

Mišljenje Europskog odbora regija – Uloga gradova i regija EU-a u obnovi Ukrajine

(2022/C 498/03)

Glavni izvjestitelj:	Dario Nardella (PES/IT), gradonačelnik Firence
Referentni dokumenti:	zahtjev za savjetovanje češkog predsjedništva Vijeća Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Strategija pomoći i obnove za Ukrajinu COM(2022) 233 final

PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA (OR)

- ponovo osuđuje ničim izazvani rat koji Rusija vodi protiv Ukrajine i kojim se brutalno krše međunarodno pravo, demokratska načela i vladavina prava te neizazvanu i neopravdanu agresiju na ukrajinski narod i napad na suverenitet i teritorijalni integritet Ukrajine, za koje OR ponovno izražava nepokolebljivu podršku. OR se stoga pridružuje globalnoj osudi takozvanih referenduma održanih krajem rujna 2022. na ukrajinskim teritorijima pod ruskom okupacijom jer se njima krše gotovo svi mogući demokratski standardi; poziva države članice, institucije i zemlje partnere EU-a da nastave ujedinjeno pružati potporu Ukrajini, koja se bori i za našu slobodu i europske vrijednosti. Za tu su potporu, kao i za vršenje pritiska na ruskog agresora, ključne dosljedne sankcije;
- duboko žali zbog toga što je ruska invazija prouzročila više od 10 000 uglavnom civilnih žrtava, daleko više ranjenih i milijune ljudi raseljenih po Ukrajini i trećim zemljama. Osuđuje to što su ruskim agresorima u okupiranoj Ukrajini na meti predstavnici lokalnih i regionalnih vlasti, novinari i borci za ljudska prava, koje kidnapiraju i pritvaraju; pridružuje se Kongresu lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe koji zahtijeva njihovo hitno i bezuvjetno oslobađanje. Ističe da je ruska invazija dovela do masovnog uništenja ukrajinske infrastrukture, zgrada, škola, bolnica, civilnih stambenih objekata i kulturne baštine. Šteta prema nekim procjenama iznosi više od 750 milijardi EUR, a očekuje se i strmoglavni pad BDP-a za 35 % (prema prognozama MMF-a). Također ističe da je ukrajinsko gospodarstvo izgubilo 30 % do 50 % proizvodnih kapaciteta, pri čemu su gubici koncentrirani u gospodarski ključnim regijama istočne i južne Ukrajine;
- smatra da je obnova Ukrajine nužnost i moralna dužnost Europe za koju će biti potrebna dodatna sredstva izvan postojećeg EU-ovog višegodišnjeg financijskog okvira (VFO), a mogla bi se priskrbiti aktiviranjem članka 122. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i novim izvanproračunskim financiranjem. S obzirom na izvanredne okolnosti rata u Ukrajini, OR podržava zamisao da se revizija VFO-a sredinom provedbenog razdoblja provede ranije, 2023. godine;
- naglašava da je od 9 milijardi EUR makrofinancijske pomoći EU-a obećanih Ukrajini dosad dogovoreno samo 6 milijardi EUR, a procijenjene mjesečne potrebe su od 5 do 7 milijardi EUR. OR podsjeća da ratne okolnosti nameću stopu rezervacija od 70 % u okviru proračuna EU-a, za razliku od uobičajene stope od 9 %, te da proračun EU-a za razdoblje 2021. – 2027. više nema dovoljno prostora za financiranje zajmova. OR stoga naglašava potrebu za alternativnim načinima financiranja pomoći, među ostalim pružanjem dodatnih javnih jamstava država članica;
- naglašava da proces obnove mora slijediti pristup „odozdo prema gore”, uključivati lokalne i regionalne vlasti Ukrajine i EU-a i temeljiti se na reformi za decentralizaciju Ukrajine, u kojoj je još prije 24. veljače 2022. postignut značajan napredak. OR u tom kontekstu upućuje na preporuke iz studije „Izazovi i mogućnosti sudjelovanja lokalnih i regionalnih

