtenissen op het Maidanplein in 2014 werd er vooruitgang geboekt bij de samenwerking tussen de EU en Oekraïne, maar de uitdagingen waarvoor Oekraïne staat, hebben nog steeds een zware impact op het hervormingsproces en het risico dat de oligarchen vormen, blijft hoog. Het antwoord van de EU op de Oekraïense crisis van 2014 (het pakket van 11,2 miljard euro voor 2014-2020) kwam weliswaar snel, maar was een noodoplossing. De EU kon snel en zonder vooraf vastgelegde strategie grote hoeveelheden geld toewijzen en uitbetalen.

IV

Het doel van de controle was om te beoordelen of de bijstand van de Commissie en de EDEO (Europese Dienst voor extern optreden) in de periode 2007-2015 goed voorbereid en passend was, en doeltreffend om de omvorming van Oekraïne tot een goed bestuurd staat op het gebied van het beheer van overheidsfinanciën (PFM) en corruptiebestrijding (FAC), alsmede in de gasector te ondersteunen. Onder de reikwijdte van de controle vielen alle EU-programma's op het gebied van begrotingssteun en macrofinanciële bijstand die sinds 2007 waren geïnitieerd, alsmede de financiële instrumenten uit het pakket dat de Commissie in 2014 afkondigde.

V

In het algemeen is de EU-bijstand aan Oekraïne gedeeltelijk doeltreffend geweest in het ondersteunen van de omvorming van Oekraïne tot een goed bestuurd staat op de in paragraaf IV genoemde gebieden.

VI

De EU-bijstand aan Oekraïne was gedeeltelijk doeltreffend met betrekking tot de verwezenlijking van concrete en duurzame resultaten op het gebied van PFM en FAC. Het grootste gedeelte van de periode 2007-2013 nam PFM een bescheiden plaats in de dialoog tussen de EU en Oekraïne in. Tot 2014 bleek de beperkte inzet van de Oekraïense regering voor het hervormingsproces uit onvolledige en vertraagde uitkomsten. FAC is versterkt door het actieplan voor visumliberalisering van 2011 en verder versneld door de verbeterde samenwerking na Maidan. Ondanks de nieuwe impuls die de hervormingen sinds 2014 hebben gekregen, blijven de tot dusver behaalde resultaten kwetsbaar. In het geval van het FAC-beleid vallen de resultaten van een doeltreffende uitvoering nog te bezien. Bepaalde tekortkomingen in de wijze waarop voorwaarden werden vastgelegd of in de methode waarmee de vervulling ervan werd beoordeeld, waren van invloed op de opzet van de programma's voor begrotingssteun en de macro-financiële bijstand. De meeste programma's voor begrotingssteun in Oekraïne waren zodanig ontworpen dat een aanzienlijk deel van het toegewezen bedrag aan het begin van het programma zou worden uitbetaald zodra aan de algemene voorwaarden was voldaan. Om de kritieke situatie van Oekraïne in 2014 aan te pakken, richtte de Commissie zich op de snelle uitbetaling van bijstand. De monitoring van de uitvoering van EU-bijstand was grotendeels doeltreffend. Opschortingen van betalingen in het kader van begrotingssteun leidden in 2011-2013 tot vooruitgang op het gebied van PFM-prioriteiten.

VII

De EU-bijstand aan Oekraïne was gedeeltelijk doeltreffend wat betreft het verbeteren van het bestuur in de gassector en het veiligstellen van gasleveringen via Oekraïne. De dialoog tussen de EU en Oekraïne inzake gas betrof allerlei verschillende vraagstukken, maar had te lijden onder de wankelende inzet van Oekraïne en de uiteenlopende standpunten van EU-belanghebbenden met betrekking tot de zekerheid van EU-gasleveringen via Oekraïne. Het ontwerp van de herziene EU-bijstand ter verbetering van het bestuur in de gassector en de zekerheid van gasleveringen via Oekraïne bevatte bepaalde voorwaarden die vaag en moeilijk te beoordelen waren. Soms ontbraken er bij de monitoring van de uitvoering van EU-bijstand kwalitatief hoogwaardige gegevens en was de toelichting op de problemen in de gassector in de gezamenlijke verslaglegging door de EU en Oekraïne niet gedetailleerd genoeg. Tot 2014 had de EU-bijstand beperkte invloed op de werking van de Oekraïense gassector en leverde die wisselende resultaten op wat betreft de zekerheid van de gasleveringen aan de EU via Oekraïne. Sindsdien zijn er echter belangrijke mijlpalen bereikt, met name de vaststelling van een nieuwe gaswet in april 2015, die in overeenstemming is met het derde energiepakket van de EU.

VIII

In dit verslag worden vijf aanbevelingen ter verbetering van de EU-bijstand aan Oekraïne uiteengezet.

Geografische en politieke achtergrond

01

Oekraïne heeft een oppervlakte van 603 000 km² en telde in 2014 44,3 miljoen inwoners. In 1991 werd het land na de ineenstorting van de Sovjet-Unie volledig onafhankelijk. Sinds de uitbreiding van de EU naar Centraal- en Oost-Europa in 2004 is Oekraïne een van de grootste en in politiek opzicht belangrijkste directe buurlanden van de Unie.

02

Het land wordt overheerst door politieke en institutionele instabiliteit. Sinds 2004 hebben er drie belangrijke gebeurtenissen plaatsgevonden: de Oranje Revolutie van 2004, de presidentsverkiezingen van 2010 (die grotendeels democratisch en vreedzaam verliepen) en de Maidan-revolutie¹ van 2014.

03

Sinds begin 2014 wordt de territoriale integriteit van Oekraïne ernstig bedreigd. Ten tijde van de controle was het Oekraïense leger in een conflict verwickeld met door Rusland ondersteunde rebellen in bepaalde gebieden van de regio's Donetsk en Loehansk, en hadden Russische troepen het schiereiland de Krim geannexeerd².

Economische en financiële situatie

04

Oekraïne geeft sinds het in 1991 onafhankelijk werd slechte economische prestaties te zien. De positieve economische groeipercentages in de eerste jaren van deze eeuw werden ernstig ondermijnd door de wereldwijde crisis van 2008 en hebben zich sindsdien nog steeds niet hersteld. De overheidsfinanciën van Oekraïne zijn in de loop der jaren verslechterd, voornamelijk door het wanbeheer van overheidsmiddelen. Daarnaast ondervindt de ontvangstenzijde van de overheidsbegroting de negatieve gevolgen van een belangrijke schaduwconomie³. Ondanks de hervormingsinspanningen wordt Oekraïne nog steeds gezien als het meest corrupte land in Europa⁴. Gevestigde belangen zijn van invloed op de vorming van het overheidsbeleid. Oligarchische clans, die een aanzienlijke ontwikkeling hebben doorgemaakt sinds het land onafhankelijk werd, zijn nog steeds een dominante kracht in de economie, politiek en media van Oekraïne.

- 1 Andere termen die ook worden gebruikt, zijn onder meer Euromaidan of de gebeurtenissen, protesten, demonstratie of opstand van (Euro)Maidan, en de Revolutie van de Waardigheid.
- 2 Rusland beweert dat de Krim deel uitmaakt van de Russische Federatie op grond van een op 16 maart 2014 gehouden referendum, dat als onwettig werd veroordeeld door de Oekraïense regering, de Europese Unie, de Verenigde Staten en de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.
- 3 De schaduwconomie van Oekraïne, de grootste in Europa, is naar schatting goed voor ongeveer 44 % van het bbp. Zie Igor Vinnychuk en Serhii Ziukov, „Shadow Economy in Ukraine: Modelling and Analysis“, nationale universiteit Yurii Fedkovych Chernivtsi, 2013.
- 4 Volgens Transparency International stond Oekraïne in 2015 op de 130e plaats van 168 plaatsen (en op de 142e plaats van 175 plaatsen in 2014) (zie <http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table>).

05

Het conflict in oostelijk Oekraïne heeft de economische en financiële situatie sterk verslechterd: het heeft de beperkte financiële middelen van het land opgeslokt en de belangrijkste industriële zone van het land feitelijk vernietigd. Begin 2014 stelde de Oekraïense regering haar behoefte aan buitenlandse steun vast op ongeveer 35 miljard Amerikaanse dollar in de periode 2014-2015. Het tekort van staatsgasbedrijf Naftogaz is steeds zwaarder gaan drukken op de overheidsfinanciën en is gestegen van 1,9 % van het bbp in 2013 tot 5,7 % van het bbp in 2014, toen het hoger was dan het totale overheidstekort van 4,6 %⁵.

Samenwerkingskader EU-Oekraïne

06

De samenwerking tussen de EU en Oekraïne is onderdeel van het Europees nabuurschapsbeleid en de oostelijke dimensie daarvan, het oostelijk partnerschap. Bij de samenwerking werd voornamelijk vooruitgang geboekt door de ondertekening van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst (PSO) in 1994, het actieplan EU-Oekraïne in 2005 en de associatieagenda in 2009⁶.

07

In maart 2007 openden de EU en Oekraïne onderhandelingen over een „nieuwe uitgebreide overeenkomst” (sinds september 2008 associatieovereenkomst genoemd) ter vervanging van de PSO; de onderhandelingen werden in december 2011 afgesloten en de overeenkomst werd geparafeerd. In het kader van de voorbereidingen voor de ondertekening van de overeenkomst op de 16e EU-Oekraïne-top in februari 2013 bevestigde Oekraïne zijn vaste voornemen om concrete vooruitgang te boeken op drie terreinen: het verhelpen van electorale tekortkomingen, de aanpak van de kwestie van selectieve rechtspraak en de voorkoming van herhaling ervan, en de uitvoering van de in de associatieagenda vermelde hervormingen. Op 21 november 2013 besloot Oekraïne de voorbereiding voor de ondertekening van de associatieovereenkomst op te schorten. Deze plotselinge omkering leidde tot een massale demonstratie op het Maidanplein ter ondersteuning van politieke associatie en economische integratie met de EU. Naar aanleiding van de gebeurtenissen van Maidan ondertekenden de EU en Oekraïne op 21 maart 2014 de politieke bepalingen van de associatieovereenkomst, en op 27 juni 2014 de overige bepalingen⁷. De overeenkomst voorziet in de verbetering van de betrekkingen tussen de EU en Oekraïne op alle samenwerkingsgebieden en vormt ook een hervormingsagenda op basis van een alomvattend programma om de wetgeving van Oekraïne af te stemmen op de EU-normen.

- 5 Landenrapport van het IMF nr. 15/69, „Ukraine: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement Staff Report”, Internationaal Monetair Fonds, maart 2015.
- 6 De associatieagenda van 2009 werd in 2011, 2013 en 2015 geactualiseerd.
- 7 Medio april 2016 was de associatieovereenkomst geratificeerd door de Verkhovna Rada (het Oekraïense parlement); het Europees Parlement had toestemming gegeven voor het sluiten van de overeenkomst en 27 lidstaten hadden die ook geratificeerd (Nederland heeft na de negatieve uitkomst van een nationaal referendum het definitieve besluit over de ratificatie nog niet genomen). Delen van de associatieovereenkomst zijn voorlopig toegepast.

Financiële bijstand van de EU

08

Financiële bijstand, in de vorm van subsidies om Oekraïne te helpen het actieplan uit te voeren, werd voornamelijk verleend in het kader van het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI)⁸, dat in 2014 werd vervangen door het Europees nabuurschapsinstrument (ENI)⁹. Bilaterale ENPI-bijstand aan Oekraïne werd geprogrammeerd via het landenstrategiedocument (LSD) en twee nationale indicatieve programma's (NIP's 2007-2010 en 2011-2013). Sindsdien is er vanwege de moeilijke situatie geen nieuw LSD of NIP aangekondigd. De meeste ENPI-ENI-bijstand (65 %) werd toegekend via een aanpak gebaseerd op sectorale begrotingssteun. Oekraïne ontving ook EU-subsidies via het instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid en het instrument voor vrede en stabiliteit.

09

Behalve subsidies heeft de EU Oekraïne macrofinanciële bijstand (MFB) verleend, te weten leningen die in verschillende deelbedragen („tranches”) worden vrijgegeven indien aan de voorwaarden met betrekking tot de macro-economische situatie en sectorale hervormingen is voldaan. **Tabel 1** geeft de verdeling van de financiële bijstand aan Oekraïne in subsidies en leningen weer in de periode 2007-2015.

- 8 Verordening (EG) nr. 1638/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 2006 houdende algemene bepalingen tot invoering van een Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (PB L 310 van 9.11.2006, blz. 1).
- 9 Verordening (EU) nr. 232/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een Europees nabuurschapsinstrument (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 27).

Tabel 1

Bilaterale EU-bijstand aan Oekraïne, 2007-2015, toewijzing per instrument (miljoen euro)

	Totaal van de toewijzingen ¹	
	Bedrag	Aandeel
Totale EU-bijstand aan Oekraïne (met inbegrip van MFB)	5 019	100 %
Totaal aan subsidies	1 609	32 %
ENPI/ENI ²	1 330	27 %
waarvan		
Begrotingssteun ^{3,4}	794	16 %
Overige ENPI-/ENI-subsidies	536	11 %
Instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede	54	1 %
Instrument voor samenwerking op het gebied van nucleaire veiligheid	225	4 %
Totaal aan leningen in het kader van macrofinanciële bijstand (MFB)	3 410	68 %
MFB I	610	12 %
MFB II	1 000	20 %
MFB III	1 800	36 %

1 Gegevens tot 30 november 2015.

2 Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument/Europees nabuurschapsinstrument.

3 Met inbegrip van de overeenkomst voor staatsopbouw.

4 Exclusief 29 miljoen euro die was toegewezen aan aanvullende acties (technische bijstand).

10

In maart 2014 kondigde de Commissie een indicatief steunpakket aan voor Oekraïne van 11,2 miljard euro, met inbegrip van maximaal 8 miljard euro aan leningen van de EIB (Europese Investeringsbank) en de EBWO (Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling) voor de periode 2014-2020 ter ondersteuning van het hervormingsproces (zie de paragrafen 17 en 18).

Specifieke context van de EU-bijstand aan Oekraïne

De onstabiele politieke, economische en bestuurlijke situatie belemmerde de samenwerking tussen de EU en Oekraïne

Onderhandelingen over de associatieovereenkomst versterkten de dialoog tussen de EU en Oekraïne

11

Tijdens de gecontroleerde periode vond de dialoog tussen de EU en Oekraïne plaats binnen een breed opgezet kader dat vorm kreeg door onderhandelingen en de daaropvolgende voorlopige toepassing van de associatieovereenkomst. Leidraad van de huidige samenwerkingsinspanningen tussen de EU en Oekraïne zijn de in 2014 ondertekende associatieovereenkomst en de versie van 2015 van de associatieagenda. De samenwerking op hoog niveau werd besproken op de jaarlijkse toppen tussen de EU en Oekraïne en de vergaderingen van de samenwerkings-/associatieraad EU-Oekraïne. Om de samenwerkings-/associatieraad bij te staan, werd het samenwerkings-/associatiecomité EU-Oekraïne opgericht, dat samen met zeven subcomités werd belast met het monitoren van de vooruitgang met betrekking tot het actieplan en de associatieagenda¹⁰. Bezoeken door commissarissen en hoge ambtenaren dragen ook bij aan de dialoog. Het beheer van overheidsfinanciën, corruptiebestrijding en energie werden officieel in het mandaat van de dialoog opgenomen.

De politieke en bestuurlijke instabiliteit vertraagde het tempo van de dialoog tussen de EU en Oekraïne en de vooruitgang van de hervormingen

12

De samenwerking tussen de EU en Oekraïne en de uitvoering van EU-bijstand werden sterk beïnvloed door de politieke instabiliteit in Oekraïne. Tussen 2004 en 2014 maakte Oekraïne drie belangrijke politieke veranderingen door (zie paragraaf 2), die leidden tot belangrijke verschuivingen in de politieke oriëntatie van het land, vooral met betrekking tot zijn Europese ambities. Deze veranderingen hadden een aanzienlijke impact op wetgeving, zoals het terugdraaien van aangenomen wetgeving en herzieningen in andere richting, en op de stabiliteit van het openbaar bestuur, vooral op het niveau van het midden- en het hogere management.

13

In de gecontroleerde periode werden verschillende pogingen gedaan om het Oekraïens openbaar bestuur te reorganiseren (bijv. in 2010-2011). Tot 2014 werd het reorganisatieproces belemmerd door een gebrek aan politieke wil om de EU-bestuursnormen na te leven. Het werd op ondoeltreffende wijze uitgevoerd en was van invloed op de uitvoering van EU-programma's in het veld. Wij constateerden dat er ten tijde van de controle een sterke politieke wil bestond om het openbaar bestuur te hervormen. De wisseling van het midden- en hogere management bracht echter de door EU-bijstand ondersteunde hervormingen en de duurzaamheid van de resultaten in gevaar, terwijl de lage salarissen corruptie potentieel in de hand werkten.

10 Ten tijde van de controle waren men bezig nieuwe door de associatieagenda voorgeschreven samenwerkingsentiteiten op te zetten.

14

Wij stelden vast dat er na Maidan vorderingen waren gemaakt met de samenwerking op een aantal gebieden die gedurende de periode 2007-2013 stagnatie te zien gaven (bijv. de hervorming van overheidsopdrachten en de reorganisatie van de energiesector). De economische en geopolitieke uitdagingen waarvoor Oekraïne zich gesteld ziet, hebben echter een zware impact op de prioriteiten en activiteiten van de overheidsdiensten.

