EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 9.9.2025
COM(2025) 464 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

edistymisestä Ukrainan tukivälineen perustamisesta 29 päivänä helmikuuta 2024 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/792 tavoitteiden saavuttamisessa

1. Johdanto

Asetuksella (EU) 2024/792 perustettu **Ukrainan tukiväline**, jäljempänä ’tukiväline’, on keskeinen väline Euroopan unionin strategiassa, jolla pyritään ratkaisemaan Ukrainan kohtaamat suuret ja monimutkaiset haasteet Venäjän käymän hyökkäyssodan jatkuessa. Tukiväline yhdistää EU:n Ukrainalle myöntämän budjettituen yhdeksi tukimekanismiksi ja tarjoaa siten Ukrainalle 50 miljardin euron edestä johdonmukaista, ennustettavaa ja joustavaa rahoitusta vuosiksi 2024–2027. Tukivälineen päätavoitteita ovat Ukrainan rahoitustarpeiden ja jälleenrakentamisen tukeminen, investointien hankkiminen ja EU:n jäsenyyden edellyttämien uudistusten edistäminen.

Tukivälineen myötä EU sitoutuu lujittamaan Ukrainan kriisinsietokykyä ja valmiuksia torjua ulkoisia uhkia, edistämään maan elpymistä ja tukemaan maata sen tiellä kohti kestävää kehitystä ja EU:n jäsenyyttä. Tukiväline on myös strateginen investointi vahvaan, taloudellisesti kannattavaan Ukrainaan, mikä on ratkaisevan tärkeä EU:n vakauden tukemiseksi ja Venäjän vakautta heikentävän vaikutuksen torjumiseksi.

Tukiväline muodostuu **kolmesta pääpilarista**.

- **I pilari:** Ukraina-suunnitelmassa esitetään Ukrainan visio maan elpymisestä, jälleenrakentamisesta ja nykyaikaistamisesta sekä uudistuksista, jotka se aikoo toteuttaa osana liittymisprosessiaan vuosina 2024–2027. Suunnitelman mukaan Ukrainan käyttöön voidaan antaa enintään **38,3 miljardia euroa** lainoina ja avustuksina sitten, kun se on täyttänyt EU:n kanssa sovitut ehdot.

- **II pilari:** Ukrainan investointikehys tukee julkisia investointeja, suoria yksityissektorin toimia ja välitettyyn pääomaan liittyviä toimia. Se asettaa EU:hun sijoittautuneet yksityiset yritykset keskeiseen asemaan Ukrainan infrastruktuurin, energia-alan ja keskeisten teollisuudenalojen jälleenrakentamiseen liittyvissä investoinneissa. Nämä investoinnit auttavat Ukrainaa jälleenrakentamaan taloutensa nykyaikaisella ja kestävällä tavalla ja tuottavat samalla taloudellista hyötyä EU:n yrityksille.

- **III pilari:** Kolmannessa pilarissa keskitytään tarjoamaan teknistä apua ja tukitoimia, jotka edesauttavat Ukrainan mukautumista EU:n lakeihin ja asetuksiin. Tähän toimintaan sisältyvät valmiuksien kehittämistä koskevat aloitteet (kuten kansalaisyhteiskunta ja järjestöt, paikallis- ja alueviranomaiset) ja Ukrainan tukeminen EU:n jäsenyyden edellyttämien uudistusten toteuttamisessa.

Tukivälinettä on nyt pantu täytäntöön vuoden ajan, ja **tässä kertomuksessa arvioidaan yksityiskohtaisesti tähän mennessä toteutetut toimet kunkin pilarin osalta**. Kertomuksessa raportoidaan, miten Ukrainan tukivälinettä koskevaan asetukseen sisältyvien tavoitteiden saavuttamisessa on edistytty, ja annetaan esimerkkejä keskeisistä saavutuksista. Siinä kuvataan myös Ukrainan perustamaa hallinto- ja valvontajärjestelmää sekä toimet, joilla pyritään turvaamaan EU:n taloudelliset edut. Lisäksi kertomuksessa kuvataan Euroopan parlamentin kanssa käyty ensimmäinen vuoropuhelu Ukrainan tukivälineestä.

Vaikka tukivälineen täytäntöönpano on yhä varhaisessa vaiheessa, se on jo osoittautunut toimivaksi keinoksi edistää kriittisiä uudistuksia ja investointeja, jotka tukevat Ukrainan elpymistä, jälleenrakennusta ja nykyaikaistamista. Se on edelleen tärkein väline, jonka avulla EU voi antaa Ukrainalle keskipitkän aikavälin tukea ja edistää maan talouden

jälleenrakentamista ja mukautumista EU:hun. Tukivälineen onnistunut täytäntöönpano vuonna 2024 vahvistaa EU:n ja Ukrainan sitoutumista tähän työhön.

Tukivälineen ensimmäisenä täytäntöönpanovuonna on otettu käyttöön 19,6 miljardia euroa EU:n Ukrainalle myöntämää tukea, josta 16,1 miljardia euroa on otettu käyttöön Ukraina-suunnitelman mukaisesti. Tukivälineellä on myös tuettu yhtä suurimmista Ukrainaan suuntautuneista ulkomaisista investoinneista, jonka tavoitteena on nykyaikaistaa ja laajentaa maan televiestintäinfrastruktuuria.

Myös **Ukrainan investointikehyksen** täytäntöönpano etenee hurjaa vauhtia. Komissio ilmoitti hyväksyneensä 1,4 miljardin euron rahoitusosuudet EU:n takuisiin ja avustuksiin kumppanirahoituslaitosten kanssa, jotka voivat vapauttaa 6 miljardin euron investoinnit jälleenrakentamiseen ja nykyaikaistamiseen, kuten energia- ja kunnalliseen infrastruktuuriin. Ukrainassa on jo toteutettu useita toimia näiden sopimusten tekemisen jälkeen. **Kolmannen pilarin** nojalla perustettiin Ukrainan teknisen yhteistyön väline 2024, ja se pantiin sujuvasti täytäntöön.

2. Tukivälineen täytäntöönpanotilanne

2.a. I pilari – Ukraina-suunnitelma

Tukivälineen I pilarin mukaisessa Ukraina-suunnitelmassa esitetään **maan uudistus- ja investointistrategia vuosille 2024–2027**. Suunnitelmassa hahmotellaan Ukrainan hallituksen visio jälleenrakentamisesta, nykyaikaistamisesta ja uudistuksista suuren kasvupotentiaalin aloilla osana maan liittymisprosessia. Ukrainan hallitus laati suunnitelman kuultuaan Ukrainan parlamenttia (Verhovna Rada) ja ukrainalaisia kansalaisjärjestöjä, ja se toimitettiin komissiolle 20 päivänä maaliskuuta 2024. Komission myönteisen arvion[1] jälkeen neuvosto hyväksyi täytäntöönpanopäätöksen 14 päivänä toukokuuta 2024[2].

Suunnitelmassa käsitellään julkishallinnossa toteutettavia parannuksia painottaen hyvää hallintotapaa, vihreää siirtymää, oikeusvaltioperiaatteen noudattamista sekä korruption ja petosten torjuntaa. Suunnitelmassa esitetyt uudistukset kattavat 15 osa-aluetta, joita ovat muun muassa energia, maatalous, liikenne, vihreä siirtymä, digitaalinen siirtymä, inhimillinen pääoma, valtionyritykset, liiketoimintaympäristö, julkinen talous ja hallinnon hajauttaminen.

[1] COM(2024) 172 final.
[2] Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2024/1447.

Kuva 1: Ukraina-suunnitelman luvut



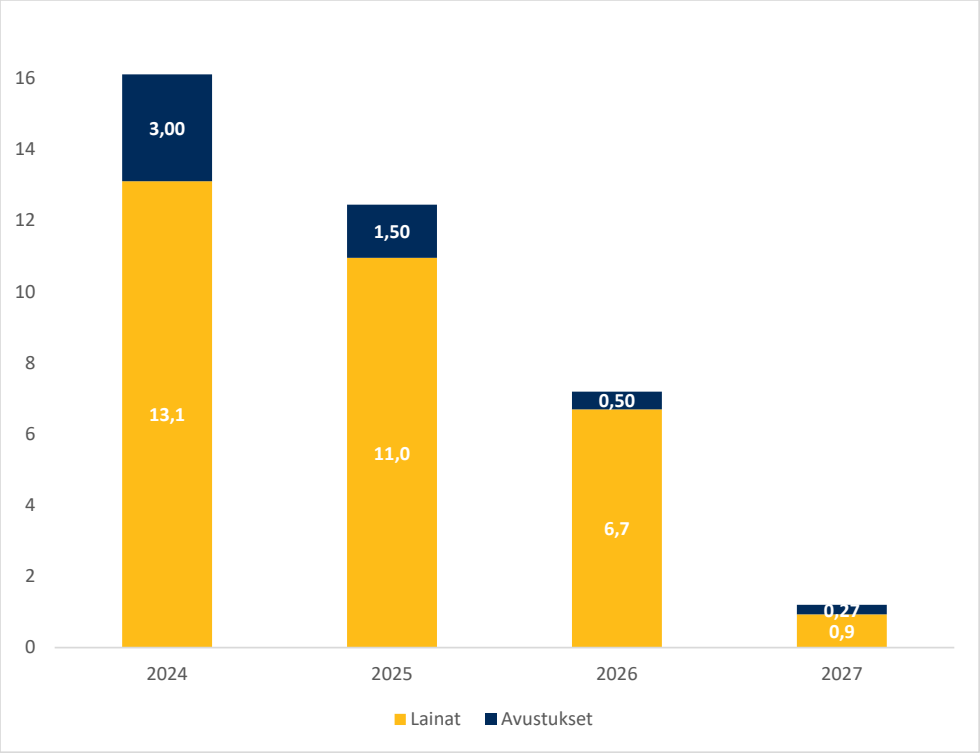
Komission Ukraina-suunnitelmasta antaman myönteisen arvion hyväksyntää koskevassa neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä vahvistettiin aikataulu, johon sisältyvät ehdot (eli laadulliset ja määrälliset indikaattorit) Ukrainan on täytettävä jokaisena vuosineljänneksenä vuoden 2027 viimeiseen neljännekseen asti. Nämä ehdot heijastavat Ukraina-suunnitelmassa esitettyjen investointien ja uudistusten edistymistä.

