



Utenriksdepartementet - UD

Postboks 8114 Dep
0032 OSLO

Vår referanse: 23/01308-5
Arkivkode: 072
Saksbehandler: Alexander Tymczuk
Deres referanse:
Dato: 11.09.2023

Innspill til stortingsmelding om Nansen-programmet

Kommunesektorens organisasjon KS viser til Utenriksdepartementets arbeid med en melding til Stortinget om Nansen-programmet. Vi ønsker med dette å komme med innspill til meldingen.

Nansen-programmet viser at det er en bred politisk enighet om en langvarig støtte til Ukraina. Det mener KS er viktig og bra. KS vil gi følgende anbefalinger for innretning av programmet:

- Desentraliserings- og kommunereformen i Ukraina har vært svært vellykket. Samtidig er det lokale selvstyret nå under press. *KS anbefaler at Nansen-programmet innrettes på en slik måte at lokaldemokrati og lokalt selvstyre i ukrainske kommuner blir styrket og at desentraliserings-reformen blir videreført.*
- Gjenoppbyggingen av Ukraina foregår først og fremst i ukrainske kommuner. Kapasitetsbygging i kommunene vil være avgjørende for en vellykket og godt forankret gjenoppbygging, samtidig som det reduserer risiko for korrupsjon. *Norske kommuner sitter på verdifull kompetanse som kan bidra til å bygge opp kapasitet i ukrainske kommuner. Dette vil ha en merverdi både for ukrainske og norske kommuner.*
- Norske kommuner har vist stor vilje til å støtte ukrainske kommuner, men mangler finansiering til å omgjøre den gode viljen til konkrete samarbeidsprosjekter. *KS mener at regjeringen må legge til rette for at norske kommuner som ønsker det kan etablere samarbeid med ukrainske kommuner. En måte å gjøre det på er å sette av en del av Nansen-midlene til institusjonssamarbeid mellom norske og ukrainske kommuner.*
- KS har mer enn ti års erfaring med å drive prosjekter i Ukraina med det formål å støtte desentralisering og utvikling av et godt styresett. I dette arbeidet har vi utviklet et tett og velfungerende samarbeid med vår ukrainske søsterorganisasjon, Association of Ukrainian Cities (AUC). *KS viser til Municipal International Cooperation (MIC)-programmet, som ble finansiert av UD og Norad, og koordinert av KS. MIC-programmet kan brukes som modell for institusjonssamarbeid mellom norske og ukrainske kommuner.*

En vellykket desentralisering under press

Siden Verdighetsrevolusjonen i 2013-2014 har en vellykket desentraliseringsreform i Ukraina ført til at en betydelig mengde oppgaver og ressurser er overført fra sentralt til lokalt nivå. Det lokale selvstyret i ukrainske kommuner har blitt styrket, samtidig som en kommunereform med frivillige kommunesammenslåinger har ført til færre og mer robuste og tjenestedyktige kommuner.

Desentraliserings- og kommunereformen har bidratt til å styrke lokalbefolkningens tillit til sine lokale myndigheter. Ifølge en spørreundersøkelse i september 2022, svarte 63 prosent av de spurte at de hadde tillit til sine lokale myndigheter.¹ Til sammenligning svarte 41 og 35 prosent at de hadde tillit til henholdsvis regjeringen og parlamentet.

Lokalbefolkningens tillit til lokale myndigheter har styrket seg etter den russiske fullskalainvasjonen, ved at ukrainske ordførere har tatt en lederstilling i den pågående krigssituasjonen, og er i front når det gjelder lokal mobilisering, samhold og krisehåndtering, samtidig som de også opprettholder kommunale tjenester. Ukrainske kommuner har derfor hatt en vesentlig rolle i motstandskampen mot den russiske invasjonsmakten, og er en sentral del av det ukrainske totalforsvaret.² Det er også ukrainske kommuner som i stor grad håndterer internt fordrevne i Ukraina.

Samtidig har det vært tendenser de siste årene, som har potensial til å undergrave og svekke desentraliseringsreformen.

For det første har vi sett et økende press mot ordførere i enkelte kommuner. De mest omtalte sakene har funnet sted i Rivne³ og Tsjernihiv⁴. Ifølge KS' søsterorganisasjon i Ukraina, Association of Ukrainian Cities (AUC) er disse tilfellene del av et systematisk press mot lokalt selvstyre.⁵ Uansett årsak til dette presset, mener KS det er en indikasjon på at det lokale selvstyret i ukrainske kommuner fortsatt er sårbart.