Sinds 2010 benadrukt de Commissie in toenemende mate de risico's van het oligarchisch systeem

15

Wij constateerden dat de Commissie sinds 2010 meer uitgesproken is met betrekking tot de risico's van het oligarchisch systeem in Oekraïne, zoals het disfunctionele openbaar bestuur, top-downcorruptie en overheidsfinanciën die voor privédoeleinden worden gebruikt¹¹. De Commissie beoordeelde het risico van belangenconflicten op alle niveaus van het Oekraïens openbaar bestuur als zeer hoog en trachtte de risico's te beperken door middel van een formele dialoog en opschortingen van begrotingssteun. Ook werd de hoop gevestigd op de uitvoering van de strategieën voor de hervorming van het beheer van overheidsfinanciën (2013) en voor corruptiebestrijding (2014)¹². Met betrekking tot het specifieke vraagstuk van privatisering bevatten de EU-programma's voor begrotingssteun en macrofinanciële bijstand geen voorwaarden om te waarborgen dat toekomstige privatiseringen open en eerlijk zijn. De Commissie ondersteunde echter de privatiseringsdoelstellingen van het IMF (Internationaal Monetair Fonds) door in de MFB-voorwaarden te verwijzen naar de IMF-programma-uitvoering.

16

Door middel van wettelijke initiatieven is sinds begin 2015 getracht de macht van de oligarchen over de Oekraïense politiek en economie te breken. Het risiconiveau blijft echter hoog (zie **tekstvak 1**) en concrete resultaten voldoen nog steeds niet aan de verwachtingen (zie paragraaf 63).

11 EAMR's 2010, 2011 en 2012 (niet openbaar).

12 Risicobeheerskader voor Oekraïne van de Europese Commissie, risicoregister 2012-2014 (niet openbaar).

Tekstvak 1

Lancering van de campagne van de Oekraïense autoriteiten tegen de oligarchie

In 2015 lanceerde de Oekraïense regering een campagne in overeenstemming met de EU-eisen om de greep van de oligarchen op het economische en politieke systeem van het land te verminderen. In het kader van dit initiatief werden verschillende onderzoeken en vervolgingen ingesteld en werd het vermogen van sommige oligarchen onder toezicht geplaatst, met name in de energiesector. Deze maatregelen waren echter incidenteel en controversieel, en konden rekenen op sterke tegenstand van vroegere en huidige oligarchen. Sommige oligarchen namen zelf het initiatief voor hervormingsvoorstellen voor Oekraïne¹³.

13 Zo werd in maart 2015 het bureau voor de modernisering van Oekraïne opgericht — een niet-gouvernementele organisatie, gevestigd in Wenen en gefinancierd door een Oekraïense oligarch, werkzaam in de energiesector — dat een eigen, afzonderlijk actieplan voor de modernisering van Oekraïne en een herstellfonds presenteerde. Het bureau huurde voormalige prominente persoonlijkheden op EU- en lidstaatniveau in. Omdat de activiteiten van het bureau grotendeels samenvallen met die van de Oekraïense regering en de EU, bestaat het risico op verwarring met de officiële bijstand van de EU aan Oekraïne.

Het antwoord van de EU op de Oekraïense crisis in 2014 kwam weliswaar snel, maar was een noodoplossing

Het financieringspakket van de Commissie in maart 2014 bestond voornamelijk uit potentiële leningen

17

Op 5 maart 2014 kondigde de Commissie een indicatief pakket aan van 11,2 miljard euro voor 2014-2020 (zie **tabel 2**) om de economische en financiële situatie in Oekraïne te helpen stabiliseren, het overgangsproces te ondersteunen, politieke en economische hervormingen aan te moedigen en inclusieve ontwikkeling te ondersteunen¹⁴. Gezien de urgentie van de situatie stelde de Commissie dit pakket samen ten tijde van de politieke aankondiging (5 maart 2014) zonder uitgebreide analyse van de wijze waarop de bijstand was berekend of van de regelingen voor samenwerking met andere donoren, en werden de financiële risico's voor de EU niet naar behoren in overweging genomen of gedocumenteerd. Een analyse en documentatie volgden later, bij de voorstellen van de Commissie voor wetgevingshandelingen.

14 Zie http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-219_nl.htm en voor nadere informatie http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm.

Tabel 2

EU-steun voor Oekraïne — Indicatief pakket voor 2014-2020, zoals aangekondigd op 5 maart 2014

Financieringsbron	Indicatieve bedragen (miljoen euro)
I. EUROPESE COMMISSIE (2014-2020)	
I.1 Totale ontwikkelingsbijstand (subsidies)	1 565
Bilaterale toewijzing (voornamelijk Europees nabuurschapsinstrument):	
— Jaarlijks actieprogramma (AAP) voor 2014	140-200
— AAP's (gemiddeld) — voor 2015-2020	780
— Overkoepelend programma (op basis van het „meer voor meer“-beginsel) voor 2015-2020	240-300
Nabuurschapsinvesteringsfaciliteit	200-250
Instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede (IcSP)	20
Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB)	15
1.2 Macrofinanciële bijstand (leningen) ¹	1 610
II INTERNATIONALE FINANCIËLE INSTELLINGEN	
EIB	maximaal 3 000
EBWO	5 000
TOTAAL-GENERAAL	11 175

1 Daarnaast werd er in 2015 een nieuwe MFB-lening (MFB III) van 1,8 miljard euro toegekend.

Bron: Europese Commissie.

18

Op zichzelf bestond het financiële pakket van maart 2014 voornamelijk (71,5 %) uit potentiële leningen van de EIB en de EBWO aan Oekraïne. Het is niet zeker dat de EIB- en EBWO-toewijzingen volledig zullen worden uitbetaald¹⁵. Door het pakket steeg de waarde van de subsidies tot ongeveer 220 miljoen euro per jaar tot 2020, tegen circa 140 miljoen euro per jaar gedurende de periode 2007-2013. De subsidies in het kader van het overkoepelende programma (gebaseerd op het beginsel „meer voor meer”) zijn echter niet gegarandeerd omdat ze gekoppeld zijn aan de voorwaarde van bewezen vooruitgang in de richting van meer democratie en betere eerbiediging van mensenrechten. Anderzijds overschreden de uitbetalingen in het kader van MFB (2,21 miljard euro van 3,41 miljard euro) reeds het indicatieve bedrag van het in maart 2014 aangekondigde pakket. Wij stelden vast dat het door de Commissie beheerde instrument voor macrofinanciële bijstand het meest doeltreffende middel was om de aan Oekraïne beloofde steun voor de aanpak van zijn moeilijke financiële situatie uit te betalen (zie paragraaf 43).

De Commissie trof speciale maatregelen om de crisis in Oekraïne snel aan te pakken

19

Het EU-beleid inzake Oekraïne wordt ondersteund door een aantal strategische documenten waarin de belangrijkste doelstellingen en prioriteiten zijn vastgelegd en die tot doel hebben het EU-beleid consistent en doeltreffend te maken. Dergelijke strategische documenten waren echter niet bedoeld als richtsnoer voor beleidsvorming in een crisissituatie zoals die zich vanaf november 2013 voordeed in Oekraïne. De Commissie was gedwongen om snel te reageren op radicale veranderingen en zonder vooraf bepaalde strategie.

20

Als gevolg van de crisis werd de procedure voor meerjarige programmering voor Oekraïne opgeschort. Voor de toewijzing van bijstand voor 2014 en 2015 kon de Commissie geen gebruik maken van haar gebruikelijke integrale steunkader waarin prioritaire sectoren op meerjarige basis worden beschreven. Zoals bepaald in de verordening¹⁶, zegde de Commissie bijstand toe in de vorm van jaarlijkse speciale maatregelen.

15 Sinds 2014 zijn de EIB en de EBWO erin geslaagd om voor circa 940, respectievelijk 870 miljoen euro aan projectleningen te contracteren (indicatieve bedragen eind juli 2015).

16 Artikel 2, lid 5, en artikel 2, lid 1, van Verordening (EU) nr. 236/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van de gemeenschappelijke voorschriften en procedures voor de tenuitvoerlegging van de instrumenten van de Unie ter financiering van extern optreden (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 95).

De EU zette ad-hocstructuren op om haar grotere betrokkenheid bij Oekraïne te beheren

21

Naast de aanzienlijke stijging in de EU-bijstand aan Oekraïne in 2014 zette de EU nieuwe entiteiten op en deed daarbij een beroep op aanvullende expertise om Oekraïne advies te verstrekken over het hervormingsproces. De twee opvallendste initiatieven zijn de steungroep voor Oekraïne (SGUA) van de Commissie, en de EU-adviesmissie voor de hervorming van de civiele veiligheidssector in Oekraïne (EUAM)¹⁷. Zowel de SGUA als de EUAM leveren een aanzienlijke verbetering op van de samenwerking tussen de EU en Oekraïne. Zij bieden deskundigheid in beoogde sectoren die al worden bijgestaan door de EU-delegatie. Wij stelden vast dat er dus een risico van overlapping bestond met de activiteiten van de EU-delegatie en van verwarring voor de Oekraïense autoriteiten, met name op het gebied van corruptiebestrijding, een terrein dat tot de taken van alle drie de partijen behoort. In 2015 nam de Commissie maatregelen om dit risico aan te pakken¹⁸.

22

Om de gebruikmaking van de toegenomen EU-financiering veilig te stellen, was de Commissie in juni 2014 ook van plan om samen met de Oekraïense autoriteiten een gemeenschappelijk, onafhankelijk orgaan op te zetten om fraude en corruptie te onderzoeken¹⁹. Eind 2015 was dit gemeenschappelijke orgaan nog niet opgezet.

Donoren intensiveerden hun coördinatie als antwoord op tekortkomingen van de Oekraïense regering op dit gebied

De Oekraïense regering schoot tekort in de coördinatie van donoren

23

De coördinatie van donoren werd slecht beheerd door de Oekraïense autoriteiten. Er was weinig communicatie tussen ministeries, geen aanspreekpunt aan Oekraïense zijde en een onduidelijke toewijzing van verantwoordelijkheden. Ook de beoordelingen in het kader van PEFA (overheidsuitgaven en financiële verantwoordingsplicht) van 2006 en 2011 (zie paragraaf 46) bevatten een kritische evaluatie van de financiële informatiestromen inzake externe bijstand tussen de Oekraïense regering en de donoren. Hoewel de Oekraïense regering een poging ondernam om de donorcoördinatie in 2008-2009 te centraliseren, werden er geen duidelijke opdrachten toegewezen en vond er al snel een verschuiving plaats van de politieke steun, hetgeen tot de mislukking van het initiatief leidde.

- 17 De EUAM is een niet-uitvoerende, niet-bewapende missie in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) voor de ondersteuning, advisering en begeleiding van Oekraïense politieke en institutionele belanghebbenden op strategisch niveau bij de hervorming van de civiele veiligheidssector (CSSR).
- 18 Een tijdelijke oplossing die gevonden werd om overlappingen te beperken, was bijvoorbeeld dat de EUAM zou werken aan de oprichting van het corruptiebestrijdingsbureau, terwijl de SGUA zich zou richten op hervormingen op het gebied van corruptiebestrijding op het niveau van het Ministerie van Justitie.
- 19 Memo van 25 juni 2014 over de steun van de Europese Commissie voor Oekraïne http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-279_en.htm.

24

Sinds 2014 heeft het Ministerie van Economische Ontwikkeling en Handel een aantal maatregelen getroffen inzake donorcoördinatie, maar de resultaten en duurzaamheid ervan zijn op dit moment nog onzeker²⁰. In 2012 werd begonnen met het opstellen van wetgeving betreffende internationale technische bijstand, maar sinds 2014 is het proces is opgeschort.

Sinds 2014 heeft de donorgemeenschap haar interne coördinatie verbeterd

25

De grotere betrokkenheid van donoren in Oekraïne brengt nieuwe uitdagingen met zich wat betreft de coördinatie binnen de donorgemeenschap en leidt tot een overbelasting van de reeds zwakke absorptiecapaciteit in het veld. Sinds 2014 is de Commissie regelmatig samengekomen met andere grote donoren. Gezamenlijk hebben ze een overzicht gemaakt van de bijstand aan Oekraïne, dat ze bijhouden. In het donoroverzicht vielen ons parallele activiteiten op, zoals projecten van de EU en USAID (United States Agency for International Development) op het gebied van justitie. Hoewel de Commissie niet deelneemt aan het multidonorfonds van de EBWO, bestaan er mechanismen om de EBWO te helpen haar project- en programmabesluiten te coördineren met de desbetreffende afdelingen van de Commissie.

20 Ten tijde van de controle waren er nog geen opdrachten voor donorcoördinatie toegewezen en was er nog geen sprake van een duidelijk beleid inzake donorcoördinatie binnen de regering van Oekraïne. Op 8 juli 2014 werd in Brussel een vergadering op hoog niveau gehouden om de internationale steun voor Oekraïne te coördineren (met vertegenwoordigers van een groot aantal donorlanden, de EU, andere belangrijke internationale instellingen en donororganisaties). In het najaar van 2014 werd er een conferentie van donoren en investeerders belegd om de uitvoering van de agenda voor economisch herstel en economische groei van Oekraïne voor 2014-2016 te onderzoeken. Deze werd in april 2015 vervangen door een internationale conferentie voor de donorgemeenschap/het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld inzake steun voor Oekraïne.

Reikwijdte en aanpak van de controle

26

Voor de periode 2007-2015 onderzochten wij of de bijstand van de Commissie²¹ en EDEO, hierna EU-bijstand²² genoemd, doeltreffend was in het ondersteunen van de omvorming van Oekraïne tot een goed bestuurd staat. Wij richtten ons op de terreinen „beheer van overheidsfinanciën” (PFM) en „corruptiebestrijding” (FAC), alsmede op de gasector en energie-efficiëntie. Deze terreinen zijn bijzonder belangrijk voor het hervormingsproces in Oekraïne en hebben aanzienlijke EU-bijstand ontvangen. Het doel ervan was het bestuur te verbeteren door het bevorderen van de toepassing van internationale normen en beste praktijken²³.

27

Onder de controle vielen alle ENPI- en ENI-programma's op het gebied van begrotingssteun en macrofinanciële bijstand van de EU die sinds 2007 waren geïnitieerd, alsmede de instrumenten van het financiële pakket dat de Commissie in 2014 afkondigde als antwoord op de crisissituatie in Oekraïne. Een overzicht van de onderzochte programma's is te vinden in de **bijlage**.

28

Wij voerden de controlewerkzaamheden uit tussen juni 2014 en december 2015. De controle was gericht op:

- de doeltreffendheid van de EU-bijstand aan Oekraïne ter verbetering van het beheer van overheidsfinanciën en corruptiebestrijding, en
- de doeltreffendheid van de EU-bijstand aan Oekraïne met betrekking tot de verbetering van het bestuur in de gasector en de zekerheid van gasleveringen aan de EU.

29

De controle was gebaseerd op interviews en de uitwisseling van correspondentie tussen de Commissie, EDEO en de EU-delegatie in Oekraïne, Oekraïense autoriteiten en agentschappen, maatschappelijke organisaties (CSO's), EU-lidstaten²⁴, internationale financiële instellingen en het Internationaal Energieagentschap, alsmede een onderzoek van stukken, waaronder beleids- en strategiedocumenten en andere relevante verslagen van denktanks en CSO's. Verder omvatte de controle een bezoek van een week aan Kiev in maart 2015.

- 21 Voornamelijk DG's verantwoordelijk voor nabuurschaps- en uitbreidingsonderhandelingen, voor economische en financiële zaken en voor energie.
- 22 Tot eind 2010 was de Europese Commissie verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de ENB-aanpak en de daaropvolgende programmering en uitvoering van de bijstand en voor het algemene ENB-samenwerkingskader. Na de oprichting van EDEO in december 2010 werd EDEO verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het beleid en het gehele samenwerkingskader, en deelden EDEO en de Commissie de verantwoordelijkheden voor de programmering van de bijstand. De uitvoering van de bijstand blijft de verantwoordelijkheid van de Commissie.
- 23 Voorbeelden zijn: in het kader van PFM: INTOSAI-normen en -methoden toepassen, afstemming op internationale normen voor interne financiële controle bij de overheid bewerkstelligen en toewerken naar aanpassing aan het EU-acquis op het gebied van openbare aanbestedingen. In het kader van FAC: ratificeren en uitvoeren van het VN-Verdrag tegen corruptie en het Verdrag van de Raad van Europa inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie.
- 24 Frankrijk, Italië, Hongarije, Slovenië en Zweden.

Deel I — De doeltreffendheid van de EU-bijstand aan Oekraïne met betrekking tot de verbetering van het beheer van overheidsfinanciën en corruptiebestrijding

30

Wij onderzochten of de dialoog tussen de EU en Oekraïne doeltreffend was met betrekking tot de aanpak van de kwesties „beheer van overheidsfinanciën” en „corruptiebestrijding”, of de EU-bijstand zodanig was opgezet en werd gemonitord dat deze doeltreffend bijdroeg aan de verbetering van PFM en FAC, en of deze concrete en duurzame resultaten opleverde op deze gebieden. De belangrijkste bewijsstukken die we hebben gebruikt voor onze bevindingen en besproken met de gecontroleerden waren interne bronnen zoals interne bestuursverslagen, monitoringverslagen, jaarlijkse voortgangs- en nalevingsgerichte verslagen en externe bronnen zoals PEFA-, SIGMA-, OESO- en CSO-verslagen.

De dialoog tussen de EU en Oekraïne over het beheer van de overheidsfinanciën is sinds 2013 aanzienlijk verbeterd, en die ten aanzien van corruptiebestrijding sinds 2011

De dialoog tussen de EU en Oekraïne over het beheer van overheidsfinanciën: tot 2013 een gefragmenteerde aanpak en geen geloofwaardige PFM-hervormingsstrategie

31

PFM en FAC werden formeel in de opdracht van de dialoogstructuren opgenomen (zie paragraaf 11). Het grootste gedeelte van de gecontroleerde periode nam PFM echter slechts een bescheiden plaats in de dialoog tussen de EU en Oekraïne in. De belangrijkste documenten betreffende de dialoog EU-Oekraïne waren gericht op een beperkt aantal PFM-onderdelen²⁵. Zowel PFM als FAC werd amper genoemd in het landenstrategiedocument 2007-2013 en in de twee nationale indicatieve programma's (2007-2010 en 2011-2013).