Komissio arvioi, että **Ukraina-suunnitelmassa esitetyillä uudistuksilla ja investoinneilla on merkittävät mahdollisuudet vauhdittaa kasvua, ylläpitää makrotaloudellista vakautta, parantaa julkisen talouden tilannetta ja tukea Ukrainan liittymistä EU:hun**. Kun suunnitelmaa tarkasteltiin huhtikuussa 2024, arvioitiin, että Ukrainan BKT kasvaisi 6,2 prosenttia vuoteen 2027 mennessä ja 14,2 prosenttia vuoteen 2040 mennessä, jos kaikki ehdotetut uudistukset ja investoinnit pantaisiin kaikilta osin täytäntöön. Lisäksi suunnitelman täytäntöönpanon seurauksena velka voisi olla vuoteen 2033 mennessä noin 10 prosenttiyksikköä pienempi suhteessa BKT:hen kuin vaihtoehtoisessa tilanteessa, jossa tukivälinettä ei pantaisi täytäntöön.

Tukivälineen I pilarin nojalla osoitetaan enintään **38,3 miljardia euroa** lainojen ja avustusten muodossa (kuten jäljempänä olevassa kaaviossa 2 esitetään) paikkaamaan Ukrainan julkisen talouden vajetta ja tukemaan maata uudistusten ja investointien täytäntöönpanossa.

Tukivälineen mukaisten tukien ennakkoehtona on, että Ukraina pitää yllä ja kunnioittaa toimivia demokratian mekanismeja, mukaan lukien parlamentaarista monipuoluejärjestelmää ja oikeusvaltioperiaatetta, ja takaa ihmisoikeuksien, myös vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien, kunnioittamisen.

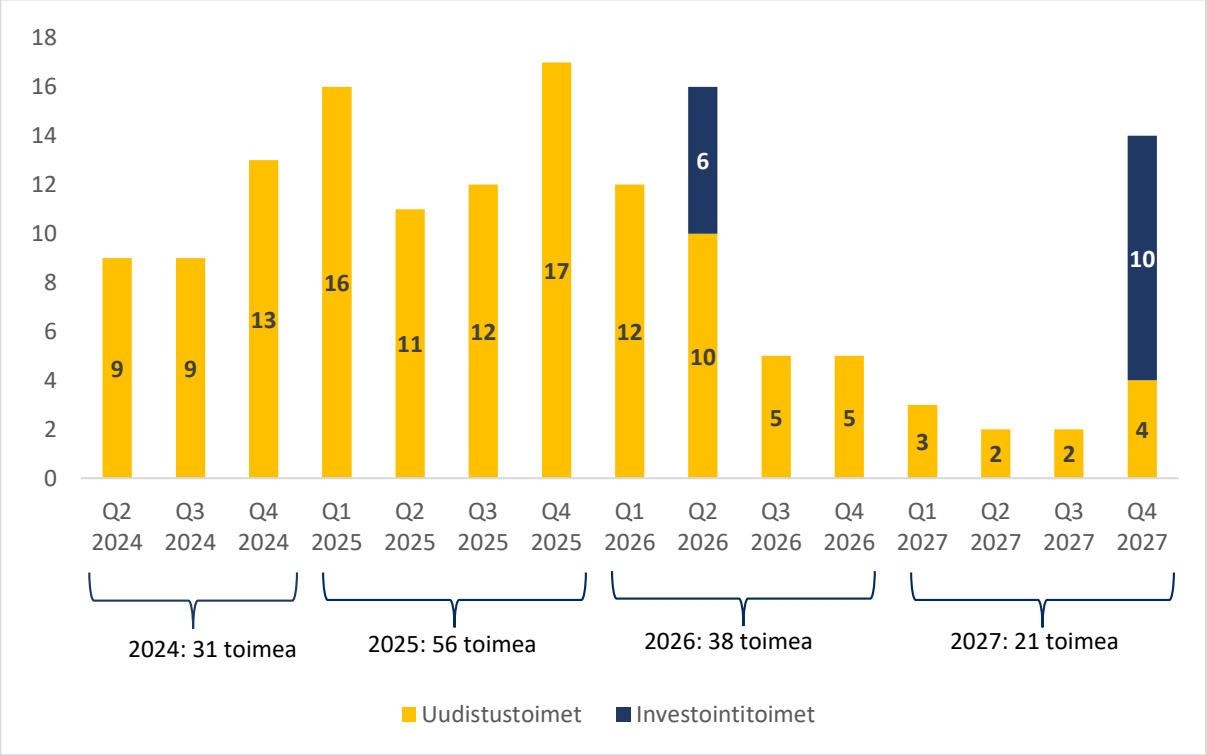
Kaavio 2: Ukrainan tukivälineen I pilari – ohjeelliset vuosittaiset maksusitoumukset miljardeina euroina



Tukivälineen I pilarin mukaiset maksut

Ukraina-suunnitelmassa yksilöidään 69 uudistusta ja 10 investointitoimea tai indikaattoria, jotka on jaettu 146 laadulliseen ja määrälliseen toimeen (uudistusten jakautuminen eri vuosille esitetään kaaviossa 3). Ukrainan makrotaloudellinen tilanne ja velkakestävyys huomioon ottaen Ukraina-suunnitelman rahoitus painottuu ensimmäiseen ja toiseen täytäntöönpanovuoteen. Tämä etupainotteisuus näkyy myös toteutettavien uudistusten määrässä.

Kaavio 3: Maksuprofiili: uudistukset ja investoinnit 2024–2027



Komissio maksoi 20 päivänä maaliskuuta 2024 ensimmäiset 4,5 miljardia euroa poikkeuksellista väliaikaisrahoitusta antaakseen Ukrainalle sen kipeästi kaipaamaa likviditeettiä. Seuraava 1,5 miljardin euron erä poikkeuksellista väliaikaisrahoitusta maksettiin 24 päivänä huhtikuuta. Tämä seurasi komission myönteistä arviota siitä, että Ukrainan ja komission 13 päivänä maaliskuuta allekirjoittamassa yhteisymmärryspöytäkirjassa asetetut poliittiset ehdot täyttyivät. Komissio antoi myös myönteisen arvion siitä, että edellytykset toimivien demokraattisten mekanismien ylläpitämiseksi täyttyivät. Väliaikaisrahoitus liittyi alla lueteltuun viiteen toimintapoliittiseen ehtoon, joista oli sovittu yhteisymmärryspöytäkirjassa ja jotka sisältyivät myös Ukrainan komissiolle toimittamaan Ukraina-suunnitelmaan.

1. Perustetaan kilpailua käsittelevä valintalautakunta kurinpitotarkastajien korkealle oikeusneuvostolle.
2. Laaditaan toimintasuunnitelma, jossa käsitellään kansallisessa riskinarvioinnissa tunnistetut riskit.
3. Laaditaan kansallinen verotulostrategia vuosiksi 2024–2030.
4. Hyväksytään menettelyt valtion budjetin osoittamiseksi teollisuuspuistojen perustamista varten.
5. Toteutetaan automaattinen tiedonsiirto valtion maarekisterin ja kiinteistörekisterin välillä.

Komissio maksoi 27 päivänä kesäkuuta **ennakkomaksuna** 1,9 miljardia euroa, mikä vastaa 7 prosenttia lainatuesta, jota Ukraina voi saada suunnitelman täytäntöönpanon tueksi. Ennakkomaksujen maksamista varten Verhovna Rada ratifioi 6 päivänä kesäkuuta puitesopimuksen, jonka Ukrainan presidentti allekirjoitti 19 päivänä kesäkuuta. Lainasopimus allekirjoitettiin 24 päivänä kesäkuuta.

Ukrainan 9 päivänä heinäkuuta esittämän maksupyynnön ja komission 18 päivänä heinäkuuta antaman myönteisen arvion sekä neuvoston 6 päivänä elokuuta antaman hyväksynnän jälkeen

ensimmäinen Ukraina-suunnitelman mukainen lähes 4,2 miljardin euron maksu maksettiin 13 päivänä elokuuta. Tästä summasta 1,5 miljardia euroa myönnettiin ei-takaisinmaksettavana rahoitustukena ja yli 2,6 miljardia euroa lainoina. Komissio arvioi, että hallitus oli tyydyttävästi toteuttanut yhdeksän uudistusindikaattoria tai -toimea, jotka koskivat suunnitelman ensimmäistä säännöllistä maksua.[3]

Nämä **yhdeksän toimea** toteutettiin vuoden 2024 toisella neljänneksellä. Ne on kuvattu alla.

