

THE ROLE OF CONTROLLING IN THE PUBLIC SECTOR

Plamen Iliev

New Bulgarian University - Department of Economics, Bulgaria, kaviplas@abv.bg, pkiliev@nbu.bg
ORCID ID: 0000-0003-4692-0000

Abstract: Controlling is a modern management concept and decision-support system encompassing planning, reporting, control, analysis, and information provision within an organization. It coordinates information flows and activities to ensure long-term efficiency and the achievement of organizational goals. Unlike traditional control—which is past-oriented, focuses on financial discipline, and reports on the fulfillment of planned targets—controlling is future-oriented; it focuses on cost optimization and the preventive correction of deviations, thereby assisting management in making sound decisions. In the context of public administration and public finance, controlling within the public sector can be viewed as an institutional component of the sector itself. This approach allows for the identification of factors influencing the organization of public-sector controlling, the definition of its goals and characteristics regarding the strategic planning of various sector organizations, and the delineation of controlling areas within the scope of internal and external oversight of state bodies that manage budget funds. The aim is to determine the feasibility of utilizing financial controlling mechanisms within budgetary organizations as an innovative method of financial management. A controlling mechanism can be developed and implemented to encompass goals and objectives, functions, subjects and objects, regulatory and methodological frameworks, information support, and specific instruments. The essence of the elements of the financial controlling mechanism is defined, outlining the key stages of implementing a financial controlling system within public sector organizations.

Keywords: controlling, control, public finance, public sector, financial controlling

МЯСТО НА КОНТРОЛИНГА В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Пламен Илиев

Нов Български университет Департамент „Икономика“, kaviplas@abv.bg, pkiliev@nbu.bg
ORCID ID: 0000-0003-4692-0104

Резюме: Контролингът е съвременна управленска концепция и система за подпомагане на вземането на решения, която обхваща планирането, отчетността, контрола, анализа и информационното осигуряване в една организация. Той координира информационните потоци и дейностите с цел постигане на дългосрочната ефективност и постигане на целите от организацията. За разлика от контрола който следи за спазването на финансовата дисциплина и дава резултати за изпълнението на планираните показатели, като е ориентиран към миналото, то контролинга е насочен към бъдещето, оптимизирането на разходите и превантивното коригиране на отклонения като подпомага управлението за вземане на правилните решения.

Контролингът в публичния сектор може да се разглежда като институционална единица от него по отношение на публичната администрация и публичните финанси. Така ще се идентифицират фактори, влияещи при организацията на контролинга в публичния сектор, като се определят целите и характеристиките на контролинга в областта на стратегическото планиране на дейността на различните организации от сектора, обособят се областите на контролинг в областта на вътрешния и външен контрол върху дейността на държавните органи разпоредители с бюджетни средства.

Целта е да се определи възможността за използване на механизми за финансов контролинг от, и в бюджетните организации като иновативен метод за финансово управление. Може да се разработи и прилага механизъм на контролинг, който да включва цели и задачи, функции, субекти и обекти, регулаторно, информационно и методическо осигуряване, нормативни актове и инструменти. Определя се същността на елементите на механизма за финансов контролинг, като се определят основните етапи от внедряването на системата за финансов контролинг в дейността на организациите от публичния сектор.

Ключови думи: контролинг, контрол, публични финанси, публичен сектор, финансов контролинг

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Темата за въвеждане или нуждата от контролинга в публичния сектор не е нова, но на този етап не намира нужното разбиране за прилагането му в организациите на бюджетна издръжка.

Контрола като цяло, и по-точно финансовия контрол за контролирането на разходите в ПС е налице, но е неефективен, като се насочва по скоро до изпълнението на ДБ, общинските бюджети и т.н. за което в крайна сметка министерство на финансите изготвя отчет на годишна база за изпълнението или

неизпълнението на Бюджета, без необходими компетентни анализа ситуацията, за търсене на отговорности и др.

Тук може би е резонен въпроса как се контролират разходите в него при заложен огромен дефицит в няколкомесечния бюджет за 2026г, като много често предварително заложените разходи, в основата на посочения дефицит при отчитането се оказват много по-големи.

Да, посочените по-долу контролни органи вероятно си вършат работата съгласно нормативната уредба, но липсва звено, което да подпомага управлението в организациите от ПС, отношение на резерви за намаляване на разходите, за възможни решения за по-прагматично разходване на средства, за увеличаване на приходи и т.н.

Контрол в Публичния сектор. По отношение на контрола върху разходите в организациите се разчита най-вече на вътрешния контрол и вътрешен одит, изградени и прилагани в тези организации, съгласно Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор и Закона за вътрешен одит в публичния сектор.

Първия урежда обхвата, осъществяването, принципите и изискванията към системите за финансово управление и контрол, като се прилага във всички организации от публичния сектор -бюджетни организации и общински предприятия, като вмениява отговорност на ръководителите на организациите да носят пряка управленска отговорност за изграждането и поддържането на адекватни и ефективни системи – СФУК. СФУК или системи за финансово управление и контрол са задължителни за всички организации на бюджетна издръжка и чрез тях се извършва реално вътрешния контрол върху разходите на бюджетните средства във организацията.

От своя страна с втория закон - Законът за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС) се урежда същността, принципите и обхвата на вътрешния одит в организациите от публичния сектор в България. Той определя статута, функциите и изискванията към лицата, които извършват тази дейност. Вътрешния одит се дефинира се като независима и обективна дейност за предоставяне на увереност и консултиране, предназначена да носи полза и да подобрява дейността на организацията.

Прилага се в разпоредителите с бюджетни средства (министерства, общини, ведомства), структурите, управляващи средства от Европейския съюз, и други организации от публичния сектор, като дейността се осъществява от специализирани звена за вътрешен одит, състоящи се от ръководител и вътрешни одитори.

Съгласно ЗВОПС, вътрешен одит „се осъществява в съответствие с международните стандарти за професионална практика по вътрешен одит, Етичен кодекс на вътрешните одитори и при спазване на следните принципи:

1. независимост и обективност;
2. компетентност и професионална грижа;
3. почтеност и поверителност.

Вътрешният одит подпомага организацията за постигане на целите и, като:

1. идентифицира и оценява рисковете в организацията;
2. оценява адекватността и ефективността на системите за финансово управление и контрол по отношение на:

-идентифицирането, оценяването и управлението на риска от ръководството на организацията;

-съответствието със законодателството, вътрешните актове и договорите;

-надеждността и всеобхватността на финансовата и оперативната информация;

-ефективността, ефикасността и икономичността на дейностите;

-опазването на активите и информацията;

-изпълнението на задачите и постигането на целите;

3. дава препоръки за подобряване на дейностите в организацията.“

Освен тези два нормативни акта, в публичния сектор се прилагат още Закона за публичните финанси, Закона за държавния бюджет, Закона за Сметната палата и Закона за държавна финансова инспекция. Законът за публичните финанси урежда бюджетната рамка, устройството и структурата на публичните финанси, като обхваща публичните финанси, като цяