

De Europæiske Fællesskabers Tidende

ISSN 0378-7001

C 171

40. årgang

5. juni 1997

Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

Informationsnummer

Indhold

Side

I *Meddelelser*

Revisionsretten

97/C 171/01

Særberetning nr. 6/97 om TACIS-støtte til Ukraine med Kommissionens svar 1

I

(Meddelelser)

REVISIONSRETEN

SÆRBERETNING NR. 6/97

om TACIS-støtte til Ukraine med Kommissionens svar

(EF-traktatens artikel 188 C, stk. 4, andet afsnit)

(97/C 171/01)

INDHOLD

	<i>punkt</i>	<i>side</i>
1. DEN EUROPÆISKE UNIONS SAMARBEJDE MED UKRAINE	1.1 -1.14	2
Rettens revision	1.1 -1.3	2
Baggrund	1.4 -1.5	3
EU' finansielle bistand	1.6 -1.14	4
EU's lån til Ukraine	1.7	4
Støtte over TACIS-programmet	1.8 -1.9	4
Den særlige situation i kernekraftsektoren	1.10-1.14	5
2. FORVALTNINGEN AF TACIS-PROGRAMMET	2.1 -2.30	6
Procedurer for iværksættelse af TACIS-programmer	2.3 -2.9	6
Systemets anvendelse i Ukraine	2.10-2.19	7
De centrale tjenestegrene i Kommissionen	2.10	7
Kommissionens delegation i Ukraine	2.11-2.12	7
Koordinationsenheden	2.13-2.15	7
Tilsyns- og evalueringsgruppen	2.16-2.17	8
Ansvarsfordeling	2.18-2.19	8
Langsom sagsbehandling i GD I A	2.20-2.30	9
Finansieringsaftaler	2.22-2.24	9
Indgåelse af kontrakter	2.25-2.26	10
Betalning af regninger	2.27-2.30	10
3. BEMÆRKNINGER, DER ER FÆLLES FOR FLERE SEKTORER	3.1 -3.48	11
Udvælgelse og forberedelse af projekterne	3.1 -3.18	11
Landbrugssektoren	3.2 -3.5	11
Nuklear sikkerhed	3.6 -3.10	12

	<i>punkt</i>	<i>side</i>
Menneskelige ressourcer	3.11-3.16	12
Industri og tjenesteydelser	3.17-3.18	13
Foranstaltningerne gennemføres med forsinkelser	3.19-3.23	13
Nuklear sikkerhed	3.19-3.21	13
Landbrugssektoren	3.22	14
Industri og tjenesteydelser	3.23	14
De kontraktmæssige og regnskabsmæssige rammer for projekterne	3.24-3.26	14
Nytteværdi	3.27-3.29	14
De forskellige fællesskabsprogrammernes koordinering indbyrdes og med den øvrige eksterne bistand	3.30-3.37	15
Kernekraftsektoren	3.30-3.31	15
Menneskelige ressourcer	3.32-3.33	15
Landbrugssektoren	3.34-3.36	15
Industri og tjenesteydelser	3.37	16
Projekternes effekt og de erfaringer, der kan uddrages heraf	3.38-3.40	16
Alarmsystemer	3.41-3.48	16
4. KONKLUSION	4.1 -4.11	18
Kommissionens svar		20

1. DEN EUROPÆISKE UNIONS SAMARBEJDE MED UKRAINE

Rettens revision

1.1. Retten har revideret Den Europæiske Unions (EU) gavebistand til Ukraine og navnlig undersøgt, om resultaterne af TACIS-samarbejdet stod i rimeligt forhold til de anvendte ressourcer. I juni 1996 blev der foretaget stedlig revision af individuelle projekter på områderne nuklear sikkerhed, menneskelige ressourcer, landbrug og støtte til omstilling af virksomheder. Retten undersøgte igangværende projekter og foretog desuden stedlig revision af fire afsluttede projekter, den allerede havde undersøgt i 1993. Tabel 1 er en liste over disse projekter, som i værdi repræsenterer 46,5 % af samtlige kontrakter indgået med henblik på Ukraine, siden TACIS-programmet blev iværksat i 1991, og 61 % af de tilsvarende betalinger.

1.2. Hovedsigtet med bemærkningerne i denne beretning er at give en vurdering af, hvor produktiv den støtte er, som EU yder til Ukraine inden for rammerne af TACIS-programmet. Disse bemærkninger vedrører den

måde, den faglige bistand gennemføres på. Fordi der er tale om meget alvorlige forhold, navnlig på området nuklear sikkerhed, og for hurtigere at gøre budgetmyndigheden bekendt med disse forhold, fremlægges bemærkningerne i en særberetning. For at give et klarere billede af problemerne med gennemførelsen af TACIS-bistand til Ukraine, er bemærkningerne ikke samlet projektvis men i henhold til de vigtigste aspekter ved gennemførelsen. På denne måde kan der gives en samlet vurdering af Kommissionens styring af programmet.

1.3. Ukraine er efter Rusland den næststørste modtager af TACIS-bevillinger. 68 % af befolkningen bor i byer, og landet har over 52 millioner indbyggere. Arealet er på ca. 600 000 km², hvoraf 57 % er opdyrket. I 1995 skal Ukraines bruttonationalindkomst have været på 36 mia. USD. Men en undersøgelse foretaget af Verdensbanken viser, at den på grund af aktiviteterne i den uformelle sektor meget vel reelt kan være dobbelt så høj. Landbruget tegnede sig for 23 % af BNI i 1996, minesektoren for 8 %, industrien for 25 % og servicesektoren for 43 %. I 1995 var bruttonationalindkomsten pr. indbygger 1 400 USD mod 2 600 USD i Rusland⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Kilder: Atlaseco 1997 og The Economist intelligence unit, 1. kvartal 1996.

TABEL 1

PROJEKTER UNDERSØGT AF REVISIONSRETEN I JUNI 1996

Projekt	(mio. ECU)	
	Kontrakter	Betalinger
Landbrugssektoren		
Kød, mælk, ferske og friske varer og dyrefoder i Kiev	2,5	2,1
Kød, mælk, ferske og friske varer og dyrefoder i Odessa	2,1	1,9
Forbedring af engros- og detailhandelssektoren i Odessa	0,7	0,5
Feasibility-undersøgelse med henblik på privatisering af sovkhoser i Odessaregionen	0,6	0,6
Rådgivning og støtte	5,4	3,2
Støtte til landbrugerne i Zaporozhye	1,9	1,0
Pilotprojekter med henblik på omstrukturering af landbrugsbedrifter	4,8	1,4
I ALT:	18,0	10,7
Sektoren for menneskelige ressourcer		
Omskoling af officerer	7,3	2,0
Reform af den offentlige forvaltning	1,5	0,8
Arbejdsformidlingskontorer	1,6	1,3
IMI Business-School	2,6	2,2
I ALT:	13,0	6,3
Den nukleare sektor		
Faglig bistand på stedet til Rovno	4,8	4,2
Udstyr til Rovno	13,5	10,4
Faglig bistand på stedet til Zaporozhye	1,8	0,8
Udstyr til Zaporozhye	8,0	4,6
Udviklingsplan for oprettelse af et regionalt center for uddannelse i vedligeholdelse	1,1	0,3
Støtte til Zaporozhye 6, Rovno 4 og Kmelnitski 2	3,0	0,9
I ALT:	32,2	21,2
Erhvervssektoren		
Postprivatisering (SPF)	4,0	2,9
Støtte til nyligt privatiserede virksomheder	3,3	1,2
Afhændelse af vanskeligt privatiserbare virksomheder	1,0	0,3
Business communication center — Kiev	3,1	1,9
Udviklingskontor for SME i Zaporozhye	1,2	0,7
Omstilling af forsvarsrelaterede virksomheder	2,9	1,2
I ALT:	15,5	8,2
Tilsammen	78,7	46,4

Baggrund

1.4. Siden 1994 har Ukraine med hjælp fra Den Internationale Valutafond (IMF), Verdensbanken og EU gennemført et økonomisk stabiliseringsprogram. Sigtet med

dette program er at genoprette de makroøkonomiske ligevægte og føre landet frem mod markedsøkonomi. Der kan påvises mærkbare fremskridt på disse områder. Derimod har strukturreformerne ligget stille siden 1995. Privatiseringsprocessen, navnlig i landbrugssektoren, har

stået i stampe, og de udenlandske investeringer bremses af store problemer⁽²⁾.

1.5. I Rådets fælles holdning fra november 1994 forpligtede medlemsstaterne sig til at udvikle stærke politiske forbindelser med Ukraine og til at støtte landets uafhængighed, demokratiske udvikling og integration i verdensøkonomien. Denne forpligtelse blev gentaget i den politiske erklæring vedtaget i Rom i maj 1996.

EU's finansielle bistand

1.6. Kommissionen vurderer, at EU og medlemsstaterne i perioden 1991-1995 ydede støtte for 2 747 mio.

ECU. Til sammenligning vurderes det, at støtten fra De Forenede Stater i samme periode var på 1 052 mio. ECU. EU's støtte på i alt 1 158 mio. ECU blev ydet dels i form af gavebistand på 343 mio. ECU, dels i form af lån på 815 mio. ECU. Medlemsstaternes bilaterale støtte i samme periode beløb sig til 1 589 mio. ECU, hvoraf 1 033 mio. ECU blev givet i form af lån.

EU's lån til Ukraine

1.7. Stillingen pr. 30. 6. 1996, for så vidt angår EU's lån til Ukraine siden 1992, fremgår af det følgende.

TABEL 2

EU'S LÅN TIL UKRAINE PR. 30. 6. 1996.

(mio. ECU)

Dato	Formål	Tildelt beløb	Frigjort beløb	Rest at tilbagebetale pr. 30. 6. 1996
1992	Fødevarer og medicin	130	130	—
1994	Betalingsbalance	85	85	?
1994	Euratom	400	— ⁽²⁾	—
1995	Betalingsbalance	200 ⁽¹⁾	— ⁽²⁾	—

⁽¹⁾ En første tranche på 50 mio. ECU blev frigjort den 29. august 1996. En ny tranche på 50 mio. ECU blev udbetalt i oktober 1996.

⁽²⁾ Disse lån vil først blive frigjort, når Ukraine har opfyldt en række betingelser vedrørende kernekraftsektoren og den fortsatte reformproces.

Ukraines finansieringsbehov for 1996 er anslået til 1 550 mio. ECU. IMF, som siden 1994 har ydet Ukraine lån for ca. 1 475 mio. ECU, har stillet 1 181 mio. ECU til rådighed i 1996.

Støtte over TACIS-programmet

1.8. TACIS-programmet yder faglig bistand til den økonomiske reform- og genopretningsproces i de uafhængige stater i det tidligere Sovjetunionen (NUS) og i Mongoliet. Denne faglige bistand omfatter en meget bred vifte af foranstaltninger, der spænder fra omfattende sektorprogrammer for økonomisk omstrukturering til specifik støtte til små og mellemstore virksomheder. I

henhold til grundforordningerne⁽³⁾ skal bistanden koncentrerer på sektorer og, når det er hensigtsmæssigt, på udvalgte geografiske områder, hvor den kan spille en central rolle og tjene som eksempel til støtte for reformprocessen. I forbindelse med bistandens niveau og intensitet skal der desuden tages hensyn til omfanget og resultaterne af reformbestræbelserne.

1.9. Fra 1991 til 1995 androg TACIS-støtten til Ukraine — eksklusive de regionale programmer — 343 mio. ECU (jf. tabel 3), heraf 164,7 mio. ECU til nuklear sikkerhed (48 %). Ved udgangen af 1995 tegnede støtten til Ukraine sig for 18 % af de samlede forpligtelser indgået med henblik på TACIS-programmet. Pr. 30. juni 1996 var der indgået kontrakter for 79 % af disse midler og afholdt betalinger for 40 %.

⁽²⁾ Kilde: Indicative Programme 1996-1999 of the EU TACIS programme for Ukraine (4. juli 1996).

⁽³⁾ Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 2157/91 af 15. juli 1991, EFT L 201 af 24. 7. 1991, og Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 2053/93 af 19. juli 1993, EFT L 187 af 29. 7. 1993.

TABEL 3

TACIS-STØTTE TIL UKRAINE PR. 30. 6. 1996

(mio. ECU)

Programmer	Forpligtelser	Kontrakter	% af budgettet	Betalinger	% af budgettet
Landbrug og distribution af fødevarer	39,5	35,5	89,9	21,8	55,2
Energi	38,3	35,5	92,9	14,4	37,5
Transport/Telekommunikation	16,7	16,5	98,8	12,8	76,6
Virksomhedsstøtte	45,5	40,7	89,4	23,8	52,3
Menneskelige ressourcer	26,2	22,8	87,0	8,8	33,6
Tilsyn & evaluering	7,4	3,6	48,6	2,8	37,9
TEMPUS	3,0	3,0	100,0	2,2	73,3
BISTRO ⁽¹⁾	1,5	1,5	100,0	0	0
Nationale programmer i alt	178,1	159,1	89,3	86,6	48,6
Nukleare sikkerhedsprogrammer	164,52	89,1	54,2	42,0	25,5
TACIS-programmer i alt	342,62	248,2	72,4	128,6	37,5

Kilde: Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, oversigt uden for regnskaberne. Kommissionens centrale regnskabs-system (SINCOM) giver ikke mulighed for at foretage en analyse af transaktionerne efter modtagerlande, og tallene kan derfor være behæftet med en vis usikkerhed.

⁽¹⁾ Decentral forvaltningsfacilitet forbeholdt lokale projekter på under 100 000 ECU.

Den særlige situation i kernekraftsektoren

1.10. Nuklear sikkerhed er blandt de spørgsmål, EU prioriterer højest, og det indgår i en samlet reform af energisektoren i Ukraine. Der var indgået forpligtelser for 165,7 mio. ECU med henblik på programmer vedrørende nuklear sikkerhed, og medio 1996 var der indgået kontrakter for 112 mio. ECU (68 %) og afholdt betalinger for 52,7 mio. ECU (32 %) (jf. tabel 4). Under forberedelsen af projekterne bør Kommissionen være mere opmærksom på, om der er udsigt til, at bistanden vil kunne frigøres (jf. punkt 3.1).

1.11. EU deltager i G7's handlingsplan, der blev vedtaget i Napoli i juli 1994. Denne plan omfatter en række foranstaltninger til omstrukturering af kernekraftsektoren og navnlig nedlukning af atomkraftværket i Tjernobyl inden år 2000. På topmødet på Korfu i juni 1994 forpligtede EU sig til at afsætte 500 mio. ECU til denne plan over tre år (100 mio. ECU i støtte over TACIS og 400 mio. ECU i form af Euratomlån). Medio 1996 havde Kommissionen indgået forpligtelser for 62,5 mio. ECU over TACIS-bevillingerne. På dette tidspunkt havde Euratom og de internationale finansieringsinstitutioner, og navnlig EBRD, endnu ikke ydet et eneste lån (jf. tabel 2, note ⁽²⁾).

1.12. De nukleare sikkerhedsprogrammer er inddelt i »grundprojekter« efter indsatsområder. De kommende års programmer fastlægges på grundlag af disse projekter,

hvis hovedsigte er at forbedre sikkerheden på kernekraftværkerne. Kommissionen lægger ganske særlig vægt på overførsel af know-how og ekspertise i forbindelse med den praktiske drift, navnlig gennem bistand på stedet. Ved udgangen af 1995 var der indgået forpligtelser til denne type projekter for 44,5 mio. ECU, eller 27 % af den samlede støtte til nuklear sikkerhed.

1.13. Under Rettens revisionsbesøg i Ukraine i juni 1996 var situationen vedrørende nuklear sikkerhed særlig foruroligende. De ukrainske myndigheder havde nemlig i forståelse med IMF ført en stram budgetpolitik, og personalet på kernekraftværkerne (24 500 ansatte) havde ligesom i mange andre sektorer i den offentlige forvaltning ikke fået løn i tre måneder. De ansatte på værkerne var ikke motiverede, og myndighederne betragtede sociale problemer, navnlig alkoholisme⁽⁴⁾, som en yderligere sikkerhedsrisiko, der belastede sektoren. Retten ventede ikke med at advare Kommissionen, til denne beretning blev offentliggjort, men underrettede den om situationens alvor umiddelbart efter revisionsbesøget.

