Европейски парламент
2024-2029

Комисия по регионално развитие

2026/2027(INI)

23.6.2026

ПРОЕКТ НА ДОКЛАД

„Политиката на сближаване — движещата сила за изпълнението на програмата на ЕС за градовете“
(2026/2027(INI))

Комисия по регионално развитие

Докладчик: Денис Неши

PR_INI

СЪДЪРЖАНИЕ

Страница

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ.....3

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ.....9

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

„Политиката на сближаване — движещата сила за изпълнението на програмата на ЕС за градовете“
(2026/2027(INI))

Европейският парламент,

– като взе предвид членове 14, 174, 175, 177 и 349 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС),

– като взе предвид Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост,

– като взе предвид Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика (Регламент за общоприложимите разпоредби),

– като взе предвид Регламент (ЕС) 2021/1058 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. относно Европейския фонд за регионално развитие и относно Кохезионния фонд,

– като взе предвид Регламент (ЕС) 2021/1059 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. относно специалните разпоредби за цел „Европейско териториално сътрудничество“ (Interreg), подкрепяна от Европейския фонд за регионално развитие и инструментите за външно финансиране,

– като взе предвид Регламент (ЕС) 2021/1056 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за създаване на Фонда за справедлив преход,

– като взе предвид програмата URBACT за устойчиво градско сътрудничество, създадена през 2002 година,

– като взе предвид новата Лайпцигска харта „Трансформиращата сила на градовете за общото благо“, приета на 30 ноември 2020 г. на неофициалната среща на министрите по въпросите, свързани с градовете,

– като взе предвид „Териториалната програма за 2030 г. — бъдеще за всички територии“, приета на 1 декември 2020 г. на неофициалната среща на министрите по въпросите на териториалното устройство, териториалното развитие и/или териториалното сближаване,

– като взе предвид Споразумението от Любляна от 26 ноември 2021 г., което укрепва Програмата на ЕС за градовете, установена в Амстердам на 30 май 2016 година,

– като взе предвид съобщението на Комисията от 15 септември 2021 г., озаглавено „Нов европейски Баухаус: красиво, устойчиво, заедно“ (COM(2021)0573),

– като взе предвид съобщението на Комисията от 3 декември 2026 г., озаглавено „Програма на ЕС за градовете: насърчаване на растежа и просперитета“ (COM (2025)739),

– като взе предвид съобщението на Комисията от 16 декември 2026 г., озаглавено „Европейският план за жилища на достъпни цени“ (COM(2025)1025),

– като взе предвид своята резолюция от 9 септември 2015 г. относно градското измерение на политиките на ЕС (2014/2213(INI))[1],

– като взе предвид своята резолюция от 3 юли 2018 г. относно ролята на градовете в институционалната рамка на Съюза (2017/2037(INI)),

– като взе предвид своята резолюция от 20 май 2021 г. относно обръщането на демографските тенденции в регионите на ЕС чрез използване на инструментите на политиката на сближаване (2020/2039(INI)),

– като взе предвид своята резолюция от 15 февруари 2022 г. относно предизвикателства пред градските райони в периода след COVID-19 (2021/2075(INI)),

– като взе предвид своята резолюция от 14 септември 2022 г. относно „новия европейски Баухаус“ (2021/2255(INI)),

– като взе предвид своята резолюция от 9 май 2023 г. относно Новата рамка на ЕС за градска мобилност (2022/2023(INI)),

– като взе предвид резолюцията си от 8 май 2025 г. относно деветия доклад за икономическото и социалното сближаване (2024/2107(INI)),

– като взе предвид своята резолюция от 10 септември 2025 г. относно ролята на инвестициите в рамките на политиката на сближаване за разрешаване на настоящата жилищна криза (2024/2120(INI)),

– като взе предвид своята резолюция от 10 март 2026 г. относно жилищната криза в Европейския съюз с цел предлагане на решения за достойни, устойчиви и финансово достъпни жилища (2025/2070(INI)),

– като взе предвид предложението на Комисията от 16 юли 2025 г. за регламент на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2028—

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IP0307.

