



Brüssel, 18.5.2022  
COM(2022) 233 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA ÜLEMKOGULE,  
NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING  
REGIOONIDE KOMITEELE**

**UKRAINA ABISTAMINE JA ÜLESEHITAMINE**

## I. SISSEJUHATUS

Venemaa provotseerimata ja põhjendamatu sissetung Ukrainasse on põhjustanud inimestele kohutavaid kannatusi ning linnades ja kogukondades ränki purustusi. Palju inimesi on saanud surma ning paljud on jäänud ilma oma elatusvahenditest. Kodudest on turvalisust otsides pidanud lahkuma rohkem kui 12 miljonit inimest, kellest ligikaudu kuus miljonit, pooled nendest lapsed, on pidanud põgenema välismaale.

Seistes silmitsi Venemaa agressiooniga on Euroopa Liit ja selle liikmesriigid näidanud üles vankumatut solidaarsust Ukraina sõja eest põgenevate inimestega<sup>1</sup> ning andnud viivitamata toetust Ukraina valitsusele, et see saaks tööd jätkata. Liit on andnud vastupidavuse suurendamiseks hädaabi, samuti humanitaar- ja sõjalist abi ning muud toetust. Komisjon on ELi kodanikukaitse mehhanismi raames koordineerimas seni ulatuslikemat tegevust, mille käigus on võetud mitmesuguseid toetusmeetmeid, muu hulgas tervishoiu-, toidu- ja põllumajandussektoris. Abina on antud varjupaika, masinaid ja meditsiinivarustust ning aidatud korraldada evakueerimist. Komisjon on Ukraina toetuseks hõlbustanud kaubavahetust, eelkõige Ukraina ekspordi suhtes kohaldatavate imporditollimaksude peatamise kaudu, ja loonud solidaarsuskoridorid, et aidata Ukrainal eksportida põllumajandustooteid. Näide ELi vastuvõtuvalmidusest on ajutise kaitse direktiivi aktiveerimine, mis annab kõikjal ELis juurdepääsu töökohtadele, eluasemele, haridusele ja tervishoiule. Komisjon jätkab Ukraina ja tema rahva toetamist Euroopa tiimi lähenemisviisi raames liikmesriikidega koostööd tehes.

Kuna kogu riigis toimub sõjategevus, on Ukraina majandusolukord kiiresti halvenenud. SKP väheneb sel aastal tõenäoliselt 30 %–50 % ja maksutulud on vähenenud ligikaudu 50 %–80 %. Ukraina Aasovi ja Musta mere sadamad on Venemaa sõjategevuse tõttu endiselt blokeeritud, mis jätab Ukraina ilma väga vajalikust eksporditulust. Hinnanguline kogukahju ulatub juba sadadesse miljarditesse eurodesse ning ainuüksi füüsilisele taristule on tekitatud rohkem kui 100 miljardi euro suurune kahju.

Ukraina toetamiseks selle sõja ajal, aga ka riigi ülesehitamiseks ja inimestele uute võimaluste pakkumiseks on vaja teha suuri rahalisi kulutusi kogu maailmas. Seepärast on selle rahvusvahelise jõupingutuse peamiste üksikasjade kavandamist vaja alustada juba nüüd, kuigi Venemaa agressioon jätkub. Euroopa Ülemkogu nõustus oma 2022. aasta märtsi järeldustes looma Ukraina solidaarsusfondi ning kutsus rahvusvahelisi partnereid selles osalema. Euroopa Ülemkogu kutsus komisjoni üles jätkama tehnilise abi väljatöötamist, et aidata Ukrainal ellu viia vajalikke reforme.

Sellises ulatuses ülesehitustöö Euroopas nõuab tugevat liidrirolli Euroopa Liidult, kes peaks tegema ennetavat koostööd rahvusvaheliste partneritega. Ukraina on Euroopa Liiduga tihedalt seotud assotsieerimislepingu ning sellega kaasneva põhjaliku ja laiaulatusliku vabakaubanduspiirkonna kaudu. Ukraina taotles 28. veebruaril 2022 ELi liikmeks saamist ning väljendas tugevat tahet ühendada riigi ülesehitamine reformidega, mida viiakse ellu Euroopa suunas liikumiseks.

