УСТОЙЧИВО ГРАДСКО РАЗВИТИЕ – ПОУКИ ЗА СОФИЯ

Съставители
Евелина СТАЙКОВА
Юлиана ХАДЖИЧОНЕВА

НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ

УСТОЙЧИВО ГРАДСКО РАЗВИТИЕ – ПОУКИ ЗА СОФИЯ

УСТОЙЧИВО ГРАДСКО РАЗВИТИЕ – ПОУКИ ЗА СОФИЯ

Съставителство и научна редакция
Евелина Стайкова
Юлиана Хаджичонева

НОВ
БЪЛГАРСКИ
УНИВЕРСИТЕТ

Устойчиво градско развитие – поуки за София

© Ален Редслоб, Василиос Лемонис, Галин Генов, Дафинка Сидова, Дея Спасова, Евелина Стайкова, Живко Минков, Илдико Отова, Ирена Николова, Йорданка Йовкова, Катрин Герганова, Надежда Радева, Радосвета Кръстанова, Радослав Илиев, Слав Славчев, Спартак Керемидчиев, Щерьо Ножаров, Юлиана Хаджичонева – автори

Съставителство и научна редакция: д-р Евелина Стайкова, д-р Юлиана Хаджичонева
Рецензенти: проф. д-р Анна Кръстева, доц. д-р Кристиян Хаджиев
Превод от френски език на статията на Ален Редслоб: д-р Юлиана Хаджичонева
Редактор и коректор: Евгения Мирева

© Издателство на Нов български университет, 2021
София 1618, ул. „Монтевидео“ 21
www.nbu.bg
www.bookshop.nbu.bg

Всички права са запазени. Не е разрешено публикуването на части от книгата под каквато и да е форма – електронна, механична, фотокопирна, презапис или по друг начин. Копирането и преносът върху други информационни носители са забранени без писменото разрешение на носителя на авторските права.

© МТ Студио – дизайн и предпечатна подготовка

Печат: „Симолини-94“ ООД

ISBN 978-619-233-176-4 (печатно издание)
ISBN 978-619-233-177-1 (електронно издание)

ЧЕТВЪРТА ГЛАВА

БЮДЖЕТЪТ

Ирена НИКОЛОВА

Градовете са ключът към създаване на устойчиво развитие в бъдеще, тъй като в тях се концентрира значителна част от населението на планетата, като към 2030 г. се очаква то да е 60 % в градовете и прилежащите към тях територии. Към 2050 г. населението в градовете се прогнозира да е 70 % от цялото население (United Nations 2020). Това предполага ангажиране на сериозен ресурс и организиране на териториите, в които ще се намира това население. Освен това за предстоящите десетилетия се очертава да продължи миграцията от по-слабонаселените райони към градовете и от по-слабо развити и развиващи се държави към по-добре развити градове и прилежащите им територии (Стайкова 2020; Krastanova & Hadjitchoneva 2020; UN Habitat 2016).

В същото време именно градовете допринасят за ръста на икономиката с дял от 60 %, като тенденцията се запазва независимо от глобалната пандемия през настоящата година (United Nations 2020). Освен това очакванията са за увеличаване на този дял с бързи темпове през следващите години поради създаването на благоприятни условия за развитие на бизнеса и концентрирането на квалифицирана работна ръка. А това води и до привличане на повече инвестиции и прилагането на иновации именно в големите градове.

Така или иначе, 17-те цели за устойчиво развитие, дефинирани от Организацията на обединените нации (ООН), формулират конкретни области в целия свят, върху които е необходимо да има значителен

фокус на действие (UN General Assembly 2015). Конкретно възможностите за развитие в градовете, които да подпомогнат и тяхното устойчиво развитие, могат да се насочат в няколко приоритетни направления както в краткосрочен, така и в дългосрочен план:

- Развитие на университетите и търсене на връзката между бизнеса и академичната общност за развитие на нови методи на управление (Текев 2003; 2015а)
- Провеждането на фискална децентрализация и реформирането на общинските финанси, които да отговарят на променените условия в глобалната икономика (Калчева 2019; Павлова 2015; Nenkova 2014)
- Повишаване на конкурентоспособността на основата на знания (Иванов, Хаджичонева и Хаджиев 2019) и чрез управление на промяната, и то в условията на неопределеност в света (Хаджиев, 2016; Krasteva 2019)
- Намаляване на икономическите неравенства между отделните общности и групи от населението и интегриране на мигрантите чрез различни програми и подходи за преодоляване културните различия (Николова 2019)
- Отчитането и конторолингът на средствата, ползвани в бюджета, както и предизвикателствата, които кризите създават (Панчева 2015; Илиев 2020)
- Намаляване на негативното въздействие върху околната среда, особено в гъстонаселените градове, и опит за възстановяване на равновесието в природата (UN General Assembly 2015).

Разбира се, това са част от възможностите при интегриране на целите за устойчиво развитие в приоритетите на отделните градове. Важно е да се подобри градската среда и да се допринесе за развитието и на хората в градовете.

Освен положителните икономически тенденции в градовете трябва да се отчита, че голямата концентрация на хора на едно място допринася и за повишаване на рисковете от по-бързо разпространение на заразните заболявания, като коронавирус пандемията, повишаване на нивата на замърсяване на околната среда и

увеличаване на отпадъците, повишено потребление на енергия и невъзможност за равномерно развитие на всички части на града и прилежащите райони и др.

Поддържането на градската среда, инвестирането в нейното бъдещо развитие, както и реагирането спрямо възникващите рискове са свързани с натоварването на бюджетите с непредвидени разходи, породени от нарастващия поток от хора към градовете за кратък период от време и невъзможността от постепенно и плавно интегриране към градската среда. Това се отнася особено за случаите на миграция от една държава в друга и при различия в културните и историческите ценности. Както се посочва от Световната банка (Global Platform for Sustainable Cities / World Bank 2018), за да има устойчиви градове, е необходимо:

1. Да има добро управление и да се реализират процеси на интегрирано градско планиране
2. Да е налице добро управление на общинските финанси, за да се гарантира финансовата устойчивост.