1.14. Manglen på finansielle midler tvang endvidere kernekraftværkerne til at udskyde planerne for løbende vedligeholdelse og beskære budgetterne til fornyelse af udtjnt udstyr.

⁽⁴⁾ På kernekraftværket i Zaporozjje betragtede ledelsen fænomenet som så alvorligt, at det havde oprettet en fast specialtjeneste, der skulle yde psykologisk hjælp til de hårdest ramte.

TABEL 4

**STILLINGEN PR. 23. 7. 1996, FOR SÅ VIDT ANGÅR TACIS-BEVILLINGER TIL
KERNEKRAFTSEKTOREN I UKRAINE**

(mio. ECU)

Program	Forpligtelser	Kontrakter	Betalinger
1991	7,02	5,76	5,35
1992	22,00	22,02	16,56
1993	30,50	23,12	10,79
1994	24,50	16,18	2,29
1995	18,00	0,96	0,24
I ALT (G7 ikke medregnet)	102,02	68,04	35,23
G7 Handlingsplan ⁽²⁾			
1993	1,50	1,12	0,40
1994	23,50	15,52	6,36
1995	37,50	4,23	0,00
G7 I ALT	62,50	21,05	6,76
Sektoren i alt	164,52⁽¹⁾	89,09	41,99

Kilde: Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.

⁽¹⁾ I beløbet er de 12 mio. ECU, der er afsat til de regionale programmer, ikke medregnet. Det er nemlig ikke muligt at fordele alle projekter under disse programmer på de enkelte lande, fordi nogle af projekterne er fordelt efter kernekraftværkstype.

⁽²⁾ EU's bidrag til G7's plan for Tjernobyl.

2. FORVALTNINGEN AF TACIS-PROGRAMMET

2.1. Det er Kommissionen, der forvalter TACIS-programmet. I nogle modtagerlande er den repræsenteret ved en delegation. I TACIS-udvalget⁽⁵⁾ følger medlemsstaterne gennemførelsen af programmet og hører om de forskellige faser i bistandsprogrammeringen. I modsætning til PHARE-programmet er det de centrale tjenestegrene i Kommissionen, der alene står for den løbende forvaltning af projekterne, som ikke forvaltes decentralt i modtagerlandenes forvaltninger.

2.2. Hvert modtagerland har en national koordinator og en koordinationsenhed. Den nationale koordinator (normalt en højtstående embedsmand i centraladministrationen) og koordinationsenheden skal garantere, at TACIS-foranstaltningerne er i overensstemmelse med de vigtigste mål for de nationale reformer.

⁽⁵⁾ I henhold til artikel 8 i forordning nr. 2053/93 af 19. juli 1993, EFT L 187 af 29. 7. 1993, »bistår Kommissionen af et udvalg, der består af repræsentanter for medlemsstaterne og har Kommissionens repræsentant som formand«.

Procedurer for iværksættelse af TACIS-programmer

2.3. Hverken i TACIS-grundforordningen eller i de finansielle overslag for det almindelige budget blev det på forhånd fastsat, hvor mange bevillinger der skulle afsættes til TACIS-programmet i perioden 1991-1995. Rammebeløbene til TACIS blev derfor vedtaget i forbindelse med den årlige budgetprocedure. Den samlede tildeling blev ikke fordelt mellem de forskellige modtagerlande på dette tidspunkt.

2.4. Ved begyndelsen af hvert regnskabsår går Kommissionens tjenestegrene og myndighederne i modtagerlandene i gang med at programmere støtten pr. land. Siden 1993 har Kommissionen bestræbt sig på at udarbejde flerårige indikativprogrammer. Det er i forbindelse med disse programmer, det fastsættes, hvilke områder i samarbejdet med de enkelte lande der skal prioriteres.

2.5. På grundlag af indikativprogrammerne udarbejder de nationale myndigheder bistået af Kommissionen handlingsprogrammer, der forelægges TACIS-udvalget til udtalelse. Når udvalget har afgivet udtalelse, indgår Kommissionen en finansieringsaftale med modtagerstaten, hvori

er fastsat målene for handlingsprogrammet, budgettet for programmet og partneren i modtagerstaten. Hvert handlingsprogram omfatter et eller flere projekter. Når udbudsbetingelserne for et projekt udarbejdes, skal partneren underskrive en erklæring (statement of endorsement), hvori den pågældende bekræfter at ville påtage sig ansvaret for foranstaltningerne.

2.6. Projekterne ledes af konsulentbureauer, hvis mandat fastlægges af Kommissionen og projektpartneren i fællesskab. Når disse mandater er fastlagt, iværksætter Kommissionen en begrænset udbudsprocedure med henblik på udvælgelse af konsulentbureauerne. Det er de centrale tjenestegrene i Kommissionen, der gennemgår tilbuddene og udvælger kontrahenterne. Siden 1994 har en repræsentant for den nationale partner været med til at bedømme tilbuddene.

2.7. Når Kommissionen har indgået kontrakterne om faglig bistand med konsulentbureauerne, skal konsulenterne indsende en igangssætningsrapport inden for de første måneder, efter at de har påbegyndt arbejdet på stedet. I denne rapport skal konsulenten enten bekræfte projektmålene og gennemførelsesbestemmelserne eller foreslå ændringer til dem. Det er de centrale tjenestegrene i Kommissionen, som afgør, hvordan der skal følges op på disse igangssætningsrapporter.

2.8. Det er Kommissionens delegation og de centrale tjenestegrene, der fører tilsyn med projekternes gennemførelse. Sidstnævnte er de eneste, der i givet fald kan beslutte, hvilke ændringer der skal foretages. Koordinationsenhederne (jf. punkt 2.2), der oprettes af modtagerlandene, fører tilsyn med projekterne på myndighedernes vegne. Konsulenterne indsender periodiske (kvartalsvise eller halvårslige) gennemførelsesrapporter til Kommissionen og koordinationsenheden, og ved projektperiodens udløb afleverer de en endelig rapport, som skal godkendes af Kommissionens centrale tjenestegrene.

2.9. En tilsyns- og evalueringsgruppe, der også består af konsulenter, finansieres over TACIS-programmet. Disse konsulenter varetager på Kommissionens vegne det eksterne tilsyn med projektgennemførelsen og indsender i princippet halvårslige rapporter til Kommissionen og koordinationsenheden i hele projektgennemførelsesperioden.

Systemets anvendelse i Ukraine

De centrale tjenestegrene i Kommissionen

2.10. Bortset fra foranstaltningerne på kernekraftområdet, der styres af en særlig tjeneste, har fem ansat-

te⁽⁶⁾ i Kommissionens centrale tjenestegrene ansvaret for at forvalte TACIS-projekterne ikke blot i Ukraine (178 mio. ECU) men også i Belarus (48 mio. ECU) og i Moldova (27 mio. ECU).

Kommissionens delegation i Ukraine

2.11. Delegationen i Kiev, som blev oprettet i slutningen af 1993, har kun én tjenestemand bistået af fire lokalt ansatte til at føre tilsyn med TACIS-projekterne. Fordi koordinationsenheden, der ellers støttes af tre vestlige eksperter, ikke magtede at koordinere og føre tilsyn med projekterne (jf. punkt 2.13), har delegationen måttet overtage nogle af dens opgaver. Kommissionen har f.eks. besluttet at udvide delegationen med et teknisk kontor, der er bemandet med to vestlige konsulenter, og som finansieres over TACIS-aktionsbevillingerne⁽⁷⁾.

2.12. I delegationen er en lokalt ansat alene om ansvaret for at føre tilsyn med de nukleare sikkerhedsprojekter. Det drejer sig om mere end hundrede projekter, som tegner sig for næsten halvdelen af TACIS-midlerne til Ukraine (jf. tabel 2). Den pågældende skal også føre tilsyn med projekterne på området omlægning af forsvarsrelaterede industrier. Der er tale om et så stort antal projekter, at det er fysisk umuligt for ham at beskæftige sig med mere end 30 % af de projekter, han er ansvarlig for. Hertil kommer, at den dokumentation, han har til rådighed, er for mangelfuld til, at han kan arbejde effektivt. De ansvarlige i Kommissionens centrale tjenestegrene sender ham nemlig ikke systematisk de dokumenter, han skal bruge for at kunne føre tilsyn med projekterne.

Koordinationsenheden

2.13. Siden september 1992 har der været en TACIS-koordinationsenhed i det koordineringsorgan, der skal føre tilsyn med den internationale faglige bistand⁽⁸⁾. Fra 1992 til 1996 har dette organ fået ny struktur fire gange. Under et revisionsbesøg i 1993 konstaterede Retten, at de fem konsulentbureauer, der var tilknyttet dette organ, og som blev finansieret over TACIS, ikke havde det fornødne udstyr, og at konsulenterne ikke var så godt indarbejdede, at de kunne yde koordinationsenheden

⁽⁶⁾ En for hver af de fem prioriterede sektorer: erhvervssektoren, energisektoren, agroindustrien, telekommunikation og udvikling af menneskelige ressourcer.

⁽⁷⁾ Denne praksis blev først godkendt af budgetmyndigheden i september 1996 i ændringsskrivelsen til 1996-budgettet (anmærkninger til konto B7-520).

⁽⁸⁾ Dette organ hører under vicestatsministeren med ansvar for finansielle anliggender.

effektiv støtte. I 1996 var konsulenterne⁽⁹⁾, hvis antal var skåret ned til tre, stadig ikke i stand til at samarbejde effektivt med de seks ukrainske partnere. Sidstnævnte havde svært ved at acceptere konsulenternes tilstedeværelse, og disse var indlogeret under yderst prekære forhold.

2.14. I denne koordinationsenhed har en ansat siden 1996 haft til opgave at koordinere TACIS-projekterne på området nuklear sikkerhed. Hans funktion er udelukkende passiv, og den dokumentation, han har til rådighed, er ufuldstændig, fordi ministerierne og de øvrige nationale organer foretrækker den direkte kontakt med Kommissionen eller de andre bistandsydere. De organer, der behandler sager om nuklear sikkerhed, har været vant til, at forvaltningen var hemmelig, og derfor bryder de sig ikke om at informere de øvrige partnere om deres aktiviteter. Der finder derfor så godt som ingen koordinering sted mellem deltagerne på nationalt niveau.

2.15. Det er kun Kommissionen og Nederlandene, der har accepteret at samarbejde med agenturet for koordinering af den internationale faglige bistand. Tyskland har forbindelse med agenturet, men på meget lavt plan, mens de øvrige bistandsydere (navnlig USA, Det Forenede Kongerige og Verdensbanken) nægter at samarbejde med agenturet, fordi det på forhånd har krævet at få sin drift finansieret. I 1994 godkendte TACIS, at kontrakten om faglig bistand til koordinationsenheden kom til at omfatte udbetaling af et løntillæg til agenturets ukrainske ansatte. I begyndelsen af 1995 indstillede agenturets nye ledelse denne praksis. TACIS blev imidlertid ved med at finansiere sekretærer og chauffører, som i princippet var ansat til at yde faglig bistand, men som arbejdede for hele agenturet⁽¹⁰⁾. Som partner i TACIS-projekter har agenturet også modtaget biler og computere, der var finansieret inden for rammerne af disse projekter.

Tilsyns- og evalueringsgruppen

2.16. Tilsynsgruppen skal ikke blot føre tilsyn med projekter i Ukraine, men også i Belarus, Moldova, Armenien, Aserbajdsjan og Georgien. Ekspertene har i gennemsnit kun tre dage til at foretage den halvårslige undersøgelse af de enkelte projekter, føre tilsyn med dem på stedet og gennemgå de forskellige rapporter, der indsendes af konsulenterne. Den korte tid, de har til hvert projekt, kan forklare, hvorfor deres rapporter undertiden er overfladiske. Disse eksperter burde gøre mere ud af at lede efter årsagerne til problemerne og sammen med

konsulenterne undersøge projekterne og finde frem til, hvordan problemerne kan løses.

2.17. Siden september 1995 har to vestlige eksperter bistået af to lokalt ansatte i tilsynsgruppen haft ansvaret for at overvåge de nukleare sikkerhedsprogrammer. Deres arbejde består udelukkende i på grundlag af konsulenternes rapporter og drøftelser med de forskellige projektpartnere at gøre rede for, hvor langt projekterne er kommet. Fordi eksperterne ikke selv evaluerer projektsultaterne, har deres rapporter kun begrænset interesse. Desuden følger de ikke projekterne længere, end til kontrakterne udløber.

Ansvarsfordeling

2.18. Selv om det i princippet er klart, hvordan ansvaret skal fordeles mellem de forskellige aktører (de centrale tjenestegrene i Kommissionen, delegationen, koordinationsenheden, det tekniske kontor og tilsynsgruppen), er det i praksis uklart, fordi aktørerne intervenserer på alle områder i lige høj grad. Ifølge udbudsbetingelserne blev det tekniske kontor, som støtter delegationen, oprettet, fordi TACIS-programmet var af et sådant omfang i Ukraine, at der var behov for »teknisk kapacitet« i Kiev til at forberede og føre tilsyn med programmerne. De ansatte på dette kontor skulle desuden have særlige kvalifikationer til at udvælge og forberede bistandsprojekter. Men arbejdet med at udvælge, forberede og føre tilsyn med projekterne skal i princippet udføres af koordinationsenheden. Med hensyn til tilsynet med projekterne er det arbejde, der udføres af den særlige gruppe, der blev oprettet i Kiev udelukkende i dette øjemed, delvis overflødig, fordi det allerede udføres af det tekniske kontor (jf. punkt 2.16-2.17). Hertil kommer, at delegationen og de centrale tjenestegrene i Kommissionen systematisk bliver involveret i alle disse opgaver, hvilket igen betyder, at meget arbejde unødvendigt udføres flere gange.

2.19. Kommissionen har først og fremmest udviklet dette system for at afhjælpe manglerne i TACIS-enheden i agenturet for koordinering af den internationale faglige bistand (jf. punkt 2.13-2.15). I en situation, hvor Kommissionen kun havde yderst begrænsede menneskelige ressourcer til rådighed, har den således indført et system, som:

- a) medfører, at en del af støtten til den ukrainske administration og den, der ydes til Kommissionens tjenestegrene, er overflødig,
- b) forsinker fremsendelsen af oplysninger om forvaltningen, og
- c) gør kommandovejen uigennemsigtig og kan medføre ansvarsforflygtigelse (jf. punkt 3.42-3.49).

⁽⁹⁾ Austroplan — Wien, kontrakt af 12 måneders varighed, der kan fornyes en gang (1,77 mio. ECU) til koordinationsenheden i Belarus, Ukraine og Moldova.

⁽¹⁰⁾ I juli 1996 blev koordineringsagenturet ved en præsidentbeslutning erstattet med et »nationalt agentur for genopbygning og udvikling«.

Langsom sagsbehandling i GD I A

Finansieringsaftaler

2.20. Gennemførelsesgraden for TACIS-programmerne i Ukraine (jf. punkt 1.9) har fået Retten til at undersøge, hvor lang tid det tager at gennemføre de administrative procedurer for programmerne i Ukraine sammenlignet med TACIS-foranstaltningerne som helhed.

2.21. Sigtet med denne sammenligning er at vurdere, hvor effektive Kommissionens administrative procedurer er, og hvor lang tid det tager at iværksætte programmerne. Sammenligningen er foretaget dels på grundlag af de seks vigtigste finansieringsaftaler i regnskabsårene 1994 og 1995, dels på grundlag af en stikprøve på 23 kontrakter og 55 betalinger fra første halvår af 1996.

2.22. Når der er indgået forpligtelser for bevillingerne til de årlige trancher, er første trin i gennemførelsen af programmerne, at Kommissionen og modtagerstaten undertegner finansieringsaftaler (jf. punkt 2.5).

2.23. Tabel 5 viser, at der går lang tid, før de årlige aftaler vedrørende Ukraine godkendes. I gennemsnit blev finansieringsaftalerne for programmerne for 1994 og 1995 først undertegnet mere end et år efter begyndelsen af det regnskabsår, de vedrørte, mod gennemsnitligt 10 måneder for TACIS-programmet som helhed, hvilket allerede er lang tid.