Käesolevas teatistes tutvustatakse liidu tegevust, mille eesmärk on katta Ukraina kiireloomuline rahastamisvajadus, ning esitatakse riigi pikemaajalise ülesehitamise raamistik.

---

<sup>1</sup> Algatus „Ühtekuuluvusmeetmed pagulaste toetamiseks Euroopas“ võimaldab liikmesriikidele kohest likviidust ja lisapaindlikkust ELi fondide kasutamisel Ukrainast põgenevate inimeste vastuvõtmiseks.

## II. KIIRELOOMULINE ABI

Lühiajaliselt reageerides tuleb tegeleda lähitulevikuga, mil ulatuslikku ülesehitustööd ei saa veel kavandada. Lühiajal antava abi peamine eesmärk on toetada Ukraina valitsuse tegevust ning seda abi täiendatakse häda- ja humanitaarabiga.

### *Juba antud toetus*

EL on juba võtnud pikaajalise kohustuse Ukrainat toetada ning seda on tehtud tulemuslikult. EL on andnud Ukrainale olulist finantsabi, mille kogusumma aastatel 2014–2021 oli 1,7 miljardit eurot Euroopa naabruspoliitika rahastamisvahendi raames antud toetustena, 5,6 miljardit eurot viie makromajandusliku finantsabi programmi raames laenudena, 194 miljonit eurot humanitaarabina ja 355 miljonit eurot välispoliitika vahenditest. EL toetab Ukrainat poliitika väljatöötamisel ja ulatuslike reformide elluviimisel, kaasates Euroopa tiimi lähenemisviisi raames liikmesriigid. Juhtprogrammide hulka kuuluvad detsentraliseerimist, avaliku halduse reformi ja korrupsioonivastast võitlust käsitlevad programmid.

Alates Venemaa agressiooni algusest on EL suurendanud oma toetust ning lisanud ligikaudu 4,1 miljardit eurot, et toetada Ukraina üldist majanduslikku, sotsiaalset ja finantsvastupidavust erakorralise makromajandusliku finantsabi, eelarvetoetuse, hädaabi, kriisimeetmete ja humanitaarabi vormis. Euroopa rahutagamisrahastu raames on Ukraina toetamiseks võetud ka sõjalise abi meetmeid, mille kogusumma on 1,5 miljardit eurot ning kavas on eraldada veel 500 miljonit eurot.

Enne sõda ja selle ajal on EL teinud Ukraina toetamiseks tihedat koostööd Euroopa finantseerimisasutustega. Alates 2014. aastast on Euroopa Investeerimispank ning Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupank andnud Ukrainale laenudena üle 10 miljardi euro. Viimastel nädalatel on Euroopa Investeerimispank Ukraina eelarvesse maksnud 668 miljonit eurot. EL teeb tihedat koostööd ka Maailmapanga ja Rahvusvahelise Valuutafondiga, kes on olnud Ukrainas tehtavate jõupingutuste peamised partnerid alates 2014. aastast.

### *Lühiajaline abi*

Sõja tõttu jäävad saamata maksu-, ekspordi- ja muud tulud, lisandub varade ja eksporditavate kaupade ulatuslik ebaseaduslik omastamine, muu hulgas põllumajandussektoris. Samal ajal on järsult suurenenud olulised kulutused. Ukraina vajab suurt lühiajalist rahalist abi, et säilitada põhiteenused, rahuldada humanitaarvajadusi ja taastada kõige olulisem purustatud taristu. Rahvusvahelise Valuutafondi hinnangul on Ukraina rahastamispuudujääk juuniks ligikaudu 14,3 miljardit eurot (15 miljardit USA dollarit)<sup>2</sup>.

Ukraina valitsuse rahastamisvajadused on lühiajalises perspektiivis jätkuvalt märkimisväärsed, sest vaja on toetada riiki, aidata säilitada makromajanduslikku stabiilsust ning vähendada inim- ja füüsilisele kapitalile avalduvat survet. Nendele vajadustele reageerimiseks on vaja ühiseid rahvusvahelisi jõupingutusi ning liit on valmis andma oma panuse.