Интегрираното градско планиране зависи до голяма степен от балансирането на четири основни приоритета, като: а) развитието на икономиката на града, б) съхраняване на природните ресурси и опазването на околната среда, в) дейностите по намаляване на вредните емисии, и не на последно място, г) социалното включване и подобряване на качеството на живот.

Вторият елемент за наличието на устойчив град са финансите, чрез които да се осигурят необходимите ресурси за изпълнението на практика на тези приоритети. Водещи са отчетността и прозрачността, управлението на приходите и финансовата независимост, управлението на разходите, управлението на дълга.

По отношение на местните финанси в България основните въпроси са свързани с фискалната децентрализация и по-доброто управление на приходната част на общинските бюджети. При разходната част обикновено водещи са разходите за заплати и социалните разходи, като по този начин остава по-малък процент за други дейности и изпълнение на целите за устойчиво развитие, което ще

остане по този начин до приемането на мерките за изпълнение на целите на ООН от 2021 година.

Предизвикателствата пред общинските финанси в страната, които са натрупани през годините и ще трябва да се разрешават заедно с приложението на целите за устойчиво развитие, са:

- Зависимостта на общинските бюджети от държавните трансфери и от средствата от европейските фондове, като приходите от собствени средства са ограничени. Това затруднява провеждането на собствени политики в общините[1], което води и до липса на последователност при тяхното изпълнение (Ганев & Алексиев 2018)
- Осигуряване на достатъчно приходи в бюджетите на общините, предвид обезлюдяването на някои райони в страната и съответно понижаване на постъпленията (Калчева 2019)
- Процесите на фискална децентрализация все още не са финализирани и е необходимо да продължат, така че да се осигури финансовата независимост на общините (Nenkova 2014; Павлова 2015), включително и за да се повиши още повече тяхната активност в общата икономиката на страната.

Въпреки тези предизвикателства пред местните финанси и пандемията от настоящата година, през второто тримесечие на 2020 г. сред общините, които се справят най-добре и формират най-голям бюджетен излишък, са Столичната община, Пловдив, Варна, Плевен и Враца (Министерство на финансите 2020). Част от посочените общини регистрират и най-голямо намаление в размера на задълженията за разходи по бюджетите си спрямо 2019 г. и това са Столичната община, Пловдив, Стара Загора, Плевен и Пазарджик. Всъщност това са и големите общини в страната, като за по-малките посочените предизвикателства остават все още неразрешени.

За формулирането на конкретни препоръки към планирането и изпълнението на бюджетите в градовете в контекста на целите за устойчиво развитие на ООН се разглеждат следните въпроси:

- Планирането и бюджетирането, което е насочено конкретно към устойчивото развитие, като се разглеждат особеностите на наднационално, европейско, национално и общинско ниво

- Управлението на приходите и приходната част на бюджета и възможностите за осигуряване на целево финансиране за изпълнение на мерките за устойчиво развитие.

Тези въпроси не изчерпват разнообразието от области, които се засягат в целите за устойчиво развитие на ООН, но извеждат основните акценти при финансирането на дейностите от бюджета на общините.

Планиране и бюджетиране, насочено към устойчиво развитие

При формирането на бюджета е от съществено значение кои са основните приоритети, които да се финансират, както и какви са резултатите, към които се стреми съответната организация или община. При целите за устойчиво развитие отново се подхожда по аналогичен начин, като се планират основните цели и приоритети, както и очакваните резултати. Едва след това се преминава към конкретното финансово планиране и бюджетиране.

Специфичното е, че при планирането има няколко нива, които трябва да се съобразят и при общините. Ето защо подходът на разглеждане на планирането и бюджетирането за устойчиво развитие е следният:

- Наднационално ниво, което включва ООН и останалите организации, имащи отношение към целите за устойчиво развитие в света
- Европейско ниво, при което водещо място заемат Европейската комисия и Европейският парламент
- Национално ниво, където се определят водещите приоритети за конкретната държава в рамките на бюджетния едногодишен период или на многогодишната финансова рамка (Николова 2015)
- Общинско ниво, където отделните общини дефинират своите водещи приоритети, съобразявайки се и с останалите нива. В България общините разчитат на допълнително финансиране от републиканския бюджет, чрез което да могат да

осигурят средства за основните си дейности. Така те трябва да разширят възможностите за допълнителни средства от други източници, за да изпълнят целите.

В Таблица 1 е обобщено състоянието на приетите стратегически документи на отделните нива и напредъка при дейностите по осигуряване на финансиране.

По отношение на *планирането* на наднационално ниво водеща роля има ООН, предвид дефинираните цели за устойчиво развитие до 2030 г. Те непрекъснато се актуализират по отношение на конкретните цели чрез анализи на различни международни институции и специално формирани работни групи. На тази основа за отделните държави и региони са предприети редица мерки за формулирането и разработването на цели и стратегически документи. Обикновено това са национални стратегии за развитие, които се базират на резолюцията на ООН за трансформиране на света до 2030 г., приета през 2015 г. (UN General Assembly 2015).

Таблица 1. Развитие на процесите по планиране и бюджетиране на отделните нива за приложение на целите за устойчиво развитие

	Планиране	**Бюджетиране и осигуряване на финансиране**
Наднационално (глобално) ниво	Резолюция на ООН от 2015 г. и последващи документи към нея	Липсва осигурено финансиране на глобално ниво. Разработват се варианти за ангажиране на международните финансови институции и други организации за осигуряване на финансиране. Освен финансиране се осигурява техническа и аналитична подкрепа за систематизиране на процесите по планиране и бюджетиране. Инициатор е ООН заедно с комисиите към организацията
Европейско ниво	Стратегия „Европа 2020“	Финансова рамка 2014–2020 г., част от целите се изпълняват в контекста на други приоритети по оперативните програми за държавите членки. Целите на ООН се вземат предвид след 2016 г.

