

УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ НА РАЗХОДИТЕ НА ОБЩИНИТЕ В БЪЛГАРИЯ В КОНТЕКСТА НА ФИНАНСОВОТО ИМ ЗДРАВЕ

Гл. ас. д-р Дияна Иванова

Стопанска академия „Д. А. Ценов“ - Свищов, България

e-mail: d.ivanova@uni-svishtov.bg

Резюме: *Доброто финансово състояние на бюджетните организации е необходимо условие за стабилното и устойчиво развитие на публичния сектор и за успешно изпълнение на неговата обществено значима функция. Това обуславя актуалността на темата за финансовото управление и контрол на бюджетните организации и потребността от техните анализ и оценка. В рамките на настоящата разработка вниманието е насочено конкретно към ангажиментите за разходи по бюджетите на общините, които ги обвързват с бъдещи плащания за разходи и/или нови задължения за разходи и оказват влияние върху финансовото им състояние през следващите отчетни периоди.*

Ключови думи: *публичен сектор, бюджетни организации, разходи на общините.*

JEL: H72, H83.

EXPENDITURE MANAGEMENT AND CONTROL IN BULGARIAN MUNICIPALITIES IN THE CONTEXT OF THEIR FINANCIAL HEALTH

Head Assist. Prof. Diyana Ivanova, PhD

D. A. Tsenov Academy of Economics – Svishtov, Bulgaria

e-mail: d.ivanova@uni-svishtov.bg

Abstract: *The good financial state of budgetary organizations is a necessary prerequisite for the stable and sustainable development of the public sector and for the successful implementation of its socially significant function. This determines the relevance of the topic of financial management and control of budgetary organizations and the need for analyzing and assessing them. The study focuses specifically on municipal expenditure commitments, which bind municipalities to future expenditure payments and/or new*

expenditure obligations and have an impact on their financial health in the subsequent reporting periods.

Keywords: *public sector, budgetary organizations, municipal expenditures.*

JEL: H72, H83.

Политическата криза в страната през последните години поражда необходимост от създаване на условия за предвидимо, балансирано и устойчиво развитие на бюджетните организации и на публичния сектор като цяло. Фискалната политика на страната е ориентирана към постигане на макроикономическа и бюджетна стабилност в средносрочен и дългосрочен план и осигуряване на необходимия финансов ресурс за изпълнение на разходните политики и насърчаване на инвестициите и иновациите, водещи до икономически растеж и подобряване живота на гражданите. Предвижда се ограничаване растежа на нетните публични разходи, което да гарантира поддържането на дефицита и дълга в определени приемливи нива в средносрочен план (Национален средносрочен фискално-структурен план за периода 2025-2028 г., 2025).

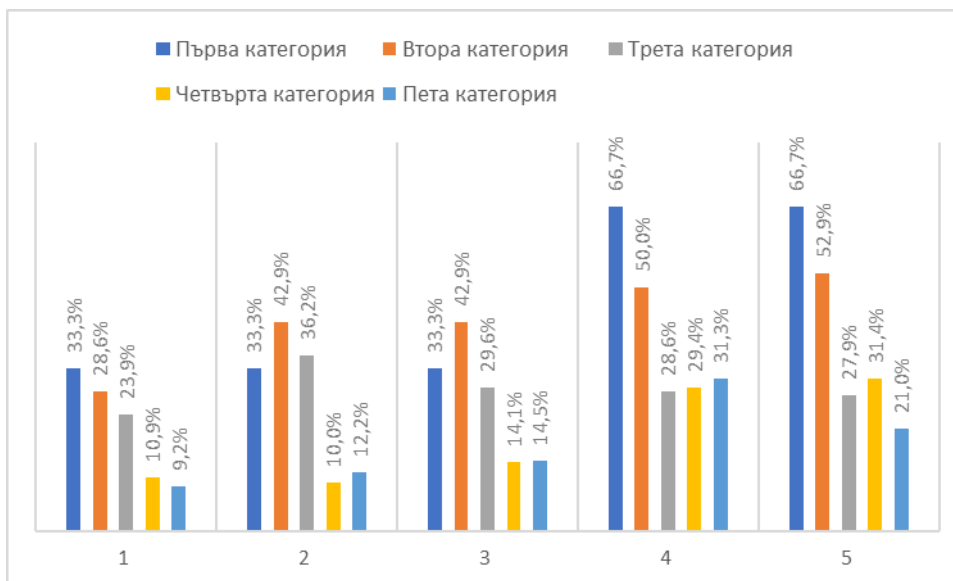
В този контекст в рамките на настоящата разработка фокусът на вниманието е насочен към управлението и контрола на ангажиментите за разходи на най-многобройната група бюджетни организации у нас, а именно общините. Изследването е провокирано от все по-нарастващия брой общини, които не постигат съответствие в този аспект от финансовото си здраве с изискванията на Закона за публичните финанси (Иванова, 2023). **Обект** на изследване са общините, а **предмет** на изследване са ангажиментите за разходи по техните бюджети. Общините се диференцират в отделни категории на база население¹ (Методика за оценка на финансовото състояние на общините, 2013), с оглед постигане на по-висока степен на съпоставимост на данните и обективност на резултатите от анализа. Категориите общини са следните: *първа категория*, София, Пловдив, Варна; *втора категория*, общини с население над 50 000 жители; *трета категория*, общини с население от 20 000 до 49 999 жители; *четвърта категория*, общини с население от 6 000 до 19 000 жители; *пета категория*, общини с население под 6 000 жители (Методика за оценка на финансовото състояние на общините, 2013). **Целта** е да се идентифицират категориите общини, които най-често

¹ Начинът на категоризиране на общините е заимстван от Методиката за оценка на финансовото състояние на общините на Министерство на финансите (Методика за оценка на финансовото състояние на общините, 2013). За обособяване на категориите общини са използвани данни на НСИ за населението на общините за всяка от годините на изследвания период.

срещат затруднения при управлението и контрола на този аспект от финансовото си здраве, както и конкретните общини в тях, за които управлението на този финансов аспект е предизвикателство за по-продължителен период от време. Периодът, обхванат в рамките на изследването е петгодишен (2019–2023 г.).

Ангажиментите за разходи по своята същност са договореност или намерение за покриване на определени задължения в рамките на конкретни срокове. Съгласно Закона за публичните финанси, *поети ангажименти за разходи* са клаузи на договори, разпоредби на нормативни и административни актове, както и съдебни и арбитражни решения, които обвързват бюджетните организации с бъдещи плащания за разходи и/или нови задължения за разходи с определима стойност. Изключение от ангажиментите за разходи са разходите за персонал, пенсии и приравнени на тях плащания, лихви по дълга (включително по гарантирания от държавата и общините дълг), както и разходите за данъци и други публични държавни и общински вземания (Закон за публичните финанси, 2020, ДР &1, т. 27). Наблюдавана величина във връзка с финансовото здраве на общините у нас са конкретно *наличните към края на годината поети ангажименти за разходи*. Такива са всички ангажименти за разходи, независимо кога са били поети, които са останали неизпълнени/нереализирани към края на съответната година и подлежат на изпълнение/реализиране изцяло или частично в следващите бюджетни години (Методически указания по прилагането на чл. 130а, ал. 1 от Закона за публичните финанси, 2016, чл. 2) т.е. те оказват влияние върху финансовото състояние на общините през следващите отчетни периоди. Техният допустим праг, регламентиран във връзка с финансовото здраве на общините, е обвързан със средногодишните разходи по бюджетите на общините, като изискването, което законодателят е предвидил, е размерът на наличните ангажименти за разходи към края на съответния отчетен период да не надвишава 50% от средногодишните разходи на общините за последните четири години. Този финансов показател е част от комплекса финансови показатели, на базата на които се определят общините с финансови затруднения (Закон за публичните финанси, чл.130а, 2020).

Относителните дялове на категориите общини, при които се наблюдава превишаване на фактическата стойност на финансовия показател над регламентираната стойност, са представени на Фигура 1.