Komisjon kavatses omalt poolt seega teha ettepaneku anda Ukrainale 2022. aastal laenudena uut erakorralist makromajanduslikku finantsabi kuni 9 miljardit eurot ning sellele lisandub

---

<sup>2</sup> Iga rahastamispuudujäägiga on seotud suur ebakindlus, kuid Rahvusvaheline Valuutafond on teinud Ukraina ametiasutustega tihedat koostööd, et määrata kindlaks riigi hinnangulised vajadused, nagu osutas Rahvusvahelise Valuutafondi tegevdirektor Kristalina Georgieva 21. aprillil 2022 toimunud kevadkohtumistel.

teiste kahe- ja mitmepoolsete partnerite, sealhulgas G7 toetus. Summa makstaks välja mitmes osas ja pika tagasimaksetähtajaga ning tänu liidu eelarve tagatisele soodustusega intressimääradega.

Et see oleks võimalik, peaksid liikmesriigid leppima kokku tagatiste andmises, et täiendada eraldist, mis on selle eesmärgi täitmiseks ette nähtud liidu ühise eraldisfondi asjakohases osas. Koos ELi eelarvest antava rahalise abiga, millega toetatakse seotud intressimakseid, tagatakse seega Ukrainale hästi koordineeritud ja väga soodsatel tingimustel abi.

### **III. UKRAINA ÜLESEHITAMINE**

Selleks et riik pärast sõjas tekitatud kahju üles ehitada, on vaja kõikehõlmavat toetust, millega pannakse alus vabale ja jõukale riigile, mis on omaks võtnud Euroopa väärtused ning Euroopa ja maailma majandusse hästi integreeritud. Ühtlasi aitaks see Ukrainat teel Euroopa suunas.

Ülesehitustöö peab tuginema Ukraina isevastutusele ning tihedale koostööle ja koordineerimisele toetust andvate riikide ja organisatsioonidega, aga ka Ukraina strateegilisele partnerlusele liiduga. Ülesehitustöö jaoks on vaja ressursse eraldada ka piirkondlikul ja kohalikul tasandil. Ülesehitustööd rikastavad ja kiirendavad vastastikune koostöö ja programmid, mis on lõimitud Euroopa Liidu linnade ja piirkondade partnerlussuhetesse Ukraina linnade ja piirkondadega.

Juba praegu on võimalik ette näha ülesehitustöö nelja peamist sammast. Need oleksid:

- riigi ülesehitamine, eelkõige taristu, tervishoiuteenused, eluasemed ja koolid, aga ka digitaalne ja energiaalane vastupanuvõime kooskõlas Euroopa uusimate poliitikameetmete ja normidega;
- riigi ja selle institutsioonide ajakohastamise jätkamine, et tagada head juhtimistavad ja õigusriigi põhimõtte järgimine, andes haldussuutlikkuse toetust ja tehnilist abi, muu hulgas piirkondlikul ja kohalikul tasandil;
- struktuurse ja regulatiivse tegevuskava rakendamine, et süvendada Ukraina ja selle rahva majanduslikku ja ühiskondlikku lõimimist ELiga kooskõlas tema liikumisega Euroopa suunas;
- Ukraina majanduse ja ühiskonna taastamise toetamine, suurendades kestlikku ja kaasavat majanduslikku konkurentsivõimet ja kestlikku kaubandust ning toetades erasektori arengut, aga ka riigi rohe- ja digipöördele kaasa aidates.

Ülesehitustöö õnnestumiseks peab see olema kindlasti selgelt seotud riigi laiema reformikavaga. Ukraina on aastate jooksul teinud reformide elluviimisel märkimisväärsed edusamme. Oluliseks saab nende kinnistamine ja kiirendamine samal ajal, kui algab täielik ülesehitustöö. Ülesehitamine peaks olema kooskõlas Euroopa rohepöörde ja digitaalarengu tegevuskavaga. See peaks tugevdama vastupidavust ja selle käigus tuleks austada õigusriigi põhimõtteid, mis on muu hulgas seotud korruptsioonivastase võitluse, kohtusüsteemi, avaliku halduse ja heade juhtimistavadega.

