

**ФИНАНСОВА САМОСТОЯТЕЛНОСТ  
НА ОБЩИНИТЕ В БЪЛГАРИЯ – СЪСТОЯНИЕ И РАЗВИТИЕ**

**Гл. ас. д-р Дияна Иванова**

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

e-mail: [d.ivanova@uni-svishtov.bg](mailto:d.ivanova@uni-svishtov.bg)

*Резюме:* Анализът на финансовото състояние на бюджетните организации дава възможности за разработване на управленски решения, насочени към създаване на условия за добро финансово управление на публичните финанси. В рамките на настоящата разработка се изследва финансовата самостоятелност на общините в България и се разглеждат тенденциите в нейното развитие. На тази основа се извеждат насоки за оптимизиране на този аспект от финансовото състояние на общините.

*Ключови думи:* публичен сектор, местно самоуправление, финансова самостоятелност.

**JEL: H72, H83**

**FINANCIAL INDEPENDENCE  
OF THE MUNICIPALITIES IN BULGARIA – STATE AND DEVELOPMENT**

**Diyana Ivanova**, Head Assist. Prof., PhD

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

e-mail: [d.ivanova@uni-svishtov.bg](mailto:d.ivanova@uni-svishtov.bg)

*Abstract:* The analysis of the financial condition of budgetary organizations provides opportunities for developing managerial decisions aimed at creating conditions for good financial management of public finances. The current paper studies the financial independence of the municipalities in Bulgaria and examines the trends in its development. On this basis, it draws guidelines for optimizing this aspect of the financial situation of the municipalities.

*Keywords:* public sector, local self-government, financial independence.

**JEL: H72, H83.**

## 1. Въведение

Управлението на публичните средства на всички нива на разпореждане с бюджет е социално значима тема, която не губи своята актуалност във времето. Анализът и оценката на финансовото състояние на бюджетните организации създава основа за разработване на аргументирани и работещи решения, насочени към постигане на добро финансово управление на публичните финанси както на ниво отделни организации от публичния сектор, така и на ниво публичен сектор като цяло. **Обект** на изследване в настоящата разработка са общините в България, които са основните административно-териториални единици, в които се осъществява местното самоуправление [2]. **Предмет на изследване** е тяхната финансова самостоятелност. **Целта** на разработката е да се изследва финансовата самостоятелност на общините у нас, да се изведат тенденциите в развитието ѝ, както и насоките за подобрене на този аспект от финансовото състояние на общините. За постигане на така поставената цел се анализира динамиката на показатели за оценка на финансовата самостоятелност на общините, а именно - дял на собствените приходи в общите постъпления на общините, както и покритие на разходи за местни дейности на общините със собствени приходи. В рамките на изследването е обхванат периода 2018-2022 г.

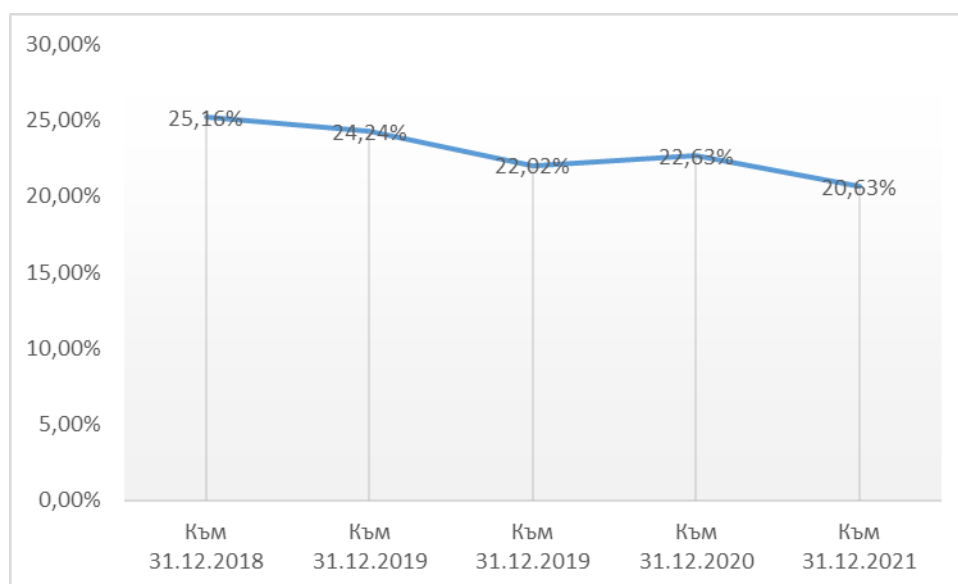
Двата изследвани аспекта са показатели за оценка на финансовата самостоятелност на общините съгласно методика на Министерство на финансите. Първият от показателите – *дял на собствените приходи в общите постъпления на общината* - се изчислява като процентно съотношение между дела на собствените приходи (намалени с еднократните помощи и дарения от чужбина и трансфери на общината) и общите бюджетни постъпления. Този показател отчита потенциала на общината да събира собствени приходи, за да гарантира своята финансова независимост. Съгласно прилаганата методика колкото по-висок е процентът на собствените приходи на общината спрямо общите постъпления, толкова по-голяма е бюджетната ѝ автономност. Приема се, че общини с над 70% собствени приходи са постигнали *значителна* финансова независимост, а общините с над 50% собствени приходи от общите постъпления постигат *относителна* финансова независимост. [4]

Вторият от показателите за оценка финансовата самостоятелност на общините - *покритие на разходите за местни дейности със собствени приходи* се изчислява като процентно съотношение между собствените приходи (намалени с еднократни помощи и дарения от чужбина) и разходите за местни дейности. Посредством този показател се оценява с каква част от приходите на общината могат да бъдат осъществени разходните

отговорности за местни дейности. Показателят характеризира способността на общината да изплаща текущите си задължения за местни дейности със собствени приходи. Когато стойността на показателя превишава 100% общината покрива напълно своите разходни отговорности със собствени приходи. [4]

## ***2. Изследване на динамиката на дела на собствените приходи в общите постъпления на общините в България***

С цел да се направи обща оценка на постигнатото ниво на финансова независимост на общините в България са изчислени средните стойности на първият от показателите за оценка на финансовата самостоятелност на общините за всяка от годините на периода (виж Фигура 1).



*Фигура 1. Динамика на дела на собствените приходи от общите постъпления на общините в България за периода 2018-2022 г.*

*Източник: Изчисления на автора на база данни на МФ*

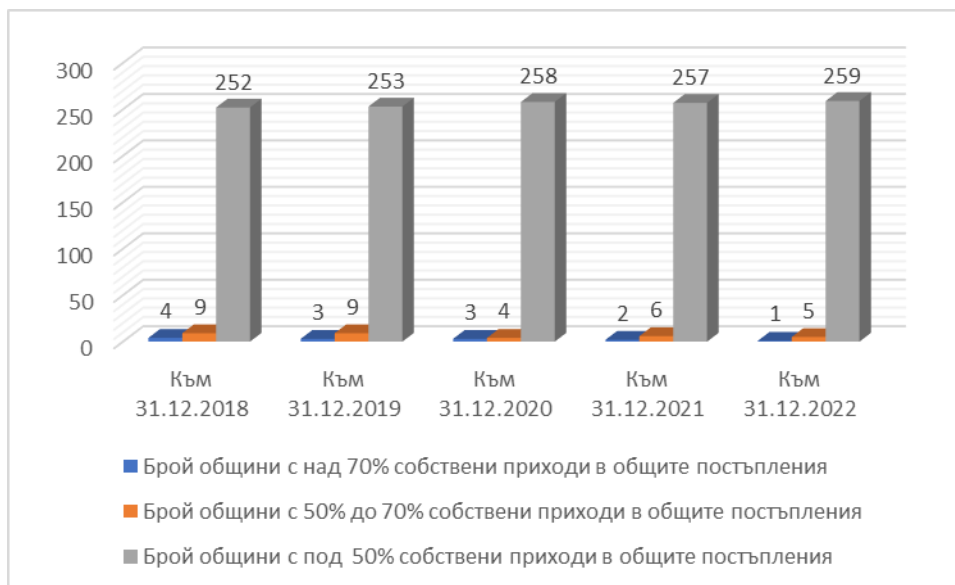
Делът на собствените приходи в общите постъпления на общините се движи в изключително широк диапазон от стойности в рамките на периода при отделните общини. Средните стойности на показателя очертават негативен тренд. Средната стойност на разглеждания финансов показател за общините за изследвания период намалява от 25% през 2018 г. до 21% през 2022 г. Средно за общините дела на собствените приходи от общите постъпления на общините е под 50%, т.е. под

определената като *относителна* степен на финансова независимост и далеч от определената като *значителна*. Това е показателно за ***намаляващата степен на финансова независимост на общините, както и за наличието на задълбочаващ се проблем с акумулирането на достатъчно собствен финансов ресурс, пред който са изправени разпоредителите с бюджет на местно ниво като цяло за сектора.***

Очертаната негативна тенденция по отношение на показателя провокира по-детайлен анализ на неговата динамика на ниво отделни общини. За целите на разработката и в контекста на приетите за *значителна степен на финансова независимост* 70% собствени приходи и диапазона от 50% до 70% собствени приходи за *относителна* такава, са диференцирани три групи общини, обособени от достигната степен на тяхната финансова независимост:

- *общини със значителна степен на финансова независимост (над 70% собствени приходи на общината в общите постъпления);*
- *общини с относително добра степен на финансова независимост (между 50% и 70% дял на собствените приходи в общите постъпления);*
- *общини с ниска степен на финансова независимост (под 50% собствени приходи в общите постъпления на общината).*

Проследяването на динамиката на броя общини в отделните групи, както и на относителния дял на отделните групи в общия брой общини, позволява да се определи общата тенденция на изменение по отношение на изследвания аспект, което допълва и детайлизира общата оценка. Данните относно вътрешно-груповата структура на общините на база достигнато ниво на финансова независимост към края на всяка година от периода на изследването са обобщени и представени на Фигура 2.



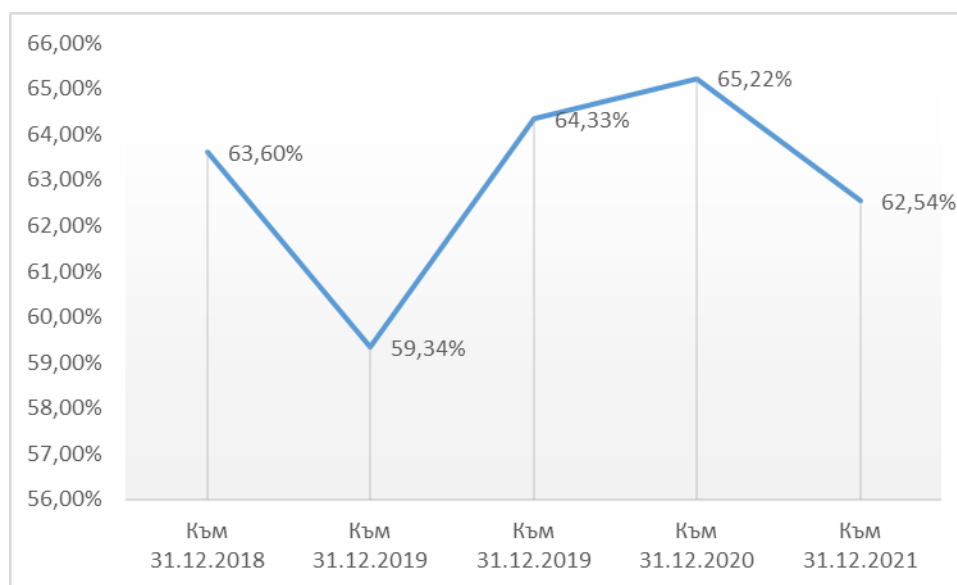
Фигура 2. Брой общини в обособените групи на база дела на собствените приходи в общите постъпления на общините за периода 2018-2022 г.