TABEL 5

DEN TID, DET TOG, FØR FINANSIERINGSAFTALERNE VEDRØRENDE 1994- OG 1995-PROGRAMMERNE I UKRAINE BLEV UNDERSKREVET

(i kalenderdage)

Program	Godkendt af TACIS-udvalget ⁽¹⁾	Kommissionens finansierings-afgørelse (regnskabsmæssig forpligtelse)	Finansieringsaftalen underskrevet	Dage i alt
UK9401 — nationalt program vedrørende flere sektorer	28. 7. 1994 209	6. 10. 1994 70	28. 12. 1994 73	352
UK9402 — nationalt nukleart sikkerhedsprogram	2. 12. 1994 336	16. 12. 1994 14	10. 5. 1995 145	495
UK9501 — nationalt program vedrørende flere sektorer	29. 6. 1995 179	27. 7. 1995 29	5. 9. 1995 40	248
UK9502 — nationalt nukleart sikkerhedsprogram	23. 11. 1995 326	1. 12. 1995 9	23. 4. 1996 143	478
WW9406-02 — regionalt nukleart sikkerhedsprogram	28. 7. 1994 209	28. 9. 1994 62	22. 12. 1994 85	356
WW9508-02 — regionalt nukleart sikkerhedsprogram	29. 9. 1995 272	19. 10. 1995 20	12. 12. 1995 64	356
Gennemsnitligt antal dage i Ukraine	255	34	92	381
Gennemsnitligt antal dage for TACIS i 1995	157	45	108	310

⁽¹⁾ Beregnet på grundlag af den tid, der gik fra regnskabsårets begyndelse (1. januar), og til den dato, godkendelsen forelå.

2.24. Den vigtigste faktor i denne forbindelse er, at der gik mere end et år fra begyndelsen af det relevante regnskabsår, til TACIS-udvalget afgav udtalelse om forslaget til finansieringsaftale. Der gik i gennemsnit 255 dage, hvilket er 100 dage mere end gennemsnittet for TACIS-programmet som helhed. At det varede så længe,

skyldtes de faser, der gik forud for underskrivelsen af finansieringsaftalerne⁽¹⁾, og de vanskelige forhandlinger med de ukrainske myndigheder. Nuklear sikkerhed er et

⁽¹⁾ Indikativprogrammer, handlingsplaner og finansieringsfor-slag.

særligt ømtåleligt spørgsmål i Ukraine, og derfor tager det endnu længere tid at få finansieringsaftaler på plads.

Indgåelse af kontrakter

2.25. En anden væsentlig faktor i denne forbindelse er hele processen med indgåelse af kontrakter, selv om der systematisk afholdes begrænset udbud⁽¹²⁾. De forskellige etaper i denne proces vises i tabel 6.

TABEL 6

DET ANTAL DAGE, DET TAGER AT INDGÅ KONTRAKTER EFTER BEGRÆNSET UDBUD

(i dage)

	Etape	Gennemsnit for Ukraine i 1996	Gennemsnit for TACIS i 1995
1	Fra offentliggørelsen af udbuddet til fristen for indlevering af tilbud	50	50
2	Fra fristen for indlevering af tilbud til tilbuddene åbnes	6	8
3	Fra tilbuddene åbnes, til de gennemgås	23	28
4	Fra gennemgang af tilbuddene, til kontrakten registreres i regnskaberne	66	65
5	Fra regnskabsmæssig registrering af kontrakten, til den godkendes af projektforvalteren	16	12
6	Fra kontrakten er godkendt af projektforvalteren, til dette meddeles kontrahenten	2	8
	I alt	163	171

2.26. Det antal dage, det tager at indgå en kontrakt i Ukraine, er sammenlignelig med gennemsnittet for TACIS-landene (163 dage i Ukraine og 171 for TACIS). I begge tilfælde kunne navnlig perioden på de ca. 65 dage, der går fra gennemgang af tilbuddene til registrering af en kontrakt i edb-regnskabssystemet, forkortes, hvis arbejdsgangen i Kommissionens tjenestegrene blev ændret.

Betaling af regninger

2.27. En tredje tidkrævende faktor er behandlingen af regninger fra kontrahenterne. Tabel 7 viser, at betaling-

erne tager ca. 30 % længere tid i Ukraine end betalingerne vedrørende TACIS generelt.

TABEL 7

DET GENNEMSNITLIGE ANTAL DAGE, DET TAGER AT BEHANDLE REGNINGER (HERUNDER FORSKUD)

(i dage)

	Etape	Ukraine 1996 (januar til juli)	TACIS 1995
1	Fra faktureringsdatoen, til regningen registreres i Kommissionen	30	23
2	Fra registrering af regningen, til den godkendes af projektforvalteren	82	64
3	Fra projektforvalteren har godkendt regningen, til finansinspektøren (GD XX) giver den sin påtegning	10	10
4	Fra finansinspektøren har givet sin påtegning, til der udstedes betalingsordre (GD XIX)	7	2
	I alt	129	99

2.28. Der blev udtaget en stikprøve på 55 betalinger, og heraf var 11 forskudsbetalinger, som normalt kan behandles hurtigere. Ser man bort fra disse forskud, bliver behandlingstiden i gennemsnit 148 dage, hvilket er en meget mærkbar overskridelse af den ved kontrakt fastsatte betalingsfrist på 60 dage. Dertil kommer, at det var vanskeligt at finde en forklaring på, at det tog 30 dage længere at behandle regningerne i Ukraine end TACIS-transaktionerne som helhed. En så lang sagsbehandling tager modet fra de konsulenter, som ikke har en solid beholdning af likvide midler. Den medvirker indirekte til konkurrenceforvridning mellem konsulenterne.

2.29. TACIS-finanstjenesten mener, at den meget langsomme sagsbehandling i 1996 delvis skyldes, at registreringen af betalinger i 1996 var afbrudt i en måned (fra 22. april til 20. maj 1996), mens der blev indført et nyt edb-system. Denne situation burde ikke være opstået, for i henhold til principperne for forsvarlig administrativ forvaltning skulle man have beholdt det gamle system, indtil det ny var fuldt ud operationelt.

2.30. Konklusionen er, at følgende etaper i proceduren for behandling af regninger bør kunne forkortes:

- den tid, der går fra faktureringsdatoen, til Kommissionen registrerer regningen (30 dage), og
- den tid, der går, fra regningen er registreret, til den anvisningsberettigede for programmet godkender den. Dette tager 82 dage, hvilket i sig selv er en overskridelse af den ved kontrakt fastsatte betalingsfrist på 60 dage.

⁽¹²⁾ Kontrakter indgået ved underhåndsaftaler tegnede sig for ca. en tredjedel af kontrakterne i 1994 og 1995.

3. BEMÆRKNINGER, DER ER FÆLLES FOR FLERE SEKTORER

Udvælgelse og forberedelse af projekterne

3.1. På området omlægning af industrier og tjenesteydelser var de ukrainske partnere i reglen godt tilfredse med projekterne. Det var til gengæld ikke altid tilfældet på området nuklear sikkerhed, i landbrugssektoren og i sektoren for menneskelige ressourcer. Dette vidner om, at der blev truffet afgørelser uden tilstrækkelig hensyntagen til de specifikke problemer, hver enkelt af disse sektorer er ramt af.

Landbrugssektoren

3.2. I juni 1996 var privatisering i landbrugssektoren og den agroindustrielle sektor stadig et meget omstridt spørgsmål. Mindre end 2 % af jorden var blevet privatiseret⁽¹³⁾. Det projekt på 5,4 mio. ECU, der gik ud på at hjælpe de ukrainske myndigheder med at tilpasse landbrugslovgivningen og den agroindustrielle lovgivning til markedsøkonomiske principper og krav, har ikke fungeret særligt effektivt, dels fordi der ikke er foretaget gennemgribende reformer i denne sektor, dels på grund af de usikre politiske forhold. Projektet blev påbegyndt i oktober 1994, og 20 måneder senere havde det kun haft ringe konkret effekt på lovgivningen, selv om der var afholdt betalinger for 3,2 mio. ECU. Projektet har vist sig at spænde for vidt. Det vedrørte f.eks. både produktion, transport, oplagring, forarbejdning af produkter, jordreformer, prispolitik og omskoling af landbrugere som et led i ophævelsen af de statsdrevne landbrug. Projektet skulle løbe i 30 måneder, og der skulle tilkaldes en halv snes langtidseksperter. Det viste sig imidlertid, at projektet ikke var særlig godt tilpasset til en situation med omskiftelige institutionelle strukturer, hvor den lovgivende og den udøvende magt havde modstridende interesser. Det er et typisk eksempel på en foranstaltning, der ikke er blevet undersøgt godt nok og derfor er iværksat for tidligt. Når foranstaltningerne forberedes, bør der således tages hensyn til, at de økonomisk-politiske forhold hele tiden ændrer sig, hvilket både kan øge og nedsætte tempoet for gennemførelsen af reformer. Projekter, der iværksættes i en sådan situation, bør være temmelig fleksible og kunne tilpasses de givne forhold.

3.3. De centrale myndigheder har kun i begrænset omfang været med til at føre tilsyn med landbrugsprojek-

terne. I slutningen af juni 1996, altså et år efter at kontrakten om faglig bistand blev underskrevet, havde landbrugsministeriet endnu ikke udnævnt nogen repræsentant til det nationale styringsudvalg for de tre pilotprojekter vedrørende omstrukturering af landbruget. I Zaporojié udtalte myndighederne ganske vist, at de gik ind for, at der blev oprettet rådgivningstjenester for landmændene, men samtidig forhindrede de de lokale landbrugs konsulenter i at deltage i et uddannelsesseminar. På grund af den stilling, de indtager, kan konsulentbureauerne, der leder projekterne, ikke i disse tilfælde kræve et bindende tilsagn fra partnermyndighederne. Koordinationsenheden burde kræve et sådant tilsagn, og hvis den ikke gør det, bør Kommissionens delegation gøre det. En tættere koordinering mellem partnerne allerede under forberedelsen af foranstaltningerne ville have gjort det nemmere at opnå enighed om målene og ville have betydet, at der bedre kunne være taget højde for de særlige problemer inden for denne sektor.

3.4. Med hensyn til pilotprojekterne inden for omstrukturering af landbrugsbedrifter, burde TACIS-eksperterne, så snart de var ankommet til stedet, have sat en betragtelig del af deres tid af til at forklare de regionale myndigheder, hvad de kunne forvente af TACIS-bistanden. I efteråret 1995, da aktiviteterne havde været i gang et år, måtte konsulenterne på projektet »Forbedring af tjenesteydelser til støtte for solsikkeproduktionen i Zaporojié-regionen« endnu engang bruge tid på at forklare den nye regionale forvaltning grundprincipperne for TACIS. Det samme problem opstår med jævne mellemrum i de nye uafhængige stater. Inden de regionale myndigheder underskriver de såkaldte »statements of endorsement« (jf. punkt 2.5), burde Kommissionen derfor sende samtlige partnere en brochure, som på det pågældende lands sprog og i enkle vendinger forklarer, hvad der er sigtet med TACIS-programmet. En sådan brochure burde indeholde en beskrivelse af et par TACIS-projekter, hvoraf det fremgår, at de regionale myndigheders deltagelse er af altafgørende betydning for, at projekterne bliver en succes. Koordinationsenheden (jf. punkt 2.13) bør indtage en fremherskende plads i dette informationsmateriale til modtagerne af TACIS-støtte.

3.5. Programmerne i den agroindustrielle sektor, der er udviklet i partnerskab med regionale eller lokale myndigheder eller strukturer, er blevet vel modtaget, enten fordi modtagerne allerede gik ind for reformerne, eller fordi TACIS-eksperterne havde overbevist dem om, at de var nødvendige. Det var f.eks. tilfældet i Odessa med de projekter, der vedrørte forhåndsvurdering af privatisering af sovkhoserne og udvikling af mindre bagerier (TACIS 1991), og med projektet i solsikkesektoren i Zaporojié (TACIS 1993) samt med et pilotprojekt vedrørende omstrukturering i landbrugssektoren i Kirovograd (TACIS 1994). Men selv om disse projekter ofte svarede til modtagernes forventninger, betyder det ikke, at de lokale myndigheder eller de gamle strukturer altid støttede dem. I de fleste tilfælde forventede disse myndigheder, at TACIS ydede støtte til udarbejdelse af en investeringsplan for de gamle produktions- eller forarbejdningsstrukturer,

⁽¹³⁾ De 34 800 selvstændige landmænd havde i gennemsnit 23 hektar jord. Ukraines befolkning er på ca. 52 millioner indbyggere, og 19 % af den erhvervsaktive befolkning er beskæftiget i landbruget.

og de forstod ikke, at det forinden var nødvendigt med en gennemgribende omlægning af disse virksomheders ledelsesform. Også her kunne det være nyttigt, hvis koordinationsenheden forklarede dem, hvad der var de centrale myndigheders politik.

Nuklear sikkerhed

3.6. På grund af Ukraines vanskelige økonomiske situation er mange virksomheder ude af stand til at betale for deres elektricitetsforbrug. Deres gæld til producenterne androg 1 438 mio. ECU i juni 1996. Denne gæld belaster hvert af Ukraines fem kernekraftværker med mellem 120 og 200 mio. ECU, og gør det svært at iværksætte projekter i den nukleare sikkerhedssektor. Forbrugernes og navnlig de offentlige virksomheders betragtelige gæld til kernekraftværkerne gør det vanskeligt at forny værkernes udstyr. På dette område har Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad sørget for, at programmerne lever op til dens meddelelse fra 1993. Heri hedder det nemlig, at »bistandsprogrammer ikke får fuld virkning, hvis kernekraftværkerne i modtagerlandene mangler økonomiske midler til anskaffelse af for eksempel basale reservedele og af økonomiske grunde er tvunget til at indskrænke vedligeholdelse eller andre sikkerhedsrelevante foranstaltninger«⁽¹⁴⁾.

3.7. Da man skulle udvælge de foranstaltninger vedrørende sikkerheden på kernekraftområdet, man ville støtte, viste det sig, at de vestlige eksperter og de ukrainske partnere var uenige om, hvad der skulle prioriteres højest. Eksperterne ønsker først og fremmest at forbedre driftssikkerheden dvs. den måde, der arbejdes på, hvorimod de ukrainske partnere prioriterer levering af udstyr højest. Kernekraftværkernes ledelse føler sig således tiltrukket af projekter, der har at gøre med forbedring af sikkerheden med hensyn til konstruktionen af anlæggene, fordi de indebærer udskiftning af udstyr og levering af reservedele. De ønsker færre projekter, der sigter på at forbedre driftssikkerheden, og som i højere grad tager sigte på tilrettelæggelsen af arbejdet generelt, uddannelse af personalet og konkrete arbejdsprocesser. Dette skyldes i væsentlig grad, at værkerne ikke har tilstrækkelig kapital (jf. punkt 3.6). Men ulykken på Tjernobyl og de senere episoder på værkerne i Ukraine skyldtes i højere grad, at personalet var mangelfuldt uddannet og blev dårligt ledet,

end at udstyret svigtede⁽¹⁵⁾. Modstanden mod projekternes indhold kommer til udtryk ved, at fastlæggelse af prioriteringsrækkefølgen, udarbejdelse af tekniske data, typegodkendelse af det leverede udstyr og frigørelse af bevillingerne tager lang tid (jf. punkt 1.10).

3.8. De vestlige bidragsydere og de ukrainske myndigheder er ikke enige om, hvordan man bedst forbedrer driftssikkerheden på kernekraftværkerne, og dette forklarer mange af problemerne med at koordinere indsatsen på dette område.