32

In de evaluatie door de Commissie van de samenwerking met Oekraïne uit 2010²⁶ werd scherpe kritiek geuit op de wijze waarop de PFM-kwestie in Oekraïne werd aangepakt en opgemerkt dat er geen kader was voor een diepgaande beleidsdialoog met de regering van Oekraïne over PFM-vraagstukken. Er was geen specifieke subcommissie die zich met PFM in zijn geheel bezighield. PFM-onderdelen (bijv. audit, financiële controle en openbare aanbestedingen) werden besproken in de verschillende subcommissies. Volgens de evaluatie waren noch de gezamenlijke monitoringgroepen, die waren opgericht om de voortgang te beoordelen bij de uitvoering van de programma's inzake sectorale begrotingssteun, noch de subcommissie voor economische en sociale zaken, financiën en statistiek, die slechts eenmaal per jaar samenkwam en een zeer breed scala aan onderwerpen behandelde, een passende of toereikende structuur voor dit doel²⁷.

- 25 De selectieve PFM-onderdelen waren openbare aanbestedingen, belastingheffing en — in veel mindere mate — interne financiële controle bij de overheid (PIFC), externe controle en begrotingsplanning.
- 26 „Evaluation of the European Commission's Cooperation with Ukraine”, evaluatie voor de Europese Commissie, uitgevoerd door ADE — Analysis for Economic Decisions, december 2010.
- 27 Ibidem, blz. 87.

Opmerkingen

33

Een van de slepende kwesties was het ontbreken van een geloofwaardige PFM-hervormingsstrategie. In 2007 stelde de regering van Oekraïne een PFM-strategie vast die was opgesteld met assistentie van de Wereldbank. De EU stelde tijdens de gecontroleerde periode, in 2007 en in 2010, een programma voor begrotingssteun inzake PFM voor. Beide voorstellen werden geschrapt omdat in een in januari 2008 door de Wereldbank gestart project van 50 miljoen Amerikaanse dollar PFM-kwesties naar verwachting voldoende aan bod zouden komen. De doelstellingen van het project voor de modernisering van de overheidsfinanciën van de Wereldbank werden echter niet verwezenlijkt²⁸. Vanaf 2010 werd in verschillende belangrijke studies op de tekortkomingen van de Oekraïense PFM-strategie gewezen²⁹.

34

Naar aanleiding van deze kritiek werd de EU vanaf 2011 veel explicieter in haar eis van PFM-hervormingen³⁰. In 2012 zette het Ministerie van Financiën een werkgroep inzake PFM op om een hervormingsstrategie op te stellen, waardoor de begrotingssteun die in 2011 was opgeschort als gevolg van trage vooruitgang op het gebied van PFM weer hervat zou kunnen worden, in het bijzonder op het terrein van openbare aanbestedingen. De Commissie hielp het Ministerie van Financiën — vooral via de EU-delegatie in Kiev — een acceptabel PFM-hervormingsprogramma en -actieplan te ontwikkelen voor de top in Vilnius in 2013.

De dialoog tussen de EU en Oekraïne inzake corruptiebestrijding: een trage start, beperkte vooruitgang ondanks EU-inspanningen gedurende het grootste gedeelte van de gecontroleerde periode en een nieuwe impuls na de gebeurtenissen van Maidan

35

FAC werd genoemd in de actieplannen in verband met de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en Oekraïne van 1994 en stond op de agenda voor de dialoog met Oekraïne. Na de Oranje Revolutie van 2004 ondernam Oekraïne enige pogingen om FAC nieuw leven in te blazen door een nieuw kader op te zetten op basis van analyses en aanbevelingen van internationale organisaties. De EU spoorde Oekraïne aan om lid te worden van de Groep van staten tegen corruptie van de Raad van Europa (GRECO) en de aanbevelingen ervan uit te voeren, alsmede de conventies van de VN tegen corruptie te ratificeren. Oekraïne werd in 2006 lid van GRECO en ratificeerde de VN-conventies in 2009. Tot 2010 was de vooruitgang met betrekking tot de uitvoering van internationale aanbevelingen traag³¹.

36

In december 2010 trok het nieuw gekozen Oekraïense parlement het wetgevingspakket inzake corruptiebestrijding in, evenals andere maatregelen die in 2009 waren vastgesteld, maar nooit waren uitgevoerd. Naar aanleiding daarvan heeft de EU sinds 2011 doelstellingen opgenomen in het actieplan voor visumliberalisering die gericht zijn op anticorruptiewetgeving en corruptiebestrijdingsorganen.

28 In de uiteindelijke evaluatie van het project in 2015 wordt het algehele resultaat als „onvoldoende” beoordeeld: Uitkomst: Het belang van de doelstellingen wordt als substantieel beoordeeld, gezien de agenda van de regering om het beheer van overheidsfinanciën te hervormen. Het belang van de opzet wordt als matig beoordeeld, omdat niet duidelijk is of de geplande activiteiten van het project gericht zijn op de transparantiedoelstelling. De verwezenlijking van de doelstelling om het beheer van de overheidsfinanciën te versterken was wat betreft de operationele doelmatigheid matig. De verwezenlijking van de doelstelling om het beheer van de overheidsfinanciën te versterken was wat betreft de transparantie verwaarloosbaar. De doelmatigheid wordt als matig beoordeeld. Deze scores zijn indicatief voor de grote tekortkomingen in de voorbereiding en uitvoering van het project en daarom is de uitkomstscore onvoldoende. (Zie <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/12/257094071ukraine-public-finance-modernization-project>).

29 In de in 2011 gepubliceerde SIGMA-evaluatie werd opgemerkt dat de strategie voornamelijk was gericht op de doelstellingen van het PFMP van de Wereldbank, terwijl andere PFM-gebieden slechts oppervlakkig werden bestreken. De reikwijdte van de strategie werd ook bekritiseerd in de studie inzake PFM-vraagstukken in geselecteerde landen in de Europese nabuurschapsregio en in de evaluatie van de samenwerking van de Europese Commissie met Oekraïne uit 2010.

30 Na de top van 19 december 2011 deed de commissaris voor uitbreiding en Europees nabuurschapsbeleid de vicepremier van Oekraïne een officieuze nota toekomen met PFM-vereisten om vooruitgang te kunnen boeken op het gebied van begrotingssteun. De vereisten omvatten de oprichting van de PFM-werkgroep, de vaststelling van de PFM-hervormingsstrategie en de ontwikkeling van het PFM-actieplan.

Opmerkingen

37

Kort na de Maidan-revolutie nam de EU verdere maatregelen om haar FAC-aanbevelingen te versterken. Na de ondertekening van de associatieovereenkomst in 2014 werden er specifiekere prioriteiten op korte termijn op de associatieagenda van de EU en Oekraïne van 2015 gezet, met name om het wetgevingspakket inzake corruptiebestrijding dat op 14 oktober 2014 was vastgesteld uit te voeren en met het oog op de oprichting en waarborging van de doeltreffendheid van zowel het nationaal bureau voor corruptiebestrijding als het nationaal agentschap voor de preventie van corruptie. Maatschappelijke organisaties, die geacht worden een essentiële rol te spelen bij het beperken van het risico op stagnatie van hervormingen op het gebied van corruptiebestrijding, waren intensiever betrokken bij het dialoogproces.

De opzet van de bijstand maakte snelle uitbetalingen mogelijk, maar er werd niet altijd voldoende rekening gehouden met de hervormingen die moesten worden doorgevoerd

De voorwaarden betreffende het beheer van overheidsfinanciën en corruptiebestrijding die in de programma's voor begrotingssteun en in de macrofinanciële bijstand waren opgenomen, vertoonden verschillende tekortkomingen

38

PFM-hervormingen maken deel uit van de algemene voorwaarden voor begrotingssteun³² waaraan voldaan moet zijn voordat er enige uitbetaling plaatsvindt. Deze algemene voorwaarden vormen de enige voorwaarde die nodig is voor de vaste „tranches”. Een positieve PFM-beoordeling hangt af van voldoende vooruitgang bij de uitvoering van een PFM-hervormingsstrategie³³. De financieringsovereenkomsten voor programma's voor begrotingssteun in Oekraïne waren echter niet altijd duidelijk over de vraag welke stappen, op basis van specifieke mijlpalen of output, het vereiste niveau van „voldoende vooruitgang” vormden³⁴.

39

Naast de algemene PFM-voorwaarde om alle tranches uit te betalen en naast PFM- en FAC-projecten bevatten sommige programma's specifieke PFM- of FAC-indicatoren voor de uitbetaling van de variabele tranches. De indicatoren hadden betrekking op een substantieel gedeelte (10-20 % in totaal) van de desbetreffende variabele tranches. Uit het relatief bescheiden nalevingspercentage voor die specifieke indicatoren bleek de beperkte toegevoegde waarde van deze aanpak voor het PFM-hervormingsproces (zie paragraaf 50).

31 Zie het actieplan van Istanbul inzake corruptiebestrijding van het corruptiebestrijdingsnetwerk voor Oost-Europa en Centraal-Azië van de OESO, „Second Round of Monitoring, Ukraine, Monitoring Report”, december 2010 (<https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm>).

32 Programma's voor sectorale begrotingssteun omvatten gewoonlijk een combinatie van vaste en variabele tranches. Vaste tranches zijn gekoppeld aan de vervulling van algemene voorwaarden en variabele tranches zijn daarnaast gekoppeld aan vooruitgang, afgemeten aan specifieke indicatoren. De algemene voorwaarden zijn van toepassing op de uitbetaling van alle tranches en omvatten nationale/sectorale beleidslijnen en hervormingen („overheidsbeleid”), een stabiel macro-economisch kader, beheer van overheidsfinanciën, en — sinds 2012 — transparantie van en toezicht op de begroting.

33 Zo bevat het programma voor begrotingssteun van grensbeheer een voorwaarde die alleen „progressieve verbetering bij het ontwikkelen van een begrotingskader op middellange termijn” vereist; het programma voor begrotingssteun Energie II 2012 bevat ook een zeer ruime PFM-voorwaarde waarin een niet-gespecificeerd programma wordt genoemd ter verbetering van PFM.

34 Zie ook Speciaal verslag nr. 11/2010 van de Rekenkamer „Het beheer door de Commissie van de algemene begrotingssteun in landen van de ACS, Latijns-Amerika en Azië”, (<http://eca.europa.eu>).

40

In het kader van macrofinanciële bijstandsprogramma's mag de Commissie volgens de financieringsovereenkomsten de tranches niet uitbetalen in verhouding tot de mate van naleving van de in het programma bepaalde voorwaarden. Daarom hanteert zij een beoordelingsmarge voor de formulering van de voorwaarden en de mate waarin deze als vervuld worden beoordeeld. Deze marge blijkt in sommige gevallen echter ruim te zijn (zie **tekstvak 2**):

Tekstvak 2

Flexibiliteit in de vaststelling en beoordeling van de vervulling van MFB-voorwaarden

- Sommige PFM-voorwaarden die voor MFB I 2013 werden overeengekomen, werden algemeen geformuleerd zodat er aanzienlijke ruimte was om de mate van uitvoering te beoordelen³⁵ (dit is ook van toepassing op de energiegerelateerde voorwaarden van MFB I, zie paragraaf 70).
- Daarnaast bevatten alle MFB-leningen aan Oekraïne voorwaarden waarbij verschillende subvoorwaarden met het oog op de beoordeling van de vooruitgang tot één voorwaarde zijn samengevoegd; als slechts een deel van de overkoepelende voorwaarde is vervuld, kan dit het beoordelingsproces ingewikkelder maken³⁶.
- In het geval van voorwaarden betreffende macrofinanciële bijstand varieerden de termen om de vervulingsgraad te beschrijven tussen de programma's³⁷ en er waren geen duidelijke termijnen vastgelegd voor gedeeltelijke beoordelingen.

35 Zeer algemeen geformuleerde voorwaarden in MFB I: vorderingen blijven maken met betrekking tot de instelling van een systeem van openbare aanbestedingen, adequate toename van het aantal en de kwaliteit van de controles en aanzienlijke vooruitgang boeken met betrekking tot de versterking van het btw-administratiesysteem.

36 MFB I, tweede tranche — voorwaarden 1, 2, 4 (PFM), voorwaarde 11 (energie); MFB II, voorwaarde 4 (FAC); MFB III, tweede tranche — voorwaarden 5 (PFM), 6 (FAC) en 8 (staatsbedrijven); MFB III, derde tranche — voorwaarden 7 (FAC), 13 (energie), 18 (handel) en 19 (justitie). In totaal zijn er twaalf samengestelde voorwaarden, die 17 % van alle Oekraïense MFB-voorwaarden uitmaken.

37 Vervuld (MFB I en II), momenteel vervuld (MFB I), in grote lijnen vervuld (MFB I en II), gedeeltelijk vervuld — vooruitgang geboekt (MFB II), niet vervuld, maar goede vooruitgang geboekt (MFB II).

Sectorale begrotingssteun werd in het algemeen vervroegd toegewezen ondanks een relatief slechte staat van dienst op het gebied van structurele hervormingen

41

In het algemeen waren de programma's voor sectorale begrotingssteun opgezet om een groot deel van het toegewezen bedrag helemaal aan het begin van het programma uit te betalen. „Frontloading” van begrotingssteun, dat wil zeggen de volledige en in het algemeen onmiddellijke uitbetaling van de eerste vaste tranche, liep vóór 2012 uiteen van 31 % tot 49 % (zie **tabel 3**).

42

Hoewel de frontloading van de in de periode 2007-2010 opgezette programma's voor sectorale begrotingssteun viel binnen de algemene limieten die werden voorgesteld in de richtsnoeren³⁸ voor begrotingssteun, stond deze haaks op de slechte staat van dienst van Oekraïne met betrekking tot de uitvoering van het hervormingsbeleid³⁹ (zie ook de **figuren 1 en 2**) en de relatief slechte vervulling van de voorwaarden betreffende de variabele tranches. In de opzet van de twee laatste programma's (Energie II en Regionale ontwikkeling), die een kleinere eerste vaste tranche bevatten, wordt meer rekening gehouden met het risico dat hoge vaste tranches het minder aantrekkelijk kunnen maken hervormingen uit te voeren waarvan de betaling van de volgende kleinere variabele tranches afhankelijk is gemaakt.

- 38 Zo wordt in de richtsnoeren voor begrotingssteun een combinatie van vaste en variabele tranches voor sectorale begrotingssteun van 60-40 % voorgesteld, met hogere variabele tranches voor landen met een hoger risico en een slechte staat van dienst op het gebied van de uitvoering.
- 39 Bijv. op basis van jaarlijkse voortgangsverslagen, EAMR-verslagen en de analyse van de prestatiebeoordelingsverslagen vóór de betaling van sectorale begrotingssteun.

Tabel 3

Oekraïne: frontloading van sectorale begrotingssteun (oorspronkelijk toegewezen bedragen)

Programma's ¹	Totaal	Vaste tranches	Variabele tranches	Vaste tranches
	in miljoen euro			in %
Energie-efficiëntie (2008)	63	31	32	49 %
Energie I (2007)	82	40	42	49 %
Milieu (2009)	35	15	20	43 %
Grensbeheer (2010)	60	25	35	42 %
Vervoer (2009)	65	27	38	42 %
Handel (2008)	39	12	27	31 %
Regionale ontwikkeling (2013)	50	6,5	43,5	13 %
Energie II (2012)	45	5	40	11 %

1 De bedragen omvatten alleen de component „begrotingssteun” en niet de component „aanvullende steun” (24 miljoen euro in totaal voor Energie I, Handel, Energie-efficiëntie en Grensbeheer).

Bron: Europese Commissie.

In 2014 en 2015 was de opzet van EU-bijstand gericht op potentieel snelle uitbetaling

43

Om de kritieke betalingsbalans en de begrotings situatie van Oekraïne aan te pakken, bestond de sinds 2014 toegewezen financiële bijstand van de EU voornamelijk uit snel goedgekeurde en uitbetaalde begrotingssteun in de vorm van subsidies (overeenkomst voor staatsopbouw - SBC) en leningen voor macrofinanciële bijstand (zie **tabel 4**). Momenteel betreffen verreweg de meeste EU-uitbetalingen aan Oekraïne MFB-leningen (2,21 miljard euro uitbetaald), waarbij alle andere vormen van EU-steun, waaronder cumulatieve begrotingssteun, in het niet vallen. Deze sterke toename van MFB-leningen aan Oekraïne is ook ongekend voor DG Economische en Financiële Zaken: zij zijn aanzienlijk hoger dan de totale cumulatieve MFB-uitbetalingen van 2002-2014.

44

De frontloading van de MFB II-lening aan Oekraïne alsmede de minder strikte voorwaarden dan bij MFB I waren een reactie op het risico van een financiële en uiteindelijk politieke instorting. Om diezelfde reden betaalde de Commissie nog geen maand na ondertekening in juni 2014 250 miljoen euro uit, ofwel 70 % van de overeenkomst voor staatsopbouw⁴⁰, waarmee 105 miljoen euro (30 % van het totaal) overbleef voor de variabele tranche waaraan betrekkelijk veel voorwaarden waren verbonden (8 voorwaarden en 29 indicatoren).

40 Bron: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-676_en.htm.

Tabel 4

Oekraïne: snelle uitbetaling van MFB en SBC in 2014 en 2015 (stand van 31.12.2015)

Steun	Programma's (jaar van ondertekening)	Totaal	Uitbetaald in 2014	Uitbetaald in 2015	Nog niet uitbetaald
Leningen voor macrofinanciële bijstand	MFB I (2013)	610	360	250	0
	MFB II (2014)	1 000	1 000	N.v.t.	0
	MFB III (2015)	1 800	N.v.t.	600	1 200
	Totale MFB	3 410	1 360	850	1 200
Begrotingssteun	Overeenkomst voor staatsopbouw (2014)	355	250	0	105
Totaal-generaal		3 765	1 610	850	1 305

Bron: Europese Commissie.

