

## Annex 1: Strategirapport för Ukraina september 2010 – augusti 2011

### SAMMANFATTNING

- Demokratien i Ukraina har under rapporteringsperioden utvecklats negativt för de grundläggande friheterna och perioden präglas av oro över innehållet i igångsatta reformer.
- Ekonomin har stabiliserats jämfört med 2010 men banksektorn fortsätter att tyngas av dåliga lån, inflationen är tvåsiffrig och fiskal konsolidering möter politiska begränsningar, liksom hanteringen av energifrågan. Villkoren för nästa tranche i ett IMF-program har inte uppfyllts, vilket ytterligare begränsar handlingsmöjligheterna inför en global finanskris.
- En oavslutad förvaltningsreform som pågått sedan december 2010 har satt avtal och beredningar i vänteläge, gjort insatshanteringen arbetskrävande och lett till låga utbetalningar hittills i år. Ett par sena men viktiga öppningar på miljösidan gör att risken för ett lägre medelsutnyttjande nu är betydligt mindre.
- Med tanke på omständigheterna är resultaten tillfredsställande och programmet fortfarande på rätt väg, men med höga risker.
- Riktmärket för det svenska reformstödet till Ukraina, målet om EU-integration, ligger fast men sikten är kort i ukrainsk politik. Förhandlingarna om ett associerings- och frihandelsavtal mellan EU och Ukraina går mot sitt slut och den verkliga viljan till EU-integration prövas.
- Samarbetet med EU och EU-delegationen lokalt fortsätter att vara nära och förtroendefullt.
- En halvtidsöversyn är planerad till november 2011.

### 1. INLEDNING

Utvecklingssamarbetet styrs av strategin för Ukraina 2009-2013. Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Ukraina är stärkt demokrati, rättvis och hållbar utveckling samt närmande till den Europeiska unionen och dess värdegrunder inom de två huvudsektorerna i strategin: demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter samt naturresurser och miljö.

### 2. EKONOMISKT UTFALL

Allokeringen för Ukraina för 2011 uppgår till 217 MSEK. Till och med den 31 augusti 2011 har totalt 34 MSEK utbetalats. Detta motsvarar 16% av anslaget för 2011. Bemyndiganderamen är 475 MSEK, varav 175 MSEK är in-tecknat.

	Allokering 2011(MSEK)	Utbetalda medel jan-aug (MSEK)	Prognos jan-dec (MSEK) 2011
Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter		28	57
Naturresurser och miljö		7	160
<b>Totalt</b>	<b>217</b>	<b>35</b>	<b>217</b>

Utfallet reflekterar reformläget och problemen delas av andra givare. Sena avtal är i sig inget nytt - avsaknaden av en flerårig budget försvårar i en politiskt turbulent miljö. I år tillkommer förvaltningsreformen. Långvarig osäkerhet om anställning och ansvarsområden samt oklarheter kring reforminnehållet har försenat planering och utbetalningar inom båda sektorerna. En viss öppning skedde på miljösidan i juli. Då godkände parlamentet ändringar i budgetlagen som åter möjliggör krediter till kommunala infrastrukturinvesteringar. Ytterligare möjligheter öppnades med inbetalningen av Ukrainas egeninsats i E5P-fonden<sup>1</sup> i september. Fonden blir nu operationell och formella beslut om investeringar kan fattas. Anslagsutnyttjandet kan öka från 0 till 100-140 miljoner kr.

### 3. RESULTAT

#### 3.1 Sektor 1: Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter

Antal avtalade insatser: 19

Under perioden januari - augusti 2011 har 11 insatser slutförts medan 5 nya avtal om insatser har undertecknats.

##### 3.1.1 Resultat på insatsnivå

#### **Insats 1: Stöd till Europarådets handlingsplan i Ukraina 2008-2011**

**Insatsens huvudsakliga mål:** Stöd till landets anpassning till EUs normer.

**A.** Stärkt lokal demokrati genom ett bättre institutionellt och juridiskt ramverk i enlighet med Europeiska stadgan om lokalt självstyre.

**B.** Ett rättighetsbaserat fängelse- och frivårdssystem som respekterar europeiska demokratiska normer och värderingar.

**C.** Starkare ägarskap, resultatstyrning, samordning och koppling till nationell planering i Europarådets nya handlingsplan.

