FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Februar 2026

Rigsrevisionens notat om

dansk støtte til Ukraine gennem Ukrainefonden

Dansk støtte til Ukraine gennem Ukrainefonden

16. februar 2026

RN 1301/26

I. Indledning

Baggrund

1. Statsrevisorerne har den 8. december 2025 anmodet Rigsrevisionen om et notat vedrørende følgende elementer i støtten til Ukraine:

- hvilke dele støtten til Ukraine består af
- hvilke kontrolmekanismer eller betingelser der har været i forbindelse med støtten.

I notatet skal Rigsrevisionen ligeledes forholde sig til sin kompetence og sit mandat til at undersøge korruption med støtten til Ukraine.

2. Notatet er udarbejdet som et faktuelt notat til Statsrevisorerne.

Oplysningerne i notatet om omfanget og indholdet af den danske støtte til Ukraine er baseret på offentligt tilgængelige kilder på Udenrigsministeriets, Forsvarsministeriets og Erhvervsministeriets hjemmesider samt på Finansudvalgets aktstykker om støtte til Ukraine. Oplysningerne er desuden baseret på de erfaringer, Rigsrevisionen har fra den årlige revision af de nævnte ministerier. Rigsrevisionen har ikke haft et udkast i høring hos ministerierne.

Notatet vedrører kun støtten fra Ukrainefonden og medtager således ikke anden støtte, fx fra Trafikstyrelsen, ligesom støtte, der ydes direkte fra EU, ikke er omfattet. Det bemærkes, at Forsvarsministeriet modtager indirekte støtte fra EU via en refusionsordning, jf. pkt. 6.

I afsnit 2 gives en kort redegørelse for aftalegrundlaget for Ukrainefonden samt en oversigt over den samlede udmøntning af støtten. I afsnit 3 uddybes udmøntningen af støtten for henholdsvis Forsvarsministeriet, Udenrigsministeriet og Erhvervsministeriet, og vi beskriver ministeriernes foranstaltninger for opfølgning og kontrol med støtten. I afsnit 4 gennemgår vi vores tilgang til revision af besvigelser og uregelmæssigheder.

I afsnit 5 gives afslutningsvis en beskrivelse af den revision, som Rigsrevisionen har foretaget af enkelte transaktioner i forbindelse med den årlige revision.

II. Ukrainefonden

3. Danmark giver forskellige former for støtte til Ukraine gennem Ukrainefonden. Ukrainefonden blev etableret den 15. marts 2023 som en aftale mellem regeringen og de fleste af Folketingets partier, jf. Regeringen indgår bred aftale om at etablere en milliardstor Ukrainefond i 2023. Ukrainefonden har ifølge aftalen tre elementer:

1) militær støtte til Ukraine, bl.a. med henblik på etablering af den nødvendige sikkerhed for civilbefolkningens tilbagevenden samt den langsigtede genopbygning af Ukraine
2) civil støtte målrettet akutte, humanitære indsatser samt langsigtet genopbygning
3) støtte til erhvervsindsatser, der understøtter danske virksomheders mulighed for at bidrage til genopbygningen af Ukraine.

Det fremgår af aftalen, at den har karakter af en principaftale, hvor udmøntningen af den militære støtte drøftes med aftalepartierne i tråd med den praksis, der er etableret i *Aftale om nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik*. Efterfølgende har regeringen og den samme kreds af partier indgået tre aftaler om forøgelse af den militære støtte under Ukrainefonden.