De monitoring van de uitvoering van EU-bijstand is verbeterd

De EU en verschillende internationale organisaties beoordeelden regelmatig de situatie van het beheer van overheidsfinanciën en van corruptiebestrijding in Oekraïne

45

Gedurende de gecontroleerde periode werden de PFM⁴¹- en FAC⁴²-sectoren in Oekraïne door verschillende EU- en internationale organisaties/instrumenten beoordeeld. De PFM-sector en de FAC-status waren ook welbekend vanwege de uitgevoerde projecten en de jaarlijkse beheersverslagen van de EU-delegatie (EAMR's). De voortgangsverslagen in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid waren ook van essentieel belang bij het opzetten van EU-bijstand aan Oekraïne, hoewel daarin de transparantie van de begroting pas sinds 2015 expliciet wordt behandeld.

Het monitoringkader voor begrotingssteun is verbeterd, maar er is geen systematische benadering van onafhankelijke evaluaties van begrotingssteun

46

De verslagen van 2006 en 2011 inzake overheidsuitgaven en financiële verantwoording waren een belangrijke referentiebron voor de positieve sectorale PFM-beoordelingen van de Commissie. Dit gebeurde ondanks de matige PEFA-scores van Oekraïne⁴³ en vanwege sommige kenmerken van PEFA zelf: PEFA-beoordelingen vinden niet regelmatig genoeg plaats om het gebruik van EU-middelen te kunnen monitoren en PEFA-indicatoren bestrijken de PFM-prioriteiten waarop het EU-beleid gericht is, niet volledig. In de richtsnoeren inzake begrotingssteun⁴⁴ wordt PEFA nog steeds genoemd als het PFM-beoordelingsinstrument op hoog niveau waaraan de voorkeur wordt gegeven, maar sinds 2010 gebruikt de Commissie ook haar eigen PFM-jaarverslag om de jaarlijkse vooruitgang te beoordelen.

47

Sinds 2012 heeft de Commissie ook haar monitoringkader voor begrotingssteun versterkt door de oprichting van de dienstoverschrijdende stuurgroep inzake begrotingssteun en de invoering van een kader voor risicobeheer.

- 41 De belangrijkste referentiedocumenten betreffende PFM waren: twee operationele beoordelingen van DG Economische en Financiële Zaken (2009 en 2014), PFM-jaarverslagen van de EU-delegatie sinds 2010, twee gezamenlijk door de Wereldbank en de EU uitgebrachte PEFA-beoordelingen (2006-2011, zie paragraaf 46) en de in 2011 gepubliceerde SIGMA-beoordeling (Steun voor de verbetering van bestuur en beheer).
- 42 De belangrijkste referentiedocumenten voor FAC waren de voortgangsverslagen inzake het actieplan voor visumliberalisering sinds 2011, het verslag van 2013 van het VN-bureau voor drugs- en misdaadbestrijding, de GRECO-verslagen, de verslagen van de Raad van Europa en de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling), de onderzoeken van Transparency International en het actieplan van Istanbul inzake corruptiebestrijding.
- 43 In beide PEFA-beoordelingen was de verhouding tussen sterke (A en B) en gemiddelde en zwakke (C en D) indicatoren ongeveer 40 %-60 %, waarbij het aandeel van de D's in het verslag van 2011 toenam. Fundamentele kwesties waren de hoeveelheid niet-gerapporteerde overheidsverrichtingen, het toezicht op het geaggregeerde begrotingsrisico van andere entiteiten in de publieke sector, de doeltreffendheid van looncontroles en externe audit. *Bron:* Wereldbank. 2012. Oekraïne — Verslag over de prestaties van het beheer van overheidsfinanciën. Washington, DC: Wereldbank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/16461565/ukraine-public-financial-management-performance-report>.
- 44 Richtsnoeren voor begrotingssteun voor 2007 en 2012.

48

Wij constateerden dat de EU-begrotingssteun in Oekraïne niet systematisch wordt geëvalueerd. Voor elk programma kan de Commissie het evaluatiekader in de financieringsovereenkomst vaststellen. De Commissie plande slechts voor drie programma's voor sectorale begrotingssteun in Oekraïne tussentijdse evaluaties: Energie I, Energie-efficiëntie en Grensbeheer. Er is nooit een eindevaluatie achteraf uitgevoerd, maar de evaluatie van de algehele verrichtingen in het kader van begrotingssteun in Oekraïne werd uiteindelijk in 2014 afgerond⁴⁵.

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

De opschorting door de Commissie van EU-bijstandsbetalingen leidde tot vooruitgang met betrekking tot de prioriteiten op het gebied van het beheer van overheidsfinanciën

49

De regelrechte opschorting van betalingen in het kader van begrotingssteun was doeltreffend als „laatste redmiddel” om vooruitgang te boeken op het gebied van EU-prioriteiten in de PFM-sector. De Commissie maakte er tweemaal gebruik van in 2011. In 2014 en 2015 hielp het uitstellen van MFB-uitbetalingen ook om ervoor te zorgen dat bepaalde programmavoorwaarden naar behoren werden uitgevoerd (zie **tekstvak 3**).

Tekstvak 3

Voorbeelden van betalingen die werden ingehouden om hervormingen te bevorderen

- In februari 2011 werden uitbetalingen in het kader van alle programma's voor begrotingssteun opgeschort als antwoord op het terugdraaien van de internationaal aanvaardbare aanbestedingswet van 2010. Pas nadat in juli 2011 door het parlement van Oekraïne een wet inzake openbare aanbestedingen werd aangenomen die verenigbaar werd bevonden met internationale goede praktijken, werd de opschorting in september 2011 opgeheven.
- Naar aanleiding van de stagnerende samenwerking tussen de EU en Oekraïne en het langdurig uitblijven van een geloofwaardige PFM-hervormingsstrategie werden alle in 2011 aangevraagde betalingen voor begrotingssteun in december 2011 opgeschort. Op 27 november 2013 werden na de officiële vaststelling van een aanvaardbare PFM-hervormingsstrategie en een actieplan de uitgestelde betalingen voor begrotingssteun (negen tranches van in totaal 87,9 miljoen euro) uitbetaald.
- Het bleek moeilijk om voldoende vooruitgang met betrekking tot de voorwaarden voor de in 2014 en 2015 betaalde MFB-tranches vast te stellen. De Commissie stelde de uitbetaling van de laatste tranche van MFB I uit tot april 2015. Ook stelde zij de betaling van de tweede MFB II-tranche uit tot december 2014, toen zij voldoende vooruitgang aan Oekraïense zijde kon vaststellen.

De resultaten van de EU-bijstand blijven kwetsbaar

Beperkte vooruitgang met betrekking tot de hervormingen en onwil bij de Oekraïense autoriteiten waren van invloed op de vervulling van specifieke PFM- en FAC-voorwaarden en vertraagden de uitvoering van de begrotingssteun

50

Het grootste gedeelte van de gecontroleerde periode was de onvolledige vervulling van algemene en specifieke PFM- en FAC-voorwaarden in programma's voor begrotingssteun voornamelijk een blijk van de onwil van de Oekraïense autoriteiten om concrete bestuurshervormingen uit te voeren. De uitbetaling van de eerste tranches werd verschillende malen uitgesteld, voornamelijk omdat niet was voldaan aan de algemene PFM-voorwaarden (zie paragraaf 49). Het uitbetalingspercentage voor de variabele tranches waarop specifieke PFM- en FAC-voorwaarden van toepassing waren, varieerde van 67 % voor het Energie I-programma tot slechts 25 % voor de programma's Energie-efficiëntie en Grensbeheer. Uit het feit dat bij programma's met verschillende variabele tranches de tweede tranche in het algemeen een lager vervullingspercentage had dan de eerste bleek ook een gebrek aan elan in het hervormingsproces.

51

Het tempo van de hervorming is ook langzamer doordat de Oekraïense autoriteiten de door de EU uitbetaalde sectorale begrotingssteun via een fonds buiten de begroting om laten lopen. Middelen voor begrotingssteun worden beschouwd als ontvangsten in een speciaal fonds en worden door middel van een langdurige procedure van elf stappen uitbetaald. Het duurde twee jaar om de procedure voor de eerste tranche van Energie I uit te betalen. Dit werd bekritiseerd in zowel de tussentijdse evaluatie van het Energie I-programma als de evaluatie van de begrotingssteunprogramma's in Oekraïne van 2014. Volgens deze laatste evaluatie was medio 2014 slechts ongeveer de helft van de uitbetaalde middelen voor begrotingssteun overgemaakt ter uitvoering van de begroting.

Het merendeel van de voorwaarden betreffende het beheer van overheidsfinanciën voor macrofinanciële bijstand werd als gedeeltelijk vervuld beoordeeld ondanks tekortkomingen in de uitvoering

52

De Commissie beoordeelde in het PFM-gedeelte van MFB I en II de helft van de voorwaarden als in grote lijnen, en slechts één voorwaarde als niet vervuld. Met het oog op de uitbetaling maakte de Commissie echter gebruik van haar beoordelingsruimte en gaf zij een positief oordeel over verschillende PFM-voorwaarden, ook al werd de uitvoering ter plaatse beïnvloed door tekortkomingen (zie **tekstvak 4**).

Voorbeelden van tekortkomingen in de vervulling van PFM-voorwaarden voor MFB-leningen

Tweede tranche MFB I

- Voorwaarde 2: Hoewel de antimonopoliecommissie operationeel werd, bestond er in 2015 onzekerheid over het budget ervan en is er nog altijd een risico op aanzienlijke beperkingen van de middelen.
- Voorwaarde 4: Hoewel er een opleidingsstrategie voor ambtenaren werkzaam op het gebied van interne controle was vastgesteld op alle niveaus binnen de overheid, vertoonde deze tekortkomingen (ontoereikende uitwerking, gebrekkig ontwerp, geen specifiek tijdpad, gebrek aan informatie over financiering, geen kwantitatieve criteria en zwakke koppeling aan sectorale PFM-hervormingen). Er was geen certificering voor interne controle ingevoerd.

Tweede tranche MFB II:

- Voorwaarde 1: Hoewel een aanzienlijk aantal met openbare aanbestedingen belaste organen en aanbestedende diensten hun aanbestedingsplannen op tijd publiceerde, was het merendeel van de plannen onvoldoende uitgewerkt. Daarnaast was het verband tussen aanbestedingsbehoeften en de staatsbegroting twijfelachtig gezien de late vaststelling van de staatsbegroting van 2015 (29 december 2014).

De Oekraïense regering verwezenlijkte een aantal wetgevingsdoelstellingen voor het beheer van overheidsfinanciën, maar veel langetermijnkwesties zijn nog niet opgelost

53

De Commissie beschouwt de PFM-hervormingsstrategie en het PFM-actieplan voor 2013 in het algemeen als essentiële PFM-resultaten voor de gecontroleerde periode⁴⁶. Het Ministerie van Financiën heeft blijf gegeven van een betrekkelijk grote inzet voor de strategie. De duurzaamheid van de gerealiseerde hervormingen, alsmede de zichtbaarheid en het blijvend belang van de strategie zijn rechtstreeks afhankelijk van de verdere politieke inzet van Oekraïne. **Figuur 1** bevat een overzicht van de ontwikkelingen op de belangrijkste PFM-gebieden in de gecontroleerde periode.

54

Ondanks de onvolledige vervulling van de voorwaarden voor door de EU en andere donoren verleende bijstand werd er tussen 2010 en 2012 een aantal wetgevende besluiten in verband met PFM vastgesteld. De regering van Oekraïne besteedde echter niet genoeg aandacht aan de juiste handhaving ervan: de bijbehorende nationale wetgeving was van slechte kwaliteit, er werd onvoldoende financiering aan toegewezen en er werden controversiële en regressieve wetswijzigingen doorgevoerd. De onmiddellijke uitvoering was dus in het algemeen niet succesvol. Het bevorderen van PFM-hervormingen was in deze periode des te moeilijker omdat er tot 2013 geen gestructureerde PFM-hervormingsstrategie bestond (zie paragraaf 34).

46 Op basis van interviews met personeel van de Commissie en de jaarlijkse voortgangsverslagen.

Figuur 1

PFM-ontwikkelingen in Oekraïne, 2010-2015

PFM-terreinen	PFM-ontwikkelingen 2010-2013		PFM-ontwikkelingen 2014-2015
	Verbeteringen	Uitdagingen/tekortkomingen	
Openbare aanbesteding	<ul style="list-style-type: none"> • 2010/2011 — nieuwe, betrekkelijk progressieve aanbestedingswetgeving • 2010 - oprichting van de antimonopoliecommissie 	<ul style="list-style-type: none"> • Controversiële en regressieve wetswijzigingen, die drastische maatregelen van de EU vereisten. • Het ontbreken van de antimonopoliecommissie aan middelen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe wet inzake openbare aanbestedingen, aantal uitzonderingen teruggebracht, gunningen zonder mededingingsprocedure afgewezen. • Antimonopoliecommissie operationeel, maar aanzienlijke beperkingen en budgettaire onzekerheid.
Belastingdienst	<ul style="list-style-type: none"> • 2010 — nieuwe belastingwet 	<ul style="list-style-type: none"> • De nieuwe belastingwet die door de donorgemeenschap en het bedrijfsleven als kwalitatief slecht werd beoordeeld. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe hervorming van het belastingstelsel. • Achterstallige btw is teruggedrongen, maar het risico van een stijging blijft bestaan. • Elektronische btw in 2015 ingevoerd.
Interne financiële controle bij de overheid	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwerpwetgeving in 2008 beschikbaar • 2010 — rechtsgrondslag voor PIFC-standaarden • 2012 — ethische gedragscode/methodologische aanbevelingen • Vanaf 2012 — eenheden voor interne controle binnen ministeries en andere overheidsinstanties 	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoering van de PIFC-wet herhaaldelijk uitgesteld. 	<ul style="list-style-type: none"> • PIFC-bepalingen verder verduidelijkt, maar voldoen niet geheel aan EU-PIFC-standaarden. • Nieuwe strategie voor de opleiding van ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor interne controle en audit.
Rekenkamer van Oekraïne (Accounting Chamber of Ukraine)		<ul style="list-style-type: none"> • 2010 — taak van de ACU aanzienlijk ingeperkt door uitsluiting van ontvangsten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Taak van de ACU opnieuw uitgebreid tot ontvangsten. • Nieuwe ACU-wet breidt de taak van de ACU uit tot transacties van staatsbedrijven met de staat. • Personeelsreductie van 550 tot 386.
Begrotingstransparantie			<ul style="list-style-type: none"> • Gemiste termijnen en ontbreken van publieke consultatie voor de staatsbegroting van 2015.
Begrotingswet	<ul style="list-style-type: none"> • 2010 — nieuwe begrotingswet 	<ul style="list-style-type: none"> • Wordt geacht een aantal tekortkomingen te hebben. 	<ul style="list-style-type: none"> • Begrotingswet gewijzigd: nadruk op decentralisatie van de begroting. • Consolidatie van drie sociale fondsen buiten de begroting om.

Bron: Europese Rekenkamer.

Opmerkingen

55

In 2014 en 2015 kregen de hervormingen een nieuwe impuls, voornamelijk door een reeks aanvullende wetgevende besluiten, gevolgd door zichtbare verbeteringen in het beheer van openbare uitbestedingen, het ontvangstenbeheer en de procedures voor de staatsbegroting. Zo begonnen op het gebied van openbare aanbestedingen het aantal uitzonderingen en het aandeel van op niet-competitieve basis toegekende contracten in 2014 te dalen. In samenwerking met het IMF ontwikkelde de regering van Oekraïne een strategie om het ontvangstenbeheer te hervormen en begon zij aan de uitvoering daarvan. Verder werden in 2015 de eerste stappen genomen in de richting van een resultaatgebaseerde begroting en van planning op middellange termijn.

56

Op het gebied van begrotingstoezicht werd belangrijke vooruitgang geboekt door de goedkeuring van een nieuwe wet inzake de Rekenkamer van Oekraïne (ACU, de hoge controle instantie van Oekraïne), die op 9 augustus 2015 in werking trad. Het mandaat van de ACU werd uitgebreid om te voldoen aan de door de EU, de Wereldbank en andere donoren gestelde voorwaarden. Paradoxaal genoeg schrijft de ACU-wet ook een vermindering van de personele middelen van de instelling voor⁴⁷.

57

Ondanks de in 2014 geboekte vooruitgang zijn verschillende langetermijnkwesties niet opgelost: het risico van terugdraaien van wetgeving (bijv. met betrekking tot uitzonderingen bij openbare aanbestedingen en begrotingstransparantie), een gebrek aan middelen voor de antimonopoliecommissie, het risico van een toename van achterstallige btw (belasting over de toegevoegde waarde) en tekortkomingen in de PIFC-aanpak.

Pas na de Maidan-revolutie werden significante stappen genomen ter bestrijding van corruptie, maar verdere consolidatie van het corruptiebestrijdingskader, alsmede concrete resultaten blijven nodig

58

In **figuur 2** staat een overzicht van de belangrijkste acties van de EU in de gecontroleerde periode om Oekraïne te helpen zijn wettelijke en institutionele corruptiebestrijdingskader op te zetten.