	Планиране	Бюджетиране и осигуряване на финансиране
	Стратегия „Устойчива Европа до 2030 г.“	Предстоящо одобрение на многогодишната финансова рамка за периода 2021–2027 г. и разпределението на средствата по отделните години – в процес на договаряне. Обвързване на изпълнението на целите за устойчиво развитие на ООН при финансиране от европейските фондове за държавите членки
Национално ниво	Национална програма за развитие: България 2020	Аналогично на европейското ниво, средствата, предвидени в програмния период 2014–2020 г., са включени към средствата от европейските фондове. Липсват целеви средства от републиканския бюджет за ООН целите.
	Националната програма за развитие: България 2030	Основното финансиране е от средствата на ЕС чрез бюджета и европейските фондове. Обвързване на изпълнението на целите за устойчиво развитие с финансиране от европейските фондове и от републиканския бюджет. Предстоящо разглеждане и одобрение
Общинско ниво	В повечето общини липсват общи документи за интегриране на целите за устойчиво развитие. В някои общини са приети секторни стратегии и документи за устойчиво развитие, като са отразени и националните приоритети от Националната програма за развитие: България 2020.	Финансиране от средствата на ЕС чрез бюджета и европейските фондове и допълнителни средства от републиканския бюджет.

	Планиране	Бюджетиране и осигуряване на финансиране
	За програмния период 2021–2027 г. все още не са разработени документи	След официалното приемане на бюджета на ЕС за следващия програмен период ще могат да се анализират средствата за изпълнение на целите за устойчиво развитие по държави, както и възможностите за общините. Предвид ограничените възможности на общините, активността за постигане на ООН целите ще е насочена към фондовете на ЕС, допълнително финансиране от републиканския бюджет и др.
	Столична община Приет е документ за развитие на града и крайградските райони до 2050 г. „Визия за София“.	В стратегията се описват основните цели и приоритети за развитие в Столичната община. Целите на общината реферират към ООН целите, като има ясно разписани срокове за изпълнение. Финансирането на целите, посочени в стратегията, предстои да се извършва по периоди.
	Предстои приемане на стратегически документи за програмния период 2021–2027 г.	Финансирането за новия програмен период се очаква да се уточни. Освен на собствени средства вероятно ще се разчита на средства от фондовете на ЕС, от републиканския бюджет, както и на друг привлечен ресурс

Източник: Съставена от автора по данни на посочените документи

На следващо място е стандартизирането на процеса за устойчиво развитие (ISO standards 2020), като все още не са обхванати всички цели и свързаните с тях процеси, но продължават да се разработват, включително и за устойчиво градско развитие. Това е стъпка към измерването на качеството на прилаганите цели за устойчиво развитие, което в същото време да е съпоставимо в различни части на света. Трябва да се отбележи, че към момента този процес е все още в начален стадий и са включени само 26 държави от целия свят.

Що се отнася до *бюджетирането и финансирането* на целите за устойчиво развитие, все още не е постигнат значителен напредък. Това се отнася както до наднационалното (световно) ниво, така и по отношение на регионалните (по континенти) и националните инициативи. Въпреки че идеята за устойчиво развитие като цяло, както и разрешаването на въпросите с урбанизацията са актуални още от 70-те години на XX век, едва през последните няколко години акцентът е фокусиран върху тях (Aust & du Plessis 2018). Това се дължи основно на увеличението на гъстотата на населението в големите градове и прилежащите райони и свързаните с това предизвикателства, характерни засега само в развиващите се страни. Всъщност в отделни държави и региони финансирането и изпълнението на целите за устойчиво развитие се осъществяват в рамките на други водещи приоритети, като подобряването на градската среда е обикновено интегрирано при опазването на околната среда или подобряването на инфраструктурата.

Така се оказва, че заявените цели за устойчиво развитие все още не намират достатъчно средства за финансиране както на ниво наднационални финансови институции, така и в рамките на отделните държави. Това ясно се отчита и в последния доклад на ООН от 2019 г. за финансиране на устойчивото развитие (United Nations 2019), където е посочено, че „Международната общност трябва да преструктурира както националните, така и международните финансови системи в контекста на устойчивото развитие. Ако не успеем да направим това, то ще се провалим в изпълнението на Програмата 2030“. Това означава въпросите за устойчиво развитие да се отложат във времето и целта на плановете и стратегиите да не се постигне, а проблемите да се задълбочат.

Ето защо ООН се концентрира върху три основни приоритета в областта на бюджета за постигане на устойчиво развитие, които да направят целия свят съпричастен (UN Secretary General 2019): 1. Уеднаквяване на глобалните икономически политики и финансовите системи с Плана за 2030 г.; 2. Утвърждаване на стратегиите за устойчиво финансиране и инвестиции на регионално (континентално) и национално ниво; 3. Ползване на потенциала на финансовите

иновации, нови технологии и дигитализация, за да се осигури равен достъп до финансиране.

На ниво Европейски съюз (ЕС) *планирането* за целите за устойчиво развитие се реализира от 2016 г. и започва постепенно да се въвежда в повечето стратегически документи и новоподписани договори на ЕС с трети страни (Европейска комисия 2016).

Трябва да се отбележи, че при приемането на стратегия „Европа 2020“ е посочено за основна цел постигането на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. А това е основополагащият документ за средствата от бюджета на ЕС и разпределението им по отделните европейски фондове в зависимост от приоритетите. Освен това шестгодишният програмен период 2014–2020 г. е изграден именно върху тази стратегия, като количествените индикатори, заложени за изпълнение, също се отнасят към постигането на устойчиво развитие, но без да са обвързани конкретно с целите на ООН.

Предстоящата стратегия на ЕС, която е основополагащ документ за европейските политики и тяхното финансиране, е „Устойчива Европа до 2030 г.“ (European Commission 2019). Тя е изцяло в съответствие с приетите от ООН цели за устойчиво развитие, като се очаква тази стратегия да е водеща при финансирането на изпълнението на целите след 2021 г., когато ще стартира новият програмен период за ЕС, 2021–2027 година.