Oversigt over den danske støtte til Ukraine

4. Nedenfor følger Udenrigsministeriets oversigt over dansk støtte til Ukraine pr. 23. december 2025.

DANSK STØTTE TIL UKRAINE SIDEN DEN RUSSISKE FULDSKALA INVASION I 2022

	2022	2023	2024	2025	I ALT
MILITÆR STØTTE	CA. 4,4 MIA. KR.	CA. 22,4 MIA. KR.	CA. 27,3 MIA. KR.	CA. 17,1 MIA. KR.	CA. 71,2 MIA. KR.
CIVILE STØTTE DEN CIVILE STØTTE INKLUDERER:	CA. 1,4 MIA. KR.	CA. 1,6 MIA. KR.	CA. 2,5 MIA. KR.	CA. 1,7 MIA. KR.	CA. 7,1 MIA. KR.
HUMANITÆR OG AKUT STØTTE	448,3 MIO. KR.	145 MIO. KR.	255 MIO. KR.	230 MIO. KR.	CA. 1,1 MIA. KR.
GENOPBYGNING	310,1 MIO. KR.	814,4 MIO. KR.	951 MIO. KR.	862 MIO. KR.	CA. 2,9 MIA. KR.
REFORM-INDSATSER	54 MIO. KR.	69,1 MIO. KR.	91,3 MIO. KR.	99,1 MIO. KR.	CA. 314 MIO. KR.
FREDS- OG STABILISERING INDSATSER	33,7 MIO. KR.	CA. 87,8 MIO. KR.	43,9 MIO. KR.	22,5 MIO. KR.	CA. 188 MIO. KR.
FINANSIEL OG PRIVAT SEKTOR STØTTE	CA. 448 MIO. KR. I FINANSIEL STØTTE	495,8 MIO. KR. I STØTTE TIL DEN PRIVATE SEKTOR OG I FINANSIEL STØTTE	1,113 MIA. KR. I STØTTE TIL DEN PRIVATE SEKTOR	452,7 MIO. KR. I STØTTE TIL DEN PRIVATE SEKTOR	CA. 2,5 MIA. KR.
SUNDHEDS-DONATIONER	95,3 MIO. KR.				95,3 MIO. KR.
I ALT	**CA. 78,3 MIA. KR.** allokeret til Ukraine siden den russiske invasion, ekskl. dansk støtte gennem EU.				

Kilde: Dansk støtte til Ukraine, Udenrigsministeriets hjemmeside.

Oversigten viser, at den samlede støtte til Ukraine pr. december 2025 udgør ca. 78,3 mia. kr. Heraf vedrører den militære støtte (det første element af aftalen) ca. 71,2 mia. kr. og den civile støtte (det andet element af aftalen) ca. 7,1 mia. kr. I den civile støtte gives fx bevillinger, der skal dække humanitær støtte og genopbygningsindsatser. Det sker i regi af Udenrigsministeriet. En del af den civile støtte (det tredje element af aftalen) går desuden til at stille garantier for investeringer mv., der skal bidrage til at sikre danske virksomheders investeringer og eksport til Ukraine. Det sker primært i regi af Erhvervsministeriet. Støtten i oversigten er ikke opgjort pr. ministerium, men det kan oplyses, at støtten via Erhvervsministeriet er en del af "finansiel og privat sektorstøtte" i oversigten og udgør ca. 2,2 mia. kr.

III. Udmøntning af den danske støtte fra Ukrainefonden samt ministeriernes opfølgning og kontrol med støtten

Forsvarsministeriets støtte

5. Ifølge aftalen om Ukrainefonden er formålet med den militære støtte bl.a. at støtte Ukraine med våben, øvrigt militært materiel, beredskabsmateriel og træningsindsatser. Desuden dækkes udgifter til indkøb af materiel og våben mv. hos dansk og udenlandsk forsvarsindustri ved hjælp af finansielle donationer.

Ved udgangen af 2025 er der aftalt 29 donationspakker for i alt ca. 71,2 mia. kr. Donationspakkerne er sammensat efter Ukraines egne behov og anbefalinger. Pakkerne sammensættes også efter aftaler med andre internationale samarbejdspartnere og Forsvarets militærfaglige anbefalinger. Donationerne omfatter fx dansk materiel som F-16-kampfly, våben og ammunition samt andre donationer af materiel, som er produceret af partnerlande i samarbejde med Forsvarsministeriet.

Den danske model

I den danske model finansierer Danmark våben og militært udstyr produceret af den ukrainske forsvarsindustri. Modellen er udviklet i samarbejde med Ukraine. Modellen indebærer finansiering af militært materiel, der er produceret af ukrainske virksomheder, så virksomhederne kan levere efterspurgt materiel til det ukrainske forsvar.

Betalingerne overføres til den ukrainske centralbank. De ukrainske myndigheder er ansvarlige for kontrakterne med de ukrainske virksomheder, der leverer militært udstyr.

Der gives også støtte til den ukrainske forsvarsindustri via Government to Business (den danske model), hvor Danmark finansierer ukrainske virksomheders produktion af materiel til det ukrainske forsvar gennem den ukrainske stat.

Regeringen rådfører sig med Udenrigspolitisk Nævn om donationspakkerne, hvorefter de forelægges som aktstykker for Finansudvalget til godkendelse.