2034 (COM(2025)0571),

– като взе предвид своята резолюция от 28 април 2026 г. относно предложението за регламент на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2028—2034 (COM(2025)0571 – C10-0000/2025 – 2025/0571R(APP)),

– като взе предвид годишния доклад на Комитета на регионите за 2025 г. относно състоянието на регионите и градовете,

– като взе предвид становището от ... 2026 г. на Комитета на регионите,

– като взе предвид становището от ... 2026 г. на Европейския икономически и социален комитет,

– като взе предвид член 55 от своя Правилник за дейността,

– като взе предвид доклада на комисията по регионално развитие (A10-0000/2026),

А. като има предвид, че жителите на градовете и други градски райони представляват около три четвърти от населението на ЕС;

Б. като има предвид, че градовете играят централна роля в икономическата и социалната жизненост на Европа и че тяхното устойчиво развитие се ръководи от ключови инструменти на ЕС, като Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Програмата на ЕС за градовете;

В. като има предвид, че градските райони са обременени от нови предизвикателства, включително произтичащите от притока на население към градовете и нарастващите цени на жилищата;

Г. като има предвид, че политиката на сближаване на ЕС следва да допринася за достъпен пазар на жилища на приемливи цени за всички хора в ЕС, особено за семействата и младите хора;

Д. като има предвид, че Програмата на ЕС за градовете очертава визията, политиките и редица действия на Европейския съюз, приложими за градове от всякакъв мащаб;

Е. като има предвид, че Европейската инициатива за градовете играе решаваща роля за овластяването на градовете чрез предоставяне на финансова подкрепа, насърчаване на иновациите и укрепване на капацитета за прилагане на градското развитие в целия Европейски съюз;

Ж. като има предвид, че успехът на програмата зависи от пълноценното участие на градовете в процеса на изготвяне на политиките чрез ориентиран към местните условия подход и ефективно многостепенно управление в съответствие с принципа на партньорство;

З. като има предвид, че укрепването на административния капацитет изисква опростени административни процедури, целенасочена техническа помощ и

механизми за изграждане на капацитет, адаптирани към градове от всякакъв мащаб;

И. като има предвид, че в предложението за планове за национално и регионално партньорство (НПР) не се отчита в достатъчна степен стратегическата роля на градовете;

Градовете като ключови участници в Съюза и стълб на политиката на сближаване

1. приветства съобщението на Европейската комисия, озаглавено „Програма на ЕС за градовете: насърчаване на растежа и просперитета“, в което се определя всеобхватна рамка за градско развитие в Европейския съюз;

2. обръща внимание на резултатите, постигнати с течение на времето — от Пакта от Амстердам до Териториалната програма за 2030 година;

3. подчертава, че градовете са на предна линия при справянето с основните европейски предизвикателства и следователно трябва да бъдат не само изпълнители, но и участници в изготвянето на европейските политики;

4. приветства междинния преглед на политиката на сближаване, който позволи ефективно преразпределяне на ресурси към нововъзникващи приоритети; приветства също така инициативите, свързани с принципа на *правото на оставане*, с островите, крайбрежните региони и най-отдалечените региони;

5. признава ролята на градовете като двигатели на икономическия растеж, иновациите, културата, образованието и европейската конкурентоспособност, както и на притегателни центрове на таланти, инвестиции и икономически дейности;

6. подчертава, че социалното и териториалното сближаване е съществен елемент от устойчивото градско развитие;

7. подчертава ролята на градовете за укрепването на сигурността;

8. признава, че жилищната криза е един от основните политически приоритети; подчертава централната роля на местните органи в изготвянето на ефективни стратегии за жилищно настаняване и приветства бъдещия европейски план за достъпни жилища;

9. подчертава значението на принципа на *правото на оставане*, разбиран като правото на хората да изберат да живеят, работят и изграждат бъдещето си в териториите, които наричат свой дом;

10. подчертава ролята на градовете за предоставянето на качествени основни услуги, включително транспорт, образование, здравеопазване и услуги, свързани със заетостта; призовава за насърчаване на инвестициите в устойчива мобилност, системи за обществен транспорт и сигурност на обществените пространства, със специален акцент върху жените и уязвимите групи;

11. признава ролята на спорта като инструмент за насърчаване на здравето, благосъстоянието и социалното приобщаване;

12. подчертава потенциала на иновациите, цифровизацията и изкуствения интелект за подобряване на градоустройството, енергийната ефективност, качеството на въздуха, мобилността, обществените услуги, включително здравните услуги;