3.9. Dertil kommer, at de spørgsmål, der prioriteres højest af GOSKOMATOM, der er den ansvarlige myndighed for samtlige kernekraftværker og en forhandlingspartner, bidragsyderne ikke kan komme udenom, ikke altid er i overensstemmelse med ledelsens ønsker i de forskellige kernekraftværker. Det skaber også alvorlige spændinger, som forsinker forberedelsen af programmerne. Endvidere er de nukleare sikkerhedsprojekter ikke altid blevet udvalgt efter den prioriteringsrækkefølge, der er foreslået af konsulenterne eller Den Internationale Atomenergiorganisation (IAEA), men i vid udstrækning på baggrund af kernekraftværkernes meget begrænsede finansielle ressourcer (jf. punkt 3.6). Myndighederne på værkerne har heller ikke altid accepteret den prioritering af foranstaltningerne indbyrdes, som konsulenterne på stedet har foreslået. F.eks. blev et projekt vedrørende en kriseplan for og materiel sikring af kernekraftværket i Zaporozjje, som Kommissionen og konsulenterne på stedet betragtede som værende af allerstørste betydning, forsinket et år på grund af de lokale myndigheders henholdende politik.

3.10. Endelig skyldes valget af de projekter, Kommissionen og GOSKOMATOM i fællesskab har udvalgt, mere den finansieringsramme Kommissionen havde fastsat til hvert enkelt værk (4 mio. ECU) end de faktiske behov, hvilket kan bevirke, at de påbegyndte foranstaltninger bliver mindre effektive.

Menneskelige ressourcer

3.11. Også i denne sektor er det en betingelse for projekternes succes, at foranstaltningerne er velforbe-

⁽¹⁴⁾ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet — »Sikkerheden på kernekraftområdet i Central- og Østeuropa og i SNG-landene« — dok KOM(93) 635 endelig udg.

⁽¹⁵⁾ For så vidt angår Tjernobyl, var der ud over strukturfejlene ved værker af typen RBMK (kontrolbommene placeres for langsomt, og der er ingen reaktorindeslutning) tale om en række brud på sikkerhedsreglerne og navnlig om, at operatørerne med vilje standsede reaktorens automatiske beskyttelse. (Kilde: François Cogné, direktør for Institut de sûreté nucléaire (Instituttet for nuklear sikkerhed), i »Annales des Mines«, særnummer, november 1986).

redte. Hovedårsagerne til, at projekterne vedrørende omskoling af militæret og forvaltningsreformen er slået fejl, er, at man ikke på forhånd havde fastlagt en strategi, og at man traf et uheldigt valg ved udvælgelsen af partnere.

3.12. Valget af lokale partnere er af afgørende betydning for, om projekterne kan gennemføres tilfredsstillende. Da koordinationsenheden ikke levede op til sine forpligtelser, burde delegationen have spillet en mere aktiv rolle i forbindelse med udvælgelsen af partnere. Fordi Kommissionen ikke kendte de lokale forhold godt nok, godkendte den i visse tilfælde den partner, som de nationale myndigheder havde foreslået, uden først at kontrollere om den pågældende faktisk var egnet til opgaven. Desuden kan det diskuteres, om det under generelt ustabile forhold er en god ide at forsøge at skabe nye strukturer, når projekterne kun forventes at løbe over et til to år. Der, hvor Kommissionen har valgt at gøre dette, f.eks. i forbindelse med projekterne »Reform af den offentlige forvaltning« og »Omskoling af militæret«, har resultaterne af foranstaltningerne i det store og hele ikke været overbevisende. Man har været nødt til at finde nye lokale partnere til disse projekter, eller de har ikke fået den politiske, administrative eller logistiske støtte, der var nødvendig for, at de kunne gennemføres.

3.13. I juni 1996, 16 måneder efter at projektet vedrørende omskoling af officerer (7,2 mio. ECU) var sat i gang, og efter at der allerede var brugt 1,9 mio. ECU, var der endnu ikke blevet omskolet en eneste officer. I stedet for at bruge de allerede eksisterende institutter, som andre bidragsydere med nogen succes har gjort det, oprettede Kommissionen nemlig et særligt organ til omskoling af militæret. Der blev således sat mest ind på at få oprettet det nye uddannelsesorgan og ikke på at få omskolet militæret. Samtidig havde en amerikansk-ukrainsk NGO (»Fondation Renaissance«), uddannet 26 000 mand med færre midler, end der var til rådighed for TACIS-projekter.

3.14. Til gengæld kan projektet til støtte for det internationale forvaltningsinstitut i Kiev (2,6 mio. ECU) betragtes som vellykket. Her havde Kommissionen udvalgt modtageren med omhu og havde støttet et allerede eksisterende organ.

3.15. Målene for projektet, der gik ud på at yde støtte til reformen af den offentlige forvaltning (1,5 mio. ECU), blev ikke opfyldt, fordi Kommissionen ikke på forhånd havde fastlagt en sammenhængende strategi, og fordi man havde truffet et uheldigt valg, da man valgte projektleder. Projektlederen måtte til slut udskiftes.

3.16. Projektet med bistand til det landsdækkende arbejdsformidlingskontor (1,6 mio. ECU) har været nyttigt. Men de lokale myndigheders modstand har rejst tvivl om delprojektet »Omskoling af ansatte på Tjernobyl«. Myndighederne mener, at værket ikke vil blive lukket, selv om Ukraine har undertegnet en international aftale

herom i december 1995. Denne latente konflikt mellem projektet og myndighederne kom frem på ICEM's konference i marts 1996⁽¹⁶⁾ og fremgår af den beretning, som konsulenten indsendte i juni 1996⁽¹⁷⁾.

Industri og tjenesteydelser

3.17. I denne sektor har tidsplanerne for gennemførelsen af projekterne ikke altid været realistiske. Projektet vedrørende afhændelse af vanskeligt privatiserbare virksomheder, som skulle vare et år, har således ikke kunnet gennemføres inden for den fastsatte frist på grund af de betingelser, der skulle opfyldes, før det kunne iværksættes. Den ene af de to virksomheder, der var udvalgt i forståelse med de ukrainske myndigheder, figurerede endnu ikke på den liste over privatiserbare virksomheder, som samme myndigheder havde opstillet. Dette forsinkede foranstaltningerne, og vil gøre det nødvendigt at forlænge projektet.

3.18. For at fremme udviklingen af små og mellemstore virksomheder (SMV) i Ukraine oprettede Kommissionen »Business Communication Centres« (BCC) og agenturer til udvikling af SMV (SMEDA). Der er oprettet sådanne organer i Kiev og i Zaporozjé, og udgifterne andrager henholdsvis 3,1 mio. ECU og 1,2 mio. ECU. Selv om organernes aktiviteter kompletterer hinanden, ønskede Kommissionen, at det skulle være indbyrdes uafhængige retlige enheder af hensyn til de partnere, der var udvalgt til at oprette disse netværk. Hvert netværk forfølger nemlig sine egne mål: BBC tager sig af forbindelserne til de vestlige virksomheder, mens SMEDA skal bistå SMV med at vinde indpas på de lokale markeder. I Kiev har denne opdeling forhindret et samarbejde mellem de to netværk.

Foranstaltningerne gennemføres med forsinkelser

Nuklear sikkerhed

3.19. På dette område er det af afgørende betydning, at der handles hurtigt, og for at fremskynde foranstaltningerne besluttede Kommissionen, at kontrakterne om bistand på stedet i kernekraftsektoren skulle indgås i form af underhåndsaftaler. Alligevel gik der meget lang tid, fra en kontrakt om bistand var udløbet, til den næste blev indgået. Kontrakterne om den anden fase i et projekt på værket i Rovno blev f.eks. ikke underskrevet, da den første fase var gennemført i slutningen af 1993, men først i juni 1994. Dette ville have medført afbrydelse af aktiviteterne, hvis ikke kontrahenten selv havde påtaget sig de udgifter, der var nødvendige for at gennemføre arbejdet i

⁽¹⁶⁾ ICEM = International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Unions (International Sammenslutning af fagforbund i den kemiske industri, energi-og mineindustrien og andre industrier).

⁽¹⁷⁾ Bernard Brunhes consultants.

de seks måneder, der ikke var dækket af TACIS-kontrakten. Noget lignende gentog sig i juni 1996.

3.20. Der er konstateret mange forsinkelser i kernekraftsektoren. I et tilfælde underskrev Kommissionen en kontrakt med mere end to måneders tilbagevirkende kraft. Den faglige bistand på stedet på værket i Rovno påbegyndtes nemlig i april 1994, men kontrakten om denne bistand blev først underskrevet i juni 1994. Den mest almindelige grund til, at kontrakterne underskrives så sent, er at de ukrainske partnere forhaler proceduren, men det skyldes også Kommissionens langsommelige sagsbehandling. På værket i Zaporozjé kunne en ny afdeling således ikke blive malet med brandsikker maling inden for den fastsatte frist, fordi Kommissionen ikke havde godkendt forlængelsen af underleverancekontrakten om indkøb af udstyr. Det forsinkede arbejdet i denne nye afdeling betragteligt.

3.21. Fordi de vestlige eksperter og de ukrainske ledere ikke har samme prioriterede mål for sektoren for nuklear sikkerhed, må Kommissionen ofte føre lange forhandlinger, før der opnås enighed om, hvilke projekter der skal finansieres. Det tog således et år at få vedtaget 1995-handlingsprogrammet for værket i Zaporozjé.

Landbrugssektoren

3.22. Koordinationsenheden, som i princippet skal hjælpe med fortoldningsformaliteter, har i praksis måttet give op over for toldvæsenets langsomme sagsbehandling. Resultatet har i mange tilfælde været spild af tid, og at projekterne ikke kunne gennemføres tilfredsstillende. I et tilfælde har problemer i forbindelse med fortoldningen resulteret i, at frø, der var importeret til demonstrationsafgrøder, ankom for sent til, at de kunne sås i 1995. Der var også fortoldningsproblemer i 1996 i forbindelse med import af udstyr inden for rammerne af et andet landbrugsprojekt. Fortoldningsbestemmelserne ændres med jævne mellemrum, og i betragtning af, at koordinationsenheden ikke fungerer særlig effektivt, burde delegationen opstille nogle retningslinjer for, hvad de ansvarlige for projekterne skal gøre, når importerede varer skal fortoldes, ligesom den burde forhandle med de centrale myndigheder om at få dem til at sørge for, at det bliver lettere at transportere den udefrakommende hjælp videre.

Industri og tjenesteydelser

3.23. Iværksættelsen af projektet til omstilling af seks virksomheder i militærindustrien (2,9 mio. ECU) blev forsinket, fordi de tilbud, der blev afgivet i forbindelse med et udbud, ikke blev fundet interessante nok. Hertil kom, at efter 16 måneder havde den faglige bistandsindsats endnu ikke haft nogen mærkbar effekt på ledelsen og omlægningen af de to virksomheder, Retten besøgte.

De kontraktmæssige og regnskabsmæssige rammer for projekterne

3.24. I 1995 indgik Kommissionen en aftale med de ukrainske myndigheder om, at eksperter, der arbejder i kernekraftværkerne på EU-kontrakt, holdes skadesløse i tilfælde af kernekraftulykker. Disse eksperters kontraktmæssige dækning er flere gange blevet afbrudt, fordi Kommissionen ikke fornyede kontrakterne i tide (jf. punkt 3.20). Under sådanne forhold er de konsulenter, der er forblevet på stedet, ikke længere dækket af aftalen om skadesløsholdelse, hvilket i tilfælde af kernekraftulykker kan få alvorlige økonomiske konsekvenser for de pågældende, som vil kunne blive holdt ansvarlige for en eventuel fejl.

3.25. Parallelt med de foranstaltninger, der finansieres over TACIS, gennemfører nogle konsulenter på kraftværkerne supplerende støtteprogrammer, som de finansierer med egne midler. Det er et problem ikke kun i forbindelse med ansvarsfordelingen, at disse projekter løber parallelt, det gør det også vanskeligt at kontrollere, hvilke udgifter der skal afholdes over TACIS-programmet.

3.26. Kommissionen har ikke sørget for et strengt finansielt tilsyn med transaktioner, der gennemføres af virksomheder, der er ansvarlige for indkøb af udstyr⁽¹⁸⁾ til Rovno-værket. Renterne af forskud, som Kommissionen havde udbetalt til to af disse virksomheder, androg pr. 31. marts 1996 henholdsvis 415 806 ECU og 140 227 ECU. Selv om renterne på 140 227 ECU i henhold til artikel 6 i den ene kontrakt burde tilfalde Kommissionen, havde den medio 1996 ikke udstedt nogen indtægtsordre.

Nytteværdi

3.27. To virksomheder, som Kommissionen har overdraget at indkøbe udstyr til kernekraftværket i Rovno, har fået udbetalt en provision på 4,7% af indkøbenes værdi (dvs. 0,7 mio. ECU). Disse indkøbscentralers mellemkomst, som kun vedrører logistikken, kan hverken begrundes med, at de har særlig know-how inden for kernekraft, eller med, at der er tale om specielt mange indkøbskontrakter. Kommissionen har specialister i nuklear sikkerhed i en række af sine tjenestegrene⁽¹⁹⁾, og ved personalerokering kunne den overflytte eget personale til delegationen og dermed selv sørge for et kompetent teknisk tilsyn med disse leverancer af udstyr (jf. punkt 2.12).

3.28. Målene for landbrugsprojektet »Policy Advice« var ikke defineret præcist nok, og de ukrainske myndigheder ønskede egentlig slet ikke reformer. Derfor afløn-

⁽¹⁸⁾ Procurement agencies.

⁽¹⁹⁾ GD XII, Det Fælles Forskningscenter.

nede Kommissionen i 20 måneder en halv snes langtids-eksperter efter den månedlige gennemsnitssats på 11 900 ECU⁽²⁰⁾, selv om nogle af disse eksperter havde svært ved at forklare, hvorfor de skulle være der. For at gøre projekterne mere effektive forsøgte nogle af disse eksperter at finde frem til mere modtagelige partnere som økonomiministeriet, anti-monopoludvalget og State Property Fund, eller de iværksatte pilotforanstaltninger i reformvenlige regioner. Det gjaldt f.eks. en ekspert, der skulle yde støtte til sammenslutningen af kollektivbrug, og som ikke kunne opfylde sit mandat i denne sammenslutning uden at kolliderede med formanden, som var erklæret modstander af de reformer, TACIS anbefalede.

3.29. I forbindelse med et projekt under 1991-programmet, som bl.a. gik ud på levering af udstyr til to pilotforretninger i Kiev-regionen (250 245 ECU), kunne den eneste forretning, der var færdigudstyret i juni 1996, under ingen omstændigheder tjene som model for distributionssektoren. Ikke blot var dens beliggenhed dårlig, men den var på ingen måde finansielt selvstændig, den kunne ikke drive uafhængig handelsvirksomhed, og den blev ledet på stort set samme måde som de øvrige traditionelle forretninger i regionen. Lignende projekter i Odessa er ellers blevet gennemført med reel succes. Forretningernes beliggenhed var god, og bestyrerne, som var udvalgt med omhu, kunne udnytte de råd, der blev givet i forbindelse med den faglige bistand. Disse forretninger kan bruges som modeller og er helt konkrete tegn på EU's intervention. Deres ledelsesmetoder er blevet tilpasset og svarer allerede i vid udstrækning til markedsøkonomiske kriterier. Tilsvarende har oprettelsen af to mindre pilotbagerier og konkret bistand til en sammenslutning af selvstændige bagere ført til, at der er oprettet et stort antal mindre bagerier i Odessa-regionen.

De forskellige fællesskabsprogrammernes koordinering indbyrdes og med den øvrige eksterne bistand

Kernekraftsektoren

3.30. I forbindelse med den makrofinansielle bistand, der ydes til Ukraine, har Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad været opmærksom på, hvordan den stramme økonomiske politik, regeringen er blevet pålagt, indvirker på situationen på kernekraftværkerne. I begyndelsen af 1996 frigjorde GD II i forståelse med IMF den første tranche af det lån på 200 mio. ECU, som Rådet havde vedtaget i oktober 1995, på betingelse af, at Ukraine skar statens budgetudgifter ned. I betragtning af, at denne nedskæring af budgetudgifterne måtte få meget alvorlige følger for lønudbetalingerne til de ansatte på kernekraftværkerne, for disse værkers drift og for sikkerheden (jf. punkt 1.13-1.14), burde GD II have informeret de tjenestegrene i Kommissionen, der var ansvarlige for at gennemføre programmer, der skulle styrke sikkerheden

på kernekraftværkerne, så der kunne iværksættes kompensationsforanstaltninger.