Източник: Изчисления на автора на база данни на МФ

Първите две групи общини, т.е. общини със *значителна финансова независимост* и *относително добра финансова независимост*, могат да бъдат определени като маломерни. Общините със значителна степен на финансова независимост са едва 2% от всички 265 общини през първата година. През следващите три години относителният дял на тази група бележи спад до 1%, а през последната година е под 0,5%, т.е. **само една община в рамките на петте години запазва достигнатата степен на значителна финансова независимост**. Втората обособена група общини, а именно общините с *относително добра финансова независимост* също е малобройна, тя представлява съответно 3% от всички общини през първите две години и 2% от всички общини през следващите три години от периода. Това показва, че са изключение и **общините, които са с относително добра степен на финансова независимост, т.е. генериращи относително добър обем собствен ресурс – между 50% и 70%**. Най-многобройна е групата на общините със слаба финансова независимост, тя нараства за сметка на първите две групи и от 95% през първата година достига до 98% през последната година. Отчетеният негативен тренд показва, че **преобладаващата част от общините не са достигнали относителна финансова независимост и са далеч от определената като значителна такава, а малкото от тях, които са я достигнали я губят в рамките на периода, с изключение на една община**.

### **3. Изследване на покритието на разходите за местни дейности със собствени приходи на общините в България**

Данните за динамиката на средните стойности на вторият от показателите, характеризиращ финансовата стабилност на общините – *Покритие на разходите за местни дейности със собствени приходи* – са представени на Фигура 3.



*Фигура 3. Динамика на покритието на разходите за местни дейности със собствени приходи на общините в България за периода 2018-2022 г.*

*Източник: Изчисления на автора на база данни на МФ*

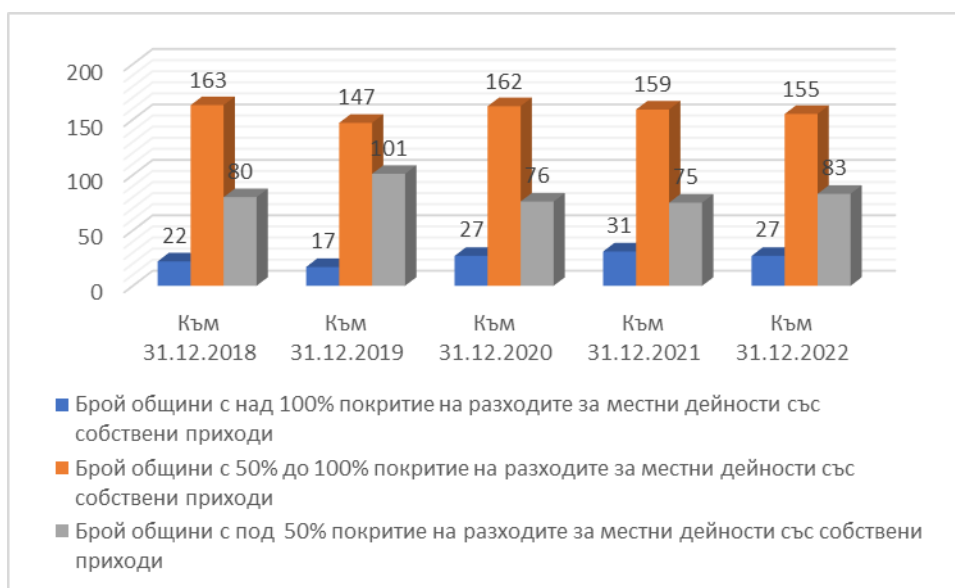
При стойностите на втория от показателите, характеризиращи финансовата самостоятелност на общините, също се наблюдава движение в широк диапазон при отделните общини. Средната стойност на финансовия показател търпи изменение в рамките на периода и в двете посоки. От 64% през първата година стойността му бележи спад до 59% през втората година, през следващите две нараства съответно до 64% и 65%. Към края на последната година средното равнище на показателя *покритие на разходите за местни дейности със собствени приходи*, изчислено от индивидуалните показатели на всички общини бележи спад до 63%, което показва, че намаляват възможностите на **общините да покриват възложените им разходни отговорности за местни дейности със собствен ресурс.**