Финансирането на дейностите по прилагане на целите за устойчиво развитие от страна на ЕС се осъществява в две насоки: 1. по отношение на държавите членки и 2. спрямо трети страни. И в двата случая бюджетът и фондовете на ЕС участват в изпълнението на целите за устойчиво развитие. По отношение на държавите членки осигуряването на средствата за изпълнението на целите за устойчиво развитие е в съответствие и с националните приоритети, заложени в съответните стратегически документи.

Финансирането спрямо трети страни се изразява предимно като донорство и подпомагане на развиващи се страни по целия свят. Обикновено то е целево и е за изпълнение на определени проекти, като ЕС участва самостоятелно или заедно с други международни институции. В момента ЕС активно участва в подпомагането на

развиващи се страни и това е обвързано с постигането на целите за устойчиво развитие на ООН.

На национално ниво при *планирането*, аналогично на действията в ЕС, въпросите за устойчивото развитие за периода до 2020 г. се организират в рамките на програмния период 2014–2020 г. чрез Националната програма за развитие: „България 2020“. Чрез нея се представят приоритетите на страната в контекста на Стратегия „Европа 2020“, като чрез количествените показатели се сравнява напредъкът, който е постигнат в България спрямо останалите държави членки в определените области за постигането на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

За предстоящия програмен период 2021–2027 г. Националната програма за развитие: „България 2030“ е стратегическият документ, който дефинира приоритетите в контекста на целите за устойчиво развитие. Тя е приета в началото на 2020 г. и е изцяло съобразена с целите на ООН за устойчиво развитие и стратегията на ЕС до 2030 г.

Стратегическите цели за развитие на България до 2030 г. са три и са: 1. Ускорено икономическо развитие, 2. Демографски подем, 3. Намаляване на неравенствата. И трите водещи за България цели са в съответствие с приоритетите на ООН, като са разписани допълнителни дейности и количествени измерители, чрез които да се улесни тяхното постигане по отделните едногодишни бюджети.

Що се отнася до *финансирането* на дейностите за устойчиво развитие за настоящия програмен период 2014–2020 г., то това се реализира основно от средствата от европейските фондове и частично от републиканския бюджет. Но изрично те не са обвързани с изпълнението на целите за устойчиво развитие на ООН, както това се прави за новия програмен период на европейско и на национално ниво. Определянето на бюджета на ЕС за новия програмен период предстои, както и уточняването на националните параметри за същия период и ролята на републиканския бюджет.

На общинско ниво, предвид процесите на фискалната децентрализация, но и обвързаността с републиканския бюджет, *планирането* на приоритетите се реализира в съответствие с националните стратегии и цели. За програмния период 2014–2020 г. темите за ус-

тойчиво развитие са интегрирани в останалите водещи дейности за страната и ЕС.

Предвид цел 11 на ООН за изграждане на устойчиви градове и общности, след 2021 г. вероятно ще е необходимо общините в страната, и то по-големите от тях, да изготвят стратегически документ за изпълнението на тази цел, както и на свързаните с нея. Разбира се, това ще е възможно след окончателното утвърждаване на националните и европейските приоритети. Междувременно при отделни общини могат да се инициират дейности, които да са в контекста на устойчивото развитие и в същото време да се изпълняват националните и европейските приоритети в тази област. Именно по този начин може да се посочи конкретното *финансиране*, както и постигнатите до момента резултати.

За новия програмен период 2021–2027 г. може да се очаква финансиране от европейските фондове по целите за устойчиво развитие, както и от републиканския и самия общински бюджет при наличие на собствени средства. Възможностите за осигуряване на финансиране за устойчиво развитие са разгледани в т. 2.

За Столичната община дейностите по планирането са разработени с хоризонт от 30 години с приетата Дългосрочна стратегия за развитие на София и крайградските територии до 2050 г. (Столична община 2020). В нея целите на ООН за устойчиво развитие са обвързани с целите на общината както в краткосрочен, така и в дългосрочен план.

Освен това от 2010 г. е учредена Асоциация за развитие на София с цел именно да подпомага устойчивото развитие на града чрез изследвания, анализи, иновации и за да се създават условия и да се насърчава диалогът между гражданското общество, бизнеса, общината и академичните институции (Асоциация за развитие на София 2020). Така конкретните приоритети за развитие могат да се актуализират в дългосрочен период чрез нея, що се отнася до стратегическите документи.

По отношение на конкретното обвързване с финансирането на целите в краткосрочен и дългосрочен план, както и във връзка с новия програмен период, Столичната общинска агенция за приватизация

и инвестиции вече подпомага конкретни проекти на инвеститори и предприемачи (Столична общинска агенция за приватизация и инвестиции 2020). Тази агенция на Столичната община се занимава именно с привличането на нови инвестиции и активното участие на частния сектор в икономическото развитие на най-голямата община в страната. Предвид функционирането ѝ от 1992 г. и възможността да работи с финансови средства, тя може да поеме функциите по финансирането на дейностите за постигане на целите за устойчиво развитие, както и при изграждане на необходимия административен капацитет.

Възможностите за финансиране за устойчиво развитие

В общините след определянето на планирането и бюджетирането за устойчиво развитие следващата ключова стъпка е управлението на приходите, които да гарантират необходимите средства за изпълнение на дефинираните вече цели и приоритети. От съществено значение е спазването на нормативната рамка за финансите на общините, като Закона за публичните финанси и Закона за общинския дълг. Що се отнася до емитирането на дълг, е добре да се разгледат Законът за държавния дълг и Стратегията за управление на държавния дълг, които имат отношение към нивата на задълженията в страната и могат да се отразят върху инвестиционна оценка и на общините.

Както бе посочено, за изпълнението на целите за устойчиво развитие на ООН са ангажирани институции на различни нива, така че те да се превърнат в приоритет за държавите в света. Освен това цел 11 е конкретно насочена към развитието на общините до 2030 г. и към нея продължават да се разработват препоръки от страна на комисиите към ООН.