<sup>1</sup> The Eastern Europe Energy Efficiency and Environmental Partnership lanserades under Sveriges EU-ordförandeskap 2009 med Ukraina som pilotland. Instrumentet har en fond för gåvobidrag, som ett komplement till lånefinansiering genom internationella finansieringsinstitutioner.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtals-period	Utbetalade medel hittills(MSEK)	Samarbets-partner	Samarbets-form	Svensk andel av totala stödet (%)
30	2009-2013	19,5	Europarådet	Programstöd	12% av 25 meuro

### Resultatredovisning:

**A.** Inom stödet till ökat lokalt självstyre (15 av 30 MSEK) har Europarådet på prestationsnivå utarbetat och till regeringen presenterat

- expertkommentarer till förslag till ny bostadslag, till lag om statligt stöd till ombildning av landsbygdskommuner, och lag om referendum på lokal nivå
- policyråd för att förbättra extern revision av lokala budgetar, kommunal service, samt råd angående decentralisering av kommunalt vatten
- handbok i och utkast till lag om interkommunalt samarbete, handbok i lokal finansiering
- bidrag till handbok i gränsöverskridande samarbete, i participatorisk lokal demokrati, och i konkurrenskraft i regioner
- granskning av samtliga dokument för jämställdhet

**B.** För fängelse- och frivårdsreformen (10 av 30 MSEK) avslutas inceptionsfasen under tredje kvartalet 2011, varför resultaten redovisas i nästa rapport.

**C.** Delresultat i påverkansdelen (5 av 30 MSEK) är bättre format och process för den nya handlingsplanen, mera i linje med principerna för biståndseffektivitet än tidigare.

### Sidas resultatbedömning:

**A.** Insatsen är på rätt väg, men risker kvarstår. Ansvar för förberedelser inför 17. ministerkonferensen om lokal och regional demokrati i Kiev i november, samt den uppföljning som Europarådets kommunalkongress gör 2012 har satt press på Ukraina att visa resultat. Läget har gynnat stödet till förberedelserna, och presidenten tillkännagav reformen i juni i år.

- Såväl rapportering som ny arbetsplan för insatsen godkändes av styrkommittén i juli.<sup>2</sup> Utbetalningsplanen håller. Reformen kommer dock senare än planerat och risken finns att innehållet till alla delar inte motsvarar europeisk standard. Europarådets experter har fått tillträde till relevanta arbetsgrupper inom finansministeriet, men det svåra budgetläget kan motverka arbetet med fiskala delen av reformen.
- Takten kan bli långsam. Förvaltningsreformens andra fas är annonserad och omfattar regionnivån. Parlamentsval planeras till hösten 2012.
- Risken för en alltför långsam reformtakt kan hanteras genom att göra mera på lokal nivå där det finns utrymme för expansion. Aktiviteterna som handlar om kommunala tjänster finansieras f n av Danmark och Schweiz.

<sup>2</sup> Steering Committee Meeting Report, Strasbourg 18th of July 2011. Interim Report by the Council of Europe, Strasbourg, June 2011.

Samarbete över projektgränserna inom handlingsplanen sker dock redan idag och styrkommittén är gemensam.

**B.** Se ovan.

**C.** Med stödet har Europarådet gjort sin första utvärdering någonsin av en handlingsplan. Principerna för biståndseffektivitet har förbättrat processen och formatet för en ny handlingsplan. Det svenska stödet omnämns.<sup>3</sup>

- Känsligheter på ukrainska sidan saktar ned stegen mot resultatstyrning och samordning. Inom Europarådet har utvärderingen satt igång en diskussion om frågorna. Den gynnas av en pågående organisatorisk reform under generalsekreteraren.
- Påverkansdelen har kommit halvvägs. Bland planerade resultat för den avslutande fasen är starkare fältrepresentation, bättre projekthantering och samordning med både ukrainska sidan och andra givare.
- Partnerskapet fungerar väl, EU-delegationens inställning är stödjande, och ambassaden samarbetar med den svenska representationen i Strasbourg för att förstärka dialogen.

## **Insats 2: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD: Strategi för ökad konkurrenskraft i Ukraina på sektornivå**

**Insatsens huvudsakliga mål: A.** Ökad öppenhet i ramverket för utländska investeringar. **B.** Ökad konkurrenskraft inom valda sektorer.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
26	2009-2013	21	OECD	Projektstöd	98% <sup>4</sup>

### **Resultatredovisning:**

**A.** Utfall: ökad öppenhet i ramverket för utländska investeringar.

**B.** Prestation: på regeringsnivå antagna resultat från identifiering och analys av ett antal utvalda samhällssektorer.<sup>5</sup>

### **Sidas resultatbedömning:**

**A.** Målet har nåtts om ökad öppenhet i förhållande till utgångsläget, där ett samlat regelverket saknades.

- Översynen av investeringspolicyn avslutades med examination i OECDs investeringskommitté i Paris i mars 2011 och en publicering av rapporten i juli. Tillsammans med anslutningen till deklARATIONEN om internationella

<sup>3</sup> Action Plan for Ukraine 2011-2014, "A Partnership for Reform". Council of Europe, Strasbourg, 2011 (22 meuro).

<sup>4</sup> Pilotprojektet i Ukraina samfinansieras av Sverige och Polen. Det ingår i OECD:s Eurasia Competitiveness Programme som lanserades 2008.