Videre har det ukrainske parlamentet stemt gjennom et lovforslag som berører byutvikling og arealplanlegging, og som derfor vil kunne få en vesentlig innvirkning på gjenoppbyggingen av ukrainske kommuner.⁶ Lovforslaget har fått kritikk fra flere ukrainske organisasjoner, herunder AUC, for blant annet å begrense lokalt selvstyre og kommunens kontrollmekanismer som lokal planmyndighet.⁷ Europaparlamentet har likeledes advart mot lovforslaget.⁸ Den ukrainske presidenten har foreløpig ikke undertegnet loven.

KS anbefaler at Nansen-programmet innrettes på en slik måte at lokaldemokrati og lokalt selvstyre i ukrainske kommuner blir styrket og at desentraliseringsreformen blir videreført. Nansen-programmet bør stille krav til gjenoppbyggingsprosjekter, slik at de styrker kapasiteten i ukrainske kommuner, noe som kan også redusere risiko for korrupsjon.

¹ <https://dif.org.ua/uploads/pdf/1851886569643e9639568ef4.85152060.pdf>

² Valentyna Romanova, 2022. Ukraine's resilience to Russia's military invasion in the context of the decentralization reform. <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/05/Ukraines-resilience-to-Russias-military-invasion.pdf>. Se også Oleksandra Keudel og Oksana Huss, 2023. National security in local hands? How local authorities contribute to Ukraine's resilience. https://www.ponarseurasia.org/wp-content/uploads/2023/02/Pepm825_Keudel-Huss_Jan2023.pdf

³ <https://suspilne.media/563499-mer-rivnogo-tretak-oficijno-zvilnenij-sekretar-stav-vikonuvacem-obovazkiv/>

⁴ <https://www.bbc.com/ukrainian/features-64455878>

⁵ <https://www.dsnews.ua/ukr/politics/davlenie-na-mestnoe-samoupravlenie-tormozit-put-ukrainy-k-evrosoobshchestvu-prodan-14072023-483400>

⁶ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72212

⁷ <https://zn.ua/ukr/anticorruption/vseukrajinskij-marafon-ukrajina-proti-5655-kapital-znovu-kupiv-vladu-jaka-maje-buti-arbitrom-mizh-nim-ta-sotsiumom.html>

⁸ Se punkt 18. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2023-0275_EN.html

Kapasitetsbygging gjennom kommune-til-kommune-samarbeid

Landsstyret i KS har anbefalt norske kommuner om å vurdere å opprette kommunesamarbeid med ukrainske kommuner, for å gi et langsiktig bidrag til gjenoppbygging og utvikling av ukrainske lokalsamfunn. Norske kommuner sitter på verdifull kompetanse som kan bidra til å bygge opp kapasitet i ukrainske kommuner, noe som er helt avgjørende for en vellykket og godt forankret gjenoppbygging. Kommunesamarbeid vil også kunne styrke ukrainske lokale myndigheter som demokratiske aktører.

Det er viktig å understreke at kommunesamarbeid også vil være til nytte for norske kommuner. Et samarbeid med en ukrainsk kommune vil tilføre den norske kommunen nyttig kunnskap og erfaring, blant annet innen krisehåndtering og beredskap. Verden er i endring, og norske kommuner må tilpasse seg både klimautfordringer og en ny sikkerhetspolitisk situasjon. Ukrainske kommuner gjør seg nå dyrekjøpte erfaringer som kan bidra til å gjøre norske lokalsamfunn mindre sårbare. Videre kan et kommunesamarbeid skape engasjement i hele lokalsamfunnet, blant frivillige organisasjoner, lokalt næringsliv og ikke minst ukrainske flyktninger. Kommunesamarbeid kan således ha en positiv effekt på integreringsarbeidet i kommunen.

I konseptet for kommunesamarbeid som KS allerede har utviklet legges det vekt på både kortsiktige og langsiktige tiltak. De kortsiktige tiltakene kan rette seg mot konkrete, akutte behov som oppstår mens krigen ennå pågår med full styrke, som for eksempel utstyr til oppvarming i løpet av vinteren. De langsiktige tiltakene er på sin side rettet mot systematisk gjenoppbygging av lokalsamfunn når omstendighetene tillater det. Forbindelser som etableres mellom norske og ukrainske kommuner for å avhjelpe akutte behov, kan danne utgangspunkt for langvarig samarbeid om gjenoppbygging, utvikling og styrking av lokaldemokratiet.