Основно предизвикателство пред бюджета за постигането на устойчиво развитие е осигуряването на приходната част и на необходимите средства за финансиране на тези дейности. По отношение на разходната част европейските и националните документи, както

и препоръките на ООН дават възможности за пренасочването им на местно ниво, които да се отразят още на етапа на планирането.

Фигура 1. Възможности за целево финансиране за изпълнение на целите за устойчиво развитие на общинско ниво

Източник: Съставено от автора

Възможностите за осигуряване на целево финансиране по въпросите на устойчивото развитие се свеждат до (Фигура 1):

- Ползване на финансиране и на финансови инструменти на ООН, които все още са в процес на разработване
- Кандидатстване по проекти към фондовете на ЕС за новия програмен период 2021–2027 г.
- Финансиране от републиканския бюджет, при който няма яснота предвид хоризонта и договарянето на европейско ниво
- Ползване на собствения бюджет, като се отделят целево средства от наличните ресурси или като се привлече нов ресурс, различен от останалите посочени.

Финансиране и финансови инструменти на ООН. Ролята на ООН на глобално ниво по отношение насърчаването на инвестиции и осигу-

ряването на финансиране за изпълнение на целите на устойчивото развитие е насочено в три направления (UN Secretary General 2019; UN Department of Economic and Social Affairs 2020):

1. *Уеднаквяване на глобалните икономически политики и финансовите системи с Плана за 2030 г.*, което включва аналитична и техническа дейност в подпомагането на държавите, както и промяна на търговски режими и търговско финансиране в подкрепа на ООН целите. Освен това се планира да се отпускат целеви заеми от международните финансови институции и да се промени данъчното облагане в света в частта за устойчивото развитие.

Освен тези области целевото финансиране се планира да е насочено приоритетно към опазването на околната среда, както и да се ангажира частният сектор за тези инициативи. Очакванията са първоначално да има съвместни проекти на основата на публично-частното партньорство.

2. *Утвърждаване на стратегиите за устойчиво финансиране и инвестиции на регионално (континентално) и национално ниво* – изразява се в насърчаването на търговските банки в отпускането на финансиране към малките и средни предприятия, интегриращи целите за устойчиво развитие в своята дейност. Създаване на финансови инструменти, които да подпомагат приложението на целите на ООН като облигации, гаранции, данъчни преференции и др.

3. *Ползване на потенциала на финансовите иновации, нови технологии и дигитализация, за да се осигури равен достъп до финансиране*. Това предполага създаване на финансови инструменти и ползване на финансовите иновации за постигане на целите за устойчиво развитие, като се ангажират повече институции на различни нива.

Кандидатстване по проекти към фондовете на ЕС за новия програмен период 2021–2027 г. Европейската комисия също се концентрира върху финансирането на дейността на общините с оглед постигането на устойчиво развитие на градовете (European Commission 2020). За настоящия програмен период 2014–2020 г. кохезионната политика на ЕС се занимава с въпросите на развитието на общините. Финансирането се предоставя чрез фондовете на ЕС (Европейски фонд за регионално развитие, Кохезионен фонд, Европейски социален фонд и

др.) с бюджет от 351,8 млрд. евро и Европейския фонд за стратегически инвестиции с бюджет от 33,5 млрд. евро, както и програмите Horizon 2020 (80 млрд. евро), LIFE (около 1,50 млрд. евро), URBACT (96,3 млн. евро).

За програмния период 2021–2027 г. целите за устойчиво развитие са изведени във всички европейски политики като приоритетни, което ще се отрази и на средствата за тях. Така или иначе, те също отразяват и приоритетите на развитие на ЕС, както и опита при планиране и реализиране на европейския бюджет. Но тъй като дискусиите продължават, липсва официална информация за разпределението на средствата и финансовите инструменти, които ще се прилагат.

Финансиране от републиканския бюджет, при който няма яснота, предвид хоризонта и договарянето на европейско ниво за периода 2021–2027 г. Общините в България разчитат на финансиране от страна на републиканския бюджет, за да изпълнят своите програми. Но поради ограничения ресурс не може да се гарантира последователност при изпълнението на целите за устойчиво развитие на ООН само на финансиране от собствени средства или на това от републиканския бюджет.

Ползване на собствения бюджет, като се отделят целево средства от наличните ресурси или като се привлече нов ресурс, различен от останалите посочени. При общините вариантите за осигуряване на финансиране за устойчиво развитие са: 1. Собствени средства, които са от излишъка и не се нарушават останалите планови разходи, 2. Привлечени средства чрез заеми или друго финансиране, 3. „Смесено“ финансиране.

Приходната част на бюджета на общините се формира основно от приходите от данъци, такси, глоби, а в случая на България и от трансферите от републиканския бюджет. При по-ниска събираемост на приходите и средствата, с които разполагат общините, намаляват. Така те не могат да финансират дейностите за устойчиво развитие отделно от своя предварително планиран бюджет. Остава да интегрират целите за устойчиво развитие към дейностите, които и до момента финансират, или да осигурят допълнително външно финансиране (Srithongrung, Ermasova & Yusuf 2019).

Привлеченото финансиране за общините зависи от тяхното икономическо и финансово състояние, както и от техния кредитен рейтинг. Така те могат да привлекат ресурс директно на финансовите пазари или чрез търговските банки, като при добър инвестиционен рейтинг и показателите на емисията ще са благоприятни за града. Освен чрез пазарите и търговските банки възможностите за външно финансиране са и от банките за развитие (Група на Световната банка, Европейска банка за възстановяване и развитие, Европейска инвестиционна банка и др.), които също могат да предоставят необходимия ресурс.

Смесеното финансиране (публично-частното партньорство) е също възможност за набиране на средства, които да се ползват за изпълнение на целите за устойчиво развитие в общините. Инструментите на този тип финансиране предполагат участие както на общините, така и на частния сектор. Това са формите на публично-частно партньорство, при които задължително трябва внимателно да се преценят рисковете за общините, както и обвързаността на резултатите с целите на ООН – заеми, грантове, гаранции и др.