vlasti u obnovi Ukrajine”⁽¹⁾ objavljene u rujnu 2022.; smatra da je decentralizirani proces obnove također najbolji način da se ukrajinskim građanima i građankama pruži perspektiva ostanka u zemlji i tako ublaže daljnji migracijski tokovi. Istovremeno odbacuje umjetne prepreke useljavanju ukrajinskih građana i traži da se uskoro razmotri revizija Direktive Vijeća 2001/55/EZ⁽²⁾ o privremenoj zaštiti kako bi se izbjeglicama pružilo jamstvo boravka dulje od tri godine;

6. pozdravlja odluku Europskog vijeća da Ukrajini dodijeli status zemlje kandidatkinje. Status zemlje kandidatkinje trebao bi ukrajinsku vladu potaknuti na poduzimanje novih napora u pogledu reformi, a obnova bi trebala poslužiti kao prilika za daljnje usklađivanje sa standardima i politikama EU-a. U tom kontekstu OR naglašava da sporazum o pridruživanju između Ukrajine i EU-a već obuhvaća otprilike 70 % pravne stečevine EU-a; očekuje da se Ukrajina nastavi boriti protiv korupcije, koja je u Mišljenju Komisije o zahtjevu Ukrajine za članstvo u Europskoj uniji utvrđena kao jedan od sedam sektora za hitne reforme⁽³⁾, i koji će se ocijeniti do kraja 2022. Reformama bi se također trebala pružiti jamstva za transparentnu i pravednu raspodjelu sredstava za pomoć;

7. naglašava da bi OR mogao, među ostalim u okviru Zajedničkog savjetodavnog odbora, poduzeti mjere za pripremu usklađivanja s pravnom stečevinom EU-a u području kohezijske politike te podupiranje izgradnje kapaciteta i dobrog upravljanja kroz istorazinsko učenje i razmjenu najboljih praksi.

Opća načela za proces obnove Ukrajine

8. pozdravlja Deklaraciju iz Lugana, u kojoj se nacrt plana za oporavak i razvoj, čiji je začetnik Ukrajina, prepoznaje kao sveobuhvatni okvir za usmjeravanje procesa oporavka, čime se omogućuje koordinirano sudjelovanje više dionika i partnerstva;

9. poziva međunarodnu zajednicu, pod vodstvom EU-a, da uspostavi učinkovitu platformu za koordinaciju između ukrajinske vlade i svih njezinih bilateralnih i multilateralnih partnera, organizacija i međunarodnih financijskih institucija i donatora za pripremu i provedbu plana za oporavak i razvoj Ukrajine te smatra da su za tu svrhu ključni planovi Europske komisije za uspostavu Platforme za obnovu Ukrajine putem koje će se koordinirati sva sredstva donirana za obnovu Ukrajine, pod uvjetom da ta platforma u potpunosti poštuje načelo partnerstva i uključuje Savez gradova i regija za obnovu Ukrajine kao punopravnog partnera u svim fazama planiranja i provedbe;

10. slaže se sa stajalištem da bi se, s obzirom na vremenski okvir, sigurnosni rizik i regionalnu izloženost ratu i posebnim kohezijskim izazovima, proces obnove Ukrajine trebao odvijati u više faza.⁽⁴⁾ Prva faza, koja bi se vjerojatno odvijala još u vrijeme sukoba, trebala bi biti odgovor na hitne situacije, druga bi faza bila posvećena obnovi kritične infrastrukture i usluga, a treća bi utrla put dugoročnom održivom rastu; U svim tim trima fazama obnove važno je usredotočiti se na izgradnju kapaciteta općina kako bi se lokalnim vlastima u Ukrajini omogućilo da same koordiniraju obnovu svojeg teritorija;