<sup>5</sup> OECD Investment Policy Reviews: Ukraine 2011, Paris 2011. Coordination Council for Ukraine-OECD Relations, July 6, 2011. Årlig uppföljningsrapport i november 2011.

investeringar och multinationella företag öppnade detta vägen för Ukraina som observatör i kommittén. Resultatet är relevant för EU-integration.

- Till insatsens hållbarhet bidrar att anslutningen till deklarationen förpliktar Ukraina att upprätthålla öppenheten och att det finns ett gruppträck från medlemsländer i investeringskommittén.
- Ett bättre investeringsklimat har hög prioritet i presidentens ekonomiska reformprogram 2010-2014. Risken finns ändå att deltagandet i kommittén inte blir aktivt och att möjligheten till kontakt med potentiella investerare inte används fullt ut.

**B.** Stödet till ökad konkurrenskraft är mer än halvvägs. Urval och analys av sektorer i öppna processer har inneburit utmaningar och tidsramarna har töjts något utan inverkan på utbetalningar.

- Avslutande djupdykning i tre sektorer: jordbruksnäring, maskintillverkning och energieffektivisering ska på prestationsnivå producera tre handlingsprogram för borttagande av hinder för ökad konkurrenskraft.
- Avslutande fasens krav på konkretion i reformåtgärder innebär risker, framför allt vad gäller jordbruksnäring där potentialen är väl känd och intressena starka. Fokus har begränsats till tre sektorer för att öka möjligheterna till måluppfyllelse.
- Fas 3 ingick inte i avtalet. Samfinansiering planeras med EU. Fasen innebär en tillämpning av uppnådda resultat i två-tre regioner och fungerar väl med EUs inriktning på regional utveckling.

### Insats 3: Stöd till finansministeriet i Ukraina

**Insatsens huvudsakliga mål:** En reformerad budgetprocess som är flerårig och använder resultatstyrning.

**A.** En bättre styrd budgetreformprocess och effektivare användning av tillgängliga resurser än vad som är möjligt utan externt stöd.

**B.** Effektiv givarsamordning till stöd för budgetreformen.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
25	2010-2013	10,6	SIPU Consortium <sup>6</sup>	Projektstöd	100% <sup>7</sup>

### Resultatredovisning:

**A.** På prestationsnivå har finansministeriet mottagit

- kartläggning av metoder för makroekonomisk prognostisering, av internationell standard för strategisk planering i en budgetcykel, samt av centrala dokument för ekonomisk och social utveckling

<sup>6</sup> SIPU International kompletterad med baltisk/internationell/lokal expertis samt sakkunskap från svenska finansdepartementet.

<sup>7</sup> Det ukrainska finansministeriets egeninsats består av kontorslokaler till projektet i centrala Kiev.

- underlag för omprövning av nuvarande budgetkalender med rekommendationer, diskuterad med finansministeriet, samt av budgetklassificering för att nå internationell standard
  - analys av grundförutsättningar för introduktion av flerårig budget
  - analys och förslag till antal och struktur för ett nytt system av budgetprogram, och förslag till förbättring av rapportering och utvärdering av existerande program
  - förslag till förbättringar av anslagsframställningar för medellång sikt.
- B.** Resultaten på prestationsnivå av stödet till samordningsfunktionen är
- funktionell analys av internationella avdelningen inom ministeriet
  - förslag till regelverk för hantering av tekniskt bistånd till ministeriet
  - verktyg som förbättrar ministeriets möjligheter till styrning och översikt över reformstöd till offentlig finansiell styrning, samt till ökad tillgänglighet inom ministeriet av relevanta dokument.

**Sidas resultatbedömning:**

**A.** Arbetet är på spår, men med möda. Kapaciteten på ledningsnivå och tillgången till den är en flaskhals efter nedskärningarna. Samtidigt verkar personalbyten på högsta ledningsnivå återigen vara att vänta.

- Uppdraget för flerårsbudget har splittrats mellan Sverige, Världsbanken och EU-twinning utan samordning på policynivå. Detta kräver återkommande åtgärder och dialog.

- Planering och budget har förskjutits i tid och insatsen är försenad i förhållande till den ursprungliga resultatmatrisen. Styrkommittémötet hölls försenat.<sup>8</sup>

- De analyser och förslag som levererats har varit efterfrågade och utvecklar systemet från ettårs- till flerårsbudget. Risken för partiell måluppfyllelse kvarstår på ovanstående behov av samordning.

- Inför februari 2012 kan frågan ställas på sin spets. Då ska planeringen av ett antal styrprocesser ha slutförts inför att ett it-nätverk för offentlig finansiell styrning körs igång. Projektet är Världsbanksfinansierat.

**B.** Efter en lovande början är utsikterna sämre för en samordningsfunktion för budgetreformen inom finansministeriet. Avdelningen som skulle bygga kapacitet för detta hamnade efter en omorganisation lägre i hierarkin, fick ett bredare mandat och mindre personal. Tidigare ansvarsområden nedprioriterades. Presidentadministrationen tog över samordningen av budgetreformen.