13. припомня необходимостта от подкрепа за научните изследвания и разработването на иновативни решения за предотвратяване и управление на природни бедствия;

Бъдещи предизвикателства: програма на ЕС, която да отговаря на потребностите на градовете

14. отбелязва, че успехът на Програмата на ЕС за градовете зависи от ролята на градовете на всички етапи от процеса на вземане на решения; призовава Комисията и държавите членки да укрепят принципа на партньорство и многостепенното управление, като гарантират структурирана роля на местните и регионалните органи в изготвянето, програмирането и прилагането на европейските политики;

15. подчертава необходимостта от укрепване на административния капацитет на градовете и от опростяване на достъпа до европейско финансиране;

16. призовава Комисията да разработи бъдещата градска платформа като истинско единно европейско гише, което да обединява информация относно наличното финансиране, техническата помощ, подкрепата при разработването на проекти и обмена на добри практики, така че идеите за проекти да се превръщат в конкретни инвестиции;

17. подчертава, че бъдещата многогодишна финансова рамка (МФР) трябва да гарантира подходящи ресурси за устойчиво градско развитие; призовава държавите членки да проявят повече амбиция при разпределянето на ресурсите, предназначени за градовете, в рамките на бъдещите планове за национално и регионално партньорство и на *Механизма на ЕС*, като припомня, че през периода 2021—2027 г. беше посочен минимален праг от 8 % от ресурсите на ЕФРР, които да бъдат разпределени за тази цел;

18. подчертава ключовата роля на Европейската инициатива за градовете и програмата URBACT в подкрепа на иновациите, тестването, изграждането на административен капацитет и обмена на добри практики между градовете;

19. подчертава, че подкрепата за градовете трябва да се гарантира не само чрез политиката на сближаване, но и чрез други инструменти на Съюза, включително Европейския фонд за конкурентоспособност, „Хоризонт Европа“, „Еразъм+“ и „АгораЕС“; освен това насърчава използването на публично-частни партньорства за мобилизиране на допълнителни инвестиции;

20. подчертава важността на интегрираните териториални инвестиции (ИТИ);

21. призовава да се обърне специално внимание на малките и средните градове,

островните и крайбрежните градове и вътрешните райони, като се отчитат техните специфични демографски, икономически и териториални предизвикателства и се гарантира, че те имат подходящ достъп до европейско финансиране и възможности за развитие;

22. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция съответно на Съвета и Комисията.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

Причина за изготвянето на настоящия доклад е констатацията, че днес градовете и градските райони са икономическото, социалното и производственото сърце на Европейския съюз.
Около три четвърти от европейците живеят в градски райони и именно в градовете са съсредоточени основните предизвикателства, пред които е изправена Европа: достъп до жилищно настаняване, икономическа конкурентоспособност, енергиен натиск, социално приобщаване, сигурност, мобилност, устойчивост и цифров преход. Същевременно градовете са и местата, където повечето европейски политики се прилагат на практика и където могат да възникнат иновативни решения, които могат да бъдат възпроизведени в целия Съюз.

В доклада се приветства новата програма на ЕС за градовете, представена от Европейската комисия, като се признава значението на една стратегическа рамка, чиято цел е да укрепи градското измерение на европейските политики. По-специално в него се потвърждава централната роля на политиката на сближаване и европейските инструменти, посветени на устойчивото градско развитие, които през последните години допринесоха за подкрепата на инвестициите, иновациите и устойчивостта в градските територии.

В доклада също така се подчертават важните резултати, които вече са постигнати чрез междинния преглед на политиката на сближаване, предложен от Европейската комисия, който позволи на държавите членки бързо да се адаптират към приоритетите, възникнали през последните години. По-специално преразпределянето на ресурси към стратегически сектори като жилища на достъпни цени, енергиен преход, инфраструктура, управление на водите, конкурентоспособност и устойчивост даде възможност за засилване на подкрепата за европейските градове и граждани в контекста на припокриващи се кризи и нов икономически и социален натиск.

Въпреки че приветства подхода на Комисията, докладът подчертава необходимостта от по-нататъшно укрепване на ролята на градовете в европейското управление. Местните и регионалните органи не следва да се разглеждат единствено като изпълнители на европейските политики, а трябва да бъдат признати като действителни участници в процеса на изготвяне на самите политики. Градовете са най-близкото до гражданите равнище на управление и мястото, където в действителност се осъществява значителна част от европейските инвестиции.