11. poziva EU i druge međunarodne donatore, uključujući pojedinačne države članice, da u prvoj fazi osiguraju hitno financiranje pomoći kako bi ukrajinskom stanovništvu pomogli da sigurno prebrodi zimu. U regijama koje su na liniji fronte ta bi sredstva trebala usmjeriti na humanitarnu pomoć (hranu, gorivo, lijekove, sustave za pitku vodu i njezino pročišćavanje itd.), pružanje privremenog smještaja (šatore, montažne stambene objekte, sustave grijanja itd.), razminiranje, logističku potporu za održavanje povezanosti tih regija i osiguravanje potrebnih prometnih sredstava poput autobusa, kola hitne pomoći, vatrogasnih vozila, kamiona, rovokopača itd. U relativno sigurnim regijama i regijama koje su prilično udaljene od borbe trebalo bi pružiti tehničku podršku kako bi se pomoglo u pružanju usluga, pružanju utočišta interno raseljenim osobama i njihovoj integraciji, premještanju industrijskih kapaciteta i osiguravanju prometnih koridora za ulaznu humanitarnu pomoć i ukrajinski izvoz;

⁽¹⁾ <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Pages/default.aspx?from=01/01/2022&to=01/01/2023>

⁽²⁾ Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba (SL L 212, 7.8.2001., str. 12.).

⁽³⁾ Mišljenje Komisije o zahtjevu Ukrajine za članstvo u Europskoj uniji, 17. lipnja 2022., COM(2022) 407.

⁽⁴⁾ Vidjeti Plan za obnovu Ukrajine (*Blueprint for the Reconstruction of Ukraine*): <https://cepr.org/publications/books-and-reports/blueprint-reconstruction-ukraine>

12. u tom kontekstu pozdravlja činjenicu da se Europska komisija 16. rujna obvezala da će u prvoj fazi osigurati 150 milijuna EUR za pomoć interno raseljenim osobama u Ukrajini i 100 milijuna EUR za obnovu škola uništenih u ruskom bombardiranju, ali smatra da su ti iznosi uvelike nedostadni u odnosu na potrebe za brzim oporavkom u prvoj fazi, koje se procjenjuju na 17 milijardi EUR, od čega 3,4 milijarde EUR već u 2022.;

13. smatra da bi druga faza procesa obnove trebala biti usmjerena na ponovnu uspostavu kritične infrastrukture i usluga (npr. centralnog grijanja, električne energije, vode i kanalizacije, škola, bolnica i stambenih objekata za stanovništvo). Javni radovi omogućili bi zapošljavanje ljudi u jako razrušenim područjima;

14. predlaže da se u trećoj fazi obnove postave temelji za dugoročni održivi rast koji bi se temeljio na strategiji integriranog planiranja na teritorijalnoj razini i sustavnim pristupima za održiva, zelena, pametna i uključiva područja te načelu OECD-a „bolje ponovne izgradnje”. Ta bi faza trebala biti posebno usmjerena na postizanje cilja koji je postavila ukrajinska vlada, a to je smanjenje svih emisija stakleničkih plinova za 65 % do 2030. Sva ulaganja u energetske sektor trebala bi doprinijeti dekarbonizaciji i smanjenju ovisnosti Ukrajine o fosilnim gorivima s obzirom na to da je 30 % solarnog kapaciteta i 90 % vjetroelektrana ili uništeno ili se nalazi na područjima koja su okupirale ruske snage. Ulaganja bi također trebala biti usmjerena na ponovnu izgradnju sustava centralnog grijanja u mnogim ukrajinskim općinama, pri čemu stare sustave treba zamijeniti modernim sustavima koji se ne temelje na izgaranju fosilnih goriva. U toj bi fazi ključno bilo obnoviti i stambeni fond, škole i bolnice kako bi se ukrajinske izbjeglice i raseljene osobe privuklo da se vrate u svoja predratna mjesta stanovanja;