- En strategiskt viktig studieresa till Polen fick uppskjutas på att beslutsfattare saknades bland deltagare.

- För att hantera riskerna behöver målet för komponenten justeras till en lägre ambitionsnivå. Avdelningen är fortfarande en ingång för givare och står för en samordning av deras stöd. Det är fortsatt relevant att förbättra samordningen där. I sista hand är dock alternativet avslutning och överföring av återstående medel till arbetet med budgetprocessen.

<sup>8</sup> Styrkommittémöte i juli 2011 under ledning av budgetchef Lozitsky.

#### Insats 4: Organisationsstöd till civila samhället i Ukraina

**Insatsens huvudsakliga mål:** Aktivt stöd till att förstärka samspelet mellan stat och civila samhället i Ukraina genom samarbete med ett begränsat antal organisationer som bedöms strategiska utifrån samarbetsstrategins två sektorer.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtals-period	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbets-partner	Samarbets-form	Svensk andel av totala stödet (%)
3	2010-2013	1,3	SDA <sup>9</sup>	Projektstöd	100
2,5	2011-2013	0	COWI A/S <sup>10</sup>	Projektstöd	100
5,4	2011-2013	1,4	Mama-86 <sup>11</sup>	Programstöd	55

#### Resultatredovisning:

I tillägg till riktlinjer, kriterier och givarprinciper för stödet som tagits fram redovisas från rapporteringsperioden bl.a.

- 6 systemrevisioner av kandidatorganisationer med åtgärdsplaner för att nå europeisk standard i intern styrning och finansiell kontroll
- ytterligare 2 initiala bedömningar som föregår systemrevision
- 1 avtal med en miljöorganisation, och aktivt samspel mellan denna och miljöministeriet under framtagandet av nationell miljöstrategi
- ökad kunskap hos deltagande 8 organisationer om europeisk standard för intern styrning av enskilda organisationer
- tillämpning i en av organisationerna av en i Ukraina ny standard om en skarp rollfördelning mellan exekutiv funktion och styrelse.

#### Sidas resultatbedömning:

- Modellen för organisationsstöd till civila samhället anpassades 2009/10 till den ukrainska kontexten samt till reformstödet inriktning på EU-integration. Detta följde strategins intentioner och skedde i samarbete med enskilda organisationer och en grupp intresserade givare i Ukraina.
- Andra givare inklusive EU fortsätter med projektstöd, vilket gör komplementariteten god och risken för överlappning obefintlig.
- Stödet har tagits emot mycket positivt. Ambassaden arbetar f n med åtta organisationer. Kontakten är intensiv och det förutsedda taket för ambassadens administrativa kapacitet närmar sig.
- Organisationernas inriktning på miljö, media och mänskliga rättigheter har en tydlig koppling till strategins två sektorer.
- Högt ställda krav begränsar gruppen till välkända, mogna organisationer. Eftersom även dessa har visat sig ha stora brister i sin interna styrning har

<sup>9</sup> Swedish Development Advisors, kontrakterat för systemrevisioner som utgör grunden för stödet.

<sup>10</sup> Dansk konsultföretag, kontrakterat för rådgivning och assistans till de ukrainska organisationernas arbete med åtgärdsplaner efter genomgångna systemrevisioner.

<sup>11</sup> En allukrainsk miljöorganisation som grundades efter Chernobyl-katastrofen.

en potentiell risk att i alltför hög grad rikta stödet till "biståndsdarlings" vänts till ett välbehövligt arbete med inflytelserika organisationer som bör minska sin sårbarhet. Också de krav som stödet ställer beträffande representativitet och ansvarsskyldighet ligger väl i tiden.

○ Risken att inte nå gräsrotsorganisationer var identifierad från början. Ett kompletterande stöd till organisationsstödet bereds därför i samarbete med USAID. Också här står intern styrning och finansiell kontroll i fokus.

### **3.1.2 Bedömning av strategins mål för demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter**

**Sektormål:** En mer effektiv och transparent offentlig förvaltning som närmat sig europeisk standard och normer.

○ Tidigare rapportering hänvisade till svårigheter med att uppnå sektormålet utan en förvaltningsreform. En sådan pågår nu. Eftersom reformen är oavslutad blir bedömningen lätt prematur, men uppenbart är att antalet tjänstemän, avdelningar och ministerier minskat och att reformprocessen satt verksamheten i ett vänteläge. Interna processer är oförändrade trots nya organigram, varför brister i effektivitet och transparens kvarstår. Reformen riskerar bli partiell. Måluppfyllelsen för det svenska stödet till sektorn är beroende av att reformen fördjupas.

○ Förvaltningsreformen styrs från presidentadministrationen och extern assistans har inte efterfrågats. Risken finns därför att målet om europeisk standard inte uppnås. Canada och Danmark fortsätter sitt stöd utan tydlig koppling till pågående reform, och ett kommande sektorbudgetstöd från EU är försett med ett villkorspaket för även första tranchen.