3.31. I modsætning til Kommissionen samarbejder de fleste af de andre bidragsydere ikke med agenturet for koordinering af den internationale faglige bistand, som derfor ikke sørgede for nogen koordinering. De ministerier og organer, der har med energi og nuklear sikkerhed at gøre, var ikke indstillet på blot et minimum af indbyrdes koordinering, og delegationen varetog ikke denne funktion (jf. punkt 2.14).

Menneskelige ressourcer

3.32. Kommissionen sørger ikke altid for, at de forskellige TACIS-projekter koordineres ordentligt, og at der er sammenhæng mellem dem. I forbindelse med projektet »Omskoling af militæret« blev der sendt vestlige eksperter til Ukraine for at undersøge arbejdsmarkedet, selv om arbejdsministeriet med støtte fra TACIS-programmet til fremme af beskæftigelsen sideløbende gennemførte lignende undersøgelser. Ministeriets undersøgelser var mindre omkostningskrævende end de vestlige eksperters kortvarige arbejde, fordi de blev gennemført af nationale eksperter, som havde et indgående kendskab til de lokale forhold. Det ville have været hensigtsmæssigt at koordinere disse undersøgelser.

3.33. I forbindelse med et TACIS-projekt til forberedelse af forvaltningsreformen blev der foretaget to undersøgelser, en i 1993 og en i 1994. Sigtet med disse undersøgelser, som kostede 528 000 ECU, var at udarbejde retningslinjer for forvaltningsreformen og for omstrukturering af forvaltningen samt finansielle bestemmelser og budgetregler for de lokale forvaltninger. I juni 1996 kendte hverken de ansvarlige for projektet vedrørende reformen af den offentlige forvaltning eller delegationen disse undersøgelser.

Landbrugssektoren

3.34. Landbrugsministeriet havde ikke sørget for nogen form for systematisk koordinering af de programmer i den agroindustrielle sektor, der fik støtte fra forskellige bidragsydere. Ministeriet gjorde nemlig gældende, at den udenlandske bistand ikke havde nået et sådant omfang, at man risikerede overlapninger, hvilket ikke var rigtigt. For at afhjælpe denne mangel er der på initiativ af Kommissionens delegation siden 1995 blevet afholdt koordineringsmøder for lederne af de forskellige bidragsyders landbrugsprojekter.

3.35. Kommissionen informerer ikke TACIS-projektlejerne nok om mulighederne for samarbejde med andre TACIS-projekter eller med andre EU-programmer. I for-

⁽²⁰⁾ Eller ca. 2,4 mio. ECU.

bindelse med det projekt, der skulle få gang i solsikkeproduktionen i Zaparojié, blev der foretaget revision af en oliefabriks energiforbrug. Projektlederen var ikke klar over, at TACIS i Kiev havde oprettet et organ, der udførte den slags analyser, og som samarbejdede med Thermie-programmet (GD XVII). Hverken Kommissionens centrale tjenestegrene, delegationen eller tilsynsgruppen havde sendt meddelelse herom til projektlederen.

3.36. Kommissionen fører ikke tilsyn med, hvordan de afsluttede projekter udvikler sig. Det teknologiske institut for fødevarerindustrien i Odessa, som har fået faglig bistand fra TACIS og erhvervet en vis know-how, yder nu selv faglig bistand til regionens agroindustrielle virksomheder. Dette institut deltog i COPERNICUS-(²¹) og INTAS-programmet(²²) og havde planer om at deltage i TEMPUS. Alligevel var det ikke orienteret om de seneste TACIS-aktiviteter i Ukraine, som ellers var af åbenbar interesse for det. Institutet deltog i et videreuddannelsesprogram for eksperter på området energibesparelser, men vidste intet om, at TACIS havde oprettet et energicenter i Kiev (jf. punkt 3.35) og kendte heller ikke aktiviteterne under THERMIE. Det forskede i forbedring af dyrefoder, rådgav i forbindelse med oprettelse af små mejerier og bagerier, men kendte ikke TACIS-aktiviteterne i disse sektorer. Tilsvarende kendte de eksperter, der arbejdede på TACIS-projekterne, intet til den del af instituttets arbejde, som var identisk med det, de selv udførte, eller supplerede det.

Industri og tjenesteydelser

3.37. Koordineringen af interventionerne på privatiseringsområdet er blevet bedre siden 1995, men den kan blive endnu bedre, navnlig koordineringen med Verdensbanken. Kommissionen var ikke blevet orienteret om Bankens planer, selv om de to institutioner i fællesskab støttede »Centre for Post-Privatisation Support«.

Projekternes effekt og de erfaringer, der kan udledes heraf

3.38. Så vidt det kan vurderes ud fra de første resultater, opfylder landbrugspilotprojekterne og projektet til »forbedring af tjenesteydelser til støtte for solsikkeproduktionen i Zaporojié-regionen« et behov hos selvstæn-

dige landmænd og kan tjene som modeller for omstrukturering af landbrugssektoren. For begge programmer gælder det, at modtagerne, der er udvalgt med omhu, er yderst motiverede. Selv om forsyningskilderne og den agroindustrielle sektor stadig i vid udstrækning kontrolleres af virksomheder, der har monopol, og selv om administrationen lægger hindringer i vejen, har modtagerne her kunnet udvikle deres aktiviteter, mens de gamle strukturer gik i forfald.

3.39. De fleste af undersøgelserne og henstillingerne fra »Policy Advice«-programmet i landbrugssektoren har endnu ikke haft nogen effekt, men det gør dem ikke mindre nyttige og heller ikke mindre relevante (jf. punkt 3.43). Men hvis ikke der ansættes flere ukrainske langtidseksperter ved projektet (i juni 1996 var der ansat to til rådgivningsaktiviteter), vil der ikke kunne overføres tilstrækkelig know-how til de ukrainske partnere, inden projektet udløber i april 1997, til at de selv kan fastlægge strategier og fungere som rådgivere i en markedsøkonomisk sammenhæng.

3.40. Derimod har ukrainske eksperter deltaget aktivt i projekterne vedrørende masseprivatisering og bistand til omlægning af privatiserede virksomheder, og det har i høj grad været medvirkende til disse projekters succes. Men selv for sådanne vellykkede projekter, f.eks. Business Communication Centre-projektet, gælder det, at spørgsmålet om de oprettede organers levedygtighed bør overvejes på et langt tidligere tidspunkt, end et par måneder før eksperterne forlader stedet. Navnlig burde rådgivningscentre for SMV og selvstændige landmænd forbedres bedre til at kunne overleve med egne midler, når TACIS-støtten hører op.

Alarmsystemerne

3.41. På grundlag af igangsætningsrapporterne skulle det i løbet af bistandskonsulenternes første måneder på stedet være muligt at få bekræftet eller at omlægge den strategi, der er fastlagt for projekterne i finansieringsaftalerne (jf. punkt 2.7). Kommissionen forlanger ikke altid, at disse rapporter indsendes i så god tid, at den kan beslutte, om projekterne eventuelt skal omdefinieres. I sektoren for nuklear sikkerhed var der i maj 1995 blevet underskrevet en kontrakt af et års varighed, men igangsætningsrapporten blev først sendt til projektforvalteren i januar 1996. Så snart Kommissionen har modtaget disse rapporter, bør den også reagere hurtigt, så eksperterne kan fortsætte deres arbejde, hvis deres mandater skal ændres. Kommissionen har alt for ofte taget stilling for sent. F.eks. traf Kommissionen først efter mere end fire måneder afgørelse om masseprivatiseringsprojektet (igangsætningsrapporten blev indsendt den 20. september

(²¹) COPERNICUS = Community of Pan-European Research Networks of Inter-disciplinary Centres and Universities in Sciences.

(²²) INTAS = International Association for the Promotion of the Scientists from the New Independent States of the Former Soviet Union.

1994 og kontrakten ændret den 27. januar 1995). Projektet vedrørende omstrukturering af privatiserede virksomheder blev iværksat i juni 1995, men i juni 1996 havde Kommissionen stadig ikke ændret det. I mellemtiden var det organ, som skulle oprettes som et led i projektet, allerede oprettet.

3.42. Når konsulenterne mener, det er til gavn for et projekt, fristes de til at ændre det uden Kommissionens forhåndsgodkendelse, og uden at ændringerne af deres mandat nedfældes i en tillægskontrakt, fordi proceduren for udarbejdelse af en sådan kan tage op til seks måneder. For at undgå, at konsulenterne bringer Kommissionen i en situation, hvor den kommer i konflikt med nogle af sine egne retningslinjer, bør Kommissionens delegation kræve en forhåndstilladelse.

3.43. I forbindelse med projektet »Policy Advice« i landbrugssektoren blev der gjort opmærksom på lovgivers betænkeligheder, allerede da kontrahenten indleverede sin igangsætningsrapport. Kommissionen bad flere gange kontrahenten om at omdefinere sin strategi, men tog ikke selv initiativ til at tage udbudsbetingelserne op til fornyet overvejelse sammen med den ukrainske partner. De undersøgelser, der blev lavet, fik ingen virkning, og man blev ved med at sprede sig over for mange opgaver. I juli 1996, seks måneder efter at kontrahenten havde fremsat den første anmodning og efter 20 måneders aktiviteter, der har kostet omkring 3,2 mio. ECU, underskrev Kommissionen en tillægskontrakt, i henhold til hvilken projektet skulle koncentreres om et mindre antal opgaver. Kommissionen bør ikke lade et projekt, der ikke længere er hensigtsmæssigt, køre videre i lang tid.

3.44. Et projekt fra 1991, der blev påbegyndt i januar 1993, gik ud på levering af udstyr til to pilotforretninger i Kiev, der skulle distribuere fødevarer. Først i februar 1995, da tilsynsgruppen havde indsendt sin sidste rapport, mindede Kommissionen kontrahenten om, at de to pilotforretninger stadig ikke havde modtaget udstyret, selv om kontrakten var udløbet i oktober 1994. I februar 1996 meddelte delegationen Kommissionen, at en del af udstyret var blevet anbragt i den ene af forretningerne i maj 1995, og anbefalede Kommissionen at blokere alle fremtidige betalinger, indtil alt udstyret var fundet. Delegationen foranstaltede en eftersøgning uden hjælp fra koordinationsenheden, hvis opgave det ellers var, og i foråret 1996 opdagede den, hvor det manglende udstyr (27 000 ECU) var blevet anbragt. Tilsynsgruppen var helt holdt op med at føre tilsyn med projektet i december 1994, selv om udstyret endnu ikke var på plads.

3.45. Kommissionen finansierer en tilsynsgruppe (jf. punkt 2.9), der besøgte kernekraftværkerne i foråret

1996, men ingen af konsulenterne i gruppen fortalte Kommissionen, at de ansatte på kernekraftværkerne ikke længere fik løn. Det kunne ellers virke demotiverende og, eftersom menneskelige fejl udgør en væsentlig risikofaktor (jf. punkt 1.13), også gå ud over værkernes driftssikkerhed. Disse kontroldørende, der befinder sig i Ukraine, har heller ikke forsøgt at finde ud af, hvorfor de programmer for omskoling af militæret, som andre bidragsydere har udviklet, giver bedre resultater end dem, der er iværksat af TACIS (jf. punkt 3.13). De var desuden længe om at finde ud af, at dette projekt var kørt af sporet ligesom projektet om reformen af den offentlige forvaltning.

3.46. I februar 1996 forlangte samme tilsynsgruppe af et konsulentbureau, der var ansvarligt for pilotomstruktureringsprojekter i landbrugssektoren, at det skulle søge at opnå kreditlimitter. Den bestyrkede således modtagerne i deres krav i stedet for at forklare dem, at målene for TACIS i almindelighed og for projektet i særdeleshed var at ændre ledelsesformerne, og ikke så meget at udskifte udstyret. At finansiere udstyr uden at ændre ledelsesformerne kan nemlig ikke løse virksomhedernes og landbrugsbedriftenes grundlæggende problemer. Man kunne have forventet, at TACIS-eksperter havde et bedre kendskab til de grundlæggende principper for det program, de skal kontrollere. Når den nye tilsynsgruppe har fungeret et år, bør Kommissionen evaluere resultaterne og om nødvendigt ændre dens mandat (jf. punkt 2.16-2.17).

3.47. Generelt gælder det, at systemet til forberedelse, gennemførelse af og tilsyn med projekterne og den kommandovej, som Kommissionen har indført, ikke sikrer, at projektforvalterne i Kommissionens centrale tjenestegrene orienteres hurtigt og fyldestgørende. Også her kan kernekraftsektoren tjene som eksempel på den lange række af svagheder, der kendetegner de ansvarlige på de forskellige niveauer. Hverken de konsulenter, der arbejdede på værkerne, koordinationsenheden i Ukraine, delegationen eller de geografiske eller tekniske enheder i Kommissionens centrale tjenestegrene havde — selv om de finansieres af Kommissionen — fundet det nødvendigt at advare deres foresatte om den alarmerende situation på kernekraftværkerne. Knapheden på finansielle midler havde medført, at der ikke var blevet udbetalt lønninger i flere måneder, og at det var umuligt at skaffe de reserverede, der var nødvendige til vedligeholdelsen af anlæggene (jf. punkt 1.13-1.14). Men de ansatte, der skulle overvåge denne sektor, der ellers gav anledning til stor bekymring, gjorde ikke Kommissionen opmærksom herpå. De forskellige parterers respektive ansvar bør afklares, og Kommissionens delegations rolle bør styrkes (jf. punkt 2.11-2.12).

3.48. I Odessa opnåedes der gode resultater med et projekt vedrørende omlægning af sovkhøzer, både for så

vidt angik de gennemførte undersøgelser og den konkrete bistand til omlægning af en pilotsovkhoze. Kommissionen har udnyttet resultaterne af dette projekt, navnlig i en brochure om omlægning af kollektivbrug, men den har ikke søgt oplysninger om projektet efter den sidste tilsynsrapport fra december 1994. Kommissionen bør sørge for at udbrede kendskabet i landet til dette projekt, som er et godt eksempel på, hvad der kan gennemføres med en TACIS-foranstaltning, selv om der kun er begrænsede midler til rådighed (mindre end 611 000 ECU).

4. KONKLUSION

4.1. I juni 1996 var situationen i Ukraine foruroligende i tre af de fire sektorer, Retten undersøgte. I kernekraftsektoren forstærkedes de negative virkninger af knapheden på finansielle midler af en stram budgetpolitik, der blev ført i forståelse med Den Internationale Valutafond. Ligesom inden for de øvrige sektorer i den offentlige forvaltning var der ikke blevet udbetalt løn til de ansatte på kernekraftværkerne i tre måneder. Planerne for vedligeholdelse og fornyelse af udstyr kunne ikke længere gennemføres fuldt ud. Alle disse restriktioner udgjorde en yderligere risiko, der belastede sikkerheden på landets kernekraftanlæg. I landbrugssektoren var privatiseringen af jord stadig begrænset på grund af politiske spændinger, frygt for spekulation og kraftig modstand mod forandringer hos administrationen. Imens lod reformen af produktionsstrukturerne vente på sig, og landbrugsproduktionen faldt⁽²³⁾. I sektoren for menneskelige ressourcer stod 500 000 ansatte ved militæret over for at skulle demobiliseres i nær fremtid. Omskolingen af dem til det civile liv var gået i stå, hvilket risikerede at belaste en allerede spændt social situation yderligere⁽²⁴⁾.

4.2. Gennemførelsen af TACIS-bevillingerne til Ukraine sker særdeles langsomt, når man tænker på, hvor stort behovet er for reformer, navnlig i sektoren for nuklear sikkerhed (jf. punkt 1.10-1.11). Selv om det i vid udstrækning skyldes de vanskelige forhandlinger med de ukrainske myndigheder, skal årsagen til nogle af forsinkelserne findes i Kommissionen (jf. punkt 3.19-3.21). I Kommissionens delegation mangler der mindst en fuldtidsbeskæftiget kernekraftekspert til at føre tilsyn med foranstaltningerne på dette område og sørge for koordineringen af dem (jf. punkt 2.12).