15. potiče Europsku uniju, države članice i međunarodne financijske institucije da umjesto zajmova osiguraju bespovratna sredstva jer Ukrajina u kratkom roku vjerojatno neće moći servisirati i otplaćivati dodatne dugove. Zajmovima bi se povećao rizik od dužničke krize u budućnosti s obzirom na to da je vanjski dug Ukrajine i prije rata iznosio približno 130 milijardi EUR, odnosno 80 % BDP-a. Ako institucije ne mogu osigurati bespovratna sredstva, trebale bi odobriti beskamatne zajmove ili zajmove s vrlo niskim kamatnim stopama, pogotovo za projekte usmjerene na pružanje pomoći općinama;

16. smatra da bi, s obzirom na pokrenuti proces pristupanja Ukrajine EU-u i kako bi se opravdala snažna koordinacijska uloga EU-a u strategiji obnove, Europska komisija trebala predložiti izdavan instrument za obnovu Ukrajine, koji bi mogao imati istu pravnu osnovu kao i Mehanizam EU-a za oporavak i otpornost i koji bi se počeo otplaćivati 2027. Tim bi se instrumentom EU-u trebalo omogućiti prefinanciranje znatnog udjela (40 %) troškova obnove i oporavka u Ukrajini, koje su vlada Ukrajine, Europska komisija i Svjetska banka zajednički procijenile na 349 milijardi EUR za razdoblje od 24. veljače do 1. lipnja 2022., s posebno velikim posljedicama u sektorima stanovanja, prometa, trgovine i industrije te razaranjima koncentriranim u regijama gradova Černihiv, Doneck, Luhansk, Harkiv, Kijiv i Zaporizžja;

17. u tom kontekstu pozdravlja činjenicu da je šest zemalja vjerovnica Ukrajine 20. srpnja izrazilo spremnost da servisiranje duga ugovorenog s Ukrajinom obustavi do kraja 2023. godine;

18. potiče Europsku uniju i međunarodne financijske institucije da pripreme pravnu osnovu koja bi omogućila korištenje ruske imovine zamrznute u sklopu sankcija za obnovu Ukrajine;

19. insistira na tome da je brzina ključna za rješavanje humanitarne katastrofe u Ukrajini i stoga zahtijeva da uvjeti budu razumni, prilagođeni okolnostima i utemeljeni na mjerljivim i provjerljivim ishodima;

20. naglašava da bi se proces obnove trebao temeljiti na rastućim socijalnim i ekološkim standardima i da bi te standarde trebalo uskladiti s pravnom stečevinom EU-a te stoga poziva ukrajinske vlasti da u potpunosti prilagode svoje radno zakonodavstvo standardima Međunarodne organizacije rada;

21. pozdravlja načela iz Deklaracije iz Lugana, a to su demokratsko sudjelovanje (u okviru kojeg se zahtijeva da u procesu oporavka sudjeluje cijelo društvo, uključujući građane raseljene po Ukrajini i inozemstvu), lokalna samouprava i istinska decentralizacija. Prihvaća i podršku koja je u Deklaraciji izražena višerazinskom angažmanu i naglasak na integritetu, transparentnosti i odgovornosti kao ključnim načelima uspješne provedbe nacionalnog plana za oporavak i razvoj;

Uloga regija i gradova

22. pozdravlja koncept predsjednika Zelenskog za obnovu i dugoročni razvoj Ukrajine koji se temelji na povezivanju gradova i regija Ukrajine i EU-a, kao i poziv predsjednika Europskog vijeća OR-u da podrži plan obnove Ukrajine koji se temelji na praktičnom i realističnom pristupu te suradnji između lokalnih i regionalnih vlasti Ukrajine i EU-a;