Поради тази причина принципът на партньорство и многостепенното управление трябва да се прилагат по-конкретно и ефективно, като се гарантира структурирано и постоянно участие на градовете в европейските процеси на вземане на решения, включително в рамките на бъдещите планове за национално и регионално партньорство.

В доклада също така се изразява загриженост, че в настоящото предложение за планове за национално и регионално партньорство не се признава достатъчно градското измерение и не се предоставят подходящи гаранции за участието на градовете в програмирането и изпълнението на инвестициите. Напротив, от съществено значение е

държавите членки да гарантират ефективното участие на градските органи, така че европейските приоритети да могат да бъдат адаптирани към конкретните нужди на териториите чрез действително *ориентиран към местните условия* подход.

Една от основните теми, разгледани в доклада, е жилищната криза, която понастоящем е една от основните социални и икономически извънредни ситуации в европейските градове. Нарастващите трудности при достъпа до жилища на достъпни цени изострят социалните и териториалните неравенства, като оказват отрицателно въздействие върху трудовата мобилност, икономическата конкурентоспособност и социалното сближаване. За тази цел в доклада се приветства обявеният от Комисията Европейски план за жилища на достъпни цени и се подкрепя необходимостта от мобилизиране както на публични инвестиции, така и на частен капитал, включително чрез публично-частни партньорства и инструменти на политиката на сближаване.

В този контекст целта е да се обърне внимание на принципа на *правото на оставане*, който наскоро беше изведен на преден план и от Европейската комисия. Той се разбира като правото на гражданите да продължават да живеят, работят и изграждат бъдещето си на територите, които наричат свой дом.
Въпросът за жилищно настаняване засяга по-широко измерение, включително достъпа до услуги, качеството на социалните отношения и възможността хората да участват пълноценно в обществения живот.
Гарантирането на достъпно жилищно настаняване, качествени услуги, икономически възможности и ефективна инфраструктура е от съществено значение не само за укрепване на социалното сближаване, но и за борба с териториалното изключване, отдръпването на младите хора от обществото и обезлюдяването.
Тези условия са основна предпоставка за справяне с демографското предизвикателство, пред което са изправени много европейски градове, като подкрепят създаването на нови семейства, помагат на младите хора да останат в тези райони и спомагат за създаването на по-благоприятна среда за раждаемостта и обновяването на поколенията. Поради това взаимоотношенията и социалното благополучие, основано на общността, трябва да бъдат интегрирани в градските стратегии, като планирането и поддръжката на инфраструктурата, основана на общността, е структурен компонент, а не остатъчен елемент. Градовете трябва да бъдат овластени да осигуряват устойчиви и достъпни условия на живот, особено за младите хора, семействата и уязвимите групи.

В доклада също така се подчертава как трябва да се подходи към жилищното настаняване чрез интегриран подход, включващ не само изграждането на нови жилища, но и модернизирането на настоящия жилищен фонд, като същевременно се зачитат териториалните особености и принципите на Новия европейски Баухаус. Поради близостта си до конкретните потребности на гражданите градовете следва да играят централна роля в изготвянето и прилагането на тези стратегии.
Успоредно с това в доклада се подчертава значението на гарантирането на качествени основни градски услуги, включително транспорт, образование, здравеопазване, заетост и сигурност на обществените пространства. Градовете са важни центрове за мобилност, икономическа производителност и достъп до възможности, но са изправени пред нарастващи предизвикателства, свързани със задръстванията в градовете, сигурността и натиска върху публичната инфраструктура. Поради тази причина в доклада се подкрепят целенасочени инвестиции в устойчива мобилност, мултимодални центрове и ефективни и достъпни системи за обществен транспорт.

Градската сигурност, както реалната, така и възприеманата, представлява друг ключов елемент. Качеството на градоустройството и обществената инфраструктура може значително да допринесе за повишаване на сигурността на гражданите и условията за живот в градовете, включително чрез достъпни обществени пространства, подходящо осветление и безопасен транспорт, особено за уязвимите лица и жените, които често са жертви на агресия. Именно един безопасен град допринася за социалното сближаване, демократичното участие и качеството на живот.