Препоръки в контекста на целите за устойчиво развитие за бюджета

Постигането на целите за устойчиво развитие изисква осигуряване на необходимото за това финансиране, което да се насочи към конкретни дейности за изпълнение. На регионално ниво бюджетът на общините се занимава с преразпределяне на наличните ресурси по приоритети, като се стреми към тяхното ефективно и ориентирано към резултати приложение. Управлението на бюджета за устойчиво градско развитие е насочено към доброто предварително планиране на приходите, разпределение на разходите по приоритетни цели за развитие, както и изграждане на административен капацитет за всички дейности. Освен това неговото изпълнение е ориентирано както към едногодишен период, така и към устойчивостта на резултатите в дългосрочен план, което изисква добра отчетност и контрол върху средствата. Необходими са ясни правила за справяне с

предизвикателствата пред общинския бюджет, така че да се постигнат целите за устойчиво развитие и да се подобри градската среда.

Всички наднационални институции отчитат, че именно градовете са тези, които да допринесат за бързото подобряване на състоянието на икономиката на страната и съответния регион. Ето защо до 2030 г. толкова различни институционални нива се ангажират с инициативи, които да не са само разписани в стратегия или друг документ, а да се приложат реално на практика.

Пред общините в България стоят въпросите за планиране на техните приоритети в областта на устойчивото развитие и осигуряването на необходимото финансиране въпреки останалите предизвикателства, пред които са изправени. Освен това въпреки средствата, осигурени от различни институции, ако самите общини не проявят инициативност, те няма как да достигнат до тях. Затова е необходимо на по-ранен етап да бъдат дефинирани приоритетите както в краткосрочен, така и в дългосрочен период.

Конкретните препоръки, които могат да се направят към управлението на финансите и бюджета, са в контекста на провежданата политика в тази област от Столичната община и са с оглед на изпълнението на целите за устойчиво развитие. Те са следните:

- Дългосрочната стратегия за развитие на София и крайградските територии до 2050 г. представя стратегическите насоки за интегриране на отделните райони на столицата, като при отделните цели като свързани документи са посочени ООН целите. Ясно е разписано през отделните години и периоди как ще бъдат постигнати съответните приоритети. Остава да се осигури финансиране за тяхното изпълнение.
- При планирането и бюджетирането за устойчиво развитие, въпреки че стратегическите документи на европейско и национално ниво за изпълнението на целите за устойчиво развитие до 2030 г. все още се утвърждават, е добре в рамките на общината да се определят конкретните приоритети в отделна стратегия или документ за предстоящия програмен период. Стратегията до 2050 г. дава ясни очертания за разви-

тието в този хоризонт, но е необходимо за шестгодишния програмен период да се изведат конкретните стъпки.

- Тъй като за новия програмен период на ЕС изпълнението на целите за устойчиво развитие е в основата на финансирането по европейските фондове, е добре да продължи да функционира, но по-интензивно звено (отдел, дирекция) или агенция (Столичната агенция за приватизация и инвестиции, Агенцията за развитие на София или да се създаде нова организация) към Столичната община, при което ясно се обвързват тези цели с изпълнението на общинските приоритети и тяхното финансиране. Така ще се изгради необходимият административен капацитет за прилагане на целите за устойчиво развитие конкретно в общината.
- От 2014 година досега на страницата на Столичната община се публикуват бюджетът на общината и отчетите към него, в т.ч. приложения за приходите, разходите, бюджета на общинските предприятия, капиталовата програма и др. (Столична община 2020). Освен това преди приемането на бюджета се провежда публично обсъждане, а след това той се внася за разглеждане и одобрение в Столичния общински съвет. Това показва една добра практика относно прозрачността на бюджетния процес и възможността на всички заинтересовани лица да се запознаят с него, като това е добре да се запази и през следващите години. Още повече че към целите на ООН отчетността и прозрачността са един от показателите за устойчиви финанси.
- По отношение на целите за устойчиво развитие е добре към отчетите до момента да се подготвя отделен документ за представяне на приходите и разходите, които са свързани целево с планирането и изпълнението на целите за устойчиво развитие, или към капиталовата програма да се добави, че конкретни разходи се извършват и в изпълнение на целите за устойчиво развитие. Така ясно и прозрачно ще се представи кои от дейностите са именно в контекста на устойчивото развитие. Въпреки че конкретният механизъм за отчитане и контролиране на средствата в изпълнение на целите на ООН,

как то и конкретни стандарти за качество са в процес на разработка (ISO standards 2020), посочването на вече извършени и предстоящи дейности за устойчиво развитие може да се приложи на общинско ниво. Макар и непосочени като цели на ООН, в Столичната община се реализират подобни дейности, което е отразено в интернет страницата за бюджета.

- Намаляването на икономическите неравенства е свързано с отделяне на целеви разходи в областите, където различията между отделните групи са най-значителни, като достъп до образование, здравеопазване, доходи и др., както и чрез насърчаване и изграждане на умения в областта на предприемачеството. Създаването на предприемачески насочени програми и обучения би могло да разреши въпросите с икономическите неравенства в средносрочен план, така че да се разчита само на средствата и подпомагането от общината. Предприемачеството дори в контекста на висшето образование дава възможност за преодоляване на предизвикателствата и приспособяване към външната среда, и то успешно, като например изграждането на университетска институция от предприемачески тип и в България (Текев 2015).
- При финансирането на дейностите и последващото тяхно бюджетиране може да се ползва целево финансиране или да се приложат финансови инструменти, предвидени от ООН (UN Secretary General 2019; United Nations 2014), заедно с осигурените средства от европейските фондове и републиканския бюджет. Добре е да се ползва възможността за активното участие на бизнеса в дейностите на общината, като така се задълбочи публично-частното партньорство.

Очакваните конкретни резултати от приложението на целите за устойчиво развитие в общините са (Global Platform for Sustainable Cities/ World Bank 2018): 1. Икономически растеж, развитие и конкурентоспособност във всички райони на града, 2. Защита и запазване на екосистемите и природните ресурси, 3. Намаляване на вредните емисии чрез насърчаване на цялостната устойчивост в града, 4. Социално включване чрез намаляване на нивата на бедност и неравенствата.