○ Tidigare bedömning av den svenska sektorportföljen som relevant gäller. Kopplingen av aktiviteterna till EU-integration är tydlig, och de större och längre projekten ger en bättre dialog. Samarbetet med EU, Europarådet och OECD ger stadga och begränsar riskerna.

○ En planerad ökning av stödet till mänskliga rättigheter och media görs via civila samhället som organisationsstöd, och där detta inte är lämpligt, som projektstöd. Syftet är att förstärka ansvarskrävade. Förhandlingarna om ett frihandelsavtal med EU som går mot sitt slut aktualiserar behov som kan täckas genom en breddning av stödet till ekonomiministeriets nybildade avdelning för WTO och handelspolitiska skyddsinstrument.

## **3.2 Sektor 2: Naturresurser och miljö**

Antal avtalade insatser: 15

Under perioden januari - augusti 2011 har ett nytt avtal om insats undertecknats.

### **3.2.1 Resultat på insatsnivå**

**Insats 1: Naturvårdsverkets samarbete med Ukraina 2009-2013**

**Insatsens huvudsakliga mål:** Ukrainas miljöministerium och andra

relevanta myndigheter på central och regional nivå har byggt administrativ kapacitet för harmonisering av lagstiftningen med EUs regelverk och åtaganden enligt internationella konventioner.

1. Ökad kapacitet inom miljöministeriet för att genomföra den nationella miljöstrategin och dess handlingsplan

2. Ökad kapacitet för att genomföra EUs direktiv för vatten, avfall och integrerad tillståndsprövning IPPC.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
25	2010-2013	6,8	NVV	Projektstöd	100% <sup>12</sup>

### Resultatredovisning:

Naturvårdsverkets första årliga rapport<sup>13</sup> och offentliga ukrainska källor<sup>14</sup> anger som resultat på prestationsnivå

- antagen miljöstrategi för Ukraina i december 2010
- antagen handlingsplan i maj 2011

### Sidas resultatbedömning:

- Resultaten visar styrkan i samprogrammeringen av det svenska stödet med EUs sektorbudgetstöd. Flexibilitet som man ville skapa och som Naturvårdsverket visat har behövts för att hantera turbulensen inom och kring miljöministeriet. Sektorbudgetstödet är kraftigt försenat, men villkoren för första tranchen har uppfyllts i och med framtagen strategi och handlingsplan och tranchen betalas ut 2011.
- En ny utmaning är att kapacitet att implementera handlingsplanen finns men bara fragmentariskt. EUs stora assistans behövs därför men kräver samordning när den kommer. Annars riskerar indikatorer kopplade till nästa tranche att inte uppfyllas inom de snäva tidsramarna. Problemet har tagits upp med både Naturvårdsverket och EU.
- Stödet genom NVV omfattar kapacitetsbyggande för tre EU-direktiv: vatten, integrerad tillståndsgivning IPPC, samt avfallshantering. Inom dessa är framstegen initiala, varför resultaten rapporteras i nästa rapport. Flytten av ansvar för vattenfrågor i Sverige från NVV till Havs- och vattenmyndigheten i Göteborg riskerar försena komponenten ytterligare.
- Tidplanen behöver justeras och utbetalningarna är lägre än planerat. Att stödet till miljöministeriets arbete med strategin och handlingsplanen har krävt mera resurser än förutsågs har vägts upp av att övriga komponenter krävt mindre.

<sup>12</sup> EUs sektorbudgetstöd på 35 meuro har ett kompletterande tekniskt bistånd på 3,5 meuro till miljöministeriet som är under upphandling.

<sup>13</sup> Årsrapport 2010 Ukraina, Naturvårdsverket mars 2011. Protokoll från avtalsenligt årsmöte april 2011.

<sup>14</sup> Law on Ukraine No 2818-VI. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No 577.

## Insats 2: Stöd till civilt strålningskydd i Ukraina 2009-2013 genom strålskyddsmyndigheten SSM

**Insatsens huvudsakliga mål:** Ökad EU-anpassning inom relevanta delar av ukrainsk administration, åstadkommen genom en harmonisering av lagstiftningen med EU-direktiv, kunskapsöverföring, institutionsbyggande, samt involvering av en bredare krets aktörer än hittills.