Sõjas tekitatud kahju senist ulatust arvestades prognoositakse, et ülesehitustöö saab olema märkimisväärne ja kestab tõenäoliselt üle kümne aasta. Ülesehitusvajaduste hindamiseks teeb komisjon tihedat koostööd Ukraina, rahvusvaheliste partnerite ja rahvusvaheliste finantseerimisasutusega ning kaalub, kuidas neid vajadusi kõige paremini rahuldada saaks.



### ***Ukraina juhitud ülesehitustöö, mis on lõimitud tema liikumisse Euroopa suunas***

Ülesehitustöö raamistik tuleks kindlaks määrata kõrgetasemelises strateegilises ülesehituskavas („RebuildUkraine“), mis põhineb Ukraina ametiasutuste täielikul isevastutusel<sup>3</sup> ning mille kinnitavad liit ja teised rahvusvahelised partnerid. Ülesehituskavas „RebuildUkraine“ tuleks esitada põhireformid ja -investeeringud, mida on vaja Ukraina jõuka ja kestliku tuleviku loomiseks.

Ukraina valitsus on selgelt väljendanud oma kavatsust lõimida ülesehituskava „RebuildUkraine“ strateegilisse partnerlusse Euroopa Liiduga. See kajastab tihedaid poliitilisi ja majanduslikke suhteid, mis põhinevad assotsieerimislepingul ning sellega kaasneval põhjalikul ja ulatuslikul vabakaubanduspiirkonnal ning Ukraina hiljutisel ELi liikmeks saamise taotlusel. Ülesehitustöö õnnestumiseks ning õigusnormide viimiseks kooskõlla ELi *acquis*'ga on vaja kindlasti luua selge seos riigi laiema reformikavaga.

### ***Ukraina ülesehitusplatvorm***

Ülesehitamist peaksid juhtima Ukraina ametiasutused tihedas koostöös Euroopa Liidu ja teiste peamiste partneritega, nagu G7 ja G20 ning teised kolmandad riigid ning rahvusvahelised finantseerimisasutused ja organisatsioonid.

Kavas on luua rahvusvaheline koordineerimisplatvorm – Ukraina ülesehitusplatvorm –, mida juhiksid üheskoos komisjon, kes esindab Euroopa Liitu, ja Ukraina valitsus. See ühendaks

<sup>3</sup> Ukraina valitsus on asutanud riikliku taastenõukogu, mille ülesanne on koostada Ukraina sõjajärgse taastamise ja arendamise kava. Kava koostades tuginetakse tähelepanuväärsele koostöövõimele ja institutsioonilisele suutlikkusele, mida Ukraina ametiasutused on üles näidanud kõigil tasanditel, sh omavalitsustes ning kodanikuühiskonnas (määrus Ukraina sõja tagajärjedest taastamise riikliku nõukogu loomise kohta, heaks kiidetud Ukraina presidendi 21. aprilli 2022. aasta dekreediga nr 266/2022). ELi poolel moodustas Euroopa Komisjon 2014. aastal spetsiaalse Ukraina toetusrühma, et toetada riigis elluviidavaid reforme.

toetust andvad partnerid ja organisatsioonid, sealhulgas ELi liikmesriigid, teised kahe- ja mitmepoolsed partnerid ning rahvusvahelised finantseerimisasutused. Ukraina parlament ja Euroopa Parlament osaleksid vaatlajatena. Nii toimiks see platvorm ühise ja ühtse kontaktpunktina kogu Ukraina ülesehitamisega seotud tegevuse jaoks.

Kuigi ülesehituskava eest peaks vastutama Ukraina, peaks platvorm olema strateegiline juhtorgan, mis kinnitab kõrgetasemelise strateegilise ülesehituskava „RebuildUkraine“ ja tagab, et toetus on kavaga kooskõlas. Platvorm määraks kava alusel kindlaks esmatähtsad valdkonnad, mis vajavad rahastamist, ja konkreetsed nendes valdkondades elluviidavad projektid, koordineeriks rahaliste vahendite kasutamise optimeerimiseks rahastamisallikaid ja seda, kuhu rahalised vahendid lähevad (muu hulgas eelarvetoetus Ukraina riigile, investeerimistoetus ja tagatise erasektori investeeringutele), ning keskenduks teatavatele sektoritele ja jälgiks kava rakendamisel tehtavaid edusamme. Ukrainale tuleks anda haldussuutlikkuse toetust ja tehnilist abi, et ülesehituskava „RebuildUkraine“ koostamine ja rakendamine õnnestuks.