Съгласно методологията на МФ, общините със стойност на разглеждания финансовия показател над 100% са достигнали пълно покритие на разходите за местни

дейности със собствени приходи. В този контекст също могат да бъдат обособени групи общини на база достигната степен на покритие на разходите за местни дейности със собствени приходи, а именно:

- общини с пълно покритие на разходите за местна дейност със собствени приходи (стойности на финансовия показател над 100%);
- общини с относително добро покритие на разходите за местни дейности със собствени приходи (стойности на финансовия показател от 50% до 100%);
- общини със слабо покритие на разходите за местни дейности със собствени приходи (стойности на финансовия показател под 50%).

Вътрешно-груповата структура на общините на база достигната степен на покритие на разходите за местни дейности със собствени приходи и нейното изменение през годините на изследвания период е представена на Фигура 4.



Фигура 4. Брой общини в обособените групи на база достигната степен на покритие на разходите за местна дейност със собствени приходи за периода 2018-2022 г.

Източник: Изчисления на автора на база данни на МФ

По-детайлният преглед на данните показва, че общините с над 100% покритие на разходите за местни дейности със собствени приходи са 8% от всички 265 общини през първата година и намаляват до 6% през втората година. Техният относителен дял бележи ръст през следващите две години и достига съответно до 10% през третата и до 12% през

четвъртата година, след което отново бележи спад до 10%. Това показва, че в рамките на периода *изключение са общините, които имат възможност със собствените си приходи напълно да покрият разходите за образование, здравеопазване, комунални услуги, инфраструктура и други разходни отговорности*, възложени им от законодателството.

Общините от втората група (от 50% до 100% покритие на разходите за местни дейности със собствени приходи) са най-многобройната група общини в сравнение с другите две и при нея също се наблюдава известна динамика. Техният относителен дял през първата година е най-висок, а именно те са 62% от всички общини в страната. През 2019 г. той бележи спад до 55%. През следващата година тази група общини се увеличава и техният относителен дял достига до 61% и през последните две години отново бележи спад съответно до 60% през 2021 г. и до 58% през 2022 г., т.е. в рамките на периода *малко над половината от общините в България постигат относително добро покритие на разходите за местни дейности със собствени приходи*.

Общините от третата група (под 50% покритие на разходите за местни дейности със собствени приходи) са 30% от всички общини през първата година. Техният относителен дял достига 38% през 2019 г. и през следващите две години намалява съответно до 29% и 28%. През последната година 31% от общините *не успяват да покрият дори половината от разходите си за местни дейности със собствени приходи*.

Въз основа на резултатите от анализа на финансовото състояние на общините в частта за финансова самостоятелност, могат да се направят следните *обобщаващи изводи*:

➤ през изследвания период общините стават все по-зависими във финансово отношение от централния бюджет на страната. Преобладаващата част от тях генерират под 50% дял на собствен ресурс в общите постъпления и като цяло финансовата им автономност не може да бъде определена като висока. Зависимостта на общинските бюджети от държавните трансфери и субсидии се потвърждава и от факта, че много малка част от общините могат да покрият разходите си за местни дейности изцяло със собствени средства, а към края на разглеждания период една немалка част от общините не успяват да покрият и половината от тези разходи със собствени средства.

➤ финансовата автономност на общините като цяло не може да бъде определена като висока, което се обуславя от липсата на достатъчен собствен ресурс.