1. Ökad kapacitet att hantera miljörisker vid uranutvinning och -anrikning
2. Minskad strålning som arbetare i urangruvor exponeras för
3. Ökad kapacitet att informera om radon, bedöma risker, mäta och sanera

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
33,5	2010-2014	6,1	SSM	Projektstöd	100%

### Resultatredovisning:

Strålskyddsmyndighetens första årliga rapport och protokoll från årsmötet<sup>15</sup> anger som resultat på prestationsnivå

- 2 upphandlingar avslutade för underleverantörer
- 1 upphandling och leverans av spårdetektorer
- radonhandbok översatt och utbildningsmaterial i radiologi framtaget
- 10+ utbildningar i kvalitetssäkring och -kontroll inom komponenterna radon och radiologi
- överenskommelse om pilotregion för att lämna ett konkret exempel på hantering av myndighetsansvar för radon

### Sidas resultatbedömning:

- Problem på båda sidor förskjuter tidsramarna.
- För frågor som rör civilt strålskydd har ansvaret varit spritt över flera motparter. En omorganisation i ett sådant läge innebär en möjlighet. Överföringen till energiministeriet av frågor som rör uran har dock tagit tid och ministeriet saknar vana att arbeta med givare.
- Också SSM har haft personalbyten.
- Måluppfyllelse uttryckt i ökad kapacitet inom energiministeriet kräver en satsning i detta läge. SSM har initierat en sådan, ambassaden förstärker dialogen, men mera åtgärder kommer att behövas.
- Ukraina planerar öka sin uranproduktion och säkerhetsfrågorna äger därför speciell relevans.
- Både radon- och radiologikomponenterna visar goda, planenliga framsteg. Bekymren där handlar om hälsoministeriets roll gentemot andra aktörer, och ekonomiministeriets hantering av registreringen av projektet som hittills inte kunnat slutföras.

<sup>15</sup> Årsrapport 2010 Ukraina, SSM mars 2011. Protokoll från avtalsenligt årsmöte mars 2011.

### Insats 3: Fjärrvärmeprojekt i Ivano-Frankivsk samfinansierad med EBRD

**Insatsens huvudsakliga mål:** Det kommunala värmebolagets verksamhet i den del av Ivano-Frankivsk som investeringen omfattar (ca 48 000 invånare) har närmast sig europeisk standard genom att tillförlitligheten och kvaliteten på bolagets tjänster liksom energieffektiviteten har ökat och energiförlusterna och miljöpåverkan har minskat.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtalsperiod	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbetspartner	Samarbetsform	Svensk andel av totala stödet (%)
50	2009-2012	50	EBRD	Projektstöd	26,9% <sup>16</sup>

#### Resultatredovisning:

EBRD rapporterar<sup>17</sup> inget utfall, däremot på prestationsnivå

- arbete med tekniska specifikationer av projektet
- arbete med upphandlingsdokumentation
- teknisk presentation till Ivano-Frankivsk stadsfullmäktige
- projekthandbok på begäran av vice-borgmästaren

#### Sidas resultatbedömning:

- Den fysiska implementeringen av projektet har inte börjat. Därför finns ingen förbättring att rapportera vad gäller driften eller levnadsstandarden för den berörda befolkningen i Ivano-Frankivsk.
- Uppföljningen har varit aktiv. Ett större, planerat uppföljningsbesök genomfördes i mars 2011. Ambassaden, Sida, EBRD, SWECO och Sidafinansierade jämställdhetsrådgivare deltog.
- Förutom andra tekniska och avtalsfrågor diskuterades tariffer, jämställdhet i affärs- och kommunikationsplanen för det kommunala värmebolaget, samt sociala program som fångar grupper med låg betalningsförmåga vid en framtida tariffhöjning.
- Första tidens turbulens ledde till att projektet idag är två år försenat. Den ursprungliga tidplanen är justerad och projektarbetet löper väl.
- Projektet rapporterar inga identifierade risker med potential att hota måluppfyllelsen.

### Insats 4: Bidrag till Eastern Europe Energy Efficiency and Environment Partnership Fund, E5P

**Insatsens huvudsakliga mål:** Ett fungerande finansieringsinstrument för modernisering av kommunal infrastruktur genom investeringar som leder till energieffektivisering och minskning av utsläpp. Instrumentet prioriterar fjärrvärme men omfattar också vatten och avlopp samt avfallshantering.

<sup>16</sup> Den Sidafinansierade gåvodelen kompletterar ett lån från EBRD på 11,7 meuro eller 68,42%. Resten, 4,68% eller 0,8 meuro är lokal finansiering.

<sup>17</sup> Swedo:Quarterly Report No. 3. Period covered: 15 April 2011 to 8 August 2011, EBRD Contract No: C20256/EBSF-2008-12-98.