Julkinen varainhoito

1. Valtion tullilaitoksen digitalisointisuunnitelma hyväksyttiin.
2. Vuosia 2025–2027 koskeva talousarvioesitys hyväksyttiin.
3. Julkisten investointien hallinnoinnin uudistamiseksi laaditun etenemissuunnitelman toteuttamista koskeva toimintasuunnitelma hyväksyttiin.

Korruption ja rahanpesun torjunta

4. Uusi johtaja nimitettiin kansalliseen korruptiontorjuntavirastoon.

Julkisen omaisuuden hallinnointi ja liiketoimintaympäristö

5. Lainsäädäntö, joka koskee valtionyhtiöiden omistajaohjausstandardien parantamista kansainväliset standardit huomioiden, tuli voimaan.
6. Ukrainan taloudellisen turvallisuuden viraston oikeusperustan tarkistamista koskeva laki tuli voimaan.

Energia- ja maatalouselintarvikeala

7. Yhdennetty kansallinen energia- ja ilmastosuunnitelma hyväksyttiin.
8. Vuoteen 2050 ulottuva, rakennusten lämpöjärjestelmien uudistamista koskeva strategia hyväksyttiin.
9. Vuoteen 2033 ulottuva miinanraivaustoiminnan toimintasuunnitelma ja strategia-asiakirja hyväksyttiin.

Neuvoston täytäntöönpanopäätös annettiin Ukrainan 10 päivänä lokakuuta esittämää maksupyyntöä koskevan komission myönteisen arvion[4] perusteella ja neuvoston hyväksynnän jälkeen. Tämän myötä suoritettiin **toinen Ukraina-suunnitelman mukainen lähes 4,1 miljardin euron maksu** 18 päivänä joulukuuta. Tästä summasta 1,5 miljardia euroa myönnettiin ei-takaisinmaksettavana rahoitustukena ja yli 2,5 miljardia euroa lainoina.

Komission myönteinen arvio perustui siihen, että Ukraina oli toteuttanut vaaditut yhdeksän **toimea** vuoden 2024 kolmannella neljänneksellä.

Korruption ja rahanpesun torjunta

1. Korruptiontorjuntaan erikoistuneen syyttäjänviraston henkilöstömäärää lisättiin.
2. Rikoslakia ja rikosprosessilakia muutettiin.
3. Varojen takaisinperintästrategian 2023–2027 täytäntöönpanoa koskeva toimintasuunnitelma hyväksyttiin.

Inhimillinen pääoma

4. Vuoteen 2040 ulottuva Ukrainan väestökehitysstrategia hyväksyttiin.

[3] COM(2024) 321 final.
[4] COM(2024) 544 final.

Liiketoimintaympäristö ja aluepolitiikka

5. Sääntelyn purkamista ja liiketoimintaympäristön parantamista koskeva toimintasuunnitelma hyväksyttiin.
6. Aluekehitystä koskevaa valtiollista strategiaa 2021–2027 muutettiin.

Energia-ala ja ympäristö

7. Energian tukkumarkkinoiden eheyttä ja tarkasteltavuutta koskevasta asetuksesta (REMIT) annettu sekundaarilainsäädäntö tuli voimaan.
8. Teollisuuden aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemistä, vähentämistä ja valvontaa koskeva lainsäädäntö tuli voimaan.
9. Laadittiin periaatemuistio, jossa määritellään ympäristövaikutusten arviointia ja strategista ympäristöarviointia koskevista säännöistä tehtävien poikkeusten soveltamisala.

2.a.i. Ukraina-suunnitelman mukaiset varojen saajat

Ukrainan tukivälineestä annetun asetuksen 27 artiklan mukaan Ukrainan on julkaistava ajantasaiset **tiedot henkilöistä ja yhteisöistä**, mukaan lukien toimeksisaajat, jotka saavat rahoitusta yli 100 000 euroa kumulatiivisesti neljän vuoden aikana Ukraina-suunnitelmassa yksilöityjen uudistusten ja investointien toteuttamiseen.

Ukrainan on julkaistava nämä tiedot koneluettavassa muodossa verkkosivulla saatujen kokonaisvarojen mukaisessa järjestyksessä ottaen asianmukaisesti huomioon luottamuksellisuutta ja turvallisuutta koskevat vaatimukset, erityisesti henkilötietojen suojan. Oikeushenkilöstä julkaistaan muun muassa täydellinen virallinen nimi ja arvonlisäverotunniste tai verotunniste tai muu kansallinen yksilöllinen tunniste.

Luonnollisen henkilön tapauksessa julkaistaan saajan etu- ja sukunimi tai -nimet. Lisäksi Ukrainan on varmistettava, että EU:n taloudelliset edut suojataan Ukrainan tukivälineestä annetun asetuksen 35 artiklan mukaisesti, ja varmistettava, että rahoitusta saavista henkilöistä ja yhteisöistä kerätään asianmukaiset tiedot, mukaan lukien tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevat tiedot, ja että nämä tiedot ovat saatavilla. Tämä on EU:n tietosuojaperiaatteiden ja sovellettavien tietosuojasääntöjen mukaista. Tämä vaatimus koskee myös merkityksellisistä sopimuskumppaneista (ja alihankkijoista) sekä niiden tosiasiallisista omistajista ja edunsaajista kerättäviä tietoja.

Ukraina on aktiivisesti parantanut läpinäkyvyyttä, pannut tiedonkeruuvaatimukset täytäntöön kansallisessa oikeudellisessa kehyksessä ja ottanut kaikki asiaankuuluvat viranomaiset mukaan varmistamaan, että lopullisista tuensaajista kerätään riittävät tiedot. Ukraina valmistautuu käsittelemään näitä tietoja konsolidoidussa tietokannassa. Luettelo lopullisista tuensaajista, jotka saavat yli 100 000 euroa, on julkaistu Ukrainan talousministeriön verkkosivuilla.[5]

Ukrainan on noudatettava Ukrainan tukivälineestä annetun asetuksen 11 artiklaa, joka koskee henkilöiden ja yhteisöjen osallistumiskelpoisuutta sekä tarvikkeiden ja materiaalien alkuperää tukivälineen puitteissa tehtävissä julkisissa hankinnoissa. Nämä vaatimukset on sisällytetty

[5] https://me.gov.ua/view/d9c13c33-a438-406f-8daf-3145852df99a.

EU:n ja Ukrainan väliseen puitesopimukseen Ukrainan tukivälineen puitteissa myönnettävän unionin rahoituksen täytäntöönpanoa koskevista erityisjärjestelyistä. Näiden vaatimusten mukaisesti Ukraina perustaa I pilarin mukaisille investoinneille seuranta- ja valvontajärjestelmän, jolla varmistetaan vaatimusten noudattaminen ja jonka kautta kirjataan ja raportoidaan kaikista hankinnoista, joissa sovelletaan Ukrainan tukivälineestä annetun asetuksen 11 artiklan mukaisia poikkeuksia. Vuonna 2024 komission ei tarvinnut arvioida julkisia hankintoja koskevia seikkoja.

2.b. II pilari – Ukrainan investointikehys

Ukrainan investointikehys on EU:n lippulaivaväline, jolla tuetaan Ukrainan elpymistä, jälleenrakentamista ja nykyaikaistamista. Investointikehykseen on varattu **9,3 miljardia euroa**, josta **7,8 miljardia euroa on myönnetty takauksina** ja **1,5 miljardia euroa yhdistettynä rahoituksena**, ja sillä pyritään tekemään jopa **40 miljardin euron edestä investointeja** ja asettamaan EU keskeiseen asemaan kansainvälisissä ponnisteluissa Ukrainan jälleenrakentamiseksi.

EU:n takauksilla on ratkaiseva rooli sekä julkisten että yksityisten investointien riskin poistamisessa. Tämä on välttämätöntä Ukrainan **onnistuneen elpymisen** varmistamiseksi. Takaukset vähentävät taloudellisia riskejä ja aktivoivat siten yksityisen sektorin sijoittajia, rahoituslaitoksia ja kehityskumppaneita, jotka kaikki ovat välttämättömiä Ukrainan talouden ja infrastruktuurin jälleenrakentamiseksi sodan vuoksi.

Vastaavasti **EU:n rahoituksen yhdistämismekanismit** yhdistävät **avustukset muihin resursseihin**, kuten **lainoihin**, **pääomaan** ja rahoituslaitosten **takauksiin**, sekä **kaupallisiin lainoihin** ja **investointeihin**. Tämä innovatiivinen lähestymistapa hyödyntää julkisia varoja yksityisen sektorin lisäinvestointien vapauttamiseksi, mikä luo kauaskantoisen **kehitysvaikutuksen**. Yhdistämällä eri rahoituslähteitä EU pyrkii saamaan jokaiselle käytetylle eurolle parhaan mahdollisen vastineen, mikä mahdollistaa suurempien ja vaikuttavampien hankkeiden toteuttamisen, jotka puolestaan edistävät suoraan Ukrainan elpymistä ja pitkän aikavälin palautumiskykyä.