Platvorm peaks koondama ühe katuse alla nii ELi toetuse kui ka teiste partnerite algatused, nagu Maailmapanga usaldusfond või Rahvusvahelise Valuutafondi erikonto, mis tagab sujuva tööjaotuse eri partnerite vahel ning hoiab ära topelttöö ja suurendab sünergiat, sealhulgas konkreetsete projektide ühise kaasrahastamise kaudu.

### ***Liidu toetus***

Liit on valmis andma olulise panuse rahvusvahelise kogukonna jõupingutustesse Ukraina ülesehitamiseks. ELi ühine käsitlus Ukraina ülesehitamisest oleks nii liikmesriikide kui ka Ukraina huvides, sest see aitab luua vaba, demokraatliku, jõuka ja kestliku Ukraina, mis kuulub Euroopa perre. ELi rahastamismehhanismidel on ka parimad kaitsemeetmed, et tagada vahendite nõuetekohane kasutamine.

ELi poolt Ukraina ülesehitamisse antava panuse raamistikul oleks järgmised osad:

- rahastu „RebuildUkraine“ – uus ELi rahastatav vahend, mis on ette nähtud konkreetsetelt Ukraina ülesehitamise rahastamiseks ja Ukraina majanduse viimiseks kooskõlla ELi majandusega;
- toetus olemasolevatest liidu programmidest, sealhulgas segarahastamine ja tagatise naabruspiirkonna, arengu- ja rahvusvahelise koostöö instrumendi „Globaalne Euroopa“ raames.

Ülesehituse ja vastupidavuse toetamine (sh humanitaarabi, mida tuleb suurendada ja rakendada kooskõlas humanitaarpõhimõtetega) peavad jääma omavahel tihedalt seotuks veel mitmeks aastaks, et hoolitseda kõige haavatavamate elanikkonnarühmade eest, nagu riigisisised põgenikud, lapsed, sõjaohvrid (sh seksuaalvägivalla ohvrid), vähemused, puudega inimesed, kaitset vajavad inimesed ja need, kelleni avalikud sotsiaalteenused ei jõua.

### ***Rahastu „RebuildUkraine“ liidu toetuse keskmes***

Rahastu „RebuildUkraine“ oleks ülesehituskavale „RebuildUkraine“ Euroopa Liidu toetuse andmise peamine õiguslik vahend. Toetust antaks toetuste ja laenudena. Rahastu oleks osa ELi eelarvest ja nii oleks tagatud selle algatuse läbipaistvus, vastutus ja usaldusväärne finantsjuhtimine. Rahastu järgiks Ukraina ELi-suunalist reformikava ja seepärast peaks rahastu tegevuse eesmärk olema aidata taastada Ukraina majandust nii, et investeeringute ja reformide

vahel on selge seos. Rahastu tegevus põhineks ELis taaste- ja vastupidavusrahastu raames saadud investeeringute ja reformide rahastamise kogemustel, kuid seda kohandataks Ukraina ülesehitamise enneolematute väljakutsetega ja see saadaks riiki tema teel Euroopa suunas.

Rahastul oleks spetsiaalne juhtimisstruktuur, mis tagab Ukraina täieliku isevastutuse. See tagaks investeeringute tegemise, muu hulgas strateegilistesse digi-, transpordi- ja energiataristutesse, kooskõlas ELi kliima- ja keskkonnapoliitika ja -tegevuspõhimõtetega. Reformid aitaksid Ukraina majanduse veelgi paremini ühtse turuga lõimida, parandada ettevõtluskeskkonda, et meelitada ligi vajalikke välismaiseid otseinvesteeringuid, toetada töökohtade loomist ning hõlbustada järkjärgulist kooskõlastamist ELi õigusnormidega ja nende järgimist. Kesksel kohal oleksid head juhtimistavad, õigusriigi põhimõte, usaldusväärne finantsjuhtimine ning korruptsioonivastane võitlus ja pettusekindlus.