47 De middelen van de ACU waren een belangrijke kwestie die de Commissie in januari 2015 heeft besproken met de Oekraïense autoriteiten voordat werd besloten om de derde tranche van MFB I uit te betalen. De ontwerpwet inzake ACU schreef voor dat de personele middelen van de instelling verminderd moesten worden door de invoering van een plafond aan het aantal personeelsleden (maximumaantal van 250). Dit maximumaantal werd aanzienlijk verhoogd (vergeleken met het eerste ontwerp) naar 368 in de definitieve versie van de ACU-wet na ingrijpen van de Commissie naar aanleiding van haar evaluatie van de uitvoering van de MFB-voorwaarden.

Figuur 2

Belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van corruptiebestrijding in Oekraïne, 2006-2015

	EU-maatregelen	Wetgevingsbesluiten en institutionele veranderingen	Opmerkingen
2015 2014	<ul style="list-style-type: none"> Voorwaarden voor MFB II en III Overeenkomst voor staatsopbouw EU-adviesmissie voor de hervorming van de civiele veiligheidssector in Oekraïne (EUAM) Bijstand van de steungroep voor Oekraïne (SGUA) aan het Ministerie van Justitie Lopend actieplan voor visumliberalisering 	<ul style="list-style-type: none"> Oprichting van een gespecialiseerd openbaar ministerie voor corruptiebestrijding (november 2015) Wetten ter versterking van het wetgevend kader voor de terugvordering van activa (november 2015) Wetten inzake de preventie en bestrijding van politieke corruptie en de financiering van politieke partijen (oktober 2015) Coördinerend orgaan: de nationale raad inzake het corruptiebestrijdingsbeleid (oktober 2014) Wetgevingspakket inzake corruptiebestrijding (oktober 2014) ter vaststelling of oprichting van: 1) de corruptiebestrijdingsstrategie 2014-2017, 2) het nationaal bureau corruptiebestrijding Oekraïne (NABU) en 3) het nationaal agentschap voor corruptiepreventie Strafrecht inzake corruptie (juni 2014) 	<ul style="list-style-type: none"> De regering blokkeerde de wet inzake corruptiepreventie negen maanden lang Output in overeenstemming met de FAC-prioriteiten van de associatieagenda 2015 De impact op lange termijn hangt af van echte wetshandhaving.
2013 2012	<ul style="list-style-type: none"> Lopend actieplan voor visumliberalisering 	<ul style="list-style-type: none"> Verscheidene wetwijzigingen, bijv. betreffende misdrijven in verband met corruptie of de inbeslagneming van corruptie-opbrengsten. 	<ul style="list-style-type: none"> Enige vooruitgang in de afstemming van FAC op internationale standaarden.
2011	<ul style="list-style-type: none"> Actieplan voor visumliberalisering Programma voor begrotingssteun „Hervorming van het openbaar bestuur” 	<ul style="list-style-type: none"> Wet inzake corruptiebestrijding in april 2011 aangenomen (gedeeltelijk ter vervanging van het in december 2010 teruggedraaide corruptiebestrijdingspakket). Programma voor begrotingssteun ten behoeve van de hervorming van het openbaar bestuur <i>niet uitgevoerd</i> omdat de vereiste ambtenarenwet niet voldeed aan EU-basisbeginselen. 	<ul style="list-style-type: none"> Corruptiebestrijdingswetten voldeden niet volledig aan internationale standaarden. Programma voor begrotingssteun in 2013 stopgezet.
2010	<ul style="list-style-type: none"> Voorwaarden voor MFB I Projectondersteuning voor hervormingen van het rechtswezen, (onderdeel 5, Onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en onderdeel 6, Corruptiepreventie en -bestrijding) Programma voor begrotingssteun inzake grensbeheer 	<ul style="list-style-type: none"> Corruptiebestrijdingsstrategie 2014-2017 Steun voor het opzetten van het nationaal bureau corruptiebestrijding van Oekraïne (NABU) sinds 2014 Onbevredigende resultaten van het programma inzake grensbeheer (<i>geen vooruitgang aangetoond met betrekking tot het corruptieniveau bij het Ministerie van Overheidsinkomsten en Heffingen</i>). 	<p>Vertraging van de uitvoering:</p> <ul style="list-style-type: none"> MFB I ging in 2014 van start; Projectsteun voor de hervorming van het rechtswezen ging in 2013 van start.
2006-2009	<ul style="list-style-type: none"> TACIS-project inzake corruptiebestrijding 2006 	<p>Output in verband met:</p> <ul style="list-style-type: none"> het creëren van een strategisch en institutioneel kader inzake corruptiebestrijding; het versterken van de capaciteiten voor corruptiepreventie; het versterken van de wetgeving inzake corruptiebestrijding. 	<ul style="list-style-type: none"> Geringe impact door de afschaffing van het bestaande corruptiebestrijdingspakket door het nieuwe parlement in december 2010.

Bron: Europese Rekenkamer.

59

Corruptiebestrijding stond op de agenda van de dialoog tussen de EU en Oekraïne (zie de paragrafen 35-37), maar vóór 2010 werd er zelden rekening mee gehouden in de bijstandsprogramma's. Het overambitieuze⁴⁸ TACIS-project 2006 (Technische bijstand aan het Gemenebest van Onafhankelijke Staten en Georgië) inzake corruptiebestrijding, dat kort na de Oranje Revolutie van start ging, had zeer weinig effect omdat het parlement van Oekraïne het eerste in 2009 aangenomen wetgevingspakket inzake corruptiebestrijding in december 2010 om politieke redenen herriep⁴⁹.

60

Vanaf 2011 stimuleerde de EU wetgevende hervormingen door benchmarks op te nemen in het in december 2010 aan Oekraïne aangeboden actieplan inzake visumliberalisering. De in april 2011 vastgestelde wetgeving inzake corruptiebestrijding en de daaropvolgende in 2012 en 2013 aangenomen wetswijzigingen waren een positieve ontwikkeling omdat de wetten inzake corruptiebestrijding van Oekraïne daarmee werden afgestemd op de door de Commissie en GRECO gedane aanbevelingen. Hoewel er aanzienlijke vooruitgang werd geboekt in 2013, waren er echter verdere verbeteringen nodig om het corruptiebestrijdingskader af te ronden⁵⁰. De Commissie wees met name op de slechte kwaliteit van de wetgevingsprocedure van Oekraïne en op het feit dat het bij de hervormingen ontbrak aan een alomvattende strategische aanpak⁵¹. De tot 2014 bestaande instellingen voor corruptiebestrijding, te weten de nationale commissie corruptiebestrijding en de regeringsvertegenwoordiger voor corruptiebestrijdingsbeleid, hadden niet goed gefunctioneerd en waren niet in staat hun mandaat naar behoren uit te voeren.

61

In 2014 begon de Oekraïense regering nauw samen te werken met het maatschappelijk middenveld op het gebied van corruptiebestrijdingswetgeving. In 2014 en 2015 werden belangrijke wetten aangenomen. In december 2015 werd er verdere vooruitgang geboekt op wetgevings- en institutioneel gebied⁵². Er was ook sprake van vooruitgang toen er in 2014 en 2015 nieuwe instellingen werden opgericht, namelijk het bureau corruptiebestrijding (NABU)⁵³, het gespecialiseerde openbaar ministerie voor corruptiebestrijding, belast met het toezicht op de onderzoeken van het NABU, het nationaal agentschap voor de preventie van corruptie en de nationale raad inzake corruptiebestrijdingsbeleid.

62

In 2015 beschouwden de Commissie en de OESO het corruptiebestrijdingskader van Oekraïne als nauw afgestemd op internationale normen en EU-benchmarks. Tegelijkertijd moest er nog een aantal aanvullende resultaten worden verwezenlijkt om het kader doeltreffend te maken, waaronder⁵⁴:

- de toewijzing van adequate begrotingsmiddelen om ervoor te zorgen dat instellingen op het gebied van corruptiebestrijding goed functioneren en dat de corruptiebestrijdingsstrategie en het bijbehorende actieplan worden uitgevoerd;

48 Op basis van monitoringverslagen.

49 OESO, „Anti-corruption reforms in Ukraine”, monitoring van het actieplan van Istanbul inzake corruptiebestrijding, maart 2015, blz. 17. Het eerste wetgevingspakket inzake corruptiebestrijding bestond uit 1) de wet betreffende de beginselen voor de preventie en bestrijding van corruptie, 2) de wet betreffende de aansprakelijkheid van rechtspersonen voor corruptiemisdrijven, en 3) de wet betreffende wijzigingen van bepaalde wetgevende handelingen van Oekraïne met betrekking tot de aansprakelijkheid voor corruptiemisdrijven.

50 COM(2013) 809 final van 15 november 2013, blz. 11, „Derde verslag over de tenuitvoerlegging door Oekraïne van het actieplan voor visumliberalisering”.

51 Ibidem, blz. 14.

52 SWD(2015) 705 final van 18 december 2015, blz. 6, „Sixth progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation”.

53 Het NABU is een onderzoeksagentschap dat zich richt op corruptie door hoge ambtenaren, alsmede corruptie waarmee aanzienlijke steekpenningen zijn gemoeid, ook al was er geen hoge ambtenaar bij betrokken. Het NABU is officieel een overheidsinstantie voor de handhaving van staatswetgeving en wordt niet onderworpen aan regeringscontrole.

54 Zie SWD(2015) 705 final en de voortgangsverslagen van de OESO in het kader van de monitoring van het actieplan van Istanbul inzake corruptiebestrijding, 7-9 oktober 2015.

- verdere verbeteringen in het wettelijke kader om de volledige onafhankelijkheid en integriteit van het gespecialiseerde openbaar ministerie voor corruptiebestrijding te waarborgen;
- de verbetering van wettelijke bepalingen betreffende het nationaal bureau voor de terugvordering van activa en het bureau voor het beheer van activa;
- verduidelijking en coördinatie van de specifieke corruptiebestrijdingstaken van instellingen zoals de veiligheidsdienst van Oekraïne en de rekenkamer van Oekraïne; en
- doeltreffende monitoring en coördinatie door de nationale raad inzake het corruptiebestrijdingsbeleid.

63

Naast het creëren van adequate structuren zijn de grootste uitdagingen echte rechtshandhaving en de onafhankelijkheid van justitie. Eind 2015 had de politieke wil om corruptie te bestrijden, zoals aangekondigd door de regering na Maidan, nog niet geresulteerd in een overtuigende lijst van onderzoeken en sancties voor corruptiegevallen op hoog niveau. Deskundigen wijzen erop dat FAC in Oekraïne stagneerde doordat de met de handhaving belaste instellingen niet voldoende onafhankelijk waren van de regering en omdat oligarchen invloed uitoefenden op de politieke partijen⁵⁵. De slechte prestaties van Oekraïne op het gebied van corruptie op hoog niveau brengen het internationale reddingspakket in gevaar⁵⁶.

55 Zie bijv. de beoordeling van het nationale integriteitssysteem van Oekraïne 2015 van Transparency International, 2015, die werd opgesteld in het kader van het door de EU gefinancierde project „Beoordeling van nationale integriteitssystemen in de Europese oostelijke nabuurschapsregio”.

56 Zie bijv. de verklaring van Christine Lagarde, directeur van het Internationaal Monetair Fonds (IMF), persbericht nr. 16/50, 10 februari 2016.

Deel II — De doeltreffendheid van de EU-bijstand met betrekking tot de verbetering van het bestuur in de gassector en de gasvoorziening van de EU via Oekraïne

64

Wij onderzochten of gas- en energiekwesties doeltreffend werden behandeld in de dialoog tussen de EU en Oekraïne, of de EU-bijstand ter verbetering van het bestuur in de gassector en van de zekerheid van de gasvoorziening van de EU via Oekraïne naar behoren was opgezet en werd gemonitord, en of die concrete en duurzame resultaten opleverde. Wij beoordeelden bestuursaspecten in de gassector aan de hand van de EU-doelstelling om een competitieve, transparante en niet-discriminerende gasmarkt te ontwikkelen in overeenstemming met EU-regels en normen⁵⁷. Hieronder vielen consumentenvoorlichting en -bescherming, transparantie van prijzen, verantwoordingsplicht van nutsbedrijven, transparante verslaglegging over de gasmarkt en de bevordering van energie-efficiëntie. De belangrijkste bewijsstukken die we voor onze bevindingen hebben gebruikt en met de gecontroleerden hebben besproken, waren de gemeenschappelijke verslagen van de EU en Oekraïne over de uitvoering van het memorandum van overeenstemming inzake samenwerking op energiegebied, de conclusies van de Raad, de verslagen van het EU-Parlement, de strategie- en programmeringsdocumenten van de Commissie en de beheersverslagen van de Commissie. Ook hebben we verslagen van externe bronnen gebruikt, zoals het Internationaal Energieagentschap, het Oxford Institute for Energy Studies, de Wereldbank, het IMF en CSO's.

Inconsistente inzet voor en aanpak van hervormingen belemmerde tot voor kort de dialoog tussen de EU en Oekraïne

De dialoog over de gassector was breed, maar de doeltreffendheid was beperkt

65

In het in 2005 door de EU en Oekraïne ondertekende memorandum van overeenstemming (MoU) inzake de samenwerking op energiegebied worden routekaarten vastgesteld en de belangrijkste energiekwesties⁵⁸ in Oekraïne behandeld. Wij beschouwen het als een belangrijk resultaat dat Oekraïne in februari 2011 verdragsluitende partij bij het Energiegemeenschapsverdrag werd⁵⁹. Bovendien spant het land zich sinds 2014 in om zijn verplichtingen te vervullen in het kader van het verdrag, met name door de uitvoering van het derde EU-wetgevingspakket inzake energie⁶⁰ als belangrijke prioriteit bij de samenwerking tussen de EU en Oekraïne op energiegebied.

- 57 Op basis van hoofdstuk I van titel V van de associatieovereenkomst.
- 58 Voor de gassector met inbegrip van prijshervormingen, sociale vangnetten, energie-efficiëntie, diversificatie van het aanbod en modernisering van infrastructuur.
- 59 Het Verdrag tot oprichting van de Energiegemeenschap werd in 2006 ondertekend. De partijen verbinden zich ertoe hun energiemarkt te liberaliseren en belangrijke EU-rechtshandelingen op het gebied van elektriciteit, gas, milieu en hernieuwbare energie uit te voeren.
- 60 De laatste ronde van EU-wetgeving inzake de energiemarkt, ook wel bekend als het derde pakket, werd in 2009 in de EU ingevoerd om de werking van de interne energiemarkt te verbeteren en structurele problemen op te lossen.

Opmerkingen

66

Tot 2014 had de dialoog op hoog niveau tussen de EU en Oekraïne inzake samenwerking op energiegebied beperkt effect wat betreft de herstructurering van de gasector vanwege een gebrek aan echte inzet van de Oekraïense partners. Een groot aantal gelijksoortige belangrijke kwesties deed zich voor in de periode 2007-2015 en de vooruitgang met betrekking tot de modernisering van het gasdoorvoersysteem was beperkt. De inspanningen van de Commissie om de energieprijzen van Oekraïne op economisch gerechtvaardigde niveaus te brengen of het Naftogaz-tekort terug te dringen, hadden geen succes in de periode 2007-2013. De Commissie slaagde er echter wel in om in 2014 en 2015 grote verstoringen van gasleveringen aan de EU te voorkomen ondanks de crisis tussen Oekraïne en Rusland (zie paragraaf 68).

De dialoog inzake de gasector ondervond de negatieve gevolgen van de uiteenlopende standpunten van EU-belanghebbenden en van de wankele Oekraïense inzet

67

De standpunten van de lidstaten onderling, evenals die van de lidstaten en de Commissie, liepen uiteen met betrekking tot de prioriteiten voor het veiligstellen van de gasvoorziening van de EU via Oekraïne en de noodzaak van urgente maatregelen. „Met één stem spreken” over dergelijke prioriteiten blijft dus een uitdaging, ondanks de inspanningen van de Commissie. In de EU-communicatie op hoog niveau werd duidelijk gepleit voor het strategisch karakter van de Oekraïense gasdoorvoer. Tegelijkertijd werd in de communicatie niet expliciet ingegaan op de wijze waarop de kwetsbare economische en financiële situatie van zowel het land als het staatsenergiebedrijf Naftogaz, die werd verergerd door systemische corruptie in de gasector, gevolgen zou kunnen hebben voor de betrouwbaarheid van Oekraïne als gasdoorvoerland.

68

De gasdoorvoer via Oekraïne is van cruciaal belang voor de voorzieningszekerheid in Centraal-, Zuid- en Oost-Europa en heeft ook belangrijke economische, financiële en sociale gevolgen voor Oekraïne zelf. In 2014 reageerde de EU snel toen Gazprom gasleveringen aan Oekraïne stopzette en de zekerheid van de gasdoorvoer door Oekraïne op het spel stond: de EU bood alternatieve oplossingen voor gasleveringen aan Oekraïne door bidirectionele stromen te faciliteren en door nieuwe interconnecties te ondersteunen om een ononderbroken doorvoer door het land veilig te stellen.

69

Het aanhoudende gebrek aan een voldoende stabiele Oekraïense energiestrategie (behalve inzake de rol van Oekraïne als gasdoorvoerland) en de wisselende politieke wil bemoeilijkten voor de Commissie het volgen van een consistente aanpak bij de dialoog inzake gas tussen de EU en Oekraïne in een complexe geopolitieke omgeving.

In de beginfase waren de voorwaarden voor EU-bijstand ruim

70

Sommige voorwaarden in het programma voor begrotingssteun Energie I van 2007 waren niet precies genoeg om meningsverschillen met de Oekraïense autoriteiten over de uitleg ervan te voorkomen⁶¹. Gezien dit gebrek aan precisie en het feit dat binnen het programma slechts drie verschillende voltooiingspercentages waren toegestaan voor de vervulling van de voorwaarde (0-50-100 %), moest de Commissie soms concessies doen in haar beoordeling⁶². Verder waren veel energievoorwaarden die in MFB I door de Commissie en de Oekraïense autoriteiten werden overeengekomen, ook ruim geformuleerd⁶³.