Ukrainan investointikehys on tämän työn ytimessä, ja sen tarkoituksena on erityisesti auttaa **Ukrainan kriittisen infrastruktuurin jälleenrakentamisessa ja käynnistää maan talous**. Keskeiset alat, kuten **energia**, **teollisuus**, **koulut**, **sairaalat** ja **kunnalliset palvelut**, ovat ensisijaisia, ja niitä tukemalla pyritään luomaan joustavampi, kestävämpi ja nykyaikaisempi Ukraina. Lisäksi Ukrainan investointikehyksessä huomioidaan **pienyritysten**, **sodasta kärsivien väestöryhmien** ja **haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien** tarpeet ja varmistetaan, että eniten tukea tarvitsevat yhteisöt eivät jää jälkeen.

31 päivänä joulukuuta 2024, eli kun Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan oli kestänyt lähes kolme vuotta, päivitetyssä **yhteisessä nopeassa vahinko- ja tarvearvioinnissa (RDNA4)** arvioidaan, että Ukrainan **jälleenrakentamisen ja elpymisen** kokonaiskustannukset ovat **506 miljardia euroa** seuraavan vuosikymmenen aikana. Tämä kattava arviointi korostaa, kuinka vaativaa Ukrainan talouden, infrastruktuurin ja instituutioiden jälleenrakentaminen tulee olemaan.

Tässä yhteydessä **Ukrainan investointikehys** on olennaisen tärkeä Ukrainan jälleenrakentamisen syvän **rahoituskuilun** umpeen kuromiseksi. Se tarjoaa jäsennellyn ja koordinoidun mekanismin varojen kanavoimiseksi **Ukraina-suunnitelmassa** yksilöidyille **kiireellisimmille painopistealueille**. Ukrainan investointikehyksen kohdennetulla tuella

varmistetaan, että Ukrainalla on tarvittavat resurssit kriittisiin tarpeisiin vastaamiseksi ja että samalla edistetään pitkän aikavälin elpymistä ja kasvua.

Ukrainan investointikehys on myös keskeinen yksityisten investointien liikkeellepaneva voima Ukrainan jälleenrakentamisessa. Tarjoamalla **riskinvähentämisvälineitä ja sotariskien vakuutusturvaa sekä ottamalla käyttöön yksityistä pääomaa** se luo uusia rahoitusmahdollisuuksia sekä ukrainalaisille että EU:n yrityksille.

Toinen pilari liittyy läheisesti Ukrainan uudistuksiin ja unioniin liittymiseen. Ukrainan investointikehyksen mahdollistamat investoinnit Ukrainan talouteen ja infrastruktuuriin nopeuttavat myös maan integroitumista EU:n sisämarkkinoihin, **Euroopan laajuiseen energia- ja liikenneinfrastruktuuriin ja EU:n arvoketjuihin sekä EU:n standardien ja liiketoimintakäytäntöjen saattamista osaksi Ukrainan kansallista lainsäädäntöä**. Ukrainan investointikehys kytkee Ukrainan talouden EU:hun ja edistää siten EU:n geopoliittista ja taloudellista asemaa strategisesti.

Ukrainan investointikehys toimii myös **Ukrainan elpymisarkkitehtuurin omana koordinointialustana**. Se kokoaa yhteen Ukrainan hallituksen, EU:n jäsenvaltiot ja tärkeimmät rahoituslaitokset, muun muassa Euroopan investointipankin (EIP), Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin (EBRD), Maailmanpankin ja jäsenvaltioiden kehitysrahoituslaitokset, sovittamaan yhteen ja toteuttamaan yhteisiä operatiivisia toimia Ukrainan elpymisen ja jälleenrakentamisen tukemiseksi.

Ukrainan investointikehys **perustettiin ennätysajassa**. Ukrainan tukivälineestä annetun asetuksen tultua voimaan maaliskuussa 2024 Ukrainan investointikehyksen ensimmäinen johtokunta kokoontui huhtikuussa 2024 ja hyväksyi ensimmäiset investointiohjelmat. Kesäkuussa 2024 Berliinissä pidetyssä Ukrainan elpymistä käsittelevässä konferenssissa komissio ilmoitti allekirjoittaneensa ensimmäiset Ukrainan investointikehyksen mukaiset investointiohjelmat, joissa myönnetään **1,4 miljardia euroa** uusina takaus- ja avustussopimuksina Ukrainan elpymisen ja jälleenrakentamisen tukemiseksi.

Nämä sopimukset, jotka on allekirjoitettu useiden toteutuskumppaneiden, kuten EBRD:n, EIP:n, Kansainvälisen rahoitusyhtiön (IFC), Saksan julkisen kehityspankin Kreditanstalt für Wiederaufbaun (KfW) ja Puolan valtion kehityspankin Bank Gospodarstwa Krajowegon (BGK), kanssa, koostuvat **miljardista eurosta EU:n lainatakauksia** ja **400 miljoonasta eurosta avustuksia**. Niillä tuetaan yksityisiä yrityksiä, myös pieniä ja keskisuuria yrityksiä, sekä kuntia ja Ukrainan valtion omistamia yrityksiä. Toimilla tuetaan ensisijaisia aloja, kuten energiaa, liikennettä, kunnallista infrastruktuuria, rahoituksen saantia ja sodan koettelemia yrityksiä. Toimilla pyritään tekemään **6 miljardin euron edestä investointeja**.

Kun Ukrainan investointikehyksen puitteissa on annettu takauksia, jotka ovat olleet keskeisessä asemassa investointiriskien vähentämisessä, monet toimet ovat toteutuneet Ukrainassa jo vuonna 2024.

- Yksi **suurimmista ulkomaisista sijoituksista Ukrainaan maan itsenäistymisen jälkeen**: Ranskalainen sijoittaja osti kaksi televiestintäoperaattoria (Lifecell ja Datagroup Volia) ja perusti johtavan integroidun operaattorin, jolla on varma investointiohjelma televiestintäinfrastruktuurin ja digitaalisten yhteyksien parantamiseksi. Kansainvälisen rahoitusyhtiön yhteisrahoittama liiketoimi saatiin takauksena Ukrainan investointikehyksestä.
- **Merkittävä täysin uusi investointi uusiutuviin energialähteisiin:** tällä yhteisrahoitetaan Volynin alueelle rakennettavaa uutta tuulipuistoa, jonka kapasiteetti

on 147 MW ja jota EBRD ja kansainvälinen rahoitusyhtiö yhteisrahoittavat EU:n takauksella.

- Ukrainan investointikehyksen puitteissa annetulla takauksella Kiovan kaupungille annettiin äärimmäisen tärkeä laina, joka mahdollisti hätärahoituksena annetun maksuvalmiusavun kunnan **kaukolämmön keskeytymättömän toimittamisen varmistamiseksi talvella 2024/2025**. Tämä takasi EBRD:n myöntämän lainan.
- Uusi EBRD:n Nova Poshtalle myöntämä laina, joka maksettiin Ukrainan investointikehyksen mukaisella takauksella: sen **pakettiterminaali- ja haaraverkoston** laajentamisen ja nykyaikaistamisen rahoittaminen sekä yhteiskunnallisesti vaikuttavat toimenpiteet ovat mahdollistaneet **yli 600 pommisuojan rakentamisen** ja **työmahdollisuuksien luomisen sotaveteraaneille ja haavoittuvassa asemassa oleville naisille**.

Tältä pohjalta syyskuussa 2024 käynnistettiin uusi **Ukrainan investointikehykseen liittyvä ehdotuspyyntökierros, joka koski julkisia investointeja, yksityisen sektorin suoria toimia ja välitettyyn pääomaan liittyviä toimia** ja jonka alustava määräraha oli **2,75 miljardia euroa**. Ehdotuspyyntö on avoinna vähintään vuoden, ja sille on asetettu välimääräajat.

Toisen pilarin toimet on toteutettu **asetuksen (EU) 2024/792 11 artiklassa** vahvistettujen hankintaperiaatteiden mukaisesti. Takaussopimusten lisärahoituksesta ja rahoitusta yhdistävistä toimista sovittiin kesäkuussa 2024. Niiden katsottiin olevan kiireellisiä toimenpiteitä, joilla vastataan välittömiin jälleenrakennus- ja kunnostustarpeisiin erityisesti energia-alalla.

2.c. III pilari

Kolmannessa pilarissa keskitytään tarjoamaan **teknistä apua ja tukitoimia, jotka edesauttavat Ukrainan mukautumista EU:n lakeihin ja asetuksiin**. Sillä rahoitetaan useiden vuosien aikana toteutettavia teknisiä yhteistyötoimia, kuten valmiuksien kehittämistä koskevia aloitteita, mukaan lukien työmarkkinaosapuolet, kansalaisjärjestöt sekä paikallis- ja alueviranomaiset, sekä Ukrainalle annettavaa apua EU:hun liittymisen edellyttämien uudistusten täytäntöönpanossa ja rahoitustuen tehokkaan käytön varmistamisessa.

Kolmannesta pilarista rahoitetaan myös **lainakustannuksiin tarkoitettuja korkotukia**, jotka on myönnetty tukivälineen I pilarin nojalla ja aiempaan makrotaloudelliseen rahoitusapuun perustuen. Lisäksi sillä rahoitetaan **Ukrainan tukivälineen tilintarkastuslautakunnan toimintaa** ja tuetaan muita aloitteita, joiden tarkoituksena on vastata Venäjän Ukrainassa aloittamaan hyökkäyssotaan, mukaan lukien Venäjän Ukrainan alueella tekemiin rikoksiin liittyvän kansainvälisen oikeuden täytäntöönpano.

