

## ОБЩА ПОЗИЦИЯ

Да изпълним обещанието: защо  
Фондът за справедлив преход трябва  
да продължи да съществува в  
следващия бюджет на Европейския  
СЪЮЗ

Фондът за справедлив преход (ФСП) има изключително важен принос към това никой да не бъде изоставен по пътя на ЕС към климатична неутралност. В светлината на настоящия преглед на Кохезионната политика, предстоящата оценка на ФСП, както и подготовката на Многогодишната финансова рамка (МФР) 2028-2034 г., призоваваме политиците, отговорни за решенията в ЕС, да подсигурят продължаването на Фонда. Като се има предвид опитът от двугодишното прилагане на Фонда за справедлив преход, това становище излага причините този Фонд да бъде удължен в следващия период на МФР и предлага препоръки, които да го подобрят в рамките на следващия програмен период, за да може да се достигнат резултати, които „позволяват на регионите и хората да адресират социалните, икономически и екологични въздействия на прехода, както и въздействието му върху работните места по отношение на целите на Европейския съюз в областта на климата и енергетиката до 2030 г., както и тези за климатично-неутрална икономика до 2050 г. на базата на Парижкото споразумение.”

Политическите насоки на председателя към следващата Европейска комисия съдържат ангажимент за „значително увеличаване на финансирането за справедлив преход в следващия дългосрочен бюджет”. Смятаме, че запазването на Фонда за справедлив преход като специализиран инструмент, който да подпомага както за политиката на



сближаване на ЕС (Кохезионна политика), така и за ангажиментите в областта на климатичната неутралност, следва да бъде от ключово значение за изпълнението на този ангажимент, редом с други инструменти в подкрепа на справедливото и устойчиво развитие и подобряването на социалните и екологични изисквания във всички фондове на ЕС.

## **Фондът за справедлив преход трябва да бъде продължен в следващата МФР:**

**За да се поддържа последователността и ангажираността в процеса на преход във въглищните<sup>1</sup> и индустриалните региони, които са поели по пътя към по-добро бъдеще**

Фондът за справедлив преход (ФСП) се оказва силен катализатор както за декарбонизацията, така и за социалните и икономически промени в тези региони, които досега са разчитали до голяма степен на изкопаемите горива или на промишленост, интензивно отделяща парникови газове. Преди създаването на Фонда, много региони трудно си представяха бъдещето отвъд въглищата и други въглеродно интензивни икономически дейности и не смятаха тази промяна за възможна. Предходният опит с поетапен изход от въглища в различни части на Европа накара мнозина да вярват, че този процес не може да се случи без катастрофални социални последици. Разработването на Териториалните планове за справедлив преход (ТПСП) с техническата подкрепа на Европейската комисия обаче позволи дългосрочно планиране на прехода в тези региони, като осигури пътна карта за тяхното преустройство. Неподновяването на Фонда за справедлив преход крие риск от прекъсване на процесите на декарбонизация и икономическа диверсификация, протичащи в много региони.

Преходът към чиста икономика е дълъг и сложен процес, който не се съобразява с периодите на финансиране на ЕС, затова много от въздействията на прехода от икономика, базирана на изкопаеми горива, ще изискват допълнително внимание след 2027 г. Някои региони, като например Туров и Богданка (минни региони в Полша), се подготвят да

<sup>1</sup> Региони, които преминават отвъд изкопаемите горива като въглища, шисти или торф в енергийното производство



кандидатстват за следващия период на ФСП; без възможността за конкретна подкрепа за преход, техният път отвъд въглищата ще бъде много по-бавен и ще засегне по-силно местните общности. Много други държави са определили дата за изход от въглища след 2027 г., следователно ще имат необходимост от подходяща финансова, техническа и административна подкрепа, за да могат да продължат своите усилия в посока към трансформация. Още повече опитът от въглищните региони в Обединеното кралство и Германия, където преходът започва много преди създаването на ФСП, показва, че промените в регионалните икономики са десетилетен процес, а не са въпрос на няколко години. Без внимателно планиране и изпълнение на плановете, социалните и икономически последици биха могли да са сериозни и дестабилизиращи дори след официалният край на използване на въглища. Следователно за тези региони, които са поели по пътя на прехода, Европейския съюз следва да запази Фонда за справедлив преход в следващата Многогодишна финансова работа, за да може да спази своето обещание да подпомогне ефективния преход на целия ЕС към климатична неутралност.