Nogle af donationerne fra Forsvarsministeriet er finansieret af Den Europæiske Fredsfacilitet (EPF) via refusioner fra EU. Fx har Forsvarsministeriet modtaget refusion for en donation af pansrede mandskabsvogne. Forsvarsministeriet søger om EU-refusioner for alle donationer, der lever op til fastsatte betingelser for refusionsudbetaling, fx at materiellet er leveret. Refusionerne genanvendes til nye donationer. Forsvarsministeriet vurderer, at de i 2027 samlet set vil have modtaget 2,3 mia. kr. i refusioner. Beløbet kan dog stige, eftersom der fortsat forhandles om yderligere refusioner.

Der foretages også donationer gennem internationale fora, fx den britisk-ledede fond International Fund for Ukraine (IFU), der indkøber materiel til Ukraine. Fonden har fx indkøbt minerydningsudstyr for i alt 1,1 mia. kr. Ligeledes har USA og NATO sammen lanceret et initiativ for NATO-allieredes finansiering af våben til Ukraine, det såkaldte Prioritized Ukraine Requirement List (PURL). Danmark har fx medfinansieret missiler til amerikanske luftforsvarssystemer gennem PURL.

Forsvarsministeriets opfølgning på og kontrol med anvendelsen af støtten

6. Forsvarsministeriet følger på forskellig vis op på anvendelsen af midlerne.

7. Når Forsvarsministeriet donerer materiel til Ukraine, kvitterer ukrainske logistikere for modtagelsen. I andre tilfælde er det Ukraines ambassadør i København, der kvitterer for, at materiellet er nået frem til de rette myndigheder.

8. I forhold til opfølgning på donation af materiel gennem partnerlande har Forsvarsministeriet etableret en ordning, hvor den ukrainske ambassadør i det pågældende land skal kvittere for modtagelsen i form af et leveringscertifikat. Herudover udfører ministeriet stikprøvevise inspektioner af materiellet i det land, hvor materiellet er produceret, før det sendes til Ukraine.

9. Støtte ydet gennem Government to Business (den danske model) kontrolleres ved, at det ukrainske forsvarsministerium kvitterer for, at materiellet er leveret. Det danske forsvarsministerium udfører derudover stikprøvevise inspektioner af materiellet hos de ukrainske virksomheder, før det leveres. Herudover foretager den interne revision i det ukrainske forsvarsministerium revision af donerede danske midler til den ukrainske forsvarsindustri.

I forhold til opfølgning på donationer gennem IFU har Forsvarsministeriet modtaget leveringscertifikater for materiel, som fonden har finansieret. Den hollandske rigsrevision har i 2024 udført en revision af fonden uden kritiske bemærkninger.

For støtten via PURL i regi af NATO fremsender NATO relevant dokumentation vedrørende det donerede materiel til Ukraine, når Danmark anmoder herom.

Udenrigsministeriets støtte

10. Det fremgår af aftalen om etablering af Ukrainefonden, at den civile støtte målrettes akutte og humanitære indsatser samt mere langsigtede indsatser og samarbejde med den ukrainske stat henimod en bæredygtig genopbygning af landet. Støtten udgjorde ca. 4,9 mia. kr. ved udgangen af 2025.

11. Støtten til humanitære indsatser består primært af humanitær bistand gennem internationale organisationer, hovedsageligt gennem FN og civilsamfundsaktører (nødhjælpsorganisationer), samt støtte til reform- og demokratiindsatser og freds- og stabiliseringsindsatser.

Aftalepartierne er enige om at udmønte den civile støtte afhængigt af udviklingen i Ukraine og af, hvad Ukraine efterspørger. Udenrigsministeriet udmønter den civile støtte på samme måde, som de udmønter udviklingsbistanden. Aftalepartierne er desuden enige om, at der skal arbejdes tæt sammen med danske partnere, inkl. Investeringsfonden for Udviklingslande, civilsamfundet og andre danske fonde om fx fælles indsatser.

I 2025 har Udenrigsministeriet samlet de hidtidige danske genopbygningsindsatser og reform- og demokratiindsatser i ministeriets største landeprogram: Ukraine Transitionsprogram (UTP). Landeprogrammet har et budget på 2,8 mia. kr. for perioden 2025-2028. Landeprogrammet er en fortsættelse og styrkelse af den civile dimension i den danske støtte med fokus på tre områder:

- Styrkelse af modstandsdygtighed og akut genopbygning med særligt fokus på Mykolaiv. Danmarks støtte til byen og regionen Mykolaiv udgør 60 % af støtten i landeprogrammet.
- Energisikkerhed, grøn omstilling og jobskabelse i hele Ukraine.
- Demokratiske reformer og EU-integration, herunder menneskerettigheder og frie medier.