Vuonna 2024 hyväksyttiin ensimmäinen tukivälineen III pilarin mukainen vuotuinen työohjelma, johon **myönnettiin yli 488 miljoonaa euroa**.

2.c.i Teknisen yhteistyön välineen käyttöönotto

Ukrainan teknisen yhteistyön välineellä 2024 (TYV 2024) ja siihen sidotulla noin 248 miljoonan euron määrärahalla pyritään helpottamaan Ukrainan asteittaista mukauttamista EU:n säännöstöön EU:n tulevaa jäsenyyttä silmällä pitäen ja tukemaan Ukraina-suunnitelman täytäntöönpanoa. Samalla se vahvistaa Ukrainan selviytymiskykyä ja kykyä vastata Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan tuhoisiin vaikutuksiin.

TYV 2024 on joustava ja reagoiva väline, joka tarjoaa **räätälöityä apua** ja mukautuu Ukrainan muuttuviin tarpeisiin. Se tukee myös **strategista viestintää**, **julkista diplomatiaa** ja

yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan ja kulttuurialan toimijoiden kanssa, jotka kaikki ovat välttämättömiä **EU:n myönteisen näkyvyyden** vahvistamiseksi Ukrainassa.

Marraskuussa 2024 TYV:n vuoden 2024 talousarviota korotettiin **105 miljoonalla eurolla**, mikä muodostui **103 miljoonan euron** edestä Venäjän pysäytettyjä varoja ja **Tanskan 2 miljoonan euron** lisärahoitusosuudesta. Tällä tarkistuksella vahvistettiin merkittävästi tukivälineen valmiuksia tukea päätavoitteita, kuten **kriittisen energiainfrastruktuurin ennallistamista**.

TYV 2024:n täytäntöönpano on hyvin käynnissä, sillä yli **136 miljoonaa euroa** eli yli 50 prosenttia kokonaistalousarviosta oli sidottu jo vuonna 2024. Nämä varat kohdistuvat keskeisiin painopisteisiin, jotka ovat **energia-alan häiriönsietokyky**, **hajauttaminen** ja **Ukrainan liittymisprosessin tuki**.

- **Energia-alalla** EU edistää Ukrainan energia-alan häiriönsietokykyä tukemalla **Ukrainan energiatukirahastoa**, jota hallinnoi **energiayhteisön sihteeristö**. Tämä rahasto helpottaa hätävarusteiden ja välttämättömien tarvikkeiden toimittamista Ukrainan energiajärjestelmän vakauttamiseksi.
- **Hajauttamisuudistuksen** osalta käynnissä on **Saksan ja Tanskan** yhteisrahoittaman **Team Europe -lippulaiva-aloitteen 'U-LEAD with Europe'** seuraava vaihe. Sen tehtävänä on tukea avointa ja vastuullista hallintoa paikallisella ja alueellisella tasolla ja edistää suoraan Ukrainan jälleenrakentamista.
- **EU:hun liittymisen tukemiseksi** vastikään käynnistetty **Team Europe -aloite 'Ukraina2EU – EU Integration Support Programme for Ukraine'** (jota **Tanska ja Liettua** yhteisrahoittavat) parantaa Ukrainan keskeisten toimielinten valmiuksia. Tähän sisältyy **Ukrainan parlamentin** tukeminen, **EU:n säännöstön kääntäminen**, strateginen viestintä ja koko liittymisprosessin koordinointi.

Kolmannen pilarin toimet on toteutettu **asetuksen (EU) 2024/792 11 artiklassa** vahvistettujen hankintaperiaatteiden mukaisesti asettaen osallistumiskelpoiset maat etusijalle. Poikkeuksia on sovellettu säännösten mukaisesti erityisesti kiireellisten kriittisten energialaitteiden tarpeiden, yhteensopivuutta Ukrainan nykyisten järjestelmien kanssa koskevien vaatimusten ja paikan päällä vallitsevien kriisiolosuhteiden huomioon ottamiseksi.

2.c.ii Tilintarkastuslautakunnan vastuuvelvollisuusmekanismien ja rahoituksen osuus

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan on johtanut kuolemaan, kärsimykseen ja tuhoon koko maassa. Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous hyväksyi 14 päivänä marraskuuta 2022 päätöslauselman, jossa todetaan, että on tarpeen perustaa kansainvälinen mekanismi Venäjän Ukrainaa vastaan toteuttamista kansainvälisen oikeuden vastaisista toimista aiheutuneiden vahinkojen, menetysten tai vammojen korvaamiseksi. EU on johtanut kansainvälisiä pyrkimyksiä saattaa Venäjä vastuuseen, liittynyt Venäjän federaation Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen aiheuttamien **vahinkojen rekisteriin** toukokuussa 2023 ja ryhtynyt sen täysivaltaiseksi jäseneksi heinäkuussa 2024. Tällä hetkellä rekisteriin kuuluu 43 valtiota ja EU.

Vuonna 2024 EU myönsi noin **846 000 euroa** laajennettuun osittaiseen sopimukseen Venäjän federaation Ukrainaa vastaan tekemän hyökkäyksen aiheuttamien vahinkojen rekisteristä, jolla varmistettiin, että EU noudattaa taloudellisia velvoitteitaan laajennetun osittaisen sopimuksen jäsenenä.

Rekisteriin kirjataan kaikille asianomaisille luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille sekä Ukrainan valtiolle aiheutuneet vahingonkorvausvaatimukset, jotka toimivat turvallisena digitaalisena foorumina todisteiden keräämiseksi ja käsittelemiseksi. Siitä on tarkoitus tulla osa tulevaa korvausvaatimuskomissiota, joka arvioi vaateita ja määrittää korvaukset. Tämä aloite on keskeinen askel pyrittäessä varmistamaan, että Venäjä ottaa täyden vastuun toimistaan.

Osana aloitetta on laadittu yhteensä 44 korvaushakemuslomaketta, jotka kattavat erityyppiset vahingot, kuten omaisuuden tuhoaminen, henkilökohtaiset haitat ja pakkomuutto. Vuoden 2024 loppuun mennessä rekisteri oli vastaanottanut yli 13 000 hakemusta ja kirjannut 832 asuinkiinteistöjen tuhoamista koskevaa päätöstä, joiden keskimääräinen korvausvaatimus oli 54 000 euroa. Korvausvaatimusprosessin laajentaminen jatkuu.

Ukrainan tukivälineen tilintarkastuslautakunta perustettiin kesäkuussa 2024 komission täytäntöönpanopäätöksellä, jossa myös vahvistettiin sen toimikausi (30 päivään kesäkuuta 2028 asti) ja määriteltiin sen missio, kokoonpano, jäsenten ja puheenjohtajan nimittäminen, sihteeristö ja tehtävät. Ukrainan tukivälineestä myönnettiin noin **11 miljoonaa euroa** tämän toimen tukemiseen.

Tilintarkastuslautakunnan ensisijaisena tehtävänä on seurata Ukrainalle vuosina 2024–2027 myönnetyn EU:n rahoitustuen avointa ja tehokasta käyttöä 50 miljardiin euroon asti. Sen tehtävänä on erityisesti arvioida, varmistavatko Ukrainan julkisen sektorin hallinto- ja valvontajärjestelmät, että EU:n varoja käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti, kuten vaikuttavuuden, taloudellisuuden, tehokkuuden ja avoimuuden osalta, ja torjuvatko ne petoksia, korruptiota, eturistiriitoja ja muita sääntöjenvastaisuuksia.

Tilintarkastuslautakunta sijaitsee Brysselissä, ja sillä on oma sihteeristö Kiovassa. Kiinnostuksenilmaisupyynnön perusteella valittiin kolme riippumatonta tilintarkastuslautakunnan jäsentä vuonna 2024. Kaikki heistä ovat EU:n kansalaisia, joilla on paljon kokemusta tarkastus- ja petostentorjuntatoimenpiteistä.

2.c.iiii. Lainakustannukset ja vanhat kustannukset

Kesäkuussa 2024 tehtiin rahoituspäätös, jolla katettiin EU:n vuonna 2022 myöntämän poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun nojalla myönnettyihin lainoihin liittyvät vuotuiset kustannukset ja osallistuttiin tällaisiin lainoihin liittyvään yhteiseen vararahastoon maksettavaan varaukseen, jonka kokonaismäärä on yli 227 miljoonaa euroa.

Elokuussa 2022 ja lokakuun ja joulukuun 2022 välisenä aikana myönnetty EU:n poikkeuksellinen 6 miljardin euron makrotaloudellinen rahoitusapu antoi Ukrainan talousarviolle nopeaa ja kiireellistä tukea. EU voi kantaa korkoa myöntämällä korkotukea tällaisille lainoille.

Ukraina esitti helmikuussa 2024 virallisen pyynnön saada korkotukea vuonna 2024 erääntyneistä maksuista. EU:n poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun maksuerien vapauttamista koskevien vaatimusten katsottiin täyttyneen vuonna 2022.