## **За да бъде дадена възможност на регионите да направляват социално-икономическата промяна въпреки трудните обстоятелства**

Пътят към прилагането на Фондът за справедлив преход до този момент не е изцяло гладък. Имаше случаи, в които ситуацията на национално ниво постави под въпрос или забави регионалните усилия. Например в България политическата ситуация забави одобряването на Териториалните планове за справедлив преход от страна на Европейската комисия, което пък от своя страна доведе до загуба на средствата, определени за 2023 г. от ФСП за страната и повлия на навременното изпълнение. В същото време регионите в преход в страната са много отдадени на процеса и са предприели многобройни стъпки за постигане на напредък в планирането на декарбонизацията.

Сериозни предизвикателства се наблюдават и в региони като Лодзки в Полша, Таранто (Апулия) и Сулцис Иглесиенте (Сардиния) в Италия, Бараня, Боршош-Абауй-Земплен, Хевес в Унгария или Западна Македония в Гърция поради най-различни причини, които варират от липса на административен капацитет или ангажираност с процеса, липса на решения на национално





равнище относно конкретни дати за поетапно преустановяване на употребата на въглища, ниска социална ангажираност в регионите, забавяне при преотстъпването на земя, необходима за нови инвестиции, и др. Различни заинтересовани страни положиха големи усилия за преодоляване на тези предизвикателства, за да създадат благоприятна среда за необходимия преход. Занапред ЕС трябва да продължи да оказва подкрепа чрез актуализиран ФСП, за да гарантира, че тези региони разполагат с достатъчно време и възможности за ефективно изпълнение на плановете си за преход.

## За да продължи овластяването на регионите

Фондът за справедлив преход предоставя финансова подкрепа директно на тези региони, които имат спешна нужда да намалят икономическата си зависимост от изкопаемите горива и които са поели ангажимент да направят този преход. Силната териториална насоченост на фонда дава възможност на тези региони да използват средствата от него в съответствие със специфичните си нужди. Това може да овласти регионите, като им даде по-голяма самостоятелност и отговорност за европейските средства. В резултат на създаването на ФСП и многостранния процес на изготвяне на Териториални планове за справедлив преход, заинтересованите страни на регионално ниво се превръщат от често пасивни бенефициенти в активни ръководители, които могат да адаптират средствата към местните нужди. Този подход също така намалява риска от непропорционално усвояване на средствата от по-богатите и по-развити региони и подрегиони или областни центрове с по-голям административен капацитет. Следва да бъдат продължени ангажираността на малките региони в процеса и повишаването на техния административен и експертен капацитет за кандидатстване и управление на фондовете. Това би допринесло за укрепване на сближаването в ЕС.



## За да може ЕС да бъде по-близо до своите жители и да допринесе за реалното съществуване на „социална Европа“ в местните общности

Фондът за справедлив преход дава възможност на регионите да участват в работата на ЕС на практика и демонстрира ангажимента на ЕС за социално и икономическо сближаване. Той пренася европейската подкрепа в разнообразни контексти по индивидуален начин, намалявайки социалната фрагментация и подпомагайки „свободата на пребиваване“. Подкрепя и прилагането на Европейския стълб на социалните права и, когато се прилага в пълния си потенциал, може да засили европейската солидарност, като намали неравенствата и преодолее различията в развитието между държавите и в обществата. Като създава нови възможности за работа и повишава конкурентоспособността на тези региони, тя има голям потенциал да смекчи изтичането на мозъци и да задържи талантливите хора по родните им места.

В някои региони прилагането на ФСП е все още в начален етап и процесът все още не е спечелил пълното доверие и подкрепа на местните общности (например Западна Македония в Гърция). Ето защо е от решаващо значение да се поддържа Фондът, за да се гарантира дълготрайно положително въздействие. Прекъсването му може да доведе до социална фрагментация, да задълбочи проблемите в развитието в някои региони и да увеличи усещането за изолираност от Европа, което някои групи изпитват.