Това предполага предприемане на редица управленски решения и действия на ниво отделни общини, насочени към:

- **оценка и анализ на рисковите фактори**, които оказват влияние върху собствените приходи на общините, в т. ч.: население и наблюдавани тенденции в демографските процеси, местоположение и регионални различия, икономическа активност на населението, стратегии и политики за регионално развитие, както и приоритетите заложиени в тях, събираемост на приходите, генериране на приходи от управление на общинска собственост и др. Следва да се постави акцент върху вътрешните фактори и възможността успешно да се управлява риска от съществено неизпълнение на планираните приходи от местни данъци и такси, приходи от наеми на имоти и др.;
- **оценка и анализ на общинската приходна политика и на разписаните правила и процедури** за дейностите по администрирането, извършването на проверки и **събирането на приходите от местни данъци и такси**<sup>1</sup> и за **управлението на общинското имущество**<sup>2</sup>, както и да се потърсят резерви за генериране на собствен ресурс от управлението на общинска собственост при наличието на обективна възможност за това и в рамките на отредените правомощия на разпоредителите с бюджет;
- **оценка и анализ на политиката на общините за контрол на резултатите от събираемостта на местните приходи и на ефективността на този контрол върху събираемостта на собствените приходи** – при необходимост да се оптимизират съществуващите контролни процедури по събирането и отчитането на местните данъчни и неданъчни приходи.

---

<sup>1</sup> В общинския бюджет постъпват следните местни данъци: данък върху недвижимите имоти; данък върху наследствата; данък върху даренията; данък при възмездно придобиване на имущество; данък върху превозните средства; патентен данък; туристически данък; данък върху таксиметров превоз на пътници; други местни данъци, определени със закон. Общинският съвет определя с наредба размера на данъците при условията, по реда и в границите, определени със ЗМДТ. [1]

<sup>2</sup> Общинска собственост са: имотите и вещите, определени със закон; имотите и вещите, предоставени в собственост на общината със закон; имотите, чиято собственост е възстановена на общината при условия и по ред, определени със закон; имотите и вещите, дарени или завещани на общината; имотите и вещите, придобити от общината с доброволен труд и/или с парични средства на населението; имотите и вещите, придобити от общината при ликвидацията на търговски дружества с общинско участие; имотите и вещите, придобити от общината чрез правна сделка, по давност или по друг начин, определен в закон.[3]

#### **4. Заключение**

Постигане на баланс между собствените приходи и държавните трансфери чрез акумулиране на достатъчен по обем финансов ресурс, който да покрие разходните отговорности на общините за местни дейности е актуален проблем на местното самоуправление в България, който ограничава финансовата самостоятелност на общините. Този проблем насочва вниманието към търсенето на нови източници на приходи в рамките на настоящите си правомощия, чрез управлението на общинска собственост или да повишат събираемостта на данъчните приходи. Това аргументира обективна необходимост от усъвършенстване на контрола и управлението на собствените приходи на общините. Усъвършенстването на контрола върху събираемостта на собствените приходи би създаде предпоставки за тяхното увеличаване и за увеличаване на дела на покритие на разходите за местни дейности със собствени приходи, което би повишило финансовата самостоятелност на общините, респективно би подобрило тяхното финансово състояние.

#### **ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:**

- [1] Закон за местните данъци и такси, Обн. ДВ. бр.117 от 10 Декември 1997 г., изм. и доп. ДВ. бр. 106 от 22 Декември 2023 г.
- [2] Закон за местното самоуправление и местната администрация, Обн. ДВ. бр. 77 от 17 Септември 1991 г., изм. и доп. ДВ. бр. 8 от 26 Януари 2024 г.
- [3] Закон за общинската собственост, Обн. ДВ. бр. 44 от 21 Май 1996 г., доп. ДВ. бр.17 от 26 Февруари 2021 г.
- [4] Методика за оценка финансовото състояние на общините, МФ, София, 2013 г.

#### **ИНТЕРНЕТ ИЗТОЧНИЦИ:**

[www.minfin.bg](http://www.minfin.bg)