3. Edistyminen tukivälineen täytäntöönpanossa

3.a. Edistyminen Ukrainan tukivälinettä koskevaan asetukseen sisältyvien tavoitteiden saavuttamisessa

Ukrainan tukivälineestä annetussa asetuksessa asetetaan kolme strategista tavoitetta, jotka keskittyvät pieniin ja keskisuuriin yrityksiin (pk-yritykset), vihreään siirtymään ja kuntiin. Nämä kolme ulottuvuutta ovat olennaisen tärkeitä Ukrainan elpymisen, jälleenrakentamisen ja pitkän tähtäimen nykyaikaistamisen kannalta.

3.a.i Pienten ja keskisuurten yritysten tukeminen (28 artiklan 6 kohta)

Pk-yritykset ovat Ukrainan talouden selkäranka, ja niillä on ratkaiseva rooli talouden häiriönsietokyvyn, innovoinnin ja työpaikkojen luomisen edistämisessä. Ukrainan tukivälineestä annetussa asetuksessa edellytetään, että vähintään 15 prosenttia EU:n takauksista on käytettävä mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten, mukaan lukien startup-yritykset, tukemiseen.

Vuonna 2024 EU edistyi merkittävästi tämän tavoitteen saavuttamisessa. Kaksi sopimusta allekirjoitettiin, ja niillä turvataan EU:n takauskattavuus jopa 290 miljoonalla eurolla erityisesti mikroyrityksille myönnettävien lainojen osalta. Lisäksi rahoitusta yhdisteltiin 20 miljoonaan euron edestä. Näillä aloitteilla pyritään vapauttamaan pienyritysten rahoitusta ja tukemaan sodan koettelemia yrityksiä, jotta ne voivat jatkaa toimintaansa ja tukea taloutta.

Tämän pohjalta EU käynnistää vuonna 2025 räätälöidyn ehdotuspyynnön, jonka tarkoituksena on tarjota pk-yrityksille kohdennettua lisätukea pankkien ja rahoituksen välittäjien kautta. Tämä asettaa etusijalle pienyritysten rahoituksen saatavuuden ja auttaa vahvistamaan Ukrainan yksityistä sektoria kriittisessä jälleenrakentamisvaiheessa.

3.a.ii Vihreän siirtymän edistäminen (28 artiklan 9 kohta)

Tukiväline on yhdenmukainen Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden kanssa, ja sillä tuetaan Ukrainan siirtymistä ilmastoneutraaliin, ilmastonmuutoksen kestävään ja ympäristökestävään talouteen. Tukivälineen I pilarin odotetaan noudattavan ”ei merkittävää haittaa” -periaatetta siinä määrin kuin se on mahdollista sodanaikaisen tai sodanjälkeisen elpymisen ja jälleenrakennuksen yhteydessä. Vähintään 20 prosentilla kokonaismäärästä, joka vastaa Ukrainan investointikehyksen mukaista tukea ja Ukraina-suunnitelman mukaisia investointeja, on edistettävä ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista, ympäristönsuojelua, myös luonnon monimuotoisuuden suojelua, sekä vihreää siirtymää.

Ukraina-suunnitelman mukaan vähintään 80 prosentin liikenneinfrastruktuuriin ja vähintään 60 prosentin energiainfrastruktuuriin tehtävistä investoinneista odotetaan tukevan vihreitä tavoitteita. Useimmat vihreään siirtymään liittyvät I pilarin mukaiset investoinnit on tarkoitus panna täytäntöön vuoden 2027 viimeiseen neljännekseen mennessä. Kokonaisarvio siitä, onko vihreän siirtymän tavoite saavutettu, tehdään osana loppumaksupyyntöä vuoden 2027 loppuun mennessä.

Lisäksi II pilarin ensimmäisten toimien, joista tehtiin sopimus vuoden 2024 puolivälissä, odotetaan vaikuttavan tavoitteen saavuttamiseen merkittävästi. Näihin toimiin kuuluvat Ukrainan investointikehyksen mukaiset toimet, joissa keskitytään keskeisten palvelujen, kuten vesi- ja sähköinfrastruktuurin, kunnostamiseen ja parantamiseen.

3.a.iii Kunnat (16 artiklan 4 kohta)

Määrä, joka vastaa ainakin 20:tä prosenttia I pilarin mukaisesta ei-takaisinmaksettavasta rahoitustuesta osoitetaan Ukrainan valtiotasoa alemman tason viranomaisten tarpeisiin. Tätä arvioidaan Valtiokonttorin raporttien pohjalta, joissa perustellaan, että ainakin tämä määrä on osoitettu kansallisessa talousarviossa tällaisiin tarpeisiin Ukrainan valmisteleman ja komission kanssa sovitun menetelmän mukaisesti. Tätä vaatimusta arvioidaan ensimmäisen

kerran osana Ukraina-suunnitelman mukaista yhdeksättä maksupyyntöä, joka on määrä jättää vuoden 2026 toisen neljänneksen päätyttyä. Pyynnössä tullaan määrittämään, onko vähintään 5 prosenttia määrärahoista osoitettu tähän tarkoitukseen. Ukraina-suunnitelman loppumaksupyynnössä, joka on määrä esittää vuoden 2027 viimeisen neljänneksen loppuun mennessä, arvioidaan koko tavoitteen toteutuminen.

3.b. Ukrainan liittymisprosessin tukeminen

Tukiväline sitoo Ukrainalle myönnettävän rahoitustuen kunnianhimoiseen kasvuun tähtäävään uudistusohjelmaan, jolla pyritään helpottamaan rakenteellista muutosta ja tukemaan samalla Ukrainan liittymistä EU:hun. Ukraina-suunnitelma on keskeinen tukiväline, jolla tuetaan Ukrainan talouden elpymistä, jälleenrakennusta ja nykyaikaistamista ja edistetään maan yhdenmukaistumista EU:n säännöstön kanssa.

Merkittävän edistyksen varmistamiseksi suunnitelmassa on yksilöity erityisiä toimia, joista monet liittyvät läheisesti EU:n säännöstöön keskeisillä painopistealoilla. Näihin toimiin kuuluvat lukuisat olennaiset toimenpiteet Ukrainan yhdenmukaistamiseksi EU:n säännöstön kanssa lyhyellä aikavälillä, mukaan lukien yhteisön säännöstön täytäntöönpanoa edistävän lainsäädännön hyväksyminen, EU:n suositusten täytäntöönpano ja EU:n standardien hyväksyminen eri aloilla. Vaikka Ukraina-suunnitelman onnistunut täytäntöönpano tukee Ukrainan mukautumista EU:n sääntelykehykseen, tukivälineen mukaisten uudistusten toteuttaminen on edelleen erillään EU:n säännöstön mukauttamisen arvioinnista meneillään olevan liittymisprosessin yhteydessä eikä vaikuta siihen.

Erityisesti kahdessa vuonna 2024 arvioidussa erässä on saatettu päätökseen yhteensä **neljä toimea** (noin 22 prosenttia kokonaismäärästä), jotka edistävät myös yhdenmukaistamista EU:n säännöstön kanssa (ks. *taulukko 1*). Toimet koskevat muun muassa hajauttamista, energia-alaa ja ympäristöä.

Taulukko 1: Vuonna 2024 toteutetut EU:n säännöstöön viittaavat Ukraina-suunnitelman mukaiset toimet.

Juokseva numero	Uudistus	Vaiheen nimi	Maksuerä
9.5	Uudistus 3: Aluepolitiikan kehittäminen ja täytäntöönpano	Aluekehitystä koskevan valtiollisen strategian 2021–2027 muuttamista koskevien päätöslauselmien hyväksyminen	Q3 2024
10.8	Uudistus 3: Sähkömarkkinoiden uudistus	Energian tukkumarkkinoiden eheyttä ja tarkasteltavuutta koskevasta asetuksesta (REMIT) annetun sekundaarilainsäädännön voimaantulo	Q3 2024
15.1	Uudistus 1: Teollisuuden aiheuttaman pilaantumisen ehkäiseminen,	Teollisuuden aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemistä, vähentämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön voimaantulo ja osittainen soveltaminen	Q3 2024

Juokseva numero	Uudistus	Vaiheen nimi	Maksuerä
	vähentäminen ja valvonta		
15.10	Uudistus 5: Ympäristövaikutusten arviointia koskeva direktiivi ja strategista ympäristöarviointia koskeva direktiivi	Sellaisen periaatemuistion laatiminen, jossa määritellään ympäristövaikutusten arviointia (YVA) ja strategista ympäristöarviointia (SYA) koskevista säännöistä tehtävien poikkeusten soveltamisala	Q3 2024

3.c. Ukrainan julkisen talouden vakauttaminen budjettituella

Venäjän täysimittaisella hyökkäyksellä on ollut häiritsevä vaikutus Ukrainan talouteen, joka supistui lähes 30 prosenttia vuonna 2022. Sekä inflaatio että työttömyys kasvoivat merkittävästi. Julkisen talouden alijäämä oli vuonna 2023 lähes 20 prosenttia suhteessa BKT:hen, mikä johtui korkeista puolustusmenoista. Koska Ukrainalla ei ole enää pääsyä kansainvälisille rahoitusmarkkinoille, se on vahvasti riippuvainen ulkomaisesta avusta. Kansainvälinen valuuttarahasto on arvioinut julkisen talouden kumulatiivisen rahoitusvajeen olevan vuoteen 2027 mennessä 143 miljardia euroa.