Udenrigsministeriets opfølgning på og kontrol med anvendelsen af støtten

12. Udenrigsministeriet har fastlagt, hvordan ministeriet så vidt muligt kan sikre, at den tildelte støtte til Ukraine går til de aftalte formål, set i lyset af den høje risiko for korruption. Udenrigsministeriet imødegår risikoen for korruption på følgende måder:

- Ved at støtte Ukraines egne antikorruptionstiltag og fremme ukrainsk civilsamfund og undersøgende journalister, der er aktive i bekæmpelse af korruption både nationalt og lokalt.
- Ved at vælge nogle partnere, der har kapacitet til at forvalte bistand.
- Ved at øge tilsynet med dansk støtte. Udenrigsministeriet har etableret et ambassadekontor i Mykolaiv med dansk tilstedeværelse, som bl.a. gennem Styrekomiteen for Mykolaiv-Danmark Partnerskabet (MDP) løbende følger op på og justerer den danske støtte til genopbygningen.
- Ved at Udenrigsministeriets fagkontorer udfører tilsynsrejser/besøg hos partnerorganisationer.

Udenrigsministeriet har en fast praksis for at offentliggøre tilfælde af mistanke om svig og uregelmæssigheder på deres hjemmeside. Udenrigsministeriet giver Rigsrevisionen en status én gang årligt om sager, der er under mistanke for korruption, og ellers ad hoc, afhængigt af sagens beskaffenhed. Udenrigsministeriet har oplyst Rigsrevisionen om de to større sager ud af de i alt fire sager om mistanke om korruption i Ukraine, som Udenrigsministeriet følger op på. Den ene sag er netop afsluttet og viste sig ikke at vedrøre korruption.

Erhvervsministeriets støtte

13. Det fremgår også af aftalen om etablering af Ukrainefonden, at der etableres en statslig låne- og garantiordning for Danmarks Eksport- og Investeringsfond (EIFO), hvorigennem der kan ydes langsigtede lån og garantier til eksport og investeringer i Ukraine inden for en ramme på ca. 1 mia. kr. Ordningen skal understøtte danske virksomheders mulighed for at bidrage til genopbygningen af Ukraine efter konkret ukrainsk efterspørgsel. Der er ved udgangen af 2025 afsat 2,2 mia. kr. i garantistillelse.

14. Erhvervsministeriet har siden 2023 støttet Ukraine med tre statslige garantiordninger. Ministeriet har dels stillet garanti til en vindmøllepark i Ukraine, dels skabt en låne- og garantiordning for danske virksomheders investeringer i genopbygning af kritisk infrastruktur, dels skabt en garantiordning for danske virksomheders egenkapitalinvesteringer i ukrainsk forsvarsindustri. De tre ordninger administreres af EIFO. I ordningerne er der hensat betydelige beløb til at dække forventede tab.

Erhvervsministeriets opfølgning på og kontrol med anvendelsen af støtten

15. Erhvervsministeriets opfølgning på og kontrol med ordningerne i EIFO er reguleret i bekendtgørelse nr. 391 af 11. april 2025 om den statslige låne- og garantiordning i Danmarks Eksport- og Investeringsfond til brug for genopbygning af kritisk infrastruktur i Ukraine.

Det fremgår af bekendtgørelsen, at Erhvervsministeriet fører tilsyn med EIFOs anvendelse af den statslige låne- og garantiordning som del af det almindelige tilsyn med fonden. Det fremgår også, at EIFO årligt skal aflægge separat regnskab for låne- og garantiordningen. EIFO har pligt til at holde erhvervsministeren orienteret om alle væsentlige forhold, herunder væsentlige afvigelser fra den forventede udvikling i låne- og garantiordningen. Endelig fremgår det, at EIFO løbende skal afrapportere til Erhvervsministeriet om projekter, der er ydet finansiering til. Herunder angives projekttype, hvilke danske eksportører og ukrainske parter der er involveret, de finansierede beløb o.l. Erhvervsministeriet og EIFO aftaler nærmere, hvor ofte der skal afrapporteres og i hvilken form.