De EU-bijstand beschikte tot 2014 niet over kwalitatief hoogwaardige gegevens

71

Gebruiksklare en betrouwbare gegevens zijn, zelfs in ongunstige omstandigheden, van essentieel belang voor goed onderbouwde, op feiten gebaseerde besluitvorming. Tot 2014 was de beschikbaarheid van gebruiksklare en betrouwbare gegevens problematisch, zoals:

- de dagelijkse doorvoer van gasstromen door Oekraïne;
- regelmatige gegevens over gasdoorvoertarieven die daadwerkelijk door Oekraïne werden ingezameld⁶⁴;
- uitgebreide samenvattende statistieken betreffende daadwerkelijke verhogingen van gas- en verwarmingstarieven.

In 2014 werden enkele verbeteringen waargenomen in de toegang van de Commissie tot gegevens over gasdoorvoer via Oekraïne en sinds 2015 stelt de exploitant van het Oekraïense doorvoersysteem online informatie beschikbaar over de dagelijkse gasdoorvoerstromen.

72

De gemeenschappelijke jaarlijkse voortgangsverslagen van de EU en Oekraïne over de uitvoering van het memorandum van overeenstemming betreffende energie uit 2005 boden een nuttig platform voor een regelmatige politieke dialoog over belangrijke uitdagingen op energiegebied. Wij constateerden echter dat deze niet kritisch genoeg waren en de visie van de Commissie er niet volledig in tot uitdrukking kwam.

Tot 2014 had de EU-bijstand een beperkte impact op de gasector

73

Tot begin 2015 leidde de EU-bijstand niet tot een doorbraak in de Oekraïense gasector⁶⁵, maar sindsdien zijn er belangrijke mijlpalen bereikt/is er belangrijke vooruitgang geboekt (zie ook **figuur 3**):

- 61 Zie bijv. de voorwaarde „Geen stijging van het buiten de begroting gehouden tekort in de energiesector ten opzichte van 2006”. De Commissie en de Oekraïense partners legden de voorwaarde verschillend uit en stelden een vervullingspercentage van respectievelijk 0 % en 100 % voor.
- 62 Bijv. voor indicator 6 (Afronding met de internationale financiële instellingen (IFI's) van de financieringsovereenkomsten voor prioritaire infrastructuurprojecten), indicator 5.3 (Presentatie voor de ingebruikneming van de gasmetrologieproductlijn in het regionale metrologiecentrum in Bojarka) en indicator 8 (Ontwerp en bouw van een internationaal gasmeterproefstation op een invoerpunt in het gasdoorvoersysteem van Oekraïne).
- 63 Voorbeelden zijn het „substantieel verhogen van het totale winningspercentage van Naftogaz”, „boeken van substantiële vooruitgang bij de uitvoering van de verplichtingen van Oekraïne in het kader van het Energiegemeenschapsverdrag”, „boeken van substantiële vooruitgang in de richting van het bereiken van EITI-conforme status” (initiatief inzake transparantie van winningsindustrieën), „doelgericht versterken van het sociale vangnet” en „substantieel uitbreiden van het gebruik van individuele gasmeters”.
- 64 De heffing van tarieven kan worden berekend, maar alleen in theorie, door gebruikmaking van een vastgestelde formule die is gebaseerd op gasdoorvoercontracten.
- 65 Om dit punt te illustreren: de bijbehorende voorwaarden voor begrotingssteun voor de energiesector (Energie I en Energie-efficiëntie) werden slechts gedeeltelijk vervuld, namelijk voor een percentage van 59 %. In een groot aantal gevallen waren de Commissie en de Oekraïense autoriteiten het niet eens over de daadwerkelijke vervullingspercentages.

Figuur 3

Ontwikkelingen in de energie- en gasector in Oekraïne, 2007-2015

Gebieden/deelgebieden		Ontwikkelingen in 2007-2013	Ontwikkelingen in 2014-2015	Opmerkingen
a) Hervorming van de gasector	Gaswet	<ul style="list-style-type: none"> Geleidelijke vooruitgang zonder doorbraak. De betere integratie van Oekraïne in de energiemarkt van de EU krijgt een impuls door de toetreding van Oekraïne tot het Energiegemeenschapsverdrag. 	<ul style="list-style-type: none"> Vaststelling van een alomvattend actieplan voor de hervorming van de gasector (maart 2015) en de Oekraïense gaswet van april 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> 2015 was een positief keerpunt in de hervorming van de gasector. Na de gaswet van april 2015 begonnen de voorbereidingen voor de ontbinding van Naftogaz in overeenstemming met het derde EU-energiepakket.
	Gas- en verwarmingsprijzen	<ul style="list-style-type: none"> Ontoereikende stijgingen tussen 2007 en 2013 (ondanks EU- en IMF-vereisten). 	<ul style="list-style-type: none"> Energieprijzen stegen aanzienlijk. 	<ul style="list-style-type: none"> Verdere substantiële stijging van gasprijzen in april 2016.
		<ul style="list-style-type: none"> Geen daling van het tekort van Naftogaz. 	<ul style="list-style-type: none"> Het tekort van Naftogaz daalde aanzienlijk in 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> Het tekort van Naftogaz moet in 2017 verdwijnen.
	Sociaal vangnet	<ul style="list-style-type: none"> Mislukte pogingen om een solide systeem op te zetten om de armste leden van de samenleving compensatie te geven voor stijgingen van energieprijzen. 	<ul style="list-style-type: none"> De sociale vergoedingsregeling werd verbeterd ter compensatie van de verhogingen op grote schaal van de energieprijzen in 2015. 	<ul style="list-style-type: none"> De deugdelijkheid van de vergoedingsregeling is nog niet gebleken.
Meteropneming in de gehele gasvoorzieningsketen	<ul style="list-style-type: none"> Aanzienlijke vooruitgang bij het installeren van gasmeters in individuele huishoudens. 	<ul style="list-style-type: none"> Het actieplan voor de hervorming van de gasector uit 2015 beoogt het metersysteem in de hele gasketen te verbeteren. 	<ul style="list-style-type: none"> De installatie van gasmeters voor alle overige huishoudens zonder meters en ten minste één verwarmingsmeter per gebouw dient medio april 2017 te zijn voltooid. 	
b) Energie-efficiëntie		<ul style="list-style-type: none"> Niet een prioriteit in het Oekraïense energieherformingsprogramma (ondanks de inspanningen van de Commissie). 	<ul style="list-style-type: none"> Sommige recente positieve ontwikkelingen (nieuwe EU-projecten en programma's met EU-steun). 	<ul style="list-style-type: none"> Meer inspanningen op dit gebied sinds 2015.
c) Modernisering van het gasdoorvoersysteem		<ul style="list-style-type: none"> Geen modernisering als gevolg van EU-bijstand (leningvoorwaarden niet vervuld door de Oekraïense partners). 	<ul style="list-style-type: none"> Eerste werkzaamheden voor de modernisering van leidingen moeten in 2016 beginnen (financiering ten dele door de EU gefinancierd). 	<ul style="list-style-type: none"> Gazprom dreigt een einde te maken aan de Oekraïense doorvoer van Russisch gas in 2019.
d) Zekerheid van de gasvoorziening via Oekraïne		<ul style="list-style-type: none"> Crisissituaties in 2005-2006, 2009. 	<ul style="list-style-type: none"> Moeilijkheden in 2014-2015, maar de gasdoorvoer en leveringen werden gehandhaafd dankzij de inspanningen van de EU (via interconnecties, bidirectionele stromen en bemiddeling bij Gazprom en Naftogaz). 	<ul style="list-style-type: none"> Met andere concurrerende doorvoerprojecten wordt getracht Oekraïne te mijden. Verbetering van het bestuur in de gasector en betere integratie in de energiemarkt van de EU.

- a) Hervorming van de gassector: ondanks de inspanningen van de EU verliep de vooruitgang tussen 2007 en 2013 traag. Dankzij de uitvoering van door de EU en haar partners vastgestelde voorwaarden voor de bijstand is de hervorming van de gassector die plaatsvond sinds 2014 weer opgestart (zie **tekstvak 5**):

Tekstvak 5

Ontwikkelingen in de gassector sinds 2014

- Een alomvattend actieplan voor de hervorming van de gassector waarin specifieke, tijdgebonden maatregelen werden vastgesteld, alsmede een nieuwe gaswet.
- Na ontoereikende pogingen tijdens een moeilijke periode van economische crisis en een stijging van de Russische gasprijzen stegen de gastarieven voor huishoudens begin 2015 met ongeveer 300-600 % en die van stadsverwarming met circa 70 %. De verhogingen zullen tot 2017 aanhouden totdat de prijzen marktconform zijn. Het tekort van Naftogaz werd in 2015 aanzienlijk teruggedrongen en moet in 2017 verdwijnen⁶⁶.
- In 2015 werd een bestaande sociale vergoedingsregeling uitgebreid ter compensatie van de armste leden van de samenleving voor de enorme energieprijsstijgingen. Er zijn echter verdere geleidelijke verbeteringen — of een hervorming — nodig om toekomstige prijsstijgingen te kunnen opvangen en om doeltreffender stimulansen op het gebied van energie-efficiëntie te creëren.
- Het actieplan voor de hervorming van de gassector uit 2015 beoogt het metersysteem in de hele gasketen te verbeteren.

⁶⁶ Een IMF-doelstelling.

- b) Energie-efficiëntie: de Oekraïense autoriteiten beschouwden energie-efficiëntie niet als een prioriteit in hun energiehervormingsprogramma, ondanks de prominente plaats die deze in het memorandum van overeenstemming van 2005 tussen de EU en Oekraïne inzake samenwerking op energiegebied innam. Sinds 2015 besteden de Oekraïense autoriteiten meer aandacht aan energie-efficiëntie.
- c) De modernisering van het gasdoorvoersysteem: vanaf 2006 heeft de Commissie getracht financiering te genereren via leningen van internationale financiële instellingen (IFI) om het gasdoorvoersysteem te moderniseren. In 2012 financierde de Commissie een voorbereidende studie waarin werd geconcludeerd dat modernisering, afhankelijk van de gastroomsenario's, 2,5-5,3 miljard euro zou kosten. De EIB en de EBWO konden pas in december 2014, toen Oekraïne geacht werd voldoende vooruitgang te hebben geboekt met betrekking tot enkele in de gemeenschappelijke verklaring van 2009 overeengekomen voorwaarden, de eerste IFI-leningovereenkomsten met Ukrtransgaz⁶⁷ ondertekenen - voor 150 miljoen euro met elk van beide IFI's⁶⁸. De aanleg zal in 2016 starten en zal naar verwachting in 2018 afgerond worden in het kader van de eerste fase van een grootschalig project ter modernisering van de doorvoerleiding Oerengoj-Pomari-Oezjgorod.

⁶⁷ Dochteronderneming van Naftogaz, belast met het vervoer en de opslag van gas.

⁶⁸ De EIB-lening wordt gedekt door een uitgebreide EU-garantie.

d) De zekerheid van gasleveringen via Oekraïne:

- i) Tijdens de gecontroleerde periode stond de zekerheid van de gasvoorziening van de EU via Oekraïne nog op het spel vanwege de politieke, administratieve en economische instabiliteit van het land. Dit verergerde de crisissituaties in 2005-2006 en 2009, en in 2014-2015 deden zich verdere problemen voor. Daarnaast is het onzeker of er nog steeds gas via Oekraïens grondgebied naar EU-landen zal worden vervoerd: Gazprom dreigt een einde te maken aan de Oekraïense doorvoer van Russisch gas in 2019, wanneer het huidige contract tussen Gazprom en Naftogaz afloopt. Verder werd of wordt er door middel van alternatieve gasdoorvoerprojecten (bijv. Nord Stream II, Turkstream, Southstream) geprobeerd het land te mijden. De doelstelling van de EU is echter om de gasdoorvoer door Oekraïne te handhaven.
- ii) De recente inspanningen van de Commissie in 2014 en 2015 om de gasdoorvoer via Oekraïne te handhaven hebben succes gehad: de zekerheid van de gasleveringen aan de EU en Oekraïne via interconnecties en bidirectionele stromen is aanzienlijk verbeterd en de Commissie heeft bemiddeld tussen Naftogaz en Gazprom bij de onderhandelingen in het kader van het zogenaamde „winterpakket” 2014-2015. Oekraïense opslagvoorzieningen, die onmisbaar zijn voor de zekerheid van gasleveringen aan het oosten van de EU, werden met succes aangevuld in het winterpakket 2015-2016 door gebruikmaking van de eigen bronnen van Naftogaz en ook door middel van een IFI-leningsfaciliteit⁶⁹.
- iii) De hervorming van de gasector zal naar verwachting leiden tot een verbetering van het bestuur in de gasector van Oekraïne en zodoende het bestuursrisico met betrekking tot de zekerheid van de Oekraïense gasdoorvoer indammen. Een ander succes voor de Commissie was de toetreding van Oekraïne tot het Energiegemeenschapsverdrag in 2011, die tot doel heeft het land verder te integreren in de energiemarkt van de EU en zodoende de gasector van Oekraïne op lange termijn te stabiliseren.

⁶⁹ 300 miljoen Amerikaanse dollar, verstrekt door de EBWO en ondersteund door een Oekraïense staatsgarantie, waarop een andere door een faciliteit van de Wereldbank te verstrekken lening van maximaal 520 miljoen dollar moet volgen, gegarandeerd door de EIB en dus door de EU.

Conclusies en aanbevelingen

74

Op basis van onze controlewerkzaamheden concluderen wij dat de EU-bijstand aan Oekraïne in het algemeen gedeeltelijk doeltreffend is geweest in het ondersteunen van de omvorming van het land tot een goed bestuurd staat op de gebieden beheer van overheidsfinanciën, corruptiebestrijding en de werking van de gasector.

De doeltreffendheid van de EU-bijstand aan Oekraïne met betrekking tot de verbetering van het beheer van overheidsfinanciën en corruptiebestrijding

75

De EU-bijstand aan Oekraïne was gedeeltelijk doeltreffend met betrekking tot de verbetering van het beheer van overheidsfinanciën en corruptiebestrijding.

76

In het algemeen speelde PFM gedurende het grootste deel van de gecontroleerde periode een bescheiden rol in de dialoog tussen de EU en Oekraïne. Vanaf 2011 werd de EU echter veeleisender wat betreft PFM-hervormingen en hielp zij Oekraïne zijn PFM-strategie en actieplan 2013 te ontwikkelen (zie de paragrafen 31-34). FAC heeft regelmatig op de agenda van de dialoog tussen de EU en Oekraïne gestaan. FAC is versterkt door het actieplan voor visumliberalisering van 2011 en verder versneld door de verbeterde samenwerking na Maidan (zie de paragrafen 35-37).

Aanbeveling 1 — Leg in de dialoog met Oekraïne meer nadruk op het beheer van overheidsfinanciën

Om de vaart in de PFM-hervorming te houden, waartoe een impuls werd gegeven met de vaststelling van de PFM-strategie 2013, moeten de Commissie en EDEO de beleidsdialoog over PFM-kwesties consolideren. De Commissie moet ook de mogelijkheid onderzoeken om een specifiek programma op te zetten om ervoor te zorgen dat de PFM-hervorming zo snel mogelijk doeltreffend wordt uitgevoerd.

Conclusies en aanbevelingen

77

De opzet van de EU-bijstand was gedeeltelijk doeltreffend als bijdrage aan de verbeteringen in PFM en FAC. De Commissie integreerde de noodzaak om PFM en FAC te versterken in de opzet van de programma's voor begrotingssteun en MFB voor Oekraïne, zij het soms met tekortkomingen in de wijze waarop de voorwaarden werden vastgesteld of in de methode waarmee de vervulling ervan werd beoordeeld (zie de paragrafen 38-40). De meeste programma's voor begrotingssteun in Oekraïne waren zodanig ontworpen dat een aanzienlijk deel van het toegewezen bedrag aan het begin van het programma zou worden uitbetaald zodra aan de algemene voorwaarden was voldaan. Deze aanpak kan de stimulans om hervormingen waarvan kleinere vervolgbetalingen afhankelijk zijn, verminderen. Om de kritieke situatie van Oekraïne aan te pakken, richtte de Commissie zich op de snelle uitbetaling van bijstand in 2014 (zie de paragrafen 41-44).

Aanbeveling 2 — Verbeter het ontwerp van de voorwaarden voor en de uitbetaling van financiële bijstand

De Commissie moet voortbouwen op de in Oekraïne opgedane ervaring om de wijze waarop toekomstige bijstand wordt opgezet, te verbeteren:

- a) Voor begrotingssteun en MFB-leningvoorwaarden moeten alle geselecteerde indicatoren duidelijk worden omschreven om tijdens het beoordelingsproces geschillen te voorkomen.
- b) Toekomstige lening- en subsidievoorwaarden moeten elkaar aanvullen en versterken.
- c) Bij het onderhandelen over en vaststellen van voorwaarden moet de Commissie nauw samenwerken met andere donoren, met name internationale financiële instellingen, om de stimulans voor hervormingen te vergroten.
- d) In de programma's moet een redelijk evenwicht worden gevonden tussen beleidsmatige hefboomaspecten en de noodzaak om de bijstand snel uit te betalen. Verder moeten in het geval van begrotingssteun de in variabele tranches uit te betalen bedragen die aan PFM- en FAC-voorwaarden verbonden zijn, voldoende substantieel zijn om te waarborgen dat aan de voorwaarden wordt voldaan.

78

De monitoring van de wijze waarop de EU-bijstand werd uitgevoerd, was grotendeels doeltreffend en verbeterde in de gecontroleerde periode. EU- en internationale instellingen beoordelen de situatie van PFM en FAC in Oekraïne regelmatig en sinds 2012 heeft de Commissie haar monitoringkader voor begrotingssteun versterkt. Er is echter geen systematische aanpak voor de evaluatie van programma's voor begrotingssteun (zie de paragrafen 45-48). Opschortingen van betalingen in het kader van begrotingssteun leidden in 2011-2013 tot vooruitgang op het gebied van PFM-prioriteiten (zie paragraaf 49).