Разбира се, могат да се направят още препоръки към дейностите на Столичната община по отношение на изпълнение на целите за устойчиво развитие, но преди това е добре да бъдат окончателно приети стратегическите документи на европейско и национално ниво. Така ще може конкретно да се разработи планът за развитие до 2030 година и да се осигури неговото финансиране.

[1] При посочването на общините в текста се имат предвид градовете, тъй като именно те са фокусът на разглеждане.

ЛИТЕРАТУРА

Асоциация за развитие на София, 2020. *Мисия и цели. Проекти* [прегледан на 01.09.2020 г.]. Достъпен на: https://www.sofia-da.eu/index.php

Ганев, П., Я. Алексиев, 2018. *Пътят към фискална децентрализация: Споделяне на данък общ доход с общините*, Институт за пазарна икономика [прегледан на 01.09.2020 г.]. Достъпен на: https://ime.bg/var/images/IME-Fiscal-Decentralization.pdf

Европейска комисия, 2016. *Устойчиво развитие: ЕС определя своите приоритети* [прегледан на 02.09.2020 г.]. Достъпен на: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/IP_16_3883

Закон за държавния дълг, обн. ДВ, бр. 93 от 1 октомври 2002 г., изм. ДВ, бр. 34 от 19 април 2005 г., изм. ДВ, бр. 52 от 29 юни 2007 г., изм. ДВ, бр. 23 от 27 март 2009 г., изм. ДВ, бр. 101 от 28 декември 2010 г., изм. ДВ, бр. 99 от 16 декември 2011 г., изм. и доп. ДВ, бр. 103 от 28 декември 2012 г., изм. ДВ, бр. 15 от 15 февруари 2013 г., доп. ДВ, бр. 50 от 3 юли 2015 г., изм. ДВ, бр. 43 от 7 юни 2016 г., доп. ДВ, бр. 98 от 9 декември 2016 г., доп. ДВ, бр. 91 от 14 ноември 2017 г., изм. ДВ, бр. 20 от 6 март 2018 г., доп. ДВ, бр. 86 от 18 октомври 2018 г.

Закон за общинския дълг, обн. ДВ, бр. 34 от 19 април 2005 г., изм. ДВ, бр. 105 от 29 декември 2005 г., изм. ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 г., изм. ДВ, бр. 37 от 5 май 2006 г., изм. ДВ, бр. 80 от 5 октомври 2007 г., изм. ДВ, бр. 93 от 28 октомври 2008 г., изм. ДВ, бр. 110 от 30 декември 2008 г., изм. ДВ, бр. 99 от 17 декември 2010 г., изм. ДВ, бр. 35 от 3 май 2011 г., изм. ДВ, бр. 93 от 25 ноември 2011 г., изм. ДВ, бр. 99 от 16 декември 2011 г., доп. ДВ, бр. 45 от 15 юни 2012 г., изм. и доп. ДВ, бр. 15 от 15 февруари 2013 г., изм. и доп. ДВ, бр. 61 от 11 август 2015 г., изм. ДВ, бр. 43 от 7 юни 2016 г., изм. и доп. ДВ, бр. 98 от 9 декември 2016 г., изм. ДВ, бр. 96 от 1 декември 2017 г., доп. ДВ, бр. 99 от 12 декември 2017 г.

Закон за публичните финанси, обн. ДВ, бр. 15 от 15 февруари 2013 г., изм. ДВ, бр. 95 от 8 декември 2015 г., изм. и доп. ДВ, бр. 43 от 7 юни 2016 г., изм. и доп. ДВ, бр. 91 от 14 ноември 2017 г.

Иванов, А., Ю. Хаджичонева, К. Хаджиев, 2019. Знание и конкурентоспособност: проблеми и перспективи. В: *Членството на България в ЕС: Единадесет години по-късно*, София: Издателски комплекс – УНСС, 233–243 [прегледан на 03.09.2020 г.]. Достъпен на: http://eprints.nbu.bg/4115/1/UNSS%20MIO%202018%20JH%20AI%20KH%20final-last_25.09.2018.pdf

Илиев, П., 2020. Контролингът и новата световна криза. В: *Сборник с доклади от Юбилейната международна научна конференция, посветена на 100-годишнина от създаването на ИУ – Варна „Икономическа наука, образование и реална икономика: развитие и взаимодействие в дигиталната епоха“*, 3, 599–614.

Калчева, Д., 2019. Сравнителен анализ на общинските финанси в България и в Северна Македония. *Известия – Списание на Икономически университет*, Варна, 3, 234–251.

Министерство на финансите, 2020. *Финансови показатели на общините* [прегледан на 05.09.2020 г.]. Достъпен на: https://www.minfin.bg/bg/810

Национална програма за развитие България 2030 [прегледан на 05.09.2020 г.]. Достъпен на: http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?@lang=bg-BG&Id=4682

Николова, И., 2015. Бюджетната политика на Европейския съюз, 2014–2020 година. В: *Сборник с доклади от V международна научна конференция „Демарж или забавен каданс за икономиката и финансите, организирана от катедра „Финанси“*, УНСС, 47–53.

Николова, И., 2019. Икономическите неравенства и бюджетът на Европейския съюз. *Списание „Социологически проблеми“ на Института за изследване на обществата и знанието – Българска академия на науките*, 786–804.

Павлова, М., 2016. Фискалната децентрализация в Р България – финансови ефекти и регионални аспекти. *Народностопански архив*, 4.

Панчева, Ст., 2015. *Данъчно счетоводство*, Част I. София: Авангард Прима.

Стайкова, Е., 2020. *Градски политики и местна демокрация в началото на XXI век: Глобални тенденции, европейски перспективи, български реалности*. София: НБУ.