## За да продължи функционирането на създадените структури за управление на ФСП, както и на социалния и гражданския диалог

Правилното използване на Фонда за справедлив преход изисква от участващите региони да изградят съответни структури за управление и структури на заинтересованите страни в различни институции, но също така и връзки с местни предприятия, неправителствени организации,



изследователски институции и др. Това включва отделяне на време и ресурси за мобилизиране и обучение за това как функционира този фонд, както и за подготовка и изпълнение на предложения и проекти. Ако не се продължи дейността на ФСП, има риск да се изгубят вече направените за тази цел инвестиции и да се намали капацитетът в регионите.

Освен това в периода 2021-2027 г. националните и регионалните органи и други участници работят за развиване на практики на сътрудничество, капацитет и доверие между различните групи, участващи в процеса, които преди това не са били единодушни по отношение на въпросите на прехода (например неправителствените организации, работещи в областта на климата, и индустриалните или синдикалните организации). Като обедини различни заинтересовани страни, ФСП улесни приобщаващия процес на трансформация, като по този начин повиши социалното му приемане. Ако ФСП бъде прекратена, основните заинтересовани страни могат да загубят мотивация, което би могло да възпре активното им участие и да подкопае доверието им както в държавните институции и институциите на ЕС, така и в целия процес на трансформация.

## Препоръки към политиците на ЕС за подновяването на ФСП

**Призоваваме политиците в Европейския съюз да запазят Фонда за справедлив преход в рамките на следващата МФР, като същевременно продължат да усъвършенстват инструмента с цел постигане на ефективен и екологично и социално справедлив преход.**

- 1. Да бъде запазен Фонда за справедлив преход като специализиран финансов инструмент в рамките на Кохезионната политика (Политика на сближаване), инструмент, който допринася за подобряване на възможностите на най-зависимите от изкопаеми горива местни икономики и който има конкретната цел да „позволи на регионите и хората да адресират социалните, икономически и екологични въздействия на прехода, както и въздействието му върху работните места по отношение на**



целите на Европейския съюз в областта на климата и енергетиката до 2030 г., както и тези за климатично-неутрална икономика до 2050 г. на базата на Парижкото споразумение.<sup>2</sup> и да който да бъде включен в рамката на Кохезионната политика, включително при спазване на Европейския кодекс за поведение в областта на партньорството.

- 2. Да бъде запазен териториалният фокус на Фонда за справедлив преход.** Да се запази стратегическата полза от подкрепата на конкретни региони, които са „най-негативно засегнати въз основа на икономическите и социални въздействия, произтичащи от прехода“<sup>3</sup> и да остане основния фокус на Фонда върху регионите, които постепенно се отказват от въглеродно интензивните индустрии, най-вече добива на въглища и лигнитни въглища, както и на торф и нефтени шисти. Същевременно с това да се гарантира справедливо ниво на финансиране на подрегионите, като разпределението на средствата се определя спрямо БВП на глава от населението на ниво NUTS 3<sup>4</sup>, а не на ниво NUTS 2<sup>5</sup>, както е понастоящем в рамките на Кохезионния фонд. Въглищните региони, които често имат по-нисък БВП на глава от населението в сравнение с по-широките си региони NUTS 2, следва да получават по-голямо финансиране и да имат намалени нива на собствен принос<sup>6</sup> в рамките на ФСП.
- 3. Да се прилагат по-строги изисквания по отношение на социалния аспект<sup>7</sup>,** за да може да се отговори по подходящ начин на въздействията на прехода и да се гарантира, че фондът е

<sup>2</sup>Официален вестник на Европейския съюз, [Регламент \(ЕС\) 2021/1056 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 година за създаване на Фонда за справедлив преход](#), 30.06.2021 г.

<sup>3</sup> Официален вестник на Европейския съюз, [Регламент \(ЕС\) 2021/1056 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 година за създаване на Фонда за справедлив преход](#), 30.06.2021 г.

<sup>4</sup> Евростат, [Брутен вътрешен продукт \(БВП\) по текущи пазарни цени по региони NUTS 3](#), последно обновен: 19.02.2024 г.

<sup>5</sup> Евростат, [Повечето региони в ЕС отбелязват увеличение на реалния БВП през 2022 г.](#), 20.02.2024 г.

<sup>6</sup> Нивото на съфинансиране от ЕС на проектите се определя в зависимост от категорията на региона, в който се намират тези проекти. За по-слабо развитите региони то е определено на максимум 85 %, за регионите в преход - 70 %, а за по-развитите региони - 50 %.