23. skreće pozornost na Savez gradova i regija za obnovu Ukrajine, osnovan 30. lipnja 2022. kao sredstvo za utvrđivanje lokalnih i regionalnih potreba u Ukrajini, koordiniranje napora s gradovima i regijama Europske unije koji su spremni upotrijebiti sredstva za potporu djelotvornoj i održivoj obnovi Ukrajine, olakšavanje suradnje njezinih glavnih partnera s institucijama EU-a i u okviru Platforme za obnovu Ukrajine, kao i između lokalnih i regionalnih vlasti i udruga EU-a i Ukrajine te za predstavljanje projekata obnove ukrajinskih lokalnih vlasti;

24. obvezuje se da će putem Saveza olakšavati pružanje stručnog znanja posredstvom povezivanja i istorazinskog programa razmjene radi izgradnje kapaciteta, promicanja dobrog upravljanja i pružanja tehničke pomoći ukrajinskim gradovima i regijama kako bi se ukrajinskim gradovima i regijama omogućila provedba procesa obnove, koji bi obuhvatio ne samo održivu ponovnu izgradnju infrastrukture, već i socijalnu dimenziju, obrazovanje, demokraciju i upravljanje. OR naglašava da, iako bilateralni istorazinski programi s gradovima i regijama, uključujući povezivanje, mogu biti vrlo prikladni u okviru određenih nastojanja za izgradnju kapaciteta i ponovnu izgradnju na lokalnoj razini, širi programi ulaganja mogli bi uključivati veću skupinu gradova i regija, kao i dionike koji posjeduju znanje, među ostalim radi pripreme za usklađivanje s obrascima upravljanja regionalnom politikom EU-a;

25. potiče Europsku uniju da prizna ključnu ulogu lokalnih i regionalnih vlasti zajedno sa svim udrugama lokalnih vlasti Ukrajine i EU-a koje su dio Europskog saveza gradova i regija za obnovu Ukrajine⁽⁵⁾ i očekuje pružanje namjenske potpore za jačanje kapaciteta ukrajinskih lokalnih vlasti i njihovih udruga, što bi se moglo koordinirati putem buduće Platforme za obnovu Ukrajine;

26. naglašava da su reforme koje Ukrajina provodi u području decentralizacije i regionalnog razvoja znatno doprinijele učvršćivanju lokalne demokracije, jačanju samouprave i općoj otpornosti lokalnih zajednica te zemlje. Te su reforme provedene uz znatnu potporu lokalnih i regionalnih vlasti Europske unije i njihovih udruženja, među ostalim putem programa „U-LEAD with Europe”, i uz ciljanu potporu OR-a u okviru njegove Operativne skupine za Ukrajinu i putem aktivnosti istorazinske suradnje. Uspjeh tih decentralizacijskih reformi približio je Ukrajinu Europskoj uniji i njezinim vrijednostima slobode, demokracije i vladavine prava;

27. naglašava činjenicu da su regije EU-a koje graniče s Ukrajinom pokazale dosad nezabilježenu solidarnost udomljavanjem velikog broja Ukrajinaca koji bježe od rata te je i njima stoga potrebna koordinirana i sustavna potpora Europske unije;

28. predlaže razvoj ojačanog programa U-LEAD, koji će postati ključni multilateralni instrument podrške lokalnim zajednicama i koji promiče decentralizaciju Ukrajine. Taj program U-LEAD 2.0 bi se oslanjao na posebnu proračunsku liniju za podržavanje nastavka decentralizacije u Ukrajini i izgradnju kapaciteta lokalnih i regionalnih vlasti kako bi se što prije primijenila stečevina EU-a u području kohezijske politike. To bi bio program za istorazinske razmjene i program zajedničkih investicijskih projekata koji bi omogućavao blisku suradnju lokalnih i regionalnih vlasti EU-a i Ukrajine u razradi i provedbi obnove koju podržava EU;

29. podsjeća na veliko istorazinsko iskustvo koje su članovi i članice OR-a stekli u Ukrajini, ali i šire, te ustraje na ulogu koju bi OR i njegovi partneri u Savezu, kao središte EU-a za istorazinsku suradnju na lokalnoj i regionalnoj razini, mogli preuzeti u mobilizaciji gradova i regija EU-a za potporu obnovi Ukrajine;

⁽⁵⁾ <https://cor.europa.eu/hr/engage/Pages/European-Alliance-of-Cities-and-Regions-for-the-reconstruction-of-Ukraine.aspx>

30. naglašava da je od vrhunske važnosti dalje osnaživati lokalnu samoupravu kako bi zajedno sa središnjom vladom Ukrajine, EU-om i drugim međunarodnim partnerima preuzela vodeću ulogu u oporavku i obnovi. Ponovo poziva na to da naglasak i dalje bude na dobrom lokalnom i regionalnom upravljanju, što uključuje transparentnost, borbu protiv korupcije, zaštitu slobode lokalnih medija i promicanje e-uprave;
31. poziva na uspostavu mehanizma za jednostavni angažman, na uklanjanje birokratskih prepreka, na izdvajanje dostatnih sredstava kojima bi se institucijama EU-a, europskim općinama, regijama, euroregijama, europskim grupacijama za teritorijalnu suradnju i udruženjima omogućilo da svojim ukrajinskim kolegama pomognu u obnovi, kao i na zauzimanje uključivog pristupa kojim bi se okupile općine i regije kako bi se očuvala usklađenost sa svime što je dosad provedeno u cilju održivog teritorijalnog razvoja Ukrajine (i u Ukrajini i u EU-u);
32. skreće pozornost na važnu ulogu Strategije EU-a za dunavsku regiju u pružanju pomoći Ukrajini pri obnovi; ta strategija, u koju je uključena i sama Ukrajina, osigurava integrirani okvir za suradnju s regionalnim i lokalnim vlastima;
33. u tom kontekstu pozdravlja inicijativu Eurocitiesa da 19. kolovoza s nadležnim ukrajinskim vlastima potpiše „Memorandum o razumijevanju za potporu održivoj obnovi ukrajinskih gradova”⁽⁶⁾, kojim se dopunjuje suradnja poduzeta u okviru Saveza;
34. pozdravlja predanost Europske komisije da omogući fleksibilnost kako bi nastavila s programima prekogranične suradnje u europskom susjedstvu i programima Interreg za transnacionalnu suradnju, a posebno da u potpunosti sufinancira prekogranične programe s Ukrajinom i Moldovom kojima se provode projekti suradnje koje je prekinula ruska vojna agresija na Ukrajinu;
35. poziva da se postojeći programi Interreg u kojima sudjeluju ukrajinske regije uključe u proces obnove;
36. poziva na uspostavu učinkovitog sustava višerazinskog upravljanja koji se temelji na načelima OECD-a o javnim ulaganjima na svim razinama;
37. očekuje da će ukrajinskim lokalnim i regionalnim vlastima biti odobren pristup programima EU-a kao što su Obzor Europa i EU4Culture;
38. podsjeća da Savez poziva institucijske financijske partnere poput EIB-a (i to posebno u okviru akcijskog plana EIB-a/OR-a), EBRD-a, OECD-a i Razvojne banke Vijeća Europe da pripreme projekte na lokalnoj i regionalnoj razini uz potporu lokalnog i regionalnog stručnog znanja EU-a;
39. naglašava da su gradonačelnici i regionalni čelnici Ukrajine od ključne važnosti za otpornost nacije i pohvaljuje njihovu hrabrost u borbi za naše vrijednosti, koja nadahnjuje sve Europljane i pridonosi snažnom zamahu za lokalnu demokraciju i osnaživanje na lokalnoj razini koji moraju biti ključni element obnove Ukrajine.

Bruxelles, 11. listopada 2022.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Vasco ALVES CORDEIRO

⁽⁶⁾ <https://www.president.gov.ua/en/news/u-prisutnosti-prezidenta-pidpisano-memorandum-z-eurocities-s-77165>