4.3. Agenturet for koordinering af den udenlandske bistand, der skal være Ukraines TACIS-koordinationsenhed, er stadig ude af stand til at fungere effektivt, selv om

det siden 1992 har modtaget faglig bistand over TACIS-programmet. Dette forhold påpegede Retten allerede under et tidligere revisionsbesøg i 1993 (jf. punkt 2.13-2.16). De projekter, der finansieres over TACIS, er således ikke altid tilstrækkeligt undersøgt og svarer ikke altid til behovene (jf. punkt 3.1-3.18). Mange af de projektansvarlige kender intet til de lokale problemer, eller støtter sig til ukrainske partnere, som har vist sig at være et uheldigt valg. Når myndighederne ikke kan acceptere prioriteringsrækkefølgen for projekterne, navnlig i kernekraftsektoren (jf. punkt 3.7) og inden for landbruget (jf. punkt 3.2-3.3), skal koordineringsagenturet optræde som mægler mellem Kommissionen og modtagerne, men det varetager stort set ikke denne funktion. På kernekraftområdet prioriterer de ukrainske myndigheder levering af udstyr højere end foranstaltninger til forbedring af driftssikkerheden.

4.4. Fordi koordinationsenheden ikke fungerede godt nok, iværksatte Kommissionen en mængde støtte- og tilsynsforanstaltninger — uden at overveje konsekvenserne af sådanne foranstaltninger. Der gives f.eks. faglig bistand til hvert projekt, og derudover er følgende instanser involveret i forberedelsen af og tilsynet med foranstaltningerne: de centrale tjenestegrene, delegationen, det tekniske kontor og tilsyns- og evalueringsgrupperne. Så mange involverede skaber forvirring og medfører overflødig indsats, ligesom det giver tunge administrative arbejdsgange og gør beslutningsprocessen uigennemsigtig, hvilket fører til ansvarsforflygtigelse (jf. punkt 2.18-2.19).

4.5. Med hensyn til foranstaltningernes koordinering og tilsynet med dem, har Kommissionen delegeret for vidtgående beføjelser til konsulenter uden samtidig at sikre sig, at der føres tilstrækkeligt tilsyn. Navnlig i kernekraftsektoren burde den i højere grad bruge de eksperter, den allerede har i en række af sine egne tjenestegrene, til at bistå modtagerne med at definere konsulentbureauernes mandater (jf. punkt 2.12 og 3.27).

4.6. Ansvarsforflygtigheden giver sig udslag i, at alarm-systemerne svækkes, fordi de enkelte aktører i almindelighed mener, at det i sidste ende ikke er deres ansvar at kortlægge de problemer og de hindringer for projektgennemførelsen, der opstår undervejs, og i påkommende tilfælde at indberette dem til de højeste myndigheder i Ukraine og i Kommissionen, så risikosituationer og blokeringer kan afhjælpes (jf. punkt 3.41-3.49). De forhold, der blev konstateret på kernekraftområdet og i sektoren for menneskelige ressourcer, er i den henseende særlig betegnende. Hvis alarmsystemerne fungerede bedre, ville man også have kunnet undgå et sådant ressourcespild, som blev konstateret i flere tilfælde (jf. punkt 3.27-3.29).

4.7. Med den pragmatiske metode, der anvendes i forbindelse med TACIS ved iværksættelse af programmer

⁽²³⁾ Kornproduktion: 1990 = 53 mio. tons, 1995 = 34 mio. tons.

⁽²⁴⁾ BNI pr. indbygger faldt fra 2 360 USD i 1992 til 1 400 USD i 1995, en nedgang på mere end 40 %.

vedrørende omstrukturering af landbrugsbedrifter og støtte til selvstændige landmænd i forskellige regioner, er det påvist konkret, at omstrukturingsprocessen er gennemførlig, og man har defineret de lovændringer, der skal foretages for at konsolidere reformerne. Interventioner over en begrænset periode, på specifikke områder, og som opfylder en klar forventning hos myndighederne, er generelt effektive og har bedre muligheder for at lykkes end store reformprogrammer (jf. punkt 3.38-3.40).

4.8. En af årsagerne til, at den administrative proces er så tung, er, at projekterne i for høj grad forvaltes centralt i Kommissionens tjenestegrene (jf. punkt 2.6-2.8). Det ville være hensigtsmæssigt, hvis Kommissionen rokerede om på sit personale, så delegationen, som er tættere på projekterne, bedre kunne træffe beslutninger om den administrative og økonomiske forvaltning (jf. punkt 3.47).

4.9. Det er påkrævet, at der indføres hurtigere administrative procedurer (jf. punkt 2.20-2.30), og at delegationens tilsyn på stedet styrkes. Dette gælder i særlig høj grad de nukleare sikkerhedsprogrammer. Procedurerne er slet ikke velegnede, når der skal træffes hasteforanstaltninger, hvilket der netop er et særligt behov for inden for denne sektor (jf. punkt 3.20-3.21).

4.10. Det ville være hensigtsmæssigt at fremme koordinationen af interventionerne såvel mellem bidragyderne indbyrdes (jf. punkt 3.32, 3.34 og 3.37), som mellem de forskellige EU-programmer (jf. punkt 3.31-3.37), så det

sikres, at de finansielle midler anvendes på bedst mulige vilkår. De forskellige bidragydere støtte burde også i højere grad afhænge af de faktisk konstaterede fremskridt i gennemførelsen af de reformer, de ukrainske myndigheder har bebudet. I den forbindelse noteres det med tilfredshed, at Kommissionen har taget initiativ til med jævne mellemrum at samle de bidragydere i Ukraine, der iværksætter projekter i landbrugssektoren (jf. punkt 3.34). Lignende initiativer ville være nyttige på et område som menneskelige ressourcer.

4.11. Generelt har revisionen i Ukraine vist, at de overvågningsmekanismer, der skal optimere effekten af de udgifter, der afholdes over TACIS, ikke er effektive. Der var ikke fastlagt kvantificerede mål, og der blev ikke ført tilsyn med projekterne, og fremskridtene i de forskellige sektorer blev ikke evalueret. Tilsyns- og evalueringsgrupperne koncentrerer deres indsats om igangværende projekter og foretager ingen egentlig evaluering af resultaterne, og de forsøger ikke at vurdere, hvilken effekt projekterne har haft, når finansieringsperioden udløber. Men et af målene for TACIS er at støtte overgangen til markedsøkonomi. Mange projekter er pilotprojekter og skal gentages (jf. punkt 3.48). Hvis man skal kunne udnytte erfaringerne fra TACIS-interventionerne og registrere de foranstaltninger, der har været vellykkede, og som skal gentages, er det af afgørende betydning, at der også føres tilsyn med projekterne efter udløbet af finansieringsperioden, så erfaringerne herfra kan udnyttes bedst muligt. De tilfælde, Retten undersøgte i Odessa-regionen, viser, hvor vigtig en sådan registrering er. Tilsyns- og evalueringsgruppernes mandat bør revideres i overensstemmelse hermed (jf. punkt 3.46).

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 10. april 1997.

På Revisionsrettens vegne

Bernhard FRIEDMANN

Formand

KOMMISSIONENS SVAR

1. DEN EUROPÆISKE UNIONS SAMARBEJDE MED UKRAINE

EU's finansielle bistand

Støtte over Tacis-programmet

1.9. Kommissionen medgiver, at der er en stor tidsforskydning mellem forpligtelser, indgåelse af kontrakter og betalinger, og dette skyldes, at Tacis blev oprettet med en vis forsinkelse i 1991. For at råde bod på denne situation har Kommissionen siden 1996 bestræbt sig på at formindske antallet af kontrakter om faglig bistand og koncentrere ressourcerne om nogle få særlig højtprioriterede områder.

Den særlige situation i kernekraftsektoren

1.10. I kernekraftsektoren bremses gennemførelsen af kontrakterne af problemernes tekniske kompleksitet, den økonomiske situation, sektorens organisatoriske udformning i partnerlandene og andre finansielle institutioners medvirken. Eksempelvis blev anvendelsen af de Tacis-beløb, som var afsat til G7's handlingsplan i Ukraine, forsinket, fordi det trak ud med undertegnelsen af aftalen mellem EBRD (på vegne af den multilaterale fond Nuclear Safety Account — NSA) og Ukraine om opførelsen af anlæggene til nedlukningen (decommissioning) af Tjernobyl.

1.11. For Euratom-lånenes vedkommende er der tale om en politisk erklæring, som indgår i konklusionerne fra topmødet på Korfu, og som ikke er bundet af samme tidsplan som Tacis-støtten. Der er truffet foranstaltninger til at føre dette politiske tilsagn ud i livet som led i den aktion, som G7 sammen med Den Europæiske Union (EU) gennemfører over for Ukraine, bl.a. med henblik på nedlukning af kraftværket i Tjernobyl.

1.13.-1.14. Kommissionen forelagde den 27. juni 1996 Goskomatom⁽¹⁾ dette spørgsmål, der som understreget af Revisionsretten er til skade for personalet i kraftværkerne, for dets motivation og for overholdelsen af de klart nødvendige betingelser på området nuklear sikkerhed og derfor også for en tilfredsstillende gennemførelse af de projekter, der finansieres via Tacis. Ifølge de seneste oplysninger fra delegationen i Kiev er situationen forbedret en del, men problemet eksisterer stadigvæk. Spørgsmålet følges meget nøje af formanden for Goskomatom og endog af premierministeren.

2. FORVALTNINGEN AF TACIS-PROGRAMMET

Systemets anvendelse i Ukraine

De centrale tjenestegrene i Kommissionen

2.10. Som fremhævet af Revisionsretten har Kommissionen kun haft begrænsede menneskelige ressourcer til rådighed, og dette har haft følelige konsekvenser, bl.a. for overvågningen af projekterne. Omstruktureringen af Kommissionens tjenestegrene og den gradvise udbygning af delegationen i Kiev vil formodentlig gøre det muligt at skabe en mere gennemsigtig ramme.

Kommissionens delegation i Ukraine

2.11. I kraft af de muligheder, der står åbne som følge af bemærkningerne til budgetpost B7-520, er det planlagt at forøge personalet ved delegationen ved at overføre eksperterne fra det tekniske kontor dertil.

2.12. For at forbedre overvågningen af projekterne inden for nuklear sikkerhed har Kommissionen taget skridt til at udstationere en tjenestemand fra FFC i delegationen. Den vil forsøge at forbedre informationsudvekslingen mellem delegationen og projekternes administratører.

Koordinationsenheden

2.13. Siden Revisionsrettens kontrol er der sket en betydelig udvikling, idet agenturet (ACITA) atter er omstruktureret og har skiftet navn til Det Nationale Agentur for Genopbygning og Udvikling i Ukraine (ANRD), og dets arbejdsopgaver er beskrevet i et præsidentielt dekret af 13. juli 1996. Dette agentur har til opgave at fremme udenlandske offentlige og private investeringer og at koordinere de bilaterale og multilaterale donorers indsats. Det udenlandske og lokale personale ved den tidligere Tacis-koordinationsenhed er nu optaget i agenturet. De materielle arbejdsbetingelser er allerede forbedret, og det samme gælder ledelsen af personalet; denne udvikling vil givetvis indvirke på personalets motivation.

2.14. Som følge af programmets egenart og tekniske specificitet er den rolle, som koordinationsenheden spiller inden for nuklear sikkerhed, en helt anden end den rolle, den spiller i andre sektorer, hvortil der ydes støtte via Tacis-programmet. Der finder dog principielt en koordinationssted på nationalt plan af programmet for nuklear sikkerhed.

2.15. Der henvises til punkt 2.13.

⁽¹⁾ Ukraines Statskomité for Drift af Kernekraftværker.

Tilsyns- og evalueringsgruppen

2.16. Det er planlagt at tilpasse tilsyns- og evalueringsgruppens arbejde i 1997 i overensstemmelse med Tacis-forordning nr. 1279/96 af 25. juni 1996, ifølge hvilken den faglige bistand bl.a. skal omfatte revision og evaluering af projekter.

2.17. Siden Revisionsrettens kontrol er der lagt større vægt på analytisk vurdering eller kontrolbesøg på stedet. Desuden er de vestlige eksperter i gruppen udskiftet.

Ansvarsfordeling

2.18. Siden der blev oprettet en sektion for faglig bistand hos delegationen, og det blev planlagt at udbygge denne ved optagelse af det tekniske kontor (der henvises til punkt 2.11.), er koordinationsenhedens arbejdsopgaver blevet klarere. De tekniske arbejdsopgaver, som de respektive parter skal udføre, er således blevet klart komplementære (hvad angår dobbeltarbejde, henvises der til punkt 2.19.).

2.19. For så vidt angår forbindelserne med de centrale tjenester, blev der i 1996 fremsendt direktiver til delegationerne vedrørende kommandovejene med angivelse af arbejdsfordelingen mellem hovedsædet og delegationerne i Phare- og Tacis-zonerne. Den udbygning af personalet på delegationen i Kiev, som bemærkningerne til 1997-budgettet gør mulig, vil føre til lukning af det tekniske kontor og overførsel af ekspertisen til delegationen. Disse foranstaltninger vil antagelig gøre det muligt at øge informationsformidlingen vedrørende forvaltningen og at sikre en forbedret kontrol med projekternes iværksættelse.

*Langsom sagsbehandling i GD IA**Finansieringsaftaler*

2.23. Som tidligere præciseret (der henvises til punkt 1.10.) knytter der sig særlig store problemer til iværksættelsen af Tacis-programmet i Ukraine som følge af vanskelighederne inden for nuklear sikkerhed, således som det også fremgår af tabellen over den tid, der medgår til finansieringsaftalernes undertegnelse.

Indgåelse af kontrakter

2.26. Perioden på ca. 65 dage mellem evaluering og regnskabsmæssig registrering af kontrakten er rimelig, når man tager hensyn til det antal foranstaltninger, der gennemføres i denne periode:

- udarbejdelse af evalueringsrapporten
- godkendelse af rapporten

— kontakter med fremtidige medkontrahenter for at klarlægge de punkter, der er anført af evalueringsudvalget

— udarbejdelse af kontrakten

— godkendelse og undertegnelse af kontrakten.

Betaling af regninger

2.27.-2.30. Den fremlagte tabel kan ikke godtages uden videre. Punkt 1 henhører ikke direkte under Kommissionens kompetence. Hvad angår punkt 2, ønsker Kommissionen at understrege, at forsinkelsen ofte skyldes, at de fremsendte fakturaer er ukomplette og derfor for at sikre den fornødne klarhed tilbagesendes til betalingsmodtageren, før de kan godkendes af administratoren. For så vidt angår Kommissionens ansvarsområder, blev der i andet halvår 1996 truffet foranstaltninger til at nedbringe forsinkelserne med betalingen.

3. BEMÆRKNINGER, DER ER FÆLLES FOR FLERE SEKTORER

Udvælgelse og forberedelse af projekterne

3.1. Den usikkerhed, der hvilede over den overordnede og sektormæssige politiske ramme, var en af de største vanskeligheder i forbindelse med arbejdet. Denne vigtige og uforudsigelige begrænsning er en uomgængelig risikofaktor i forbindelse med projekternes gennemførelse. Det, der accepteres og undertegnes af én ansvarlig, godtages ikke nødvendigvis af hans efterfølger, og hvert enkelt personskift kræver derfor nye detaljerede redegørelser for Tacis' rolle, muligheder og begrænsninger og til tider en omforhandling af opgavebeskrivelsen for projekterne.

Landbrugssektoren

3.2. Usikkerheden vedrørende de fremtidige politiske valg var allerede til stede i 1994 og er endnu til stede i 1996. Et projekt med »policy«-rådgivning kræver nødvendigvis ofte lang tid til skabelse af tillid og modning, før budskabet trænger igennem, navnlig i et land, hvor personer og beføjelser hele tiden skifter. Det er årsagen til, at projektet efter planen skulle strække sig over temmelig lang tid og var udformet på en sådan måde, at det kunne gennemføres med en vis fleksibilitet. Denne approach gjorde det ved to lejligheder muligt at tilpasse aktiviteterne: for det første i forbindelse med igangsætningsrapporten, hvor nogle aktiviteter blev opprioriteret, medens andre blev nedprioriteret, fordi de var dækket ind på anden måde, og for det andet i forbindelse med den nye vicepremierministers godkendelse i juli 1996, idet de blev afpasset efter følgende fire hovedtemaer: »Jordreform og omstrukturering af bedrifter«, »privatisering og omstrukturering af agroindustri og agrotjenesteydelser«,

»forstærket markedsbestemt prisfastsættelse for landbrugsvarer, næringsmidler og rå- og hjælpestoffer« og »omstrukturering og udbygning af institutioner og markedsorienteret indgriben i sektorens reformer«.