Столична община, 2020. *Бюджет, икономика, данъци* [прегледан на 05.09.2020 г.]. Достъпен на: https://www.sofia.bg/web/guest/budget

Столична община, 2020. *Дългосрочна стратегия за развитие на София и крайградските територии до 2050 г.* [прегледан на 05.09.2020 г.]. Достъпен на: https://vizia.sofia.bg/wp-content/uploads/2019/12/VISION-SOFIA-GOALS-FINAL.pdf

Столична общинска агенция за приватизация и инвестиции, 2020. *Създайте своя бизнес. Защо София?* [прегледан на 06.09.2020 г.]. Достъпен на: https://investsofia.com/

Текев, Г., 2003. Стратегия на управлението: Централизация и децентрализация в Нов български университет,. *Годишник на Департамент „Икономика и бизнесадминистрация" – „Икономика, психология, управление, бизнес"*. София: НБУ.

Текев, Г., 2015. *Съвременни форми на организация и управление на университетската институция. Преходът към предприемаческо-мрежови университет* [прегледан на 06.09.2020 г.]. Достъпен на: http://eprints.nbu.bg/2845/1/scan8-10-2015-2.pdf

Текев, Г., 2015а. Университетът и бизнесът имат общи задачи. *Икономика*, 49 [прегледан на 06.09.2020 г.]. Достъпен на: https://www.economic.bg/bg

Хаджиев, К., 2016. Подходи за управление на промяната – нови критерии и изисквания. *Ефективно управление за икономически, организационни и социални трансформации* (*иновации-институции-бизнес*), 110–118 [прегледан на 06.09.2020 г.]. Достъпен на: http://eprints.nbu.bg/3102/1/Managing_change_doklad_2016_26_08_2016_ed.pdf

Aust, H. Ph., A. Du Plessis (eds), 2018. *The Globalization of Urban Governance*.

European Commission, 2019. *A Sustainable Europe by 2030* [прегледан на 05.09.2020 г.] Достъпен на: https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-towards-sustainable-europe-2030_en

European Commission, 2020. *Funding Opportunities, Cities and Urban Development* [прегледан на 05.09.2020 г.]. Достъпен на: https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/funding-cities_en

Global Platform for Sustainable Cities, World Bank, 2018. *Urban Sustainability Framework*, 1st Edition. Washington, DC: World Bank.

ISO Standards, 2020 [прегледан на 05.09.2020 г.]. Достъпен на: https://www.iso.org/sdgs.html

Krastanova, R., Hadjitchoneva, J. (eds.), 2020. *Changing Cities: Challenges, Predictions, Perspectives*. Sofia: NBU, 384 [прегледан на 06.09.2020 г.] Достъпен на: https://publishing-house.nbu.bg/bg/elektronni-izdaniq/knigi/villes-en-transformation-defis-pre-visions-perspectives-changing-cities-challenges-predictions-perspectives

Krasteva, A., 2019. Post-democratic Crisis and Political Leadership. From Crisis Management to Crisis Creation. In: Salvatore S., Fini V., Mannarini T., Valsiner J., Veltri G. (eds) *Symbolic Universes in Time of* (*Post*) *Crisis. Culture in Policy Making: The Symbolic Universes of Social Action*. Springer, Cham. [прегледан на 06.09.2020 г.]. Достъпен на: https://doi.org/10.1007/978-3-030-19497-0_1

Nenkova, P., 2014. Fiscal Decentralization and Local Finance Reforms in Bulgaria: A Review of Ten Years' Experience. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 5(23).

Srithongrung, A., N. Ermasova, Juita-Elena Yusuf (eds), 2019. *Capital Management and Budgeting in the Public Sector*. IGI Global.

UN Department of Economic and Social Affairs, 2020. *Financing for Development* [преглеган на 06.09.2020 г.]. Достъпен на: https://www.un.org/development/desa/financing/

UN General Assembly, 2015. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015* [преглеган на 06.09.2020 г.]. Достъпен на: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

UN Habitat, 2016. *World Cities Report: Urbanization and Development – emerging futures*.

UN Secretary General, 2019. *Roadmap for Financing the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2019-2021 [преглеган на 06.09.2020 г.]. Достъпен на: https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/07/UN-SG-Roadmap-Financing-the-SDGs-July-2019.pdf

United Nations, 2014. *Sustainable Development Financing: Report of the Intergovernmental Committee of Expert*, New York.

United Nations, 2019. *Financing for Sustainable Development Report – Inter-agency Task Force on Financing for Development* [преглеган на 06.09.2020 г.]. Достъпен на: https://www.gcedc2learinghouse.org/sites/default/files/resources/190153eng.pdf

United Nations, 2020. *Sustainable Development Goals, Goal 11: Make cities inclusive, safe, resilient, and sustainable* [преглеган на 06.09.2020 г.]. Достъпен на: https://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/

Това е книга, която предлага задълбочен интердисциплинарен анализ на политиките на Столичния град по широк кръг от въпроси, засягащи икономиката, демокрацията, технологиите, управлението, екологията, културата, демографията, миграцията и сигурността. Авторите на мащабното изследване – български и френски експерти, утвърдени учени и необременени младежки умове от най-различни научни полета – правят усилието да осмислят градското развитие през призмата на устойчивото развитие, поставяйки направените изводи в услуга на град София.

Включените текстове се оглеждат в класическата парадигма на устойчивото развитие, включваща аспекти от икономическия, социалния, екологичния спектър. В същото време, както правят най-актуалните изследвания, отделните направления се осмислят в холистичен порядък, водени от разбирането, че е невъзможно секторните политики да се реализират самостоятелно, една по една, без да се вземат предвид и останалите.
В разбирането на авторите устойчивото градско развитие може да бъде постигнато само чрез баланс между икономически дейности, които опазват природните ресурси, отразявайки културния контекст, укрепвайки социалната стабилност и гарантирайки гражданското участие при формулирането на градските решения.

ISBN 978-619-233-176-4 (печатно издание)
ISBN 978-619-233-177-1 (електронно издание)

www.nbu.bg
bookshop.nbu.bg