Conclusies en aanbevelingen

Aanbeveling 3 — Versterk de monitoring van de wijze waarop de EU-bijstand wordt uitgevoerd

Om de PFM- en FAC-hervormingen te verdiepen en te versnellen dient de Commissie haar monitoring op sommige gebieden te versterken en meer nadruk te leggen op de verantwoordingsplicht van de begunstigde:

- a) De aanpak door de Commissie van de evaluatie van de in Oekraïne uitgevoerde programma's voor begrotingssteun moet worden gestroomlijnd.
- b) Gezien de resultaten die werden behaald met het opschorten van betalingen moet de Commissie, indien zij dit naar behoren kan motiveren door het ontbreken van bevredigende vooruitgang op het gebied van hervormingen, gebruikmaken van opschortingen van betalingen in het kader van begrotingssteun.

79

De EU-bijstand was gedeeltelijk doeltreffend met betrekking tot de verwezenlijking van concrete en duurzame resultaten op het gebied van PFM en FAC. Tot 2014 bleek de beperkte inzet van de Oekraïense regering voor het hervormingsproces uit de onvolledige en vertraagde verwezenlijking van verwachte resultaten (zie de paragrafen 50 en 51). Ondanks de nieuwe impuls die de hervormingen sinds 2014 hebben gekregen, blijven de tot dusver behaalde resultaten kwetsbaar. In de MFB-programma's gebruikte de Commissie haar beoordelingsmarge om te concluderen dat aan het merendeel van de PFM-voorwaarden in grote lijnen was voldaan ondanks enkele tekortkomingen in de uitvoering (zie paragraaf 52). In het geval van PFM en FAC omvatten de meeste behaalde resultaten wetgevings- en institutionele veranderingen (zie de paragrafen 53-63). Wat betreft het FAC-beleid vallen de resultaten van een doeltreffende uitvoering nog te bezien.

Aanbeveling 4 — Leg meer nadruk op de doeltreffende uitvoering en duurzaamheid van hervormingen

Naast het bevorderen van wetgevingswijzigingen moet de Commissie, in samenwerking met maatschappelijke organisaties, verdere EU-bijstand verbinden aan de voorwaarde dat essentiële PFM- en FAC-hervormingen doeltreffend worden uitgevoerd. Dit betreft met name de PFM-hervormingsstrategie en het PFM-actieplan, alsmede de financiële duurzaamheid van operationele onpartijdige organen voor corruptiebestrijding. Uitbetalingsvoorwaarden dienen nauwgezet te worden beoordeeld.

De EU-bijstand ter verbetering van het bestuur in de gasector en de zekerheid van de gasvoorziening van de EU via Oekraïne

80

In het algemeen was de EU-bijstand aan Oekraïne gedeeltelijk doeltreffend wat betreft de verbetering van het bestuur in de gasector en van de zekerheid van de gasvoorziening van de EU via Oekraïne.

81

De dialoog tussen de EU en Oekraïne inzake energievraagstukken ondervond de gevolgen van de tot voor kort wankelende inzet van Oekraïne en de uiteenlopende standpunten van EU-belanghebbenden met betrekking tot de zekerheid van de gasvoorziening van de EU via Oekraïne. Dezelfde belangrijke kwesties deden zich voor in de periode 2007-2015 (zie de paragrafen 65-69).

82

In de beginfase bevatte het ontwerp van de onderzochte EU-bijstand in de gasector en de zekerheid van gasleveringen via Oekraïne bepaalde voorwaarden die vaag en moeilijk te beoordelen waren (zie paragraaf 70).

83

Tot 2014 ontbraken er bij de monitoring van de uitvoering van EU-bijstand kwalitatief hoogwaardige gegevens en werd in de gezamenlijke verslaglegging door de EU en Oekraïne soms niet de hele achtergrond geschetst waartegen de problemen in de gasector zich afspelen (zie de paragrafen 71 en 72).

84

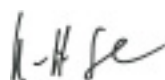
Tot 2014 had de EU-bijstand beperkte invloed op de werking van de Oekraïense gasector en leverde die wisselende resultaten op wat betreft de zekerheid van de gasleveringen aan de EU via Oekraïne. Sinds 2014 zijn er belangrijke mijlpalen bereikt (zie paragraaf 73).

Aanbeveling 5 — Neem maatregelen om de EU-bijstand aan Oekraïne doeltreffender te maken

De Commissie dient onverwijld maatregelen te nemen om de monitoring van de strategische samenwerking van de EU met Oekraïne op het gebied van gas te verbeteren en deze doeltreffender te maken. Met name dient er meer nadruk te worden gelegd op de verzameling, verificatie en analyse van gegevens. De Commissie moet systematisch accuratere en verifieerbare informatie verzamelen, zelfs in ongunstige omstandigheden. Dit is van essentieel belang voor goed onderbouwde, op feiten gebaseerde besluitvorming.

Dit verslag werd door kamer III onder leiding van de heer Karel PINXTEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 8 november 2016.

Voor de Rekenkamer



Klaus-Heiner LEHNE
President

Onderzochte programma's

Tabel 1 — Oekraïne: programma's voor begrotingssteun, 2007-2015

Programma's voor sectorale begrotingssteun ¹ (afkorting, jaar van besluit)	Toegewezen	Uitbetaald
	(in miljoen euro)	
	588	259
Steun voor de uitvoering van het energiebeleid van Oekraïne (Energie I, 2007)	87	73
Steun voor de uitvoering van de strategie van Oekraïne op het gebied van energie-efficiëntie en hernieuwbare energiebronnen (Energie-efficiëntie, 2008)	70	52
Bevordering van de wederzijdse handel door de verwijdering van technische belemmeringen voor de handel tussen Oekraïne en de EU (Handel, 2008)	45	29
Steun voor de uitvoering van een milieustrategie in Oekraïne (Milieu, 2009)	35	24
Steun voor de uitvoering van de vervoerstrategie van Oekraïne (Vervoer, 2009)	65	27
Steun voor sectoraal beleid inzake grensbeheer in Oekraïne (Grensbeheer, 2010)	66	49
Voortgezette steun voor de uitvoering van de energiestrategie van Oekraïne (Energy II, 2012)	45	5
Steunprogramma voor sectoraal beleid - steun voor regionaal beleid van Oekraïne (Regionaal, 2013)	55	0
Hervorming van het bestuursrechtelijk kader en het ambtenarenapparaat van Oekraïne (2011)	70	geschrap
Begrotingssteun voor het regionaal ontwikkelingsbeleid van Oekraïne (2012)	50	geschrap
Overeenkomst voor staatsopbouw²	355	250

1 Het bedrag omvat de aanvullende steuncomponent (technische bijstand, controle, programmabeoordelingen en evaluaties).

2 Van de 355 miljoen euro voor het SBC had 232 miljoen euro betrekking op nieuwe middelen en werd 123 miljoen euro van de toewijzingen in het kader van het jaarlijkse actieprogramma 2013 geabsorbeerd (d.w.z. van twee nieuwe steunprogramma's voor sectoraal beleid, namelijk voor de verwijdering van handelsbelemmeringen en voor de uitvoering van milieubeleid in Oekraïne (elk 55 miljoen euro), en 13 miljoen van een begrotingsstijging, aanvankelijk bedoeld voor de milieusector).

Bron: CRIS, stand per 31.12.2015.

Tabel 2 — Oekraïne: overzicht van macrofinanciële bijstand van de EU, 2007-2015

Jaar van besluit	Controleafkorting	Toegewezen	Uitbetaald
		(in miljoen euro)	
2002	MFB I	110	610
2010		500	
2014	MFB II	1 000	1 000
2015	MFB III	1 800	600
	Totaal	3 410	2 210

Bron: DG Economische en Financiële Zaken, stand per 31.12.2015,

http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/ukraine_en.htm

Tabel 3 — Oekraïne: onderzochte projecten voor de periode 2007-2015

Titel (contractjaar)	Toegewezen	Uitbetaald
	(in miljoen euro)	
Beheer van overheidsfinanciën (PFM)		
Twinning „Versterking van de handhaving van concurrentiewetgeving en -beleid in Oekraïne (2007)“	1	0,9
Twinning „Bijstand aan het hoofdkantoor van controle en herziening van Oekraïne (KRU) bij de invoering van het nieuwe systeem van interne financiële controle bij de overheid“ (2007)	1,1	1,1
Afstemming van systemen voor concurrentie en openbare aanbestedingen in Oekraïne op EU-normen (2008)	4,4	4,4
Versterking van het potentieel van de Nationale Bank van Oekraïne (NBU) door aanpassing aan EU-normen voor centrale banken (2009)	1,1	0,6
Ondersteuning van het Ministerie van Financiën van Oekraïne op de gebieden staatsschuldbeheer en begrotingsraming (2010)	1,7	1,5
Ontwikkeling van een informatieoverzicht van het twinningproject inzake risicogebaseerd toezicht van niet-bancaire financiële instellingen (2011)	0,1	0,1
Levering van IT-apparatuur voor de integratie van het regionale netwerk van de antimonopoliecommissie ter ondersteuning van het project Actieplan 2006 EU-Oekraïne „Afstemming van concurrentie- en aanbestedingssystemen in Oekraïne op EU-normen“ (2010)	0,2	0,2
Uitbreiding van contract 147-509 „Afstemming van concurrentie- en openbare aanbestedingssystemen op EU-normen“ (2011)	1,1	1,1
Ontwikkeling van drie twinningprojecten op het gebied van het beheer van overheidsfinanciën in Oekraïne (2013)	0,1	0,1
Afstemming van systeem voor openbare aanbestedingen van Oekraïne op EU-normen (2013)	4	2,7
Wat de staat kost: bevordering van openbare monitoring van het staatsbegrotingsproces (2013)	0,3	0,2
Maatschappelijk middenveld en media voor transparante lokale begrotingen (2013)	0,3	0,1
Creëren en invoeren van het „open-begrotingsstelsel“ voor het monitoren van het gebruik van publieke middelen (2013)	0,3	0,2
Onafhankelijke monitoring van financiële en middenstromen als gevolg van de ontwikkeling van conventionele en niet-conventionele koolwaterstoffen in Oekraïne in het kader van de productieovereenkomst (2013)	0,2	0,2
Totaal voor PFM	15,9	13,4
Corruptiebestrijding (FAC)		
Steun voor goed bestuur: project tegen corruptie in Oekraïne (2006)	1,5	1,4
Project ter ondersteuning van justitiële hervormingen van het rechtsstelsel in Oekraïne (2013)	8,6	2,4
Totaal voor FAC	10,1	3,8

Bron: CRIS, stand per 31.12.2015.

Samenvatting

III

Gezien de dramatische gebeurtenissen die zich eind februari 2014 in Oekraïne afspeelden, namelijk de afzetting van president Janoekovytsj op 28 februari 2014 en de onrechtmatige inlijving van de Krim in de daaropvolgende dagen, was een doortastende en snelle reactie geboden om de consequenties van een grimmige en onverwachte situatie zo draaglijk mogelijk te houden.

Hoewel dit de Commissie niet genoeg tijd opleverde om alvast een langetermijnstrategie klaar te hebben toen zij Oekraïne in maart 2014 een groot steunpakket toezegde, werd vlak daarna wel een begin gemaakt met plannen voor de langere termijn en is sindsdien uitgebreid overleg gevoerd, onder meer over de inbreng van internationale partners.

V

Hoewel de EU-bijstand tot op zekere hoogte wel effect sorteerde, zijn belangrijke structurele hervormingen op bijna alle in paragraaf IV beschreven gebieden in gang gezet of ondersteund door EU-programma's.

VI

Terwijl er in Oekraïne sprake was van een buitengewone politieke, economische en financiële situatie, moest de Commissie onderhandelen en zich een oordeel vormen over de voorwaarden voor macrofinanciële bijstand en algemene begrotingssteun.

Steunprogramma's bevatten doorgaans een vaste tranche die aan het begin wordt uitbetaald, zodra is voldaan aan de algemene voorwaarden voor begrotingssteun.

VII

De samenwerking met Oekraïne in de energiesector in de afgelopen 10 jaar had als grondslag het memorandum van overeenstemming inzake samenwerking op het gebied van energie uit 2005 en was er vooral op gericht om de levering van gas aan Europa via Oekraïense pijpleidingen veilig te stellen en grootscheepse veranderingen door te voeren in de energiesector. Dat was ook het hoofddoel van de gezamenlijke verklaring van maart 2009 over de modernisering van het Oekraïense gasdoorvoersysteem. Dat dit initiatief van belang was en gelegen kwam bleek des te duidelijker door de aardgascrisis van 2009, al viel de uitvoering ervan niet mee door de complexe politieke situatie in het land en de aanhoudende geopolitieke spanningen.

Dankzij de gemaakte vorderingen konden de EIB en de EBRD in december 2014 hun handtekening zetten onder een eerste reeks leningen voor de modernisering van het gasdoorvoersysteem. Tot 2014 hadden pogingen om het beheer van de gasector in Oekraïne en de algehele zekerheid van de energievoorziening te verbeteren te lijden onder het feit dat Oekraïne afhankelijk was van Russische energie. Algemeen wordt erkend dat er sindsdien veel vooruitgang is geboekt met de hervorming van de gasector in Oekraïne.

In maart 2015 is begonnen met de uitvoering van een grootscheeps plan ter hervorming van de gasector. Naast de nieuwe gaswet stelde de regering in juli 2016 een in 2017 uit te voeren plan vast om Naftogaz en de transmissiesysteembeheerder te ontvlechten.

Samen met het secretariaat van de Energiegemeenschap en andere partners zal de Commissie omwille van de transparantie, en om te zorgen voor normale concurrentievoorwaarden, blijven ijveren voor de voltooiing van de hervormingen van de gasector. Een en ander houdt onder meer in dat nieuwe spelers toegang tot de markt kunnen krijgen en dat de zekerheid van de gasvoorziening en de betrouwbaarheid van het doorvoersysteem van Oekraïne worden vergroot.

Inleiding

04

Sinds halverwege 2015, na een bijzonder diepe recessie die grotendeels was veroorzaakt door afkalvend vertrouwen en schade aan de productiecapaciteit in verband met het gewapend conflict in het Oosten, toont Oekraïne weer tekenen van economische stabilisatie. Deze stabilisatie is te danken aan een aantal factoren, waaronder krachtige macro-economische beleidsmaatregelen om onevenwichtigheden op lange termijn aan te pakken en groot-schalige financiële en technische steun, die de vertrouwenscrisis heeft helpen beteugelen.

Na een krimp van 6,6% in 2014 en 9,9% in 2015 is de verwachting dat de economie in 2016 dankzij het gestaag toenemende vertrouwen van consumenten en beleggers weer enige groei (1 à 2%) te zien zal geven. Het bbp nam in het eerste kwartaal van 2016 in reële termen toe met 0,1% en in het tweede kwartaal met 1,3 %.

08

Door de situatie in Oekraïne wordt de ENI-bijstand sinds 2014 in de vorm van jaarlijkse „speciale maatregelen” gegeven. Inmiddels zijn er voorbereidingen aan de gang om met ingang van 2018 terug te keren naar een normale meerjarenprogrammering in de vorm van een integraal steunkader.

13

De Commissie is het ermee eens dat de Oekraïense autoriteiten sinds 2014 een veel grotere wil tot hervormingen aan de dag leggen. Wat de huidige Oekraïense regering betreft geldt dat met name voor de hervorming van het openbaar bestuur.

De Commissie bouwt voort op deze hervormingsdynamiek en moedigt Oekraïne aan om de vaart erin te houden. Er wordt gewerkt aan een groot steunprogramma van de EU dat de hervormingsgezindheid moet steunen en op peil moet houden. Het derde programma voor macrofinanciële bijstand (MFA) bevat ook belangrijke maatregelen ter hervorming van het openbaar bestuur die op zowel wetgeving als uitvoering betrekking hebben.

15

De voorwaarden voor MFB zijn geen kopie van die voor IMF-steun, maar vormen een aanvulling hierop. MFB kan pas worden verleend als het complementaire IMF-programma op gang is gekomen en het IMF tevreden blijft over de situatie. Dat betekent dat Oekraïne aan de voorwaarden van de IMF moet blijven voldoen om MFA-betalingen te krijgen.

Tekstvak 1 — Lancering van de campagne van de Oekraïense autoriteiten tegen de oligarchie

De Commissie is van mening dat de rol en het belang van het bureau voor de modernisering van Oekraïne worden overschat en dat er geen risico is op verwarring met de officiële bijstand van de EU aan Oekraïne.

17

Gezien de dramatische gebeurtenissen die zich eind februari 2014 in Oekraïne afspeelden, namelijk de afzetting van president Janoekovytj op 28 februari 2014 en de onrechtmatige inlijving van de Krim in de daaropvolgende dagen, was een doortastende en snelle reactie geboden om de consequenties van een grimmige en onverwachte situatie zo draaglijk mogelijk te houden.

Hoewel dit de Commissie niet genoeg tijd opleverde om een langetermijnstrategie klaar te hebben toen zij Oekraïne in maart 2014 een groot steunpakket toezegde, werd vlak daarna wel een begin gemaakt met plannen voor de langere termijn en is sindsdien uitgebreid overleg gevoerd, onder meer over de inbreng van internationale partners.

Na de in politiek opzicht zeer belangrijke aankondiging van het steunpakket zijn bovendien heel nauwkeurig specifieke EU-steunprogramma's opgesteld, waarbij financiële risico's en de activiteiten van andere donors in aanmerking genomen en gedocumenteerd zijn.