3.3. Overflytningen af koordinationsenhedens personale til ANRD vil antagelig gøre det muligt at udbygge partnermyndighedernes rolle og medvirken (der henvises til punkt 2.13.).

3.4. Der er ikke noget unormalt ved, at Tacis-eksperterne efter ændringen af medkontrahent for projektet i Zaporozjé måtte gøre rede for projektet og de med Tacis-programmet forbundne fordele og begrænsninger (med støtte fra delegationen i Kiev, som foretog en tjenesterejse i dette øjemed). Brochurer med en nærmere beskrivelse af Tacis-programmet uddeles vederlagsfrit på russisk og ukrainsk. De kan dog ikke erstatte direkte kontakt og direkte forklaringer, navnlig i en forhandlingsituation.

Tilbage står at forbedre koordinationskapaciteten i Det Nationale Agentur for Genopbygning og Udvikling (ANRD), der spiller en særlig vigtig rolle. Reorganiseringen af ANRD og den planlagte oprettelse af ANRD-lokalkontorer i nøgleregionerne vil antagelig gøre det muligt at udbygge agenturets kapacitet til udbredelse af information og dets koordinationskapacitet. I begyndelsen af 1997 undersøgte agenturet mulighederne for at reorganisere og flytte sine lokalkontorer. Oprettelsen af disse vil i høj grad afhænge af regeringens budgetmæssige muligheder.

3.5. Der er rent faktisk med succes gennemført demonstrationer af gennemførligheden af omstruktureringer af landbrugsbedrifter, ligesom det er fastlagt, hvilke tilpasninger der skal foretages af lovgivningen for at konsolidere reformerne. Men de fleste af disse lovændringer er endnu ikke gennemført af de ukrainske myndigheder, og dette forhold forhindrer de konkrete omstruktureringer og formindsker derfor midlertidigt nytten af yderligere støtteaktioner på dette område.

Nuklear sikkerhed

3.6. Kommissionen har i samarbejde med de internationale finansielle institutioner ydet støtte til de bestræbelser, som Ukraine udfolder med hensyn til reform af energisektoren med henblik på bl.a. at sikre elektricitetsproducenterne indtægter, som står i et rimeligt forhold til produktionsomkostningerne. Denne reform er i gang, men har endnu ikke givet de forventede resultater på alle niveauer.

3.7.-3.8. Det er sandt, at der er meningsforskelle mellem aktørerne fra Den Europæiske Union (EU) og Ukraine om, hvilke behov der skal dækkes, og hvilke midler der skal tages i anvendelse for at forbedre sikkerheden på kernekraftværkerne; dette er ikke spor overras-

kende og er en af grundene til, at det faglige bistandsprogram overhovedet eksisterer. Efter Kommissionens opfattelse er der en tydelig tendens til, at disse meningsforskelle formindskes, og dette er et positivt resultat af EU's indsats.

3.9. Det er til tider overordentlig vanskeligt at vælge mellem projekterne, fordi det haster særdeles meget med at dække nogle konstaterede behov, som ikke altid stemmer overens med IAEA's henstillinger. For Zaporozhyes vedkommende er IAEA's henstillinger desuden overvejende af generel art, da de gælder for alle reaktorer af type VVER og ikke kun det lokale bistandsprogram. Hvad angår projektet for fysisk beskyttelse, er der tale om et af projekterne i det oprindelige program fra 1995 for nuklear sikkerhed i Ukraine. Efter at dette program var endeligt vedtaget af alle beslutningsudvalg, viste det sig, at nogle af de personer, der er ansvarlige for kernekraftværket i Zaporozhye, ved en misforståelse havde forelagt Goskomatom, der er Kommissionens officielle medkontrahent, et forslag til program, som ikke var i overensstemmelse med forslaget fra Kommissionens bistandskonsulent på stedet. Der blev fundet en løsning, som var tilfredsstillende for alle parter, og denne blev endeligt godtaget året efter.

3.10. De projekter, der er valgt til dato, gør det muligt at sikre et fremskridt i den ønskede retning, dvs. at løse sikkerhedsproblemer og overføre knowhow til de ukrainske aktører.

Menneskelige ressourcer

3.11. I mangel af potentielle partnere til projektet for reform af den offentlige forvaltning faldt valget på Akademiet for Den Offentlige Forvaltning, som på det pågældende tidspunkt var den eneste dynamiske institution, der havde en reformvenlig ledelse. Siden da har situationen udviklet sig kraftigt, og der er oprettet nye instanser, som er blevet partnere for Kommissionen. Blandt disse instanser kan nævnes Generaldirektoratet for den Offentlige Sektor, som blev operationelt i 1995.

3.12. Omskolingsprojektet for militærfolk er kun gennemført halvvejs og begynder nu at bære frugt. Hvad angår projektet for den offentlige forvaltning, har der som fremhævet i punkt 3.15. været registreret positive resultater inden for visse nøglekomponenter. Det skal bemærkes, at der på det tidspunkt, hvor begge projekter blev fastlagt, kun lige var truffet beslutning om at oprette Kommissionens delegation (andet halvår 1993). Der blev gennemført langtrukne identifikationsrejser, og det nævnte statsudvalg var det eneste organ, der var ansvarligt for militærprojektet. Kommissionen erkendte dog hurtigt, at der var store problemer forbundet med at opretholde denne partner, og har nu efter en langstrakt og besværlig proces henført projektet til den første vicepremierministers niveau, hvorved der sikres den fornødne politiske støtte. Der er nedsat et styringsudvalg, hvori alle

centrale ministerier har sæde, til at overvåge aktiviteten under programmet.

3.13. På det tidspunkt, hvor rapporten blev udarbejdet, var der endnu ikke omskolet nogen officer, fordi hovedvægten i Tacis-projektet lægges på »uddannelse af undervisere«. Denne approach omfatter arbejdsmarkedsanalyse og udvælgelse og uddannelse af undervisere, for den egentlige omskoling af officerer kan påbegyndes. Der er nu givet uddannelse til henved 250 undervisere, således at de på et bæredygtigt fremtidigt grundlag kan undervise på grundlæggende generelle forvaltningskurser af fire måneders varighed. Der var i januar 1997 en omskoling af mere end 200 officerer i gang. Der oprettes nu regionale centre for genbeskæftigelse med henblik på at give officerer oplysning om uddannelses- og jobtilbud.

Der er ikke skabt nogen egentlig ny struktur for omskolingen, idet der i højere grad har fundet en omdannelse og udbygning sted af de eksisterende højere uddannelsesinstitutioner i 10 regioner med det specifikke formål at omskole officerer. Hvad angår den særlige genbeskæftigelsesindsats, skal det bemærkes, at den ukrainske offentlige arbejdsformidling først blev oprettet i 1992 og derfor endnu ikke er tilstrækkelig indarbejdet og effektiv til en så omfattende opgave.

Tacis-projektet har en mere generel målsætning end Renaissance Foundation, nemlig den målsætning at udbygge den samlede omskolingskapacitet, skabe øget genbeskæftigelseskapacitet og gøre en målrettet indsats for at omskole og genbeskæftige et stort antal officerer i den periode, i hvilken projektet står på. Så vidt Kommissionen er orienteret, er der til dato ikke foretaget nogen omfattende evaluering af virkningerne af det uddannelsesprogram, som gennemføres af Renaissance Foundation. Ifølge organisationens årsberetning er det kun 7 000 af de 26 000 officerer, som har modtaget undervisning, der har fundet et arbejde, og der er ingen oplysninger om dette arbejdes kvalitet eller varighed. Renaissance Foundation har ikke noget institutionelt grundlag og har begrænsede finansielle ressourcer, og omkostningerne pr. uddannet afspejler snarere det fastsatte loft end de reelle behov. Alligevel undersøger Tacis-projektet, om der er muligheder for indbyrdes komplementaritet og samarbejde med programmet.

3.15. Strategien for projektet var baseret på en kombination af uddannelse af offentligt ansatte og en sammenhængende forvaltningspolitik for den offentlige sektor. Selv om de centrale myndigheder havde bemyndiget og udpeget en særlig institution, Akademiet for Den Offentlige Forvaltning, til at uddanne offentligt ansatte på højt niveau, syntes der vedblivende at være mangel på en passende partner inden for den strategiske forvaltningskomponent for den offentlige sektor. I forbindelse med projektet var denne uligevægt påpeget, og det var med de berørte ukrainske myndigheders samtykke bestemt, at denne bydende nødvendige instans skulle oprettes. Denne instans blev oprettet — under navnet Generaldirektoratet for Den Offentlige Sektor — men den blev operationel på

et for sent tidspunkt i projektforløbet (der henvises til punkt 3.11.). På trods af dette handicap valgte Kommissionen på det pågældende tidspunkt ikke at stille projektet i bero, men derimod trods alt at videreføre udbygningen af uddannelsen.

I dag er situationen mærkbart forbedret (der henvises til punkt 3.11.—3.12.). Under alle omstændigheder har projektet været til nytte med hensyn til »uddannelses«-aspekterne. Der er udarbejdet en lang række håndbøger, som tager hensyn til de lokale vilkår. Disse håndbøger har endog nydt massiv udbredelse i regionerne. Desuden skal alt dette materiale udnyttes i forbindelse med det nye projekt for reform af den offentlige sektor, som er optaget i handlingsprogrammet for 1996.

Industri og tjenesteydelser

3.17. Følgende tre bemærkninger skal afgives:

- Kommissionens tjenestegrene havde fra starten regnet med en længere frist (på 18 måneder), men accepterede på modtagerens begæring at nedsætte den til 12 måneder for at opretholde presset på beslutningstagerne i State Property Fund (SPF) og på virksomhederne selv
- forlængelsen af projektets varighed var først og fremmest nødvendig som følge af den langsomme og besværlige udvælgelsesproces for de virksomheder, som skulle privatiseres. Det pågældende selskab havde dog været opført på listen over privatiserbare selskaber siden juli 1996
- projektets forlængelse vil finde sted ved at strække anvendelsen af de oprindeligt fastsatte ressourcer over en længere periode, og det vil derfor ikke være nødvendigt med yderligere budgetmidler.

3.18. I Ukraine tog Kommissionen i juli 1996 de nødvendige skridt til at integrere Erhvervskommunikationscentret (BCC) og Udviklingsagenturet for Små og Mellemstore Virksomheder (SMEDA). Repræsentanter for begge enheder undertegnede en fælles hensigtserklæring om udbygning af deres levedygtighed.

Foranstaltningerne gennemføres med forsinkelser

Nuklear sikkerhed

3.19. I forbindelse med videreførelsen af aktiviteter på stedet, som var påbegyndt af EU-værker, i dette tilfælde af EDF i Rovno, viste det sig, at fastlæggelsen af de opgaver, som skulle udføres, og forhandlingerne om acceptable kontrakter i almindelighed lægger beslag på meget længere tid, end det med rimelighed kunne forventes. Kommissionen er særlig omhyggelig med forhandlingerne om disse kontrakter, fordi der er tale om underhåndskontrakter.

Desuden skyldtes forsinkelsen for EDF's vedkommende (i forbindelse med kernekraftværket i Rovno), at der var tale om en blanding af Tacis-projekter og bilaterale projekter med deltagelse af EDF. Ved udgangen af anden

fase besluttede Kommissionen, at den ikke længere ville acceptere en sammenblanding af disse to typer projekter, fordi det af EDF påbegyndte program oversteg den kapacitet, som personalet ved anlægget lå inde med.

Hvad angår forhandlingerne om en kontrakt vedrørende tredje fase, nåede det første forslag fra EDF frem den 9. maj (kombineret Tacis/EDF-program), og Kommissionen fremsatte sine bemærkninger dertil den 14. maj. Det følgende udkast fra EDF nåede frem én dag efter, at kontrakten vedrørende anden fase var udløbet (18. juni 1996), og blev undertegnet den 15. august.

3.20. Det hændte tidligere, at kontrakter blev undertegnet »efterfølgende«, fordi den administrative forberedelse tog for lang tid. Der er truffet foranstaltninger til at undgå, at dette problem opstår på ny.

Landbrugssektoren

3.22. Kommissionen og den ukrainske regering undertegnede den 28. december 1994 »General Rules applicable to Financing Memoranda«, som er en aftale om den administrative og retlige ordning, der skal gælde for Tacis-projekter. På trods af en bestemmelse om, at aftalen trådte i kraft ved undertegnelsen, anvender den ukrainske regering endnu ikke de nævnte »General Rules« i deres helhed, fordi parlamentet endnu ikke har ratificeret dem. Der er forhandlinger i gang med henblik på at finde en løsning. Denne situation gælder også fortoldning af udstyr til projekterne.

Industri og tjenesteydelser

3.23. For visse virksomheders vedkommende har projektet gjort det muligt at overføre en betydelig viden, og mange virksomhedsledere har givet udtryk for tilfredshed med den af Tacis ydede bistand. I begge de af Revisionsretten fremhævede tilfælde anmodede Kommissionen medkontrahenterne om at afslutte deres arbejde som fastsat i opgavebeskrivelsen, inden de sidste fakturaer blev betalt.

De kontrakt- og regnskabsmæssige rammer for projekterne er utilstrækkelige

3.24. Kommissionen anmoder aldrig eksperterne om at udføre et arbejde, der ikke har nogen godkendt kontraktmæssig dækning. Der kan være mange årsager til tidsforskydninger mellem to kontrakter, og det meddeles derfor medkontrahenterne, at alene aktiviteter dækket af kontrakterne med Kommissionen henhører under Kommissionens ansvar.

3.25. EDF har med egne midler finansieret et bilateralt program på værket i Rovno. Den nye kontrakt mellem Kommissionen og EDF vedrører udelukkende Tacis-projektet, hvilket gør det muligt entydigt at slå fast, hvilke udgifter der skal afholdes over Tacis-programmet.

3.26. Standardudgaven af kontrakten om levering af tjenesteydelser indeholder i artikel 6, nr. 3, en bestemmelse om, at renteindtægter på kontoen skal overføres til Kommissionen ved projektets afslutning. Efter en forlængelse, som blev tiltrådt ved udgangen af 1996, vil det pågældende projekt planmæssigt blive afsluttet midt i 1998.

Nytteværdi

3.27. Kommissionen udbygger undersøgelsen af, hvilke midler FFC inden for rammerne af sin kompetence kan stille til rådighed med henblik på at bidrage til programrets gennemførelse.

3.28. Ved igangsætningen af projektet »policy-fastlæggelse« var der en reel vilje til reformer. For at tage større hensyn til den stadig kraftigere reformproces, således som den blev beskrevet af regeringen, blev der på samme tidspunkt udsendt flere eksperter, der skulle samarbejde med en række partnere. Da reformerne rent faktisk ikke blev iværksat, traf Kommissionen foranstaltninger til at omlægge projektet, herunder at udskifte visse eksperter.

Hvad angår eksperthonorarerne, ligger disse på gennemsnittet af de honorarer, der betales af Phare og Tacis.

De forskellige fællesskabsprogrammets koordinering indbyrdes og med den øvrige eksterne bistand

Kernekraftsektoren

3.30. For at overholde de overordnede finanspolitiske mål accepterede de ukrainske myndigheder under »policy«-drøftelser med både Kommissionen og IMF at ned sætte tilskuddene til tabsgivende statsvirksomheder og sætte fornyet skub i privatiseringsbestræbelserne for at sikre, at der blev tilført nye ressourcer til økonomien.

Kommissionens tjenestegrene blev navnlig gjort opmærksom på ophobningen af lønrestancer i alle økonomiens sektorer ved deres besøg i Ukraine i første halvdel af maj 1996. Til trods for, at IMF umiddelbart efter besøget (den 21. 5. 1996) meddelte at der allerede var taget skridt til at nedbringe lønrestancerne, og at Ukraines præsident havde bestemt, at de tilbageblevne restancer skulle betales i nær fremtid, sendte GD II Kommissionens øvrige tjenestegrene og delegationen i Kiev et notat (25. 9. 1996), hvori der blev gjort opmærksom på problemet. Eftersom problemet med lønrestancer var et generelt træk ved den ukrainske økonomi, henviste GD II's notat ikke udtrykkeligt til nogen bestemt sektor.