Tähän liittyen Ukraina-suunnitelmassa annetaan suoraa, ei-takaisinmaksettavaa budjettitukea ja erittäin edullisia lainoja. Ensimmäisen pilarin mukainen rahoituslainatuki oli yhteensä 38,3 miljardia euroa. Varoja on jaettu etupainotteisesti Ukraina-suunnitelman täytäntöönpanon kahtena ensimmäisenä vuonna.

Suora budjettituki auttaa Ukrainaa **toteuttamaan viranomaistehtäviä ja tarjoamaan välttämättömiä julkisia palveluja**, jotka ovat olennaisia kasvavien mutta riittämättömien kotimaisten tulojen aikana. Tällä tuella varmistetaan julkisen sektorin palkkojen, eläkkeiden ja palvelujen, kuten koulutuksen ja terveydenhuollon, jatkuminen sekä autetaan säilyttämään makrotaloudellinen vakaus vähentämällä liiallisen kotimaisen lainanoton tarvetta.

Ukraina-suunnitelmaan sisältyy **toimenpiteitä julkisen talouden hallinnan vahvistamiseksi**, kuten vuotuisten talousarviotarkastelujen palauttaminen ja julkisten menojen tehokkuuden parantaminen. Siinä keskitytään myös lisäämään tulonhankintaa ja julkisen velan hoitoa pitkän aikavälin taloudellisen kestävyyden varmistamiseksi. Lisäksi EU:n poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun lainojen korkotuki vuonna 2022 auttaa Ukrainaa ylläpitämään vakautta vapauttamalla sen kyseisen vuoden korkokertymästä.

3.d. Sukupuolten tasa-arvon tuki

Tukivälineen täytäntöönpanoa ohjaavat asetuksessa määritellyt sukupuolten tasa-arvon ja naisten voimaannuttamisen periaatteet. Tukivälinettä on kuitenkin pantu täytäntöön vasta niin

lyhyen aikaa, että vaikutuksista sukupuolten tasa-arvoon ja naisten voimaannuttamiseen ei voida vielä antaa konkreettisia esimerkkejä.

Ukraina-suunnitelmassa muistutetaan osallistavuuden, sukupuolten tasa-arvon ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden periaatteista, jotka ovat monialaisia. Suunnitelmassa tuodaan esiin myös inhimilliseen pääomaan ja liiketoimintaympäristöön liittyviä kysymyksiä. Toteuttaakseen suunnitelmassa esitetyt toimet Ukraina hyväksyi vuonna 2024 uuden vuoteen 2040 ulottuvan uuden väestökehityksen strategian. Valtionyhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmän parantamisesta annettu uusi laki ja vuoteen 2033 ulottuva kansallinen kaivosstrategia sisältävät myös sukupuolten tasa-arvoa edistäviä toimenpiteitä.

Ukrainan investointikehys pannaan täytäntöön yhdessä sellaisten rahoituslaitoskumppanuuksien kanssa, jotka noudattavat sukupuolten tasa-arvoa ja naisten voimaannuttamista koskevia kansainvälisiä ja EU:n sitoumuksia. Sukupuolten tasa-arvon ja naisten voimaannuttamisen tukeminen on myös sisällytetty Ukrainan investointikehyksen strategisiin suuntaviivoihin.

Kolmannen pilarin mukaan hankepohjaista tukea kanavoidaan teknisen yhteistyön välineen (TYV) kautta. TYV:llä toteutetaan hankkeita, joihin sisällytetään tavoitteita sukupuolten tasa-arvon ja naisten voimaannuttamisen tukemiseksi sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamisen mukaisesti.

3.e. Pääkohdat

Vaikka tukivälineen täytäntöönpano on yhä varhaisessa vaiheessa, sillä on jo saavutettu merkittäviä tuloksia monilla aloilla.

- **Korruptiontorjuntavalmiuksien lisääminen:** Ukraina on osana Ukraina-suunnitelman uudistuksia lisännyt korruptiontorjuntaan erikoistuneen syyttäjänviraston henkilöstömäärää sekä muuttanut rikoslakia ja rikosprosessilakia korruption torjunnan tehostamiseksi. Erityisesti syyteneuvottelujen oikeudellinen kehys on parantunut merkittävästi.
- **Hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää koskevien standardien parantaminen:** Ukraina on hyväksynyt Ukraina-suunnitelman nojalla lain, jolla parannetaan valtionyhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmiä koskevia standardeja ja yhdenmukaistetaan niitä kansainvälisten standardien kanssa. Uudessa laissa säädetään valtionyhtiöiden hallintoneuvostojen valtuuksista nimittää ja erottaa toimitusjohtaja sekä hyväksyä valtionyhtiöiden strategiset sijoitus- ja rahoitussuunnitelmat. Siinä edellytetään, että useimmat hallintoneuvoston jäsenet ovat riippumattomia, ja siinä otetaan käyttöön hallintoneuvostojen vuotuinen arviointimenettely.
- **Taloudellinen turvallisuus ja veronkierron torjunta:** Ukraina on hyväksynyt lainsäädännön, jota tarvitaan Ukrainan taloudellisen turvallisuuden viraston uudistamiseksi. Uusi laki on ensimmäinen askel kohti viraston muuttamista valvontaviranomaiseksi, joka pystyy torjumaan veronkiertoa ja talousrikollisuutta entistä tehokkaammin. Uudessa laissa otetaan käyttöön läpinäkyvät ja ansioihin perustuvat rekrytointimenettelyt. Esimerkiksi uuden johtajan valitsee kuusi jäsentä, joista puolet on kansainvälisiä asiantuntijoita. Laki auttaa myös varmistamaan henkilöstön rehellisyyden ja riittävän ammatillisen osaamisen.
- **Energia ja ilmasto:** Ukraina on hyväksynyt ensimmäisen ilmastoa koskevan puitelakinsa, johon sisältyy tavoite saavuttaa ilmastoneutraalius vuoteen 2050

mennessä, ja kansallisen energia- ja ilmastosuunnitelman, jossa koordinoidaan ja suunnitellaan vuoteen 2030 mennessä toteutettavia energia- ja ilmastopolitiikkoja. Erityisinä tavoitteina on muun muassa kasvihuonekaasupäästöjen merkittävä vähentäminen ja uusiutuvan energian osuuden lisääminen.

- **Sääntely-ympäristön parantaminen:** Ukraina on hyväksynyt toimintasuunnitelman yritysten taakan keventämiseksi tarkistamalla ja poistamalla päällekkäisiä säännöksiä, purkamalla taloudellisen toiminnan sääntelyä ja digitalisoimalla hallinnollisia menettelyjä.

- **Talousarviotuki:** Ukraina-suunnitelman mukaisten uudistusten täytäntöönpanoon liittyvät säännölliset maksut ovat olleet Ukrainalle elintärkeitä, koska ne auttavat maata ylläpitämään keskeisiä viranomaistehtäviä ja jatkamaan palkkojen maksamista ja julkisten palvelujen, kuten koulutuksen ja terveydenhuollon, tarjoamista, vakavien tulovajeidenkin keskellä. Sillä on myös tuettu makrotaloudellista vakautta rajoittamalla kotimaisen lainanoton tarvetta ja luotu perustaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyydelle parantamalla julkista varainhoitoa.

- **Investoinnit:** Ukrainan investointikehys oli mukana toteuttamassa yhtä suurimmista ulkomaisista sijoituksista Ukrainaan maan itsenäistymisen jälkeen, kun ranskalaiset ja ukrainalaiset sijoittajat hankkivat kaksi televiestintäoperaattoria (Lifecell ja Datagroup Volia). Kansainvälisen rahoitusyhtiön ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin tukemalla toimella perustettiin Ukrainaan johtava integroitu operaattori, jolla on varma investointiohjelma televiestintäinfrastruktuurin ja digitaalisten yhteyksien parantamiseksi. Investoinnilla pyritään nykyaikaistamaan ja laajentamaan Ukrainan televiestintäinfrastruktuuria ja parantamaan verkon häiriönsietokykyä ja yhteyksiä koko maassa, myös vapautetuilla alueilla. Tämän tuloksena yli 10 miljoonalle ihmisille tarjotaan entistä nykyaikaisempi ja parempi mobiiliyhteys ja neljä miljoonaa kotia varustetaan nopeammalla internetyhteydellä.

4. Tukivälineen täytäntöönpanon valvonta

Ukrainan julkisen sektorin sisäisen valvonnan järjestelmä tarjoaa tehokkaan seurannan ja varainhoidon valvonnan, joka vastaa avoimuutta ja vastuuvelvollisuutta koskevia EU:n normeja. Hallintorakenteeseen kuuluu toimeenpanoa valvova kansallinen koordinaattori talousministeriöstä, ja valtiovarainministeriö sekä sisäinen tarkastus varmistavat säännönmukaisuuden tarkastusten kautta. Tilintarkastuskamari tukee parlamentaarista valvontaa.

Komissiolle tehtiin alustava tarkastus joulukuussa 2024. Resurssirajoituksista huolimatta Ukrainan kokemus kansainvälisen rahoitusavun hallinnoinnista mahdollistaa riittävät hallinnolliset valmiudet. Ukraina-suunnitelmaan sisältyy myös uudistuksia, joilla parannetaan julkista varainhoitoa, torjutaan petoksia ja vähennetään päällekkäisen rahoituksen riskejä. Näitä toimia tuetaan EU:n ja Ukrainan välisellä puitesopimuksella, jossa hahmotellaan finanssivalvonnan mekanismeja, petostentorjuntaa ja EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevia oikeudellisia takeita.