В доклада се признава ролята на спорта като инструмент за насърчаване на здравето, социалното приобщаване и участието на младите хора и се подчертава значението на гарантирането на достъпна и качествена спортна инфраструктура в градове от всякакъв мащаб.

В него също така се посочва ролята на иновациите, цифровизацията и новите технологии за бъдещето на европейските градове. Използването на изкуствен интелект и усъвършенствани цифрови инструменти може да спомогне за подобряване на градоустройството, енергийната ефективност, предоставянето на здравни грижи, наблюдението и управлението на движението, качеството на въздуха, както и управлението на обществените услуги, като направи градовете по-интелигентни, устойчиви и стабилни. Същевременно е от решаващо значение разработването и използването на изкуствен интелект да поддържат ориентиран към човека подход, като поставя човека, правата на гражданите и подобряването на качеството на живот в центъра на технологичните иновации.

От съществено значение е също така да се подкрепят научните изследвания и разработването на усъвършенствани решения за предотвратяване и управление на природни бедствия и екстремни климатични явления, които все повече засягат европейските територии. Инвестициите в устойчивостта на градовете и техния капацитет за адаптиране е стратегически приоритет за сигурността на гражданите и за устойчивото териториално развитие.

Друг ключов аспект е свързан с укрепването на административния капацитет на градовете, особено на малките и средните градове, които често са изправени пред по-големи трудности при достъпа до европейско финансиране и разработването на мерки. Поради това в доклада се подчертава необходимостта от намаляване на бюрокрацията, опростяване на процедурите и подобряване на координацията между европейските инструменти и програми, като се избягват разпокъсаност и припокриване. В този контекст се приветства идеята за Европейска платформа, посветена на градовете. Този инструмент следва да се развие в посока към истинско единно европейско гише за градските органи, способно да концентрира в единна точка за достъп всички налични възможности за финансиране на европейско равнище, услуги за техническа помощ, дейности за изграждане на капацитет и инструменти за обмен на добри практики. Целта следва да бъде подпомагането на местните администрации през целия жизнен цикъл на проектите, като се улеснява превръщането на идеите в конкретни мерки в полза на гражданите. Особено внимание следва да се обърне на малките и средните градове, островните градове и селските територии, които са изправени пред допълнителни предизвикателства и често разполагат с ограничен административен капацитет и срещат по-големи трудности при достъпа до европейски средства.

Освен това в доклада се подкрепя укрепването на европейските инструменти, предназначени за градско развитие, като Европейската градска инициатива и URBACT, като се признава тяхната роля за насърчаване на иновациите, изграждането на административен капацитет, обмена на добри практики и сътрудничеството между европейските градове. Особено внимание следва да се обърне на малките и средните градове, които са съществена част от европейската територия, но често имат по-малък административен и финансов капацитет. В този контекст насърчаването на мрежи от градове и съвместни проекти може да улесни достъпа до европейските фондове и да засили териториалното сътрудничество.

И накрая, в доклада отново се посочва, че бъдещата политика на сближаване и многогодишната финансова рамка за периода 2028—2034 г. ще трябва да гарантират подходящи ресурси за градското измерение. Политиката на сближаване продължава да бъде основният европейски инвестиционен инструмент в подкрепа на градовете и трябва да поддържа силно териториално измерение, способно да отговоря на специфичните характеристики и конкретните потребности на тези територии.

В този контекст предложението на Комисията е важна отправна точка, но градското измерение ще трябва да бъде допълнително засилено в бъдещите европейски финансови инструменти. По-специално се подчертава необходимостта да се гарантира подходящо равнище на целево заделяне на средства за градовете и в рамките на бъдещите планове за национално и регионално партньорство и на *Механизма на ЕС*, като се избегне възможността предвидената в новата финансова архитектура гъвкавост да доведе до намаляване на инвестициите, предназначени за градско развитие.

Поради това в доклада държавите членки се призовават да покажат по-голяма амбиция при разпределянето на ресурсите, предназначени за градските политики, като се признава стратегическата роля на градовете за социалното сближаване, европейската конкурентоспособност и иновациите.

И накрая, от решаващо значение е да се опрости достъпът до европейските фондове, като се намали разпокъсаността и припокриването между финансовите инструменти, за да се даде възможност на местните органи — особено на малките и средните градове — да използват по-ефективно наличните възможности.