Da det under Revisionsrettens besøg i Ukraine i juni 1996 blev klart, at problemet med lønrestancerne var blevet særlig akut i den nukleare sektor, sendte Kommissionen øjeblikkelig en skrivelse (der henvises til punkt 1.13.—1.14.) til de ukrainske myndigheder, hvori den gav udtryk for sine betænkeligheder og opfordrede dem

til at træffe de fornødne foranstaltninger til løsning af problemet. Endelig havde Kommissionen også kendskab til, at IMF havde til hensigt i samarbejde med de ukrainske myndigheder at revidere de månedlige mål for budgetunderskuddet i opadgående retning for at gøre det muligt successivt at nedbringe alle restancer inden udgangen af 1996.

3.31. Det er et ganske beskedent antal ukrainske ministerier og organer, som beskæftiger sig med den nukleare sektor. Disse organer medvirker direkte ved fastlæggelsen af programmet og ved prioriteringen. Den beskedne medvirken af agenturet for koordinering af den internationale faglige bistand har derfor ikke været skadelig (der henvises ligeledes til punkt 2.13.—2.19.).

Menneskelige ressourcer

3.32. Den beskedne aktivitet inden for arbejdsmarkedsanalyse i forbindelse med arbejdsanvisningsprojektet havde til formål at imødekomme arbejdsministeriets specifikke behov for oplysninger om hjælpemidler til arbejdsmarkedsanalyse og at bistå med at videreudbygge arbejdsmarkedspolitikken som helhed. Desuden dækkede arbejdet kun et lille geografisk område. Det var en arbejdskrævende proces, da den oprindeligt lovede støtte fra Ministeriet for Statistik udeblev, og det krævede både tid og overtalelse at få ministeriet til at anerkende værdien af et sådant arbejde. Først da resultaterne var kendte, besluttede ministeriet sig til at støtte aktiviteten. Desuden dækkede den analyse, der blev foretaget i forbindelse med militærprojektet, ti regioner og var meget mere omfattende. Det kan konkluderes, at realiteten bag disse to projekters påståede indbyrdes overlappning såvel skal søges i aktiviteternes forskellige omfang og målsætninger som i de ukrainske ministeriers modvilje mod at samarbejde indbyrdes. Det skal bemærkes, at analysen i forbindelse med militærprojektet i høj grad inddrog lokal ekspertise.

3.33. De fremhævede kommunikationsproblemer er ved at blive løst, efter at delegationen har givet sig i kast med at opbygge arkiver, der indeholder samtlige undersøgelser og alt andet materiale, som er udarbejdet i forbindelse med Tacis-projekterne.

Landbrugssektoren

3.35. En adresseliste for samtlige Tacis-projekter i Ukraine udleveres til projektledernes ved deres ankomst til Ukraine samt på de kvartalsvise møder for samtlige Tacis-projekter. Der bør gøres en særlig indsats for at sikre en forbedret information om de øvrige fællesskabsprogrammer. Der bør bl.a. fastsættes en generel forpligtelse for de forskellige generaldirektorater, der er ansvarlige for disse programmer, til at informere Europa-Kommissionens delegation om deres projekter. Desuden er der i Kiev på et ad hoc-grundlag sikret en forholdsvis

god koordinering mellem de forskellige donorerers programmer, og dette gør det muligt for delegationen at holde Tacis-projekterne underrettet og sikre kontakt mellem disse og andre projekter.

3.36. Informationen til partnerne under allerede afsluttede projekter er sikret ved optagelse af samtlige partnere under landbrugsprogrammet i tre forsendelseslister: én for kommunikationsenheden for projektet for »policy-fastlæggelse«, én for projektet for »faglig udbredelse« og én for delegationens informationsafdeling. Desuden omfatter Tacis-projekterne aktioner til udbredelse af information om deres aktiviteter, hvilket ud over de fremsendte publikationer gør det muligt at holde et større antal ukrainske aktører underrettet.

Industri og tjenesteydelser

3.37. Verdensbanken havde haft kendskab til Tacis' støtte til centret, siden projektet blev sat i gang, og delegationen gav med jævne mellemrum Verdensbankens lokale repræsentant og de udsendte fra hovedsædet oplysning om udviklingen.

Projekternes effekt og de erfaringer, der kan udtrækkes heraf

3.38. Det er rigtigt, at modtagere, der er motiveret til at give sig i kast med omstruktureringstiltag og lære nye arbejdsmetoder, er en faktor af central betydning, når det drejer sig om at gennemføre succesrige landbrugsprojekter. Desværre har der ikke kunnet konstateres særlig mange modtagere med disse egenskaber i landet, og dette fører til forsinkelser i udvælgelsen deraf og i iværksættelsen af projekter.

3.39. Der blev ved udgangen af 1996 ansat yderligere tre unge ukrainske eksperter for at forbedre overførslen af knowhow på højeste niveau til projektet og forøge virkningen af de iværksatte aktioner ved hjælp af egnede analysemetoder og fastlæggelse af strategier, som er afpasset efter den markedsøkonomiske kontekst.

3.40. Kommissionens tjenestegrene blev underrettet om, at centret ifølge sin erhvervsplan ikke ville blive selvfinansierende før udgangen af 1997, og modtog en anmodning om forlængelse af bistanden til dette tidspunkt. Efter undersøgelse og samråd med tilsynsgruppen og delegationen accepterede Kommissionens tjenestegrene en forlængelse af projektet, fordi der blev givet rimelig garanti for, at centret kunne blive selvfinansierende.

Alarmsystemerne

3.41. Projektet vedrørende masseprivatisering blev officielt sat i gang den 29. juni 1994. En repræsentant for

Kommissionen blev den 18. juli 1994 sendt til Kiev for at drøfte igangsætningen med modtagerorganisationen og med konsulenterne. Denne rejse, der var nødvendig for forberedelsen af projektet, forsinkede udarbejdelsen af igangsætningsrapporten (Inception Report) til den 20. september 1994. Kommissionen fremsatte den 6. oktober samme år sine bemærkninger om indholdet af denne rapport.

3.42. Konsulenterne skal udarbejde deres arbejdsprogrammer på grundlag af det mandat, som Kommissionen har fastsat for dem. Hvis der er brug for at ændre projektets målsætning, skal dette mandat behandles på ny og ajourføres af Kommissionen. Konsulenterne anmodes altid om at anmode om en forudgående tilladelse i form af »side letters« eller tillægsmandater, som skal udarbejdes af Kommissionens centrale tjenestegrene, før de indgår forpligtelser.

3.43. Det pågældende projekts administrator mødtes gentagne gange i Kiev med gruppen af europæiske og ukrainske konsulenter og mødte også med delegationens støtte alle modtagerne. Dette initiativ gjorde det nødvendigt med mere langstrakte forhandlinger end oprindelig ventet og førte til en komplet omlægning af projektet.

3.44. Kommissionen erkender, at overvågningen var utilstrækkelig indtil delegationens første indgriben i begyndelsen af 1995. En del af udstyret var overført til en anden pilotforretning i Kiev-området. Medkontrahenten har stadig ikke afgivet de af Kommissionen krævede detaljerede oplysninger om de gennemførte transaktioner og det udstyr, der blev overført til modtagerne. Dette projekt vil først blive afsluttet finansielt, når de bilag, som Kommissionen har anmodet om, er fremsendt.

3.45. Kommissionen var underrettet om problemerne med betalingen af lønninger i kernekraftværkerne i Ukraine, ligesom det for øvrigt var tilfældet i Rusland. Der er klart tale om et problem, som strækker sig ud over Tacis-programmets rammer. Kommissionen har givet udtryk for betænkeligheder med hensyn til dette spørgsmål og har navnlig støttet de ukrainske myndigheders bestræbelser for at omlægge energisektoren, bl.a. ved at anspore dem til at sikre, at den forbrugte energi betales til den rette pris (der henvises tillige til punkt 3.6.).

3.46. I den første rapport om projektet for pilotaktioner i landbruget nævnte tilsynsgruppen, at modtagerne i Chernivtsi-regionen havde givet udtryk for et ønske om, at projektet lagde hovedvægten på bistand med opnåelse af (nationale eller internationale) lån, som de anså for at være deres højest prioriterede ønske (med henblik på at kunne producere). Kommissionen reagerede ved at opprioritere en ændring af forvaltningsmetoderne i forbindelse med bistanden og ved at evaluere og revidere mandatet for tilsynsgruppen for projekterne; hvorom

alting er, indeholdt dette mandat ikke nogen beslutninger om indgriben.

3.47. Det forhold, at der ikke blev udbetalt lønninger, og at der manglede reservedele, blev meddelt Kommissionen, og det var for at bistå de mest berørte kernekraftværker, at det i 1994—1995 blev besluttet at gennemføre et program for nødtilførsel af reservedele, hvilket skete i 1996—1997. De disponible finansielle ressourcer lever dog ikke helt op til behovene (der henvises tillige til punkt 1.13., 1.14., og 3.6.). Hvad angår svaghederne ved kommandovejen, må det antages, at de trufne foranstaltninger til udbygning af delegationen (der henvises til punkt 2.11., 2.18. og 2.19.) vil øge mulighederne for kontrol og overvågning af foranstaltningerne og hurtigere skærpe agtpågivenheden blandt administratorerne i de centrale tjenester.

3.48. Kommissionen udnyttede erfaringerne med dette projekt ved planlægningen af »pilotaktionerne for omstrukturering«. Projektets støttemodtagere blev ligeledes kontaktet med henblik på et samarbejde om projektet under 1995-programmet »bistand til afsætnings- og handelsstrukturer« som led i oprettelsen af et »agro-erhvervscenter« i Odessa. Siden midten af 1996 er delegationens forsendelsesliste blevet ajourført på et månedligt grundlag, og anvendelsen af Tacis-projekternes resultater er blevet forbedret takket være Tacis-projektet for udbredelse af teknisk kunnen (TDP). TDP-projektet ligger inde med en liste over støttemodtagerne under Tacis-projekterne og anmoder med jævne mellemrum administratorerne om at afgive oplysninger om de projekter, der har givet de bedste resultater, med henblik på at udvikle en passende information ved hjælp af særlige brochurer og en elektronisk database.

4. KONKLUSION

4.1. Kommissionen støtter via gennemførelsen af Tacis-projekterne i videst muligt omfang reformarbejdet. Hvad angår den manglende udbetaling af lønninger, kan den skade, som personalet ved centralerne lider, og den dermed forbundne undergravning af dets motivation og af respekten for de nødvendige forskrifter for nuklear sikkerhed således bringe iværksættelsen og resultaterne af de af Tacis-programmet finansierede projekter i fare. Kommissionen har henledt de ukrainske myndigheders opmærksomhed derpå og rettet henvendelse til Goskomatom⁽²⁾, men henvendelsen er forblevet ubesvaret.

4.2. Bevillingsanvendelsen bremses også af problemernes tekniske kompleksitet, den økonomiske situation og de forskellige sektors organisatoriske udformning, navnlig kernekraftsektorens. De forsinkelser, som Revisionsretten henviser til, skyldes, at Tacis-projekterne vedrørende kraftværket i Rovno er afhængige af andre bilaterale projekter. Kommissionen rådede i 1996 bod på denne situation ved at fjerne dette afhængighedsforhold i forbindelse med gennemførelsen af projekter finansieret ved hjælp af Tacis-bevillinger.

Kommissionen har kun haft beskedne menneskelige ressourcer til rådighed. Ændringen af bemærkningerne i

1997-budgettet vedrørende Tacis-posten (B7—5200) vil antagelig gøre det muligt at udbygge delegationens personale på områderne overvågning og koordination af aktionerne, bl.a. i den nukleare sektor (der henvises til punkt 2.10. og 2.11.). Der er allerede nu taget skridt til at forstærke programgennemførelsen i Ukraine. Udbuddene vedrørende handlingsprogrammet for 1996 er i gang, og handlingsprogrammet for 1997 vil blive forelagt Tacis-forvaltningsudvalget i marts 1997.

4.3. Koordinationsagenturet er omstruktureret fire gange og har nu skiftet navn til Det Nationale Agentur for Genopbygning og Udvikling i Ukraine (ANRD). I forbindelse med navneændringen er der foretaget andre omfattende ændringer, bl.a. hvad angår de materielle arbejdsvilkår (lokaler, udstyr) og ledelsen af personalet. Den koordinationsenhed, der er knyttet til det, kan dog ikke påtage sig det ansvar, som påhviler Kommissionen med hensyn til tilsyn med og overvågning af disse programmer.

Den fremherskende politiske og sektormæssige usikkerhed er en vigtig hæmmende faktor, og uforudsigeligheden undergraver den vellykkede gennemførelse af et projekt lige fra udformningen til gennemførelsen og gør det ofte nødvendigt at genforhandle det, der ellers er opnået enighed om. Hertil kommer for den nukleare sektors vedkommende en række uoverensstemmelser mellem den prioritering, der støttes af de vestlige eksperter, og den prioritering, som de ukrainske myndigheder går ind for, vedrørende de behov, der skal dækkes, og de midler, der skal tages i anvendelse for at forbedre sikkerheden på kernekraftværkerne. Dette er ikke spor overraskende og er en af grundene til, at det faglige bistandsprogram overhovedet eksisterer. Det skal dog understreges, at der er en tydelig tendens til, at disse meningsforskelle formindskes, og dette er et positivt resultat af EU's indsats.

4.4. og 4.8. De forskellige organer, der er beskæftiget med gennemførelsen af Tacis-programmet, er oprettet med det formål at forbedre Tacis-programmets effektivitet og gennemsigtighed. De er ikke oprettet som følge af manglerne ved koordinationsenheden, og de er efter Kommissionens opfattelse ikke blevet forøget vilkårligt. De er imidlertid oprettet under skyldig hensyntagen til de administrative og budgetmæssige begrænsninger, som er

pålagt Kommissionen. Dette har givet sig udslag i en vis risiko for overlapning. Denne situation vil blive forbedret i 1997, når bemærkningerne i 1997-budgettet under budgetpost B7—5200 tages i anvendelse, og når den ansvarsfordeling, som Kommissionen accepterede i 1996, bliver en realitet.

4.5. Kommissionen har planer om at gøre bedre brug af de ressourcer, som den har til rådighed, bl.a. i Det Fælles Forskningscenter.

4.6. Kommissionens tjenestegrene er i færd med at undersøge mulighederne for en forbedret ansvarsfordeling mellem Kommissionen og delegationen i forbindelse med overvågningen af projekter på det nukleare område. Med hensyn til kommandovejen vil de foranstaltninger, der er truffet til at udbygge delegationen (der henvises til punkt 2.11., 2.18., og 1.19.), antagelig forøge mulighederne for kontrol og overvågning af foranstaltninger og gøre det muligt hurtigere at skærpe agtpågivenheden hos administratorerne i de centrale tjenester.

4.9. Når den nye fastsatte arbejdsdeling mellem hovedsædet og delegationen tages i anvendelse, vil de administrative procedurer forløbe hurtigere. Behovet for yderligere personale er principielt blevet accepteret af Kommissionen, og der vil i løbet af 1997 blive ansat yderligere personale (herunder til udførelse af det tekniske kontors personalefunktioner). Hvad angår sektoren for nuklear sikkerhed, har GD IA rettet henvendelse til FFC, og der er desuden truffet passende foranstaltninger til sikring af, at den ekspert på dette område, der i øjeblikket er ansat i delegationen, ansættes på fuld tid i sektoren for nuklear sikkerhed.

4.10. Kommissionen er enig i Revisionsrettens bemærkninger. Der holdes med jævne mellemrum møder med donorerne i Kiev og Bruxelles med henblik på at koordinere de respektive aktioner, hver gang dette er muligt under hensyn til de disponible ressourcer.

4.11. For at råde bod på denne situation i løbet af 1997 har Kommissionen planer om at foretage en evaluering af de projekter, der er igangsat til dato, med henblik på at vurdere virkningen deraf og at drage konklusioner og udlede information, som kan være til gavn for kommende programmer.