<sup>7</sup> Например, финансирането може да бъде обвързано със спазването на правата на работниците, колективните трудови договори и социалните права, както е посочено в Европейския стълб на социалните права и неговия план за действие.



предназначен преди всичко за мерки, насочени към социалното измерение на прехода.

4. **Да се изисква минимален дял от разходите да бъдат предназначени за проекти със социална насоченост** и да се гарантира, че инвестициите, свързани с енергийния преход (напр. сградно обновяване) са насочени приоритетно към уязвими групи. Освен това, да се изисква от държавите-членки да определят групи, които биха могли да бъдат неблагоприятно засегнати, като се вземат предвид пол, младежки групи, възрастни хора и хора с увреждания и да се планира смекчаване на това въздействие в рамките на Фонда за справедлив преход. Освен това, да се осигури адекватно финансиране за инициативи, които идват от местната общност, като например проекти, които овластяват и са (съ)инициирани от местните общности и уязвимите групи (например мерки, свързани с енергийни общности).
5. **Да се засилят екологичните условия** чрез по-стриктни препоръки и чрез прилагане на принципа за ненанасяне на значителни вреди (НЗВ/DNSH), както и други екологични предпазни мерки<sup>8</sup>. Фондът за справедлив преход трябва да адресира екологичното въздействие на преода (съгласно целта си) чрез подходящи инвестиции във възстановяване и опазване на природата. Същевременно с това трябва да се прилага принципът „замърсителят плаща“, за да може да се гарантира, че разходите за рекултивация, деконтаминация и промяна на предназначението на земята след вредни за околната среда дейности се поемат от дружествата и компаниите, които са реализирали печалба от тях.
6. **Да се осигури специализирана техническа подкрепа за регионите** възможно най-рано, като им се позволи да повишат капацитета си за планиране „отдолу нагоре“ и своевременно се подпомогнат потенциалните бенефициенти за разработването на

---

<sup>8</sup> Д. Томсън, Thomson, [Практически уроци: прилагане на принципа "ненанасяне на значителна вреда" в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост](#), Мрежа ЦИЕ Bankwatch, 12.2023 г.





трансформиращи проекти. Това трябва да включва ясна стратегия за подобряване на усвояването на фонда от управляващите органи чрез пряка оперативна подкрепа, заедно с подкрепа за капиталови инвестиции, като например техническа помощ или създаване на центрове за обслужване на едно гише в регионите.

7. **Да се осигури достатъчно време за сключване на договори и изплащане на средствата**, за да се избегне прибързаното изпълнение и неамбициозни проекти, които не адресират регионалните предизвикателства. Този натиск се усеща от управляващите органи най-вече в частта на Фонда за справедлив преход, която се финансира от Next Generation EU, която трябва да бъде изцяло договорена до 2026 г.
8. **Да се засили многостепенното управление** чрез ясно определяне на ключовата роля на регионалните и местните власти в процеса на справедлив преход. Тази дефиниция трябва да бъде ясно заявена в обновеното законодателство относно Фонда за справедлив преход, за да може да има подход в планирането и прилагането на Фонда, който да е ориентиран към местните условия, да бъде приобщаващ и включващ и също така съобразен с регионалните нужди и съответните възможности.
9. **Да се подобри междурегионалното и териториалното сътрудничество** чрез разширяване на взаимодействието между институциите, неправителствения сектор, профсъюзите и частния сектор. Да се подобри програмата JTP Peers, която да подпомага обмена на знания между регионите в преход и да се подобри сътрудничеството между регионите, институциите им и различните заинтересовани страни.
10. **Да се подобри прилагането на принципа на партньорство съгласно Европейския кодекс за поведение в областта на партньорството.** Този подход следва да подкрепи процесите на съвместна работа между различните партньори, например



институциите на национално, регионално и местно ниво в държавите-членки заедно със социални партньори, неправителствени организации и други заинтересовани страни както по време на етапа на планиране, така и по време на етапа на изпълнение, за да може да има подходящи и ефективни планове за преход с широка подкрепа и ангажираност.

11. **Да се гарантира еднакво прилагане на принципите на справедливия преход хоризонтално във всички фондове на ЕС** в рамките на структурата на Многогодишната финансова рамка след 2027 г., като се включат социални и екологични изисквания.