Avtalat belopp (MSEK)	Avtals-period	Utbetalade medel hittills (MSEK)	Samarbets-partner	Samarbets-form	Svensk andel av totala stödet (%)
48	2010-2019	48	EBRD	Projektstöd	26 <sup>18</sup>

**Resultatredovisning:** EBRD administrerar E5P och rapporterar<sup>19</sup> som prestationer

- 92 meuro till E5P-fonden säkrade vilket täcker åtagandena för existerande piplina
- administrationen av E5P-fonden på plats inom EBRD
- underskrivet avtal av Ukraina om bidrag till E5P-fonden och ratificering i parlamentet genom Lag nr 0215. En första inbetalning gjord i 29 september 2011.
- initial piplina med 11 projekt diskuterad i ett styrgruppsmöte i april 2011 i Kiev
- nödvändiga ändringar i budgetlagen godkända av parlamentet

**Sidas resultatbedömning:**

- E5P har potential att bli en strategisk plattform för finansiering av kommunal infrastruktur i Ukraina. Tanken är att alla internationella finansieringsinstitutioner med närvaro i Ukraina deltar.
- Avsikten med instrumentet är också att förstärka samordningen på ukrainska sidan. Den är oklar idag och väntar på att förvaltningsreformen ska avslutas. Svag samordning med existerande planer och instrument är en risk för plattformens effektivitet. Ur svensk synpunkt är det önskvärt att arbeta i en riktning som minskar ekonomiministeriets roll i E5P till allmän samordning och involverar i sakfrågorna i stället det nygamla ministeriet för kommunal infrastruktur.
- Delmålet om ett fungerande instrument uppfylldes när E5P blev operationellt i och med inbetalningen av Ukrainas eget bidrag i fonden.
- Listan på projektförslag följer angivna prioriteringar som Sverige har varit med om att formulera.
- En operationell E5P-plattform är för svensk del avgörande för att få fram konkreta bidrag till strategins andra sektormål om minskade föroreningar och högre energieffektivitet.
- Resurserna är f n tillräckliga och ytterligare bidrag till E5P-fonden säkrar fondens förmåga att täcka åtaganden utöver de redan existerande.

### 3.2.2 Bedömning av utvecklingen mot sektormålen för naturresurser och miljö

**Sektormål: A.** Ökad kapacitet hos ukrainska myndigheter att utforma och genomföra EU-anpassad lagstiftning och regelverk på miljö- och

<sup>18</sup> Utlovat svenskt bidrag på 24 meuro av 92 meuro utgör 26%.

<sup>19</sup> E5P Progress Report No 1, June 2011, EBRD, London. The report covers the first half of 2011.

klimatområdet. **B.** Minskade föroreningar i luft, mark och vatten samt högre energieffektivitet.

○ Situationen kan lätt förändras, men miljöfrågorna ser ut att få ett ökat utrymme i Ukraina jämfört med tidigare. Budgetökningen för miljöskydd blev 2011 30-procentig<sup>20</sup> – visserligen från en låg nivå. För en bättre styrning av verksamheten har landet både strategi och handlingsplan. Stödet från EU och Sverige har gett ett väsentligt bidrag till detta.

**A.** I det institutionella stödet fortsätter Naturvårdsverket att spela en central roll för måluppfyllelse - som stöd till miljöministeriet och till ministeriets genomförande av strategin och handlingsplanen. Risken att NVV blir en flaskhals har inte förverkligats.

○ Problemen gäller övriga delar av det svenska stödpaketet som kopplades till EUs sektorbudgetstöd: SSM, Kemikalieinspektionen och Energimyndigheten.

○ För att förverkligas kräver delar av SSMs bidrag till sektormålet aktiva insatser från myndigheten utöver planen, samt stöd från ambassaden. Kemikalieinspektionens program väntar fortfarande på ukrainsk avtalspart och omfattningen av stödet har krympt från det ursprungliga. Energimyndigheten har avböjt ett större uppdrag i Ukraina och accepterar enbart ad hoc-insatser.

○ Bland kompletterande förslag finns att etablera REC<sup>21</sup> i Ukraina. En annan tänkbar inriktning är att arbeta på regional nivå, t.ex. i Ivano-Frankivsk som visat ett starkt intresse för samarbete med Sverige.

**B.** Tidigare bedömning kvarstår för den del av sektormålet som gäller investeringar: måluppfyllelsen är i hög grad beroende av att E5P-plattformen blir operationell. Efter en betydligt längre förberedelsetid än planerat verkar detta möjligt.

○ Alternativet är att arbeta som hittills, i nära samarbete med varje finansieringsinstitution för sig. Skillnaden är en acceleration av verksamheten som plattformen gör möjlig.

#### 4. BISTÅNDEEFFEKTIVITET

**Processmålen i strategin är:** stärkt ukrainskt ägarskap och ökad effektivitet inom biståndet.

Strategin anger som instrument ett sektorbaserat angreppssätt. Den med EU samprogrammerade miljöinsatsningen är ett exempel där sektorgrepp har stärkt ägarskapet och lett till goda resultat. Också valet av offentlig

<sup>20</sup> Ukraine's Consolidated Budget Results Through April 2011. Briefing by FISCO id LLC 9 June 2011, based on Monthly Budget Execution reports of Ukraine's State Treasury.