For å kople ukrainske og norske kommuner, utarbeider KS oversikt over kompetanse og kapasitet i individuelle norske kommuner som har uttrykt interesse for å engasjere seg i Ukraina. Målet er å kople den innrapporterte kompetansen og kapasiteten best mulig med behovene hos mulige ukrainske partnere. Dette gjøres i tett samarbeid med Association of Ukrainian Cities (AUC). De ukrainske samarbeidskommunene vil være i to kategorier:

1. Kommuner i krigssonen som med betydelige ødeleggelser av infrastruktur og bygningsmasse, der sosiale nettverk ikke fungerer fordi innbyggere har flyktet eller drept, og hvor administrative systemer må bygges opp igjen etter å ha blitt både fysisk og institusjonelt ødelagt.
2. Kommuner utenfor krigssonen som trenger støtte av mer institusjonell karakter for å håndtere utfordringer i etterkant av krigen. Mange av disse har mottatt et stort antall internt fordrevne personer med behov for integrering og med traumer som må bearbeides. Her kan norske samarbeidskommuner dele kunnskap og erfaringer om mottak og integrering av flyktninger.

Proessen med etableringen av et norsk-ukrainske kommunesamarbeidet ivaretas av KS og AUC, og koordineres med initiativer igangsatt av EU og Europarådet, samt andre europeiske og internasjonale paraplyorganisasjoner, deriblant Council of European Municipalities and Regions (CEMR). Dette innbefatter tilknytning til European Alliance of Cities and Regions for the Reconstruction of Ukraine, som er et samarbeidsforum etablert av European Committee of the Regions (Regionkomiteen).

Norske kommuner sitter på verdifull kompetanse som kan bidra til å bygge opp kapasitet i ukrainske kommuner. Dette vil ha en merverdi både for ukrainske og norske kommuner.

Kommune-til-kommune-samarbeid krever finansiering og koordinering

Norske kommuner har en stor vilje til å støtte ukrainske kommuner. Manglende finansiering gjør det imidlertid utfordrende å omgjøre den gode viljen til konkrete samarbeidsprosjekter. En støtteordning for kommune-til-kommune-samarbeid mellom norske og ukrainske kommuner vil gjøre handlingsrommet for

å iverksette og gjennomføre prosjekter større. Dette vil ha merverdi både for ukrainske kommuner som skal bygges opp igjen bedre, og for norske kommuner.

Tyske myndigheter har allerede opprettet slike finansiseringsordninger for tyske kommuner som samarbeider med ukrainske kommuner. Tysklands departement for økonomisk samarbeid og utvikling (BMZ) har siden 2015 støttet et nettverk av 176 kommune-til-kommunesamarbeid, gjennom byrået Kommuner i en verden (SKEW).⁹ Etter Russlands storskalainvasjon opprettet SKEW et småprosjektfond for Ukraina, slik at tyske kommuner kan bistå sine ukrainske samarbeidskommuner med å redusere konsekvensene for lokalbefolkningen og det lokale selvstyret. Småprosjektfondet skal muliggjøre lavterskelprosjekt med finansiering i størrelsesorden 1.000-50.000 euro. Videre kan kommunene søke om å få dekket transport av nødutstyr til kommuner i Ukraina opp til 5.000 euro.¹⁰

KS har mer enn ti års erfaring med å drive prosjekter i Ukraina med det formål å støtte desentralisering og utvikling av et godt styresett. I dette arbeidet har vi utviklet et tett og velfungerende samarbeid med vår ukrainske søsterorganisasjon, Association of Ukrainian Cities (AUC), som også har blitt opprettholdt under den pågående krigen. Videre koordinerte KS Municipal International Cooperation (MIC)-programmet (1996-2014), som ble finansiert av UD og Norad.¹¹ Dette er en modell som kan legges til grunn for en finansieringsordning for kommune-til-kommune-samarbeid mellom norske og ukrainske kommuner.

KS mener at regjeringen må legge til rette for at norske kommuner som ønsker det kan etablere samarbeid med ukrainske kommuner. En måte å gjøre det på er at Utenriksdepartementet setter av midler til institusjonssamarbeid mellom norske og ukrainske kommuner.

KS viser til Municipal International Cooperation (MIC)-programmet, som ble finansiert av UD og Norad, og koordinert av KS. MIC-programmet kan brukes som modell for institusjonssamarbeid mellom norske og ukrainske kommuner, der forvaltnings-, tildelings- og rapporteringsprosessene er forenklete og smidige.

Med hilsen

Gunn Marit Helgesen
Styreleder i KS

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur

Kopi:

Utenriksdepartementet - UD, Astrid Sehl
Utenriksdepartementet - UD, Christian Syse

⁹ <https://skew.engagement-global.de/ukraine.html>

¹⁰ <https://skew.engagement-global.de/aktuelle-mitteilung/kleinprojektfonds-fuer-die-ukraine.html>

¹¹ For generell informasjon om Municipal International Cooperation, se her: <https://uclg-aspac.org/decentralized-cooperations/municipal-international-cooperation/>