IV. Rigsrevisionens tilgang til revision af besvigelser og uregelmæssigheder

16. Rigsrevisionen tilrettelægger revisionen efter at afdække væsentlige fejl i regnskaberne. Som udgangspunkt søger vi ikke at afdække eventuelle besvigelser og uregelmæssigheder ved anvendelsen af bevillingerne på finansloven. Men hvis vi får kendskab til et område, hvor der er foregået svig, vil vi som udgangspunkt afdække ministeriets kontroller eller udføre revision på området.

17. Rigsrevisionen har i notat til Statsrevisorerne af 7. december 2020 beskrevet, hvordan vi behandler situationer, hvor der er mistanke om besvigelser eller andre uregelmæssigheder.

Det fremgår bl.a. af notatet, at hvis vi i løbet af en revision bliver opmærksomme på, at en fejlinformation i regnskabet eller et regelbrud i forbindelse med en disposition ikke blot skyldes utilsigtede fejl, så underretter vi omgående ministeriets eller virksomhedens øverste ledelse om mistanken. Vi opfordrer den ansvarlige ledelse til at afklare, om der eventuelt kan være tale om besvigelser eller andre uregelmæssigheder.

Rigsrevisionen præciserede i oktober 2020 i forbindelse med udarbejdelse af beretning nr. 7/2020 om indsatsen for at undgå statsansattes besvigelser, at ministerierne har en underretningspligt om bl.a. svig over for os. Ministeriers pligt til at underrette Rigsrevisionen om forhold af betydning for revisionen er fastsat i rigsrevisorlovens § 10. Underretningerne om konstaterede regelbrud tjener til, at vi kan vurdere, om vi skal justere i planlægningen af revisioner eller sætte en større undersøgelse i gang.

Ovennævnte beretning udsprang imidlertid af et praj fra en borger.

V. Rigsrevisionens udførte revision af udmøntning af støtten fra Ukrainefonden

Den gennemførte finansielle revision

18. I forbindelse med den årlige finansielle revision af statsregnskabet har vi revideret dele af de tre ministeriers støtte til Ukraine ud fra en samlet vurdering af væsentlighed og risiko. Disse revisioner opsummeres i det følgende.

19. Ved revisionen af de tre ministeriers regnskaber har vi undersøgt, om den regnskabsmæssige registrering er korrekt og foretaget på et godkendt grundlag. Herudover har vi revideret, om udbetaling af støtte sker på et godkendt grundlag og er korrekt regnskabsført.

Ved den finansielle revision i 2024 af Forsvarsministeriet har vi i en stikprøve på 4,2 mia. kr. undersøgt udvalgte kontrolmekanismer, som ministeriet har implementeret, bl.a. for at undgå svig og korruption. Resultatet af revisionen var, at vi ikke fandt væsentlige fejl eller havde væsentlige bemærkninger. Revisionen har afdækket eksempler på forsinkelser på materiel, fx granater, som ministeriet har doneret midler til at få produceret. Revisionen har dog vist, at ministeriet har fulgt op på sagen.

20. I den årlige finansielle revision af Udenrigsministeriet i 2025 har vi bl.a. testet ministeriets kontroller af, om udbetalinger sker korrekt, og om ministeriet modtager, gennemgår og følger op på den aftalte faglige og økonomiske afrapportering fra tilskudsmodtagere, ved at gennemgå en stikprøve. Gennemgangen af fem bilag, der vedrører støtte til Ukraine på 69,5 mio. kr., har vist, at de opsatte kontroller virker efter hensigten.

21. På Erhvervsministeriets område har vi i bl.a. 2024 udført finansiel revision af ministeriets del af oversigten over garantiforpligtelser i statsregnskabet og konstateret tre fejl i opgørelsen af to af ministeriets garantier. Fejlene vedrørte garantiforpligtelser på projekter i Ukraine (en for højt ansat garantiforpligtelse til et vindmølleprojekt, og de andre fejl vedrører en for lavt opgjort forpligtelse på en låne- og garantiordning til brug for genopbygning af kritisk infrastruktur). Revisionen er rapporteret i beretning nr. 20/2024 om revisionen af statsregnskabet for 2024, pkt. 21.

Rigsrevisionen vil på samme vis i de kommende finansielle revisioner udføre revisionshandlinger, der omfatter elementer af den danske støtte.

Birgitte Hansen