18

Het financieel pakket van maart 2014 was bedoeld om een krachtig signaal van politieke steun af te geven en tegelijkertijd voor de korte termijn begrotingssteun en voor de langere termijn investeringssteun en ondersteuning in de vorm van adviesdiensten te mobiliseren. Het was dus gericht op de behoeften op zowel de korte als de lange termijn, waarbij de langetermijnbehoeften overigens afhankelijk zijn van de blijvende hervormingsgezindheid van de Oekraïense autoriteiten.

Slechts 1,61 miljard EUR van de MFB maakte deel uit van het financieel pakket van maart 2014 (gezamenlijke omvang van MFB I en MFB II). In januari 2015 nam de Commissie het voorstel voor een derde MFB-operatie voor Oekraïne (ten bedrage van 1,8 miljard EUR) aan. Op basis van een uitgebreide beoordeling van de tot dan toe verleende bijstand – van de impact ervan op de economische en financiële stabiliteit in Oekraïne sinds het begin van de crisis –, en gezien de verslechtering van de financiële situatie in Oekraïne begin 2015, vormde de operatie als zodanig een aanvulling op het pakket van maart 2014.

20

Met ingang van 2018 zou weer gewerkt moeten worden met een normaal meerjarenprogrammering in de vorm van een integraal steunkader. De voorbereidingen hiervoor zijn al begonnen.

21

Hoewel er wat de coördinatie betreft wellicht sprake was van enige opstartproblemen, hebben de EU-delegatie in Kiev, de steungroep voor Oekraïne en de EU-adviesmissie hun activiteiten inmiddels goed op elkaar afgestemd en vullen ze elkaar volledig aan. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de gezamenlijke ontwikkeling van een nieuw steunprogramma ter bestrijding van corruptie dat eerder dit jaar (juni 2016) is aangenomen.

22

Dit initiatief is in de planfase blijven steken. De Commissie staat de Oekraïne in de bestrijding van corruptie en fraude met andere initiatieven terzijde. Zo steunt zij de nieuwe Oekraïense organen voor corruptiebestrijding via haar in het antwoord op paragraaf 21 genoemde steunprogramma, en biedt zij hulp bij de hervorming van het rechtstelsel.

24

De coördinatie van donoren door de Oekraïense autoriteiten liet inderdaad nogal te wensen over in de periode waarop de controle betrekking heeft. De huidige Oekraïense regering is echter bezig om hierin verandering te brengen, wat inmiddels al enig effect sorteert.

25

Van meet af aan heeft de Commissie haar activiteiten gecoördineerd met die van het multidonorfonds van de EBWO, en ze heeft nu (juli 2016) ook een besluit genomen om aan dit fonds bij te dragen.

Opmerkingen

34

De EU heeft in 2012 en 2013 de ontwikkeling van een PFM-strategie zeer actief gesteund, waardoor uiteindelijk in de aanloop naar de top van Vilnius een degelijk document kon worden aangenomen. Momenteel wordt gewerkt — opnieuw met hulp van EU- en OESO/SIGMA-deskundigen — aan het bijwerken en verbeteren van de PFM-strategie.

38

De voorwaarden betreffende het beheer van overheidsfinanciën en corruptiebestrijding vormden de kern van een aantal EU-steunprogramma's, zoals de „overeenkomst voor staatsopbouw“. De Commissie zal blijven werken aan de verbetering van de manier waarop vooruitgang in het beheer van overheidsfinanciën wordt vastgesteld en van de criteria die daarbij worden aangelegd.

40

Gezien de uitzonderlijke politieke en financiële omstandigheden in Oekraïne meent de Commissie een juiste beoordelingsmarge te hebben gehanteerd.

Tekstvak 2 — Flexibiliteit in de vaststelling en beoordeling van de vervulling van MFB-voorwaarden

Over het memorandum van overeenstemming voor MFA zijn vooral in de periode 2010-2012 onderhandelingen gevoerd, toen een veel minder hervormingsgezinde Oekraïense regering aan de macht was, en het is pas in 2014 door het Oekraïense parlement geratificeerd. Ondanks de moeizame onderhandelingen wist de Commissie een aantal brede PFM-voorwaarden in het memorandum opgenomen te krijgen.

De aanpak waarbij meerdere subvoorwaarden tot één voorwaarde worden samengevoegd maakt het mogelijk om een overkoepelend doel te benoemen voor een bepaald te hervormen onderdeel en zo een strategische richting aan te geven, terwijl er over de maatregelen die worden verlangd nog altijd duidelijk en specifiek genoeg wordt gecommuniceerd.

Reactie op de paragrafen 41 en 42.

De frontloading van vaste tranches van sectorale begrotingssteun viel volgens de Commissie binnen de limieten voorgesteld in de richtsnoeren voor begrotingssteun en was gezien de situatie in Oekraïne gerechtvaardigd.

43

In 2014 bevond Oekraïne zich op de rand van een financiële en ook politieke ineenstorting. Samen met het IMF en andere internationale donoren reageerde de EU snel op de financiële crisis in Oekraïne, met name in 2014 en de eerste helft van 2015. Gezien de ernst van de economische crisis en de omvang van het land (verreweg het grootste van de oostelijke buurlanden van de EU) was aanzienlijke macro-financiële bijstand geboden.

46

Sinds 2010 worden betalingen in het kader van begrotingssteun inderdaad gebaseerd op een brede PFM-beoordeling, waarbij alle relevante analytische gegevens, waaronder PEFA-beoordelingen, in aanmerking worden genomen.

48

De Commissie is van mening dat de evaluatie van de in 2014 in Oekraïne verleende begrotingssteun een breed en vergelijkend overzicht bood.

51

De Commissie is zich bewust van dit probleem, dat ook in de evaluatie van de begrotingssteun wordt genoemd, en geeft het ministerie van financiën adviezen om de EU-middelen beter te kanaliseren.

52

Met „in grote lijnen was vervuld” bedoelt de Commissie dat het gezien de mate waarin de met de voorwaarde nagestreefde hervorming is gerealiseerd niet aangaat om de MFB-uitbetaling uit te stellen, ook al is niet aan elk van de MFB-voorwaarden voldaan.

Antwoord van de Commissie op de paragrafen 67 t/m 69

Tijdens de periode waarop de controle betrekking heeft, heeft de Commissie steeds een samenhangend beleid gevoerd met het oog op het strategische belang van de Oekraïense gasdoorvoer en, daarmee samenhangend, de noodzaak van fundamentele hervormingen in de gassector.

De lidstaten stonden grotendeels achter de inspanningen van de Commissie. Het is echter wel zo dat de prioriteiten van sommige lidstaten met betrekking tot samenwerking in de gassector niet altijd geheel samenvielen met die van de Commissie.

Na de crises van 2006 en 2009 verrichtte de Commissie interne risicobeoordelingen en probeerde zij in een werkdocument van haar diensten na te gaan welke les is getrokken uit de onderbreking van de gasvoorziening (werkdocument van de diensten van de Commissie {COM(2009) 363} SEC(2009) 977).

Volgens de Commissie waren de onderbrekingen van de gasdoorvoer in 2006 en 2009 een rechtstreeks gevolg van een handelsgeschil tussen Gazprom en Naftogaz en maakten de politieke spanningen tussen Oekraïne en Rusland de situatie alleen maar erger.

De Commissie moest rekening houden met de vertrouwelijke aard van de desbetreffende informatie en is van mening dat zij in de gegeven omstandigheden niet explicieter kon zijn.

70

De Commissie geeft toe dat steunprogramma's voor de gassector in bepaalde gevallen een betere opzet hadden kunnen hebben, maar wijst er ook op dat de betrokken Oekraïense ministeries bij het formuleren van de steunprogramma's over weinig administratieve capaciteit beschikten.

71

In de door de controle bestreken periode was er een steeds betere toegang tot gegevens. Sinds 2015 zijn gegevens over de gasdoorvoer en marktinformatie over de Oekraïense gasector openbaar toegankelijk dankzij de samenwerking tussen Oekraïense autoriteiten, de Commissie en het Europees netwerk van transmissiesysteembeheerders voor gas (ENTSO-G).

73

Volgens de Commissie was er al in 2014 sprake van vooruitgang, bijvoorbeeld dankzij de nieuwe door de regering opgestelde gaswet, die in december 2014 de weg baande voor de ondertekening van de eerste EIB/ EBRD-leningen voor de modernisering van het gasdoorvoersysteem.

c)

De inspanningen van de Commissie om Oekraïne te helpen met de modernisering van zijn gasdoorvoersysteem leidden pas eind 2014 tot belangrijke concrete investeringsbesluiten, vooral omdat eerdere regeringen weinig animo hadden getoond om cruciale, in de gezamenlijke verklaring van 2009 vastgelegde hervormingen door te voeren.

d) i)

De zekerheid van de gasvoorziening van de EU via Oekraïne stond volgens de Commissie en de EDEO ook op het spel door externe actoren (Rusland).

Conclusies en aanbevelingen

74

De Commissie en de EDEO zijn van mening dat de EU-bijstand een grote bijdrage heeft geleverd aan de politieke associatie en economische integratie van Oekraïne en de EU. Sinds het uitbreken van de crisis in 2014 heeft de bijstand van de EU ook in belangrijke mate geholpen om de situatie in Oekraïne te stabiliseren en mede de aanzet gegeven tot belangrijke structurele hervormingen op tal van gebieden en in tal van sectoren.

76

De bestrijding van corruptie en het beheer van overheidsfinanciën staan centraal in de dialoog tussen de EU en Oekraïne. In de afgelopen jaren zijn dan ook belangrijke hervormingen in gang gezet, die inmiddels duidelijk vrucht afwerpen.

Aanbeveling 1 — In de dialoog met Oekraïne meer nadruk leggen op het beheer van overheidsfinanciën

De Commissie en de EDEO kunnen zich vinden in de aanbeveling.

Een speciaal steunprogramma voor het beheer van de overheidsfinanciën is momenteel in beraad als een speciale maatregel voor 2017. Het beheer van de overheidsfinanciën neemt in alle lopende steunprogramma's al een centrale plaats in, en met hulp van EU- en OESO/SIGMA-deskundigen wordt gewerkt aan een actualisering van de PFM-strategie

77

Volgens de Commissie was het gezien de kritieke toestand in Oekraïne van cruciaal belang dat de bijstand in 2014 en 2015 snel werd uitbetaald. Alle betalingen in het kader van de begrotingssteun waren gebaseerd op een gedegen beoordeling om ervoor te zorgen dat aan de algemene voorwaarden voor begrotingssteun werd voldaan.

Steunprogramma's bevatten doorgaans een vaste tranche die aan het begin wordt uitbetaald, zodra is voldaan aan de algemene voorwaarden voor begrotingssteun.

Aanbeveling 2 — Het ontwerp van de voorwaarden voor en de uitbetaling van financiële bijstand verbeteren

De Commissie neemt de aanbeveling over.

a)

De Commissie is al begonnen met een duidelijkere en meer toegespitste omschrijving van de beleidsdoelen, zoals blijkt uit de manier waarop memoranda van overeenstemming met Oekraïne zich met name tussen MFB II en III hebben ontwikkeld. Zij zal werk blijven maken van duidelijke en nauwkeurige omschrijvingen.

Maar MFB-leningvoorwaarden zijn wel altijd de uitkomst van onderhandelingen met het begunstigde land. Zeker als deze onderhandelingen plaatsvinden in buitengewone geopolitieke en financiële omstandigheden kan de Commissie zich gedwongen zien om een evenwicht te vinden tussen enerzijds de dringende noodzaak en de lange looptijd van de bijstand en anderzijds de vereiste duidelijkheid en nauwkeurigheid.

c)

Bij al haar MFB-programma's zal de Commissie nauw blijven samenwerken met het IMF en andere donoren, zoals zij altijd al heeft gedaan.

d)

Zij zal ook blijven streven naar een redelijk evenwicht tussen hefboomaspecten en een snelle uitbetalingen van de bijstand. In 2014 was het gezien de buitengewone geopolitieke en financiële omstandigheden in Oekraïne verdedigbaar om prioriteit te geven aan een snelle uitbetaling van de MFB. Toen de economie in Oekraïne eind 2015 begon te stabiliseren, werd de Commissie veeleisender met betrekking tot de naleving van de MFB-voorwaarden. Dat blijkt wel uit het feit dat de tweede tranche van MFB III sinds oktober 2015 in de wacht staat, omdat nog niet volledig aan de voorwaarden is voldaan.

De Commissie zal scherp toezicht blijven houden op de naleving van de voorwaarden, opdat het hefboomeffect van haar bijstand zo goed mogelijk wordt benut. Het kan echter niet worden uitgesloten dat MFB-tranches zullen worden uitbetaald als in het algemeen goed aan de voorwaarden wordt voldaan, zelfs als dan een klein aantal voorwaarden on vervuld blijft.

78

De Commissie is van mening dat de evaluatie van de in 2014 in Oekraïne verleende begrotingssteun een breed en vergelijkend overzicht bood.

Aanbeveling 3 — De monitoring versterken van de wijze waarop de EU-bijstand wordt uitgevoerd

De Commissie neemt de aanbeveling over.

De Commissie zal haar toezicht op de wijze waarop de EU-bijstand wordt uitgevoerd blijven verscherpen en al haar instrumenten inzetten om vaart te zetten achter hervormingen.

79

Met „in grote lijnen was vervuld” bedoelt de Commissie dat het gezien de mate waarin de met de voorwaarde nagestreefde hervorming is gerealiseerd niet aangaat om de MFB-uitbetaling uit te stellen, ook al is niet voldaan aan elk van de gedetailleerde aspecten van de MFB-voorwaarden.

Aanbeveling 4 — Meer nadruk leggen op de doeltreffende uitvoering en duurzaamheid van hervormingen

De Commissie en de EDEO kunnen zich vinden in de aanbeveling.

Bij de beoordeling van de mate waarin aan de voorwaarden voor MFB-betalingen is voldaan zal de Commissie zich beperken tot de categorieën „vervuld”, „in grote lijnen vervuld” en „niet vervuld”.

80

In de samenwerking met Oekraïne in de energiesector heeft de nadruk de afgelopen 10 jaar gelegen op het veiligstellen van de levering van gas (en olie) aan Europa via het Oekraïense systeem van pijpleidingen. Tot 2014 hadden pogingen om het beheer van de gassector in Oekraïne en de algehele zekerheid van de energievoorziening te verbeteren te lijden onder de politieke situatie en het feit dat Oekraïne afhankelijk was Russische energie. De dialoog in het kader van het memorandum van overeenstemming van 2005 was in dit verband een onmisbaar en nuttig forum.

81

In deze periode heeft de Commissie steeds een samenhangend beleid gevoerd met het oog op het strategische belang van de Oekraïense gasdoorvoer en de noodzaak van fundamentele hervormingen in de gassector. In een aantal conclusies hierover heeft de Raad dit ook onderkend. Hoewel de lidstaten de inspanningen van de Commissie grotendeels ondersteunden, vielen de prioriteiten van een aantal van hen met betrekking tot samenwerking in de gassector niet altijd samen met die van de Commissie.

82

Ondanks gebreken en de vaak ongunstige politieke situatie kon er dankzij de programma's voor begrotingssteun en de bijbehorende projecten voor technische bijstand wel enige vooruitgang worden geboekt met de cruciale hervormingen in de gassector en is ook de voorzieningszekerheid toegenomen. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 70.

83

Met de ontwikkeling van de energiedialoog zijn de communicatie en de toegang tot gegevens volgens de Commissie geleidelijk verbeterd (zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 71). In haar reguliere energiedialoog is de Commissie ingegaan op de grootste problemen in de gassector, al leverde de gezamenlijke verslaglegging niet altijd alle achtergrondinformatie.

Aanbeveling 5 — Maatregelen nemen om de EU-bijstand aan Oekraïne doeltreffender te maken

De Commissie stemt in met deze aanbeveling en geeft er al gevolg aan.

Er zijn al belangrijke maatregelen genomen om de EU-bijstand doeltreffender te maken. Zo is er binnen de steungroep voor Oekraïne een team van energiedeskundigen samengesteld en wordt de bijstand beter en strakker afgestemd met het secretariaat van de Energiegemeenschap en andere partijen (donoren, ENTSO-G enzovoort).

De Commissie is bezig met de verbetering van het memorandum van overeenstemming over samenwerking op energiegebied met Oekraïne en hoopt eind 2016 een strategisch energiepartnerschap te sluiten om zo haar energiedialoog met Oekraïne te intensiveren en de samenwerking in de energiesector doeltreffender te maken.

De Commissie zal ook blijven proberen om te bemiddelen in het geschil over aardgas tussen Rusland en Oekraïne, onder meer door de gasdoorvoer goed in de gaten te houden. Als onderdeel van de associatieovereenkomst met Oekraïne is er een systeem voor vroegtijdige waarschuwing.

Met name via het statistische onderdeel van het EU4Energy-project, dat de Commissie in juni 2016 samen met het Internationaal Energieagentschap en de Energiegemeenschap ten doop hield, zal er gewerkt blijven worden aan betere statistische gegevens over Oekraïne.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefoonscellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

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

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling controleplan („APM”)/begin van de controle	7.10.2014
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	20.7.2016
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	8.11.2016
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	24.11.2016

In dit verslag onderzoekt de Rekenkamer of de bijstand van de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden gedurende de periode 2007-2015 doeltreffend was in het ondersteunen van de omvorming van Oekraïne tot een goed bestuurde staat op het gebied van beheer van de overheidsfinanciën en corruptiebestrijding, alsmede in de gasector.

In het algemeen was de EU-bijstand aan Oekraïne gedeeltelijk doeltreffend op deze drie gebieden. Tot 2014 had de EU-bijstand een beperkte impact. Ondanks de nieuwe impuls die de hervormingen sinds 2014 hebben gekregen, blijven de tot dusver behaalde resultaten kwetsbaar. In dit verslag worden vijf aanbevelingen ter verbetering van de EU-bijstand uiteengezet.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau