

Брюксел, 20.11.2017 г.
COM(2017) 657 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА
относно Програмата на ЕС за градовете

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Пактът от Амстердам, който държавите — членки на Европейския съюз (ЕС), договориха през май 2016 г., беше подготвен в тясно сътрудничество с Комисията. С него се установява Програмата на ЕС за градовете, която е историческа стъпка по пътя към по-тясно приобщаване на градовете към разработването на европейските и националните политики. Благодарение на него градовете получават възможност да предлагат конкретни действия за по-добро законотворчество, по-добро финансиране и по-добро познаване на националните политики и тези на ЕС. Това е новаторски работен метод, чрез който в практиката се въвежда многостепенно управление, като програмата се ръководи съвместно от всички партньори на доброволна, приобщаваща и равна основа. Определени са дванадесет особено важни за развитието на градовете теми, които ще бъдат разглеждани по интегриран начин. През юни 2016 г. Съветът на Европейския съюз¹ потвърди значението на Програмата на ЕС за градовете и призова Комисията и държавите — членки на Европейския съюз, да се ангажират изцяло с нейното изпълнение.

В заключенията на Съвета относно целите и приоритетите на ЕС и неговите държави членки, които бяха приети по повод на Третата конференция на ООН по въпросите на жилищната политика и устойчивото градско развитие (Хабитат III), са представени някои ключови характеристики за развитието на градовете. В тях се призовава за интегриран и основан на мястото подход, както и дългосрочно виждане, за да бъдат стимулирани добре управлявани, социално приобщаващи и безопасни, издръжливи, използващи ефективно ресурсите и екологично устойчиви, а също и икономически преуспяващи градове без оглед на размера им². Програмата на ЕС за градовете е в пълно съответствие с този призив.

Градовете са важни двигатели на икономическия растеж в ЕС. Именно те са местата, където живеят повечето хора, генерира се най-големият дял от брутния вътрешен продукт, изпълнява се съществена част от политиките и законодателството на ЕС и се изразходва значителен дял от средствата от ЕС. Освен това градовете участват в отворени иновации, които позволяват многостепенни, многоизмерни и многосекторни взаимодействия между различните заинтересовани страни, ангажирани със съвместното създаване, разработване и изпълнение на интегрирани и новаторски решения.

Градовете са и местата, където могат да бъдат реализирани възможностите, произтичащи от градската среда (например преход към ниски емисии, кръгова икономика, чиста мобилност, културни прояви и т.н.). В същото време редица предизвикателства оказват сериозно въздействие върху градовете и именно там се намират най-добрите начини за справяне с тях. Тези предизвикателства могат да бъдат

¹ <http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2016/06/24-conclusions-eu-urban-agenda/>

² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8824-2016-INIT/bg/pdf>

свързани с глобални въпроси (например безработица, миграция, въздействия на изострени вследствие на изменението на климата бедствия, недостиг на вода, устойчиво производство и потребление, загуба на биологично разнообразие, сива и черна икономика и др.), но също така могат да имат връзка с местни проблеми, които засягат непосредствено качеството на живот на гражданите (например качество на въздуха, пространства за отдых, равнища на трафика и шума, замърсяване на водата и т.н.). В Бялата книга за бъдещето на Европа се подчертава, че „според много европейски граждани Съюзът е или твърде отдалечен, или се меси прекалено в ежедневието им живот“³. Тъй като градовете са едно от най-близките до гражданите равнища на управление, работата с тях може да доближи ЕС до гражданите. Поради това ЕС и градовете, заедно с държавите членки, регионите и заинтересованите страни, следва да си сътрудничат, за да може политиките да се адаптират към потребностите на градовете и така да носят видими подобрения в ежедневието на хората.

Активността по свързаните с градовете въпроси се засилва не само в ЕС, но и по света, като ЕС и неговите държави членки изиграха важна роля за оформянето на Новата програма за градовете, която отразява и укрепва принципите и основните послания на Пакта от Амстердам. Новата програма за градовете създава взаимноизгодно отношение между урбанизацията и устойчивото развитие и ще ръководи политиките и финансирането на градското развитие през следващите 20 години. Програмата на ЕС за градовете допринася за външното сътрудничество в областта на изграждането на устойчиви градове по света и укрепва потенциала за приобщаващо, безопасно, гъвкаво и устойчиво градско развитие в рамките на новия европейски консенсус за развитие⁴ и предстоящия работен документ на службите на Комисията относно градовете и местните органи в трети държави. Съветът на Европейския съюз призна, че Програмата на ЕС за градовете е ключов механизъм за изпълнение на Новата програма за градовете в рамките на Европейския съюз⁵.

Освен това Програмата на ЕС за градовете дава важен тласък на редица други международни договорености. Това важи по-специално за цел за устойчиво развитие 11 на Програмата до 2030 г., в която се настоява „градовете и населените места“ да бъдат „приобщаващи, безопасни, издръжливи и устойчиви“, както и за други имащи отношение към градовете цели. Тя подкрепя също и Парижкото споразумение относно изменението на климата⁶, което е първото универсално, правно обвързващо глобално споразумение за климата, признаващо важната роля на градовете за намаляване на емисиите, както и Рамковата програма от Сендай за намаляване на риска от бедствия⁷. Не на последно място, тя вдъхнови разработването на наскоро приетата Програма за градовете в Средиземноморския регион.

³ COM(2017) 2025 final.

⁴ <http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2017/05/19-european-consensus-on-development/>

⁵ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8824-2016-INIT/bg/pdf>

⁶ http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php

⁷ <http://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework>

Целта на настоящия доклад е да се опишат началният етап на изпълнение и предварителните резултати по Програмата на ЕС за градовете, постигнати до октомври 2017 г. В първата част се разглежда изпълнението и се изтъкват основните характеристики на работния метод. Във втората част се разглеждат резултатите и се представят въздействието, което Програмата на ЕС за градовете е оказала до момента върху създаването на политиките, както и някои предварителни предложения за по-добро законотворчество, по-добро финансиране и по-добро познаване, направени в първите проекти на планове за действие.

2. ИЗПЪЛНЕНИЕ

Програмата на ЕС за градовете е „шапката“ на всички инициативи в областта на политиката за градовете. Като такава тя следва да се изпълнява от всички съответни участници на всички равнища.

Важна роля играят партньорствата (групи, включващи експерти от Комисията, държавите членки, градовете и заинтересованите страни). В рамките на тези партньорства са ангажирани във всеки етап и работят равнопоставено, като по този начин споделят отговорността за резултатите и си сътрудничат ежедневно, всички равнища на управление: институции и консултативни органи на ЕС, министерства на държавите членки, регионални органи, градски власти, както и заинтересовани страни. Натрупаният в продължение на една година опит дава основание на членовете да считат работния метод за много положителен, тъй като насърчава ангажираността и подобрява съдържанието на постигнатите резултати.

В Пакта от Амстердам бяха определени дванадесет приоритетни теми. Те бяха избрани с оглед на приоритетите на стратегията на ЕС за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж „Европа 2020“: приобщаване на мигрантите и бежанците; борба с бедността в градовете; жилищна политика; качество на въздуха; кръгова икономика; работни места и умения в местната икономика; адаптиране към изменението на климата (включително решения за екологосъобразна инфраструктура); енергиен преход; устойчиво използване на земята и природосъобразни решения; градска мобилност; цифров преход; и иновативно и отговорно възлагане на обществени поръчки. Тези приоритетни теми са разгледани при отчитане на редица хоризонтални въпроси, които отразяват някои от важните политики на ЕС, и по-специално териториалното измерение: необходимостта от добро сътрудничество между градовете и селските райони; значението на малките и средно големите градове; добавената стойност на доброто градско планиране, което може да засегне стихийната урбанизация и дейностите в градските центрове; връзките с международното измерение, и по-специално Новата програма за градовете и целите за устойчиво развитие; общото изискване за интегриране на принципа на равенство между половете и др.

Партньорствата анализират предизвикателствата и пречките, за да формулират препоръки за целенасочени, конкретни и изпълними действия под формата на план за действие, който трябва да бъде завършен до две години след началото на тяхната работа. Техните предложения се приемат с консенсус и обхващат подобрения в

областта на законотворчеството, финансирането и знанията, но могат да засягат и политиките, управлението и практиките. При този подход се отчитат разнообразието на градовете и техният по-широк териториален контекст, за да се допринесе за постигането на целта на Съюза за териториално сближаване.

Всичките дванадесет партньорства бяха създадени на три етапа между май 2016 г. и юни 2017 г. (четири партньорства по време на нидерландското председателство, четири по време на словашкото председателство и четири по време на малтийското председателство). Участващите държави членки и градове бяха предложени от държавите членки, Комитета на регионите, мрежата Eurocities, Съвета на европейските общини и региони и програмата URBACT⁸ и бяха избрани от групата на генералните директори, които отговарят за въпросите, свързани с градовете⁹. Голям брой градове и партньори заявиха интерес да участват в партньорствата (бяха получени общо около 250 заявления). Обхватът на партньорствата е много широк и включва: 22 държави членки, 84 града, 13 генерални дирекции¹⁰ на Комисията, две сдружения на градове (мрежата Eurocities и Съвета на европейските общини и региони), ЕИБ (в 8 партньорства) и редица заинтересовани страни, като сдружения, неправителствени организации, научноизследователски и образователни институции и представители на бизнеса (например Европейската федерация на националните организации, работещи с бездомните, Polis — мрежата на европейските градове и региони, работещи по въпросите на местния транспорт, Housing Europe). Важно е също така да се подчертае, че съставът на партньорствата е балансиран с участие на повечето държави членки, на градове от всякакъв мащаб, от всички части на ЕС и на всички равнища на икономическо и социално развитие, както и на някои регионални градски мрежи и някои региони.

За да може партньорствата да функционират добре, техният размер е ограничен до 15—20 членове. Ето защо е от съществено значение да се работи в условия на пълна прозрачност, както и да се дава думата на заинтересовани страни, които не са сред членовете. Това се осъществява чрез интерактивния уебсайт „Futurium“, който позволява на всички заинтересовани да бъдат информирани и да дават обратна връзка (например по първите предложени от партньорствата проекти на планове за

⁸ <http://urbact.eu/>

⁹ Групата на генералните директори, които отговарят за въпросите, свързани с градовете, се състои от представители на всички държави членки, Комисията и градовете (Комитета на регионите, мрежата Eurocities, Съвета на европейските общини и региони). Тя се председателства съвместно от държавата, осигуряваща председателството на ЕС, и от Комисията.

¹⁰ ГД „Регионална и селищна политика“, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Действия по климата“, ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, ГД „Енергетика“, ГД „Мобилност и транспорт“, ГД „Околна среда“, ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“, ГД „Миграция и вътрешни работи“, ГД „Научни изследвания и иновации“, ГД „Хуманитарна помощ и гражданска защита“, Съвместен изследователски център.

действие)¹¹, чрез поредица от семинари, както и чрез конференция на високо равнище под надслов „Форум за градовете“, която Комисията организира на всеки две години¹².

Програмата на ЕС за градовете налага интегрирано разглеждане на проблемите. Приоритетните теми изискват участието и сътрудничеството на експерти от различни области на политиката. Например подобряването на качеството на въздуха е въпрос, който е свързан както с разглеждането на проблемите в областта на транспорта, енергетиката, устойчивото управление на природните ресурси, природосъобразните решения, здравеопазването, управлението, жилищната политика, инфраструктурата, бизнеса, строителството¹³, финансовите модели, така и с научните изследвания и иновациите.

В съответствие с този подход в работата на партньорствата участват експерти от няколко генерални дирекции на Европейската комисия, което гарантира по-специално, че те обхващат множеството свързани с градовете политики и инструменти на ЕС и че работят съвместно, за да се избегне припокриването, да се постигне взаимно допълване и да се изградят полезни взаимодействия. С цел да се засили всеобхватният подход към свързаните с градовете въпроси и да се формулират съгласувани предложения за справяне с тези предизвикателства, партньорствата координират също и работата помежду си.

3. ПЪРВИ РЕЗУЛТАТИ

3.1. Въздействие върху създаването на политиките

3.1.1. Градове

Градовете не са просто места, където се прилагат политиките и инструментите на ЕС, те могат също така да участват в разработването на политики на ЕС, които са насочени към справяне с възникващите пред тях предизвикателства. Всъщност посредством работата в партньорствата много градове демонстрираха способността си да дават съществен принос за създаването на политиките на ЕС. Не всички градове обаче могат да инвестират време и ресурси, за да работят на национално равнище и на равнище ЕС. Ето защо е важно да се повиши осведомеността и да се насърчи ангажираността на градовете, които не участват пряко в работата на партньорствата. Освен това, без да се увеличава броят на инициативите и мрежите, през следващите години ще е важно да се подкрепи и изгради капацитет, който да им даде възможност да прилагат интегрирани подходи на местно равнище чрез иновативно сътрудничество между администрацията, предприятията и гражданите.

3.1.2. Държави членки

Държавите членки са много активни в изпълнението на Програмата на ЕС за градовете и играят ключова роля в управлението на процеса. По време на последните три

¹¹ <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>

¹² <https://ec.europa.eu/futurium/en/content/save-date-cities-forum-2728-november-rotterdam>

¹³ COM(2012) 433 final.

председателства (нидерландското, словашкото и малтийското) процесът продължи плавно с подбора на партньори за всяко от дванадесетте партньорства, с наблюдение на вече създадените партньорства и с дискусии за насочване на цялостния процес.

Програмата на ЕС за градовете и Новата програма за градовете доведоха и до възобновяване на политическия интерес в някои държави членки да разработват или да укрепват националната си политика за градовете¹⁴. Този процес има голям потенциал, тъй като при него динамиката на градовете се използва по възможно най-добрия начин и се осигурява интегрирането на градските инициативи и планиране в националните и регионалните стратегии за развитие на съответната държава. Благодарение на него може да се засили сътрудничеството между националните и местните равнища, а градовете и заинтересованите страни да се включат в разработването на политики, позволяващи споделяне на знания и добри практики по общи проблеми.

3.1.3. Институции и органи на ЕС

Комисията улеснява цялостния процес, като по време на заседанията на партньорствата предоставя експертните познания на ЕС в областта на политиките, осигурява секретариат за партньорствата и осъществява комуникационните дейности с всички заинтересовани страни.

Комисията засили координацията на политиките, за да се гарантира по-добра съгласуваност между политиките на ЕС, да се избегне припокриването, да се създаде взаимно допълване и да се изградят полезни взаимодействия. Въпреки това цялостното постигане на резултатите изисква координацията да бъде засилена допълнително през следващите години. По-специално тя се осъществява както на политическо равнище, в рамките на проектния екип по въпросите на градовете, така и на оперативно равнище, в междуведомствената група, отговаряща за свързаните с градовете въпроси, която координира разработването на политиките.

Програмата на ЕС за градовете представлява общата рамка за предприетите от Комисията инициативи в областта на политиката за градовете. Това важи по-специално за европейското партньорство за иновации „Интелигентни градове и общини“¹⁵, инициативата за съвместно планиране „Градската Европа“¹⁶, „Хоризонт 2020“¹⁷, Споразумението на кметовете¹⁸ (където редица действия са в съответствие с основните приоритети както на Програмата на ЕС за градовете, така и на Новата програма за градовете, т.е. овластяване на градовете, обществени пространства, градска устойчивост), иновативните дейности за градско развитие (чиито призови бяха приведени в съответствие с дванадесетте теми в Програмата на ЕС за градовете) и международните ангажименти.

¹⁴ <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/the-state-of-national-urban-policy-in-oecd-countries-9789264271906-en.htm>.

¹⁵ <http://ec.europa.eu/eip/smartcities/>

¹⁶ <http://www.jpi-urbaneurope.eu/>

¹⁷ <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020>

¹⁸ http://www.sporazumenietonakmetovete.eu/about/covenant-of-mayors_bg.html

Програмата на ЕС за градовете е включена изцяло в работата на Комисията и се цитира в редица ключови документи на политиката, като: съобщението „Европа в движение: Програма за социално справедлив преход към екологосъобразна, конкурентоспособна и свързана мобилност за всички“¹⁹; създадения в рамките на Стратегията за цифров единен пазар за Европа План за действие на ЕС за електронно управление през периода 2016—2020 г.²⁰, едно от ключовите действия по който е работата на Партньорството за цифров преход²¹; съобщението „Ускоряване на иновациите в областта на чистата енергия“, в което свързаните с градовете аспекти са включени в специфично действие за „демонстрационни проекти за интелигентна, устойчива и приобщаваща градска среда и най-добри практики в градовете“; и Плана за действие относно интеграцията на граждани на трети държави²², в който Партньорството за приобщаване на мигрантите и бежанците се цитира като рамка за обмен на опит и най-добри практики.

Европейският парламент е много важен участник в Програмата на ЕС за градовете чрез политическия си принос към партньорствата и финансирането за секретариата. След като бъдат завършени, действията ще бъдат предадени на Европейския парламент, за да се обсъдят начините за тяхното включване в работата му на съзакондател.

Комитетът на регионите и *Европейският икономически и социален комитет* са сериозни застъпници на Програмата на ЕС за градовете и продължават редовно да обсъждат проблемите на градовете. По-специално, комисия COTER постигна съгласие по Стратегия за последващи действия относно изпълнението на Програмата на ЕС за градовете²³.

Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) участва активно в Програмата на ЕС за градовете. По-специално, ЕИБ създаде работна група по Програмата за градовете, която обединява представители на всички служби на ЕИБ с цел да проучи разнообразните начини, по които ЕИБ може да допринесе за Програмата на ЕС за градовете²⁴.

3.2. Действия, предложени от партньорствата

Всяко партньорство трябва да създаде план за действие с конкретни предложения по своята тема, насочени към по-добро законотворчество, по-добро финансиране и по-добри знания. Първите три партньорства представиха своите проекти на планове за действие²⁵ в средата на 2017 г., като те ще бъдат завършени до края на 2017 г. (относно борбата с бедността в градовете, жилищната политика, както и приобщаването на мигрантите и бежанците). След това тези партньорства може да продължат да работят

¹⁹ COM(2017) 283 final и SWD(2017) 177 final.

²⁰ COM(2016) 179 final (<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/BG/1-2016-179-BG-F1-1.PDF>).

²¹ <https://ec.europa.eu/futurium/en/blog/commission-adds-urban-digital-transition-actions-its-egovernment-action-plan-reflect-role-local>

²² COM(2016) 377 final.

²³ <https://memportal.cor.europa.eu/Handlers/ViewDoc.ashx?doc=COR-2016-04284-00-01-TCD-TRA-BG.docx>

²⁴ Публикация на ЕИБ и Комитета на регионите, озаглавена „Програмата на ЕС за градовете — инструментариум“.

²⁵ <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>

по изпълнението на предложените действия, както и по евентуални по-нататъшни действия. Плановите за действие на останалите партньорства се очаква да бъдат предадени през 2018/2019 г.

Изпълнението на действията не е обвързано с правно задължение, от което следва че те са доброволни за адресатите. Институциите на ЕС, държавите членки, градовете и заинтересованите страни обаче следва да проучат начините за изпълнение на действията, които попадат в обхвата на тяхната компетентност. Комисията възнамерява да направи това и може да обмисли вариант някои от адресираните към нея предложения да бъдат реализирани под формата на законодателни предложения, включително инструменти за финансиране, приобщаващи процеси за създаване на политики или подобрени механизми за обмен на опит. Когато е уместно, действията може да бъдат включени в Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT) с цел евентуални законодателни изменения.

3.2.1. По-добро законотворчество

Градовете работят със законодателни разпоредби, създадени на няколко равнища — европейско, национално, а понякога също регионално и местно. Изпълнението на тези разпоредби понякога е трудно, тъй като при разработването им невинаги е била вземана предвид гледната точка на градовете.

В рамките на Програмата на ЕС за градовете Комисията проучва как да оцени по-добре въздействието на законодателството на ЕС върху градските райони, като използва наличните инструменти и предвижда засилено участие на заинтересованите страни. Комисията вече анализира²⁶ потенциалното териториално въздействие на законодателни или политически инициативи с градско измерение. През 2016 и 2017 г. Комисията изпробва наличните методи в пет случая: оценката на Директивата относно енергийните характеристики на сградите; Новата европейска програма за умения; пристанищните приемни съоръжения за отпадъци от експлоатацията на корабите и на остатъци от товари; минималните изисквания за качество на повторно използваната вода в ЕС; и чистите и енергийно ефективни пътни превозни средства.

По повод оценките за териториалното въздействие експертите в градовете, регионите и държавите членки имаха възможност да изразят пред Комисията мненията си относно инициативите на ЕС и така да дадат ценна информация за различните потенциални въздействия върху градовете. Резултатите от оценките на териториалното въздействие се използват за оценките на въздействието, които Комисията разработва във връзка със своите инициативи в областта на политиките. Освен това процесът даде възможност за тясна координация между службите на Комисията в областта на политиките. Следващата стъпка ще бъде въз основа на случаите, в които бяха изпробвани наличните методи, да се направят изводи, за да се гарантира, че Комисията и държавите членки използват по-широко подобрените методики за оценка на териториалното въздействие.

²⁶ В сътрудничество с Комитета на регионите (който също експериментира с различни методики за оценка на териториалното въздействие), по-специално чрез съвместно провеждане на семинари и разпространение на методики.

Първите проекти за действия на партньорствата, насочени към по-доброто законотворчество, поставят акцента върху възможното подобряване на процесите и законодателството в областта на политиките. Те надхвърлят промените на законодателството и включват нови незаконодателни предложения. Тези действия биха могли да се разгледат от Комисията в рамките на платформата REFIT²⁷ или посредством други канали. Сред примерите за разработени от партньорствата проекти за действия се нареждат²⁸:

- **Преразглеждане на решението относно услугите от общ икономически интерес по отношение на целевата група за социално жилищно настаняване:** Целта е да се преразгледа настоящото определение на целевата група за социално жилищно настаняване в решението относно услугите от общ икономически интерес. Идеята е да се подобри правната сигурност за инвеститорите в обществени и частни социални и достъпни жилища.
- **Приемане на Европейска гаранция за децата:** Целта е да се намали детската и младежката бедност на равнище ЕС и на национално равнище посредством гаранция за децата. Действието изисква определяне на набор от реалистични цели и измерими задачи, които да гарантират правата на децата посредством основан на правата на децата национален план или стратегия за борба с детската бедност, и предоставяне на достатъчно финансови средства.
- **Създаване на Европейски консултативен съвет за мигрантите:** Целта е бежанците и другите мигранти да бъдат включени в разработването на политиките, свързани с тяхната интеграция. Консултативният съвет ще се състои от мигранти и бежанци. На първо време той ще предоставя съвети на партньорството (с възможност за разработване на по-нататъшни действия), а на по-късен етап може да бъде разширен, за да предлага съвети на лицата, които отговарят за създаването на политиките на европейско, национално и местно равнище.

3.2.2. По-добро финансиране

Основните европейски предизвикателства, като енергийния преход, заетостта и приобщаващото общество, изискват инвестиции в интелигентна и устойчива енергия, устойчив транспорт, инфраструктури за информационни и комуникационни технологии, социални и природосъобразни иновации, достъпни и енергийно ефективни жилища, образование, здравна инфраструктура, качество на въздуха или адаптиране към изменението на климата. Градовете обаче изпитват затруднения при

²⁷ Платформата REFIT беше създадена през май 2015 г., за да консултира Комисията относно възможностите за повишаване на ефикасността и ефективността на нормативната уредба на ЕС, като същевременно се намали тежестта и не се подкопават целите на политиката. Тя включва правителствена група с по един представител от всяка държава членка и група на заинтересованите страни с 18 членове и двама представители на Европейския икономически и социален комитет и на Комитета на регионите.

²⁸ Тези действия са създадени от партньорствата. Тъй като не са изготвени от Комисията, те може да не отразяват възгледите ѝ и да не попадат в обхвата на нейните компетентности.

финансирането на тези инвестиции поради резкия спад на публичните инвестиции след кризата през 2010 г.²⁹.

Градовете имат достъп до множество инструменти и възможности за финансиране от ЕС. Например Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) инвестира около 100 милиарда евро (2014—2020 г.) в градовете, като 15 милиарда евро от тях се управляват пряко от градовете, което им позволява да разработват свои собствени стратегии (включвайки намеси от различни области на политиката на базата на местните предизвикателства и възможности) и да отпускат финансиране на най-подходящите проекти. Освен това ЕФРР разполага с бюджет от 370 милиона евро (2015—2020 г.), за да финансира иновативни дейности за градско развитие, като подпомага градовете да изпробват нови решения за градско развитие. Друг важен пример е програмата „Хоризонт 2020“, по която са инвестирани 1,5 милиарда евро (2014—2017 г.) за дейности в областта на градските изследвания и иновации, 435 милиона евро от които (2014—2017 г.) са посветени на новаторски дейности за изграждането на интелигентни и устойчиви градове. Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) инвестира 116 милиарда евро (2011—2016 г.) в развитието на градовете в ЕС и кредитира пряко повече от 150 общини с население над 75 000 жители, и непряко — стотици други посредством механизмите на насърчителните банки.

Въпреки това съществува потребност да се повиши осведомеността относно съществуващите инициативи и да се оптимизира сегашната среда за предоставяне на консултации и финансиране. За да се улесни обменът на опит в областта на финансирането на проекти за градовете, Комисията създаде Мрежа за градско развитие³⁰. Едновременно с това съществуващите източници трябва да бъдат пригодени по-добре към потребностите на градовете и предизвикателствата пред тях, като се използват и други съществуващи мрежи. За да се постигне това, Комисията и ЕИБ работят по създаването на нова Платформа за инвестиции и консултации в областта на градската среда, която ще предоставя финансови и технически консултантски услуги за градовете. Платформата ще предлага индивидуална подкрепа на ключови етапи от подготовката и реализацията на интегрирани градски проекти, включително разработването на инвестиционни стратегии, подготовката на инвестиционни проекти и проучването на новаторски инструменти за финансиране, като съчетаване на европейските структурни и инвестиционни фондове с Европейския фонд за стратегически инвестиции.

Първите проекти за действия на партньорствата в областта на по-доброто финансиране поставят акцента върху подобряването на достъпа на градовете до средства от ЕС въз основа на потребностите на местните органи и на рамката на политиката на сближаване

²⁹ Състоянието на европейските градове през 2016 г., стр. 192.

³⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/bg/policy/themes/urban-development/network/

за периода след 2020 г. Сред примерите за разработени от партньорствата проекти за действия се нареждат³¹:

- **Създаване на групов субсидия за градските органи, насочена към борбата с бедността, като част от политиката на сближаване за периода след 2020 г.:** Целта е да се улесни достъпът на градовете до средства от ЕС чрез въвеждането на нова тематична цел за градско развитие със съответните *предварителни* условия и възможност за заделяне на средства за справяне с бедността в градовете.
- **Предоставяне на по-добър достъп на градовете до средства от ЕС, които подпомагат интеграцията на бежанците и другите мигранти:** Целта е да се осигури по-добър достъп на градовете до средства от ЕС за насърчаване на интеграцията на бежанците и другите мигранти. В повечето случаи градовете нямат пряк достъп до средствата от ЕС, а трябва да преминават през съответната държава членка или регионите, които отговарят за управлението на средствата. Освен това достъпът до тези средства може да бъде сложен, а това представлява предизвикателство за градовете, които разполагат с ограничен административен капацитет и/или трябва да действат в условия на спешност. Целта на действието е подобряване на положението в следващата многогодишна финансова рамка (след 2020 г.).

3.2.3. По-добри знания

Градовете трябва да се адаптират към променящия се свят. Решенията им следва да се основават на точна информация и може да бъдат вдъхновявани от опита на други градове. Политиките, законодателството и инструментите на ЕС също трябва да се основават на стабилни и надеждни доказателства по въпросите, свързани с градовете. Ето защо Програмата на ЕС за градовете цели създаването на по-добра база от знания и насърчаването на обмена на добри практики. С цел подобряване на достъпа до данни Комисията създаде Платформата за данни за градовете³², която обединява за първи път наличните от Евростат данни относно ключовите предизвикателства пред градовете (например жилищна политика, основни замърсители или трафик) и предоставя ключови показатели не само на равнището на градовете, но и на равнището на функционалните градски зони и метрополните региони. Две важни скорошни публикации също имат принос за разбирането на европейските градове: „Urban Europe: statistics on cities, towns and suburbs“ [„Градската Европа: статистически данни за големите и малките градове и предградията“]³³ (2016 г.), която предоставя подробна статистическа информация; втората представя състоянието на европейските градове³⁴, като подчертава как техните уникални характеристики могат да подпомогнат приоритетите на ЕС във връзка с работните места и растежа, миграцията и действията в

³¹ Тези действия са създадени от партньорствата. Тъй като не са изготвени от Комисията, те може да не отразяват възгледите ѝ и да не попадат в обхвата на нейните компетентности.

³² <http://urban.jrc.ec.europa.eu/>

³³ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-01-16-691>

³⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/bg/policy/themes/urban-development/cities-report

областта на климата чрез насърчаване на иновациите, обединяване на хора от различни среди и намаляване на въздействието върху планетата.

За цялостното разбиране на въпросите, които засягат градовете, може да е от полза едно глобално, хармонизирано определение за градовете³⁵ като начин за преминаване към основани на доказателства обсъждания по въпросите на урбанизацията и градското развитие в световен мащаб. С цел постигане на напредък в това отношение Комисията пое ангажимент към международната общност да разработи такова определение.

Освен това Комисията помага на градовете да разработват по-добре собствените си политики, например за самооценката на екологичните показатели и устойчивия подход към ключови теми, засягащи околната среда, посредством инструмент за сравнителен анализ, наречен „инструмент „Зелени градове““³⁶.

Споделянето на знанията и информацията с градовете също трябва да се извършва по рационален начин. Ето защо Комисията създаде единна уеббазирана входна точка за градовете и заинтересованите страни — „единно звено за контакт“³⁷ за всички инициативи на ЕС за градовете, която предоставя пълна, надеждна и персонализирана информация относно нормативната уредба, фондовете и базата знания на ЕС.

Важно е натрупаните знания и опит да носят ползи. За тази цел е необходимо да се погледне по нов начин на оползотворяването на натрупаните знания и на изграждането на капацитет и мрежи³⁸. Знанията, които десетилетия наред са били създавани с подкрепата на ЕС, на практика са разпокъсани, предоставят се посредством отделни проекти и затова често са твърде трудно достъпни за градовете и създателите на политики. Научните познания (например по линия на дял „Високи постижения в научната област“ от програма „Хоризонт 2020“, Civitas, Европейската агенция за околна среда или Съвместния изследователски център на Европейската комисия) и приложните знания (например по линия на инициативата за съвместно планиране „Градската Европа“ и програмите URBACT и ESPON³⁹) трябва да се обединят, синтезират и предоставят по лесен начин на създателите на политики. Вече са налице някои опити — като Мрежата за градско развитие и Платформата за обмен на знания — да се извлече полза от знанията, създадени по линия на програмите на ЕС (например Платформата за обмен на знания представя на градовете новите научноизследователски и иновативни решения, които предлагат отговори на многобройните предизвикателства пред обществото). Този трансфер на знания е от голямо значение и за външното

³⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3477_bg.htm

³⁶ <http://ec.europa.eu/environment/urban/tool.htm>

³⁷ https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/cities_en

³⁸ Много от съществуващите елементи биха могли да послужат за вдъхновение, като например „мрежите за трансфер“ по програмата URBACT (<http://urbact.eu/capitalisation-and-dissemination>) или инструмента за партньорско сътрудничество „TAIEX REGIO peer-to-peer“, който помага на служителите на органите на публичната власт да обменят знания и по този начин да подобряват административния си капацитет (http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/taieux-regio-peer-2-peer/).

³⁹ <https://www.espon.eu/>

сътрудничество, тъй като ЕС има голям опит в областта на развитието на градовете, който може да бъде споделен с други държави.

Първите проекти за действия на партньорствата в областта на по-добрите знания поставят акцента върху необходимостта да се продължи разработването на данните по места и върху тяхното по-добро използване за целите на създаването на политики на всички равнища. Действията по събирането на данни са разпръснати по целеви групи и секторни политики. С цел подобряване на създаването на политиките за градовете действията в тази област може да предвиждат проверка на съгласуваността. Сред примерите за разработени от партньорствата проекти за действия се нареждат⁴⁰:

- **Проект на насоки относно законотворчеството и публичната подкрепа на ЕС за осигуряването на жилища на достъпни цени:** Целта е да се подобрят правната сигурност и яснотата за публичните и частните инвеститори. Партньорството в областта на жилищната политика изготви задълбочен анализ на въздействието, което сегашните правила на ЕС за държавната помощ оказват върху осигуряването на жилища на достъпни цени. Вследствие на това бяха изготвени насоки, в които се разглеждат основните опасения на доставчиците на социални, достъпни общински жилища, както и на законодателите на равнището на държавите членки и на равнището на ЕС.
- **Създаване на школа за партньорско сътрудничество в областта на интеграционните стратегии и практики:** Целта е да се предложат обучения и различни видове дейности, насочени към подобряване на знанията и възможностите на създателите на политиките за насърчаване на интеграцията на бежанците и другите мигранти. Местните органи се сблъскват с редица сложни предизвикателства, свързани с интеграцията, и от тях все повече се изисква да действат бързо, за да реагират на променящите се очаквания и потребности на населението. Достъпът до необходимите знания и капацитет е от решаващо значение за разработването на подходящи и успешни политики за интеграция.
- **Създаване на солидна статистическа основа за свързаните с интеграцията данни на равнище градове и региони:** Целта е да се улесни създаването на основани на доказателства интеграционни политики в градовете. На местно равнище към момента съществува неравномерност по отношение на наличието на статистически данни относно интеграцията, ограничено участие в събирането на данни от страна на градовете и липса на сравними показатели относно интеграцията. В допълнение и в резултат на това трансферът на знания между градовете е ограничен.
- **Създаване на база данни и набор от инструменти за интеграция на мигранти и осигуряване на жилища на достъпни цени:** Целта е да се улесни създаването на основани на доказателства политики в градовете посредством надежден трансфер на

⁴⁰ Тези действия са създадени от партньорствата. Тъй като не са изготвени от Комисията, те може да не отразяват възгледите ѝ и да не попадат в обхвата на нейните компетентности.

данни и знания. На местно равнище към момента съществува неравномерност по отношение на наличието на статистически данни. Освен това трансферът на знания между градовете е слаб.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ

Само за една година Програмата на ЕС за градовете вече даде първите осезаеми резултати. Дванадесетте партньорства работят, въведена е система за управление и са подготвени три проекта на планове за действие. На дневен ред в Комисията са въпросите, свързани с градовете, като са положени усилия за подобряване на вътрешната координация, включване на повече градове и осигуряване на лесен достъп до информацията относно възможностите, които ЕС предоставя на градовете. Работният метод — многостепенно управление, участие на множество заинтересовани страни и интегриран подход — функционира и би могъл да се използва в други области на политиката.

Ангажираността с Програмата на ЕС за градовете, която започна по време на нидерландското председателство на ЕС, остава висока. Комисията, държавите членки и градовете силно желаят да укрепят градското измерение на своите дейности, тъй като това е начин да се приближат до гражданите: като създават добри политики, които носят положителни резултати в тяхното ежедневие. Този интерес обхваща и международната сфера, като концепцията за „Програма за градовете“ се разбира широко и се развива чрез Новата програма за градовете и Програмата за градовете в Средиземноморския регион. Освен това градовете и местните органи придобиват все по-голямо значение в международните процеси в областта на устойчивото развитие, климата и намаляването на риска от бедствия.

Още след първата година от изпълнението си Програмата на ЕС за градовете показва, че съществуват възможности за укрепване на политиката за градовете в ЕС, както и необходимост от по-нататъшно обсъждане на тези теми. Макар да сме едва в началото, вече се очертават няколко конкретни етапа: на 27 и 28 ноември по време на Форума за градовете ще бъде обсъден напредъкът по Програмата на ЕС за градовете; през 2018/2019 г. планове за действие на всичките дванадесет партньорства следва да бъдат окончателно завършени; през 2018 г. следва да излезе работният документ на службите на Комисията относно градовете и местните органи в трети държави; между 2018 и 2021 г. някои от тези действия следва да бъдат изпълнени; до края на 2019 г. Комисията възнамерява да извърши оценка на Програмата на ЕС за градовете. Всичко това следва да доведе до общо разбиране за най-добрите начини да се работи с градовете и да се подкрепя тяхното развитие. Комисията се ангажира да продължи да популяризира Програмата на ЕС за градовете, тъй като е убедена, че градовете са важни участници, които трябва да бъдат включвани в разработването и изпълнението на политиките на ЕС.