4.a. EU:n taloudellisten etujen suojaaminen

Komissio ja Ukraina toteuttavat tukivälineen täytäntöönpanossa asianmukaisia toimenpiteitä EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi. Komission valvontakehyksessä on kaksi tasoa,

joista ensimmäisessä varmistetaan Ukrainalle tukivälineen I pilarin nojalla suoritettavien neljännesvuosittaisten maksujen laillisuus ja sääntöjenmukaisuus, ja joista toisessa suojellaan EU:n taloudellisia etuja. Laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden varmistamiseksi komissio suorittaa laaja-alaisia ennakkotarkastuksia ennen kuin Ukrainan esittämä maksupyyntö arvioidaan myönteisesti. Komission myönteisessä arviossa otetaan huomioon seuraavat seikat:

- arvio Ukrainan tukivälineestä annetun asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa säädetystä ennakkoedellytyksestä, jonka mukaan Ukraina pitää yllä ja kunnioittaa toimivia demokratian mekanismeja ja takaa ihmisoikeuksien kunnioittamisen, ottaen huomioon kansainvälisten elinten, kuten Euroopan neuvoston ja sen Venetsian komission, asiaankuuluvat suositukset
- analyysi kunkin maksupyynnön edellytyksenä olevien laadullisten ja määrällisten toimien tyydyttävästä toteuttamisesta Ukrainan komission ja Ukrainan välisen puitesopimuksen mukaisesti toimittamien todentamisasiakirjojen perusteella.

Maksujen jälkeen komissio tarkastelee Ukraina-suunnitelman mukaisten toimien täytäntöönpanoa myös riskiperusteisesti saadakseen lisävarmuuden Ukrainan toimittamien tietojen todenperäisyydestä. Ennen kuin komissio antoi myönteisen arvion Ukraina-suunnitelmasta, se arvioi myös, että Ukrainan ehdottamien järjestelyjen on määrä taata tehokkaasti EU:n taloudellisten etujen suojan riittävä taso.

4.b. Ukrainan julkisen sektorin sisäisen valvonnan järjestelmä

Ukrainan julkisen sektorin sisäisen valvonnan järjestelmä tarjoaa tehokkaan varainhoidon valvonnan, joka vastaa avoimuutta ja vastuuvelvollisuutta koskevia EU:n normeja. Talousministeriön kansallinen koordinaattori valvoo toimeenpanoa ja valtiovarainministeriö sisäisen tarkastuksen tukemana tekee yleisiä ja taloudellisia tarkastuksia.

Joulukuussa 2024 komissiolle tehtiin alustava järjestelmätarkastus, jossa tunnustettiin kehittämisalueita, ja vuoden 2025 alussa annettiin suosituksia. Ukrainan tukivälineen tilintarkastuslautakunta valvoo niiden täytäntöönpanoa. Resurssirajoituksista huolimatta Ukrainan kokemus kansainvälisen rahoitusavun hallinnoinnista mahdollistaa riittävät hallinnolliset valmiudet.

Ukraina-suunnitelmassa määrätään julkisen varainhoidon ja investointien avoimuuden uudistamisesta tarkastusjärjestelmien vahvistamiseksi ja petosten torjumiseksi. EU:n kanssa tehdyssä puitesopimuksessa, jota täydennetään rahoitus- ja lainasopimuksilla, vahvistetaan oikeudellisesti sitovat toimenpiteet varojen hallinnointia, petostentorjuntaa ja taloudellisia takeita varten, millä varmistetaan vastuuvelvollisuus EU:n tuen käytössä.

5. Viestintä ja vuoropuhelut

Ukrainan tukivälinettä koskeva vuoropuhelu Euroopan parlamentin kanssa

Ukrainan tukivälineestä annetun asetuksen 37 artiklan mukaan komissio käy vähintään neljän kuukauden välein vuoropuhelua Euroopan parlamentin kanssa keskustellakseen edistymisestä tukivälineen kaikissa kolmessa pilarissa.

Ensimmäinen vuoropuhelu käytiin joulukuussa 2024 budjetti- ja ulkoasiainvaliokuntien kanssa, ja siinä käsiteltiin keskeisiä kysymyksiä, kuten tuen jatkamista vuoden 2027 jälkeen, yksityisen sektorin investointien käynnistämistä ja taloudellisten takeiden varmistamista.

Komissio on edelleen sitoutunut jatkuvaan vuoropuheluun pitääkseen parlamentin ajan tasalla tukivälineen edistymisestä, haasteista ja täytäntöönpanosta.

6. Päätelmät

Ensimmäisenä täytäntöönpanovuotenaan tukiväline on jo alkanut saavuttaa sille asetettuja tavoitteita. Vuonna 2024 tukivälineen kautta oli otettu käyttöön 19,6 miljardia euroa, josta 16,1 miljardia euroa maksettiin suoraan Ukrainan talousarvioon, ja sillä on ollut ratkaiseva asema yhtenä Ukrainan tärkeimmistä vakauttavista tekijöistä ja EU:n käytettävissä olevista välineistä maan elpymisen, jälleenrakentamisen ja nykyaikaistamisen tukemiseksi.

Tukivälineen I pilarin eli Ukraina-suunnitelman nojalla valtion talousarvioon myönnetty tuki on ollut **ratkaisevan tärkeää Ukrainan makrotaloudellisen vakauden säilyttämiseksi**. Kaikki Ukraina-suunnitelmassa vuonna 2024 esitetyt uudistustoimet on toteutettu. Ne ovat luoneet perustan Ukrainan pitkän tähtäimen elpymiselle, nopeuttaneet laajentumista ja auttaneet yhdenmukaistamaan Ukrainan toimielimiä EU:n normien kanssa. Suunnitelmalla edistettiin tärkeitä uudistuksia korruption torjunnasta liiketoimintaympäristön tukemiseen, vihreään siirtymään ja ympäristönsuojeluun.

Nyt on tärkeää jatkaa Ukraina-suunnitelman uudistusten ja investointien täytäntöönpanoa. Jos ne pannaan täytäntöön, niiden odotetaan edistävän merkittävästi kasvua, ylläpitävän makrotaloudellista vakautta, parantavan julkisen talouden tilannetta ja vahvistavan Ukrainan EU:hun liittymistä.

Tukivälineen II pilarilla eli Ukrainan investointikehyksellä on keskeinen rooli **jälleenrakentamiseen tarvittavien investointien käyttöönotossa**, myös vihreän jälleenrakentamisen näkökulmasta. Sen täytäntöönpano etenee ennätysnopeasti. Ohjelmiin on jo osoitettu 1,4 miljardia euroa ja ne käynnistettiin ensimmäisenä täytäntöönpanovuonna. Toimia on jo käynnistetty erityisesti kiireellisten tarpeiden tukemiseksi muun muassa energia-alalla, lämmityspalveluiden saralla ja investoimalla uusiutuviin energialähteisiin. Ukrainan investointikehys palvelee myös EU:n strategisia etuja tarjoamalla EU:hun sijoittautuneille yrityksille taloudellisia mahdollisuuksia investoida, luoda kaupankäyntimahdollisuuksia ja edistää kasvua koko mantereella.

Tukivälineen III pilari tarjoaa **Ukrainalle olennaista teknistä apua,** jolla tuetaan maan asteittaista mukauttamista EU:n säännöstöön tulevaa jäsenyyttä silmällä pitäen sekä Ukraina-suunnitelman täytäntöönpanoa. Lisäksi hankepohjainen apu muun muassa energiainfrastruktuurin kiireellisten korjausten muodossa on vahvistanut maan häiriönsietokykyä ja valmiuksia vastata Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan aiheuttamiin vaikutuksiin. Kolmas pilari tuki myös Ukrainalle vuonna 2024 aiheutuvia korkomaksuja aiempien välineiden lainojen osalta, mikä lisäsi julkisen talouden liikkumavaraa valtion talousarvioon.

Tukivälineen täytäntöönpano tapahtuu **vahvassa seuranta- ja valvontakehyksessä**, jonka tarkoituksena on varmistaa, että EU:n taloudelliset edut suojataan asianmukaisesti. Ukrainan julkisen sektorin sisäisen valvontajärjestelmän vahvistamisen lisäksi tähän kuuluu myös tilintarkastuslautakunta, joka avustaa komissiota arvioimalla Ukrainan julkisen sektorin hallinto- ja valvontajärjestelmiä ja antamalla suosituksia.

Vuonna 2024 tukiväline on vahvistanut EU:n Ukrainalle antamaa tukea ja osoittanut, että EU on sitoutunut tukemaan Ukrainaa ja sen kansalaisia niin kauan kuin se on tarpeen. Se on ollut keskeinen osa Ukrainalle annettua rahoitustukea ja edistänyt maan uudistuspyrkimyksiä.

Vuonna 2025 tukivälinettä ryhdytään panemaan täytäntöön kaikilta osin, ja tavoitteena on edelleen varmistaa Ukrainan elpymisen, jälleenrakentamisen ja nykyaikaistamisen tuki.