### ***Liidu toetuse jaoks ressurside kaasamine***

Kuna sõda jätkub, ei ole Ukraina ülesehitamise koguvajadused veel teada. Need on suuremad kui füüsiliste varade, sh taristu taastamine, ning ülesehitamine peab hõlmama eelarvetoetust Ukraina riigile. Sellise toetuse kestust ei saa praegu täpselt hinnata, kuid seda tuleb anda nii keskpikas perspektiivis kui ka pikaajaliselt.

Isegi kui seda kombineerida teiste rahvusvaheliste partnerite panusega, on Euroopa Liidul strateegiline huvi haarata Ukraina ülesehitamises juhtroll. See tähendab, et rahvusvahelistesse rahalistesse kogujõupingutustesse tuleb anda suur panus. Ühtlasi tähendab see suuri kulutusi algusetapis ja toetust, mis alles aja jooksul muutub prognoositavamaks, võttes arvesse sõjas kannatada saanud riigi ülesehitamistöö ulatuslikkust ja kõikehõlmavust ning seda, et toetada tuleb samal ajal ka riigi liikumist Euroopa suunas.

Need enneolematud vajadused, mida Euroopas toimuv sõda põhjustab, nõuavad palju suuremaid rahalisi vahendeid, kui praeguses mitmeaastases finantsraamistikus on ette nähtud. Seetõttu tuleb leida uusi rahastamisallikaid.

Eespool kirjeldatud struktuur on piisavalt paindlik, et võtta arvesse selliseid uusi rahastamisallikaid. Ukrainale kättesaadavaks tehtavaid lisatoetusi võiks rahastada kas liikmesriikide (ja soovi korral kolmandate riikide) täiendavatest osamaksetest rahastusse ja olemasolevatesse liidu programmidesse – seega kohaldataks nende suhtes liidu finantsmehhanisme ja rahaliste vahendite nõuetekohase kasutamise kaitsemeetmeid – või mitmeaastase finantsraamistiku sihipärase läbivaatamise kaudu. Nendest allikatest võiks rahastada ka Ukrainale rahastu kaudu antavaid laene. Võttes aga arvesse tõenäoliselt taotletavate laenude mahtu, hõlmavad võimalused laenude jaoks rahaliste vahendite hankimist ELi nimel või koos liikmesriikide riiklike tagatistega.

Sellela seoses võib kaaluda, kas Venemaa külmutatud varasid on võimalik kasutada rahastamisallikana kooskõlas siseriikliku ja ELi õigusega, näiteks pärast võimalikke kriminaalmenetlusi ELi nimekirja kantud Venemaa või Valgevene isikute ja äriühingute suhtes.

#### **IV. KOKKUVÕTE**

Praegu, mil jätkuvad rahvusvahelised jõupingutused, et anda lühiajalist abi ja teha lõpp Venemaa agressioonile, on vaja vaadata ka tulevikku ja valmistuda järgnevas ülisuureks ülesehitustööks. Seda peab juhtima Ukraina ning sellel peab olema Euroopa Liidu ja rahvusvaheliste partnerite tugev ja püsiv toetus.

Käesolevas teatises nähakse ette nende jõupingutuste terviklik raamistik, mis võtab täielikult arvesse Ukraina poolt kindlaks tehtud vajadusi, järgib rohe- ja digipööret ning põhineb Euroopa põhiväärtustel. Need investeeringud aitavad taastada Ukraina pärast Venemaa laastavat sissetungi tugevamana ja vastupanuvõimelisemana. Aja jooksul hakkavad need toetama ka Ukraina liikumist Euroopa suunas.

Komisjon kutsub Euroopa Parlamenti, Euroopa Ülemkogu ja nõukogu üles toetama käesolevas teatises esitatud ettepanekuid. „RebuildUkraine“ näitab Euroopa Liidu vankumatut tahtet toetada Ukrainat nii sõja ajal kui ka pärast seda, et aidata järgmise põlvkonna jaoks üles ehitada tugevam Ukraina.