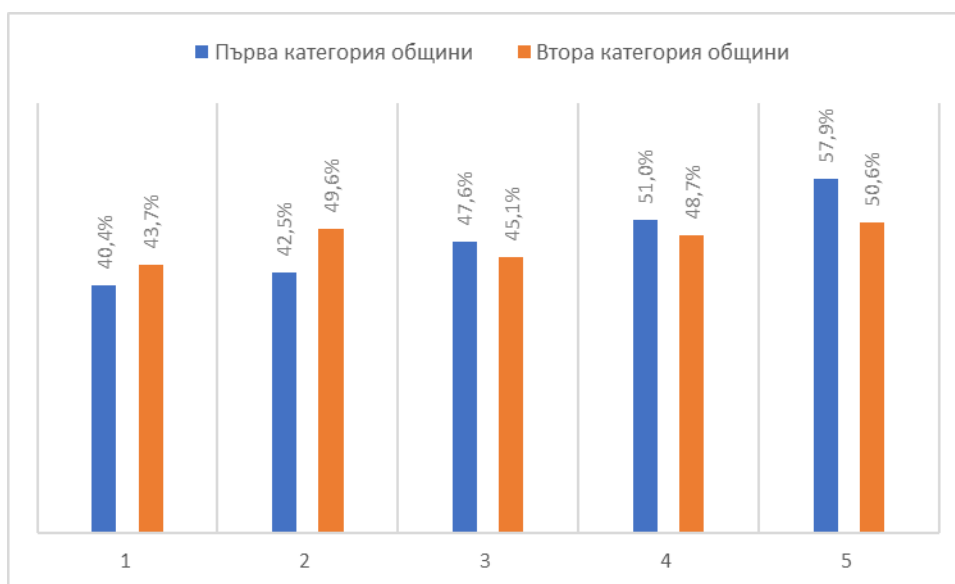


Фигура 1. Относителни дялове на категориите общини, при които се наблюдава несъответствие на финансовия показател, относим към ангажиментите за разходи, с изискванията на ЗПФ (2019-2023 г.)

Източник: Изчисления на автора на база данни на МФ и НСИ (www.nsi.bg, 2025) (www.minfin.bg, 2025).

Данните показват, че като цяло за периода най-често срещано е несъответствието между фактическите и максимално допустимите съгласно ЗПФ стойности на финансовия показател при по-големите общини, т.е. общините от първа и втора категория, което аргументира тяхното по-детайлно изследване.

Средните стойности на финансовия показател при първа категория, изчислени на база индивидуалните показатели на отделните общини, са по-ниски в сравнение с тези на втора категория през първите две години от периода. През следващите три години средните стойности на показателя при първа категория общини са по-високи от тези при втора категория, като разликата между тях през последната година на изследвания период достига до 7,3% (виж Фигура 2).



Фигура 2. Средни стойности на съотношението между ангажиментите за разходи по бюджетите на общините и средногодишните им разходи за последните четири години при първа и втора категория общини (2019-2023 г.)

Източник: Изчисления на автора на база данни на МФ и НСИ (www.minfin.bg, 2025) (www.nsi.bg, 2025).

Средните стойности на показателя в първа категория общини варират в диапазона между 40,4% и 57,9%, а при втора категория общини между 43,7% и 50,6%. През третата година стойностите на показателя при втора категория намаляват с 5%, а при първа категория се наблюдава увеличение с 5%. През следващите две години средната стойност на финансовия показател и при двете категории нараства, но при втора категория преминава допустимия регламентиран праг с минимално отклонение от него едва през последната година, докато при първата категория общини минимално отклонение се наблюдава през предпоследната година, а през последната средната стойност за категорията достига 57,9%.

В рамките на първа категория общини през всяка от годините на изследвания период несъответствия по разглеждания показател се наблюдават при община Пловдив, като стойностите на показателя варират в границата между 52,2% и 70,4% (виж Таблица 1).

Таблица 1. Стойности на финансовия показател на общините, при които в рамките на периода за една или повече отчетни години се наблюдава несъответствие по изследвания показател (2019-2023 г).

Община	Процентно съотношение между наличните към края на годината поети ангажменти за разходи по бюджета на общината и размера на средногодишните разходи на общината за последните четири години				
	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Столична	36,5%	37,9%	42,3%	65,0%	71,5%
Пловдив	56,0%	70,4%	68,1%	52,2%	66,5%
Варна	28,8%	19,3%	32,3%	35,7%	35,6%
Бургас	96,1%	84,0%	54,8%	44,6%	63,3%
Русе	29,0%	34,2%	38,0%	37,0%	32,3%
Стара Загора	69,3%	52,5%	62,5%	75,4%	80,4%
Сливен	37,0%	89,6%	65,7%	56,3%	58,0%
Плевен	53,2%	46,3%	61,7%	50,6%	52,4%
Пазарджик	44,4%	73,4%	70,2%	60,4%	47,9%
Перник	36,0%	34,8%	56,8%	61,4%	38,5%
Шумен	30,2%	32,4%	30,9%	41,5%	62,2%
Велико Търново	40,8%	54,0%	57,2%	79,6%	53,0%
Хасково	42,7%	77,5%	60,6%	62,5%	51,4%
Добрич - град	56,7%	46,1%	37,8%	43,7%	64,9%
Благоевград	35,7%	32,3%	30,8%	29,3%	43,6%
Кърджали	61,3%	47,5%	30,4%	37,8%	62,6%
Казанлък	34,6%	18,7%	30,6%	30,8%	29,3%
Ямбол	41,6%	79,6%	67,3%	55,0%	48,6%
Враца	30,1%	30,7%	26,0%	22,9%	30,2%
Асеновград	39,3%	53,2%	36,9%	55,6%	42,2%
Габрово	26,5%	39,5%	45,9%	31,8%	x
Търговище	58,6%	60,0%	42,8%	x	x
Кюстендил	37,4%	45,0%	28,0%	x	x
Видин	17,0%	11,3%	11,1%	x	x

Източник: Информацията е обобщена и представена от автора на база данни на МФ (www.minfin.bg, 2025).

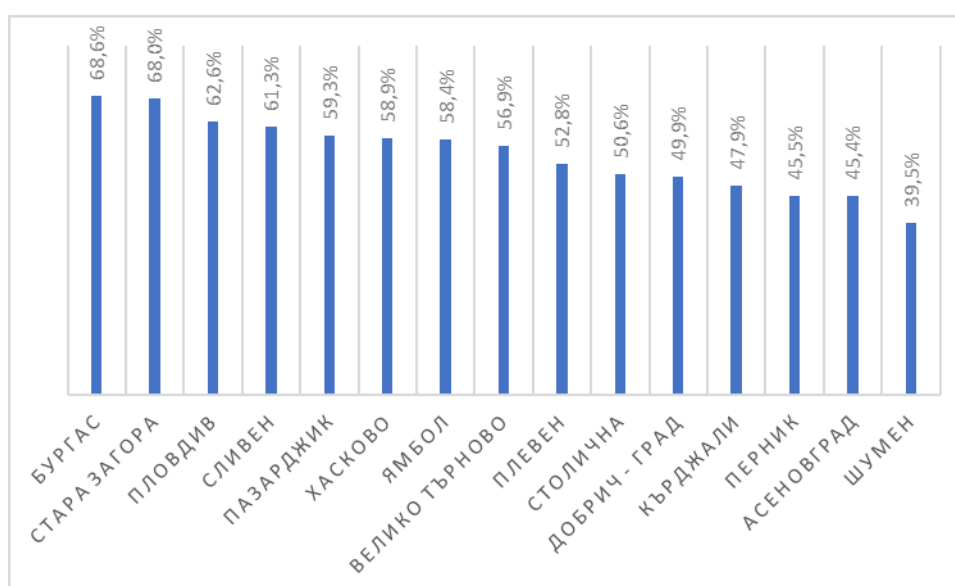
Забележка: Общините Видин, Търговище, Кюстендил и Габрово са изключени от последващия анализ, тъй като на база население през 2022 г. общините Видин, Търговище и Кюстендил преминават в трета категория. Община Габрово по същата причина преминава в трета категория през 2023 г.

През предпоследната и последната година на периода се наблюдава превишаване на стойностите на показателя и при Столична община, съответно 65% през 2022 г. и 71,5% през 2023 г. Третата община в първа категория е община Варна, при която се наблюдава съответствие между фактическа и изискуема стойност на финансовия показател за всяка от годините на периода.

При втора категория общини през всяка от годините на периода се наблюдава несъответствие между финансовия показател и максимално допустимия за него праг, при

община Стара Загора, като стойностите на финансовия показател варират в диапазона 52,5% и 80,4%. В четири от общо пет години несъответствия се наблюдават и при общините Бургас, Сливен, Плевен, Велико Търново и Хасково. При останалите общини в категорията се наблюдават по-рядко несъответствия по изследвания показател, а при общините Русе, Благоевград, Казанлък и Враца индивидуалните показатели са в рамките на допустимите стойности и през петте години.

Средните стойности на финансовия показател на всяка община, при която в рамките на една или повече години от изследвания период се наблюдава несъответствие по този показател, ранжират общините по следния начин (виж Фигура 3):



Фигура 3. Средни стойности на финансовия показател на общините, при които в рамките на периода за една или повече отчетни години се наблюдава несъответствие по изследвания показател (2019-2023 г.).

Източник: Изчисления на автора на база данни на МФ (www.minfin.bg, 2025).

На база на изчислените средни стойности на изследвания показател разглежданите общини могат да се групират по следния начин:

- общини със средна стойност на финансовия показател под 50%. В тази група попадат общините Добрич, Кърджали, Перник, Асеновград и Шумен, при които се наблюдават и по-малко периоди на несъответствие;
- общини със средна стойност на финансовия показател, варираща в диапазона 50% - 59,99%. В тази група попадат общините Пазарджик, Хасково, Ямбол, Велико Търново, Плевен и Столична община.

➤ *общини със средна стойност на финансовия показател в диапазона 60% - 69,99%.* Общините с най-високи отклонения в сравнение с останалите са Бургас, Стара Загора, Сливен и Пловдив. При тях се наблюдават и по-продължителни периоди на несъответствие и по-високи стойности на отклоненията от допустимите максимални стойности.

Резонно възниква въпросът относно финансовото здраве на последните две групи общини, при които проблемът с размерите на ангажиментите за разходи над допустимия праг е по-силно изразен. В Таблица 2 са представени показателите за финансово здраве на общините (Методически указания по прилагането на чл. 130а, ал. 1 от Закона за публичните финанси, 2016, чл. 2) и съответствието/несъответствието им с регламентираните за тях стойности. Съгласно ЗПФ при несъответствие на три или повече показатели, общината се определя като финансово затруднена (Закон за публичните финанси, чл.130а, 2020).

Данните показват, че при четири от общините, в групата със стойности на финансовия показател между 50% и 59,99%, единственото несъответствие по наблюдаваните във връзка с финансовото здраве показатели, е по отношение размера на ангажиментите за разходи - в четири от пет години за общините Велико Търново и Хасково, в три от общо пет години за община Ямбол, в две от пет години за Столична община. При община Плевен също в четири от пет години се наблюдава несъответствие между фактическите стойности и регламентираните за показателя и само в една от годините средната събираемост на двата местни данъка е под средното за страната равнище. При община Пазарджик по-често се наблюдават несъответствия в сравнение с общините в тази група, като те са свързани не само с ангажиментите за разходи, но и с размера на просрочените задължения през по-голямата част от периода и бюджетното салдо през предпоследната година.

Таблица 2. Показатели за финансово здраве на общините с-но чл. 130а от ЗПФ

Община	Съотношение на плащанията по общинския дълг към средногодишния размер на собствените приходи и изравнителната субсидия за последните 3 години (над 15%)	Съотношение на номинала на издадените общински гаранции към общата сума на приходите и общата изравнителна субсидия (над 5%)	Налични към края на годината задължения за разходи по бюджета на общината надвишаващи 15% от средногод. размер на разходите за последните 4 г.	Налични към края на годината поети ангажменти за разходи по бюджета на общината надвишаващи 50% от средногод. размер на разходите за последните 4 г.	Налични към края на годината просрочени задължения за разходи по бюджета на общината надвишаващи 5% от отчетените за последната година разходи	Бюджетното салдо през последните три години е отрицателна величина за всяка една от трите години	Осредненото равнище на събираемост на ДНИ и ДПРС е под средното за страната, отчетено за последната година
2019 г.							
Бургас							
Стара Загора							
Сливен							
Пловдив							
Пазарджик							
Хасково							
Ямбол							
Велико Търново							
Плевен							
Столична община							
2020 г.							
Бургас							
Стара Загора							
Сливен							
Пловдив							
Пазарджик							
Хасково							
Ямбол							
Велико Търново							
Плевен							
Столична община							
2021 г.							
Бургас							
Стара Загора							
Сливен							
Пловдив							
Пазарджик							
Хасково							
Ямбол							
Велико Търново							
Плевен							
Столична община							
2022 г.							
Бургас							
Стара Загора							
Сливен							
Пловдив							
Пазарджик							
Хасково							
Ямбол							
Велико Търново							
Плевен							
Столична община							
2023 г.							
Бургас							
Стара Загора							
Сливен							
Пловдив							
Пазарджик							
Хасково							
Ямбол							
Велико Търново							
Плевен							
Столична община							

Източник: Информацията е обобщена и представена от автора на база данни на МФ (www.minfin.bg, 2025).

Легенда:

	<i>съответствие на показателя с изискванията на ЗПФ</i>
	<i>несъответствие на показателя с изискванията на ЗПФ</i>

В рамките на групата общини със стойности на финансовия показател 60,00%-69,99%, при три от общините, а именно Бургас, Стара Загора и Пловдив, единственото несъответствие по изследваните финансови показатели е по отношение на ангажиментите за разходи – в пет от пет години за Стара Загора и Пловдив и в четири от пет години за община Бургас. При община Сливен в четири от пет години размера на ангажиментите за разходи в края на отчетния период е над допустимия праг, а през една от годините просрочените задължения са извън регламентираниите стойности.

Заключение

Контролът и управлението на поемането на ангажименти за разходи все още са предизвикателства пред някои от общините у нас. Поемане на ангажименти за разходи над допустимия праг по-често присъства при общините от първа и втора категория. Изследването на стойностите на финансовия показател по отделни общини в двете категории позволява да се идентифицират конкретно общините, при които този проблем е по-силно изразен. Анализът на финансовото здраве на тези общини показва, че ангажиментите за разходите са един от малкото уязвими аспекти от финансовото им здраве в краткосрочен план и то би могло да се определи като добро в рамките на периода, тъй като останалите финансови показатели, които го характеризират, с малки изключения, кореспондират с поставените към тях изисквания. Същевременно системното наличие на отклонения от регламентираниите стойности на изследвания показател показват, че този аспект от финансовото управление и контрол на финансовото здраве не бива да се неглижира, тъй като неконтролираното нарастване на ангажиментите за разходи в дългосрочен план би могло да доведе до по-голям обем задължения за разходи и респективно до просрочване на задълженията. Това аргументира потребността от усъвършенстване на контрола върху процеса по поемане на ангажименти за разходи с оглед тяхното по-добро управление.

Bibliography

www.minfin.bg. (2025).

www.nsi.bg. (2025).

Закон за публичните финанси, ДВ, бр. 97 (ноември 17, 2020, ДР &1, т. 27).

Закон за публичните финанси, чл.130а, ДВ. бр. 98 (ноември 17, 2020).

Иванова, Д. (2023). Съвременни проблеми на финансовото управление и контрол в общините в България. *"Предизвикателства пред финансите и стопанската отчетност в условията на множествени кризи"* (pp. 468-473). Свищов: АИ "Ценов".

Методика за оценка на финансовото състояние на общините, МФ (2013).

Методически указания по прилагането на чл. 130а, ал. 1 от Закона за публичните финанси (юни 7, 2016, чл. 2).

Национален средносрочен фискално-структурен план за периода 2025-2028 г., Министерство на финансите (февруари 2025).

www.minfin.bg. (2025).

www.nsi.bg. (2025).