<sup>21</sup> Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe

finansiell styrning som en central undersektor i strategin syftar till ett på sikt stärkt ägarskap och en ökad användning av landets egna system. EUs introduktion av sektorbudgetstöd har lagt en grund för fortsatt kapacitetsbyggande på området. Samspelet mellan Sverige och EU-delegationen i Kiev är gott på detta område, liksom överlag.

En annan angiven väg mot processmålet är arbete för en fungerande samordning inom de utvalda sektorerna. Bortsett från att den centrala administrationen ännu inte har fått en fast struktur och tydliga mandat har för effektiv samordning saknats stödjande processer. Den övergripande samordningsstruktur som regeringen och givarna kom överens om 2009 och igen 2010 efter maktskiftet följer EU-integrationstanken och kan återanvändas i framtida diskussioner. Också här finns ett partnerskap mellan EU-delegationen och ambassaden för att hålla frågan vid liv.

Under tiden har tyngdpunkten i arbetet lagts på samarbetspartner, framför allt Europarådet men i någon mån praktiskt taget alla genomförare. Dialog har använts systematiskt för att främja ägarskap, resultatstyrning och kommunikation i biståndet. Vid behov har resurser ställts till förfogande. Resultaten från samarbetet med Europarådet är uppmuntrande.

## 5. DIALOGFRÅGOR

Övergripande dialogfrågor är enligt strategin

- uppföljning av resultat i förhållande till åtaganden gentemot EU och i internationella konventioner inom respektive sektor
- integrering av jämställdhet inom respektive sektor
- hiv/aids.

Att projekten är större och längre underlättar dialogen om resultat och ger den relevans inför ukrainska sidan. Inom miljö gav förberedelserna för en nationell strategi och handlingsplan i samarbete med EU en bra grund för att diskutera åtaganden. På liknande sätt fick arbetet som gäller investeringsfrämjande och lokal demokrati välbehövlig draghjälp av samarbetet med standardsättande OECD och Europarådet.

Jämställdhet är en del av den europeiska värdegrund som Ukraina förväntas dela när integrationen med EU fortskrider. Här finns en god grund för dialog inom båda sektorerna. Resultaten är ändå blandade. Integreringen av jämställdhet i budgetreformen på central nivå är ett exempel på t o m klenta resultat. Dialog rör inte på en situation där prioriteringen av jämställdhetsmålet inte är ömsesidig.

Dialog utan insats är ett svårt instrument under en pågående förvaltningsreform. Hiv/ /aids har därför inte prioriterats under rapporteringsperioden.

## 6. DE TRE TEMATISKA PRIORITERINGARNA

Arbetet har koncentrerats på att genom en dialog få med deltagande parter i ett sökande efter en första tillämpning av EBRDs **jämställdhets**-policy i driften av ett fjärrvärmeverk. Två områden som ringats in är kundservice och företagskommunikation. Vidare utveckling sker in i riktlinjer och utbildningar. En genomgång ur jämställdhetssynpunkt har gjorts också av Europarådets handlingsplan.

Valet av Europarådet som genomförande organisation är centralt för integreringen av **europaisk demokratisk standard** i det svenska stödet till lokalt självstyre i Ukraina. Europeiska stadgan blir därigenom en viktig utgångspunkt för reformen. Stödet förstärks av samarbetet inom ramen för Europarådets kommunalkongress. E5P inom ramen för EUs ramverk är ett annat sätt att introducera en standard för deltagande och samordning.

I samarbetet med internationella finansieringsinstitutioner som handlar om kommunal infrastruktur i Ukraina är energieffektivisering och minskade utsläpp viktiga mål. Med de begränsningar som funnits för kommunernas finansieringsmöjligheter har **miljöeffekterna** fått mindre vikt. För att motverka detta har Sida med framgång introducerat kriterier som sätter en miniminivå för miljöeffekter i varje investering som föreslås för finansiering inom ramen för E5P.

## 7. DE TVÅ PERSPEKTIVEN

Eftersom stödet till Ukrainas EU-integration framför allt riktas till den centrala administrationen är stödet till civila samhället ett försök att balansera detta och främja ansvarsutkrävande och deltagande av människor utanför den offentliga makten. Inom vissa ramar ger organisationsstöd mottagarna möjlighet att ägna sig åt frågor som de själva prioriterat men saknat finansiering för.

För att öka möjligheter till deltagande i en insats där deltagarna är många har stödet till lokalt självstyre försetts med en kommunikationskomponent.

## 8. DEN KONTEXTUELLA RAMEN

En alltmer negativ utveckling inom demokratiområdet under rapporteringsperioden har lett till tvivel kring Ukrainas verkliga vilja att dela den europeiska värdegrunden. Det finns ett antal hållpunkter i närtid för en samlad politisk bedömning av relationerna mellan EU och Ukraina. En av dem är december 2011 då nästa högnivåmöte ska hållas. Målen för Ukrainastrategin är upphängda på reformer till stöd för landets EU-integration. Faller perspektivet och reformerna, faller också grunden för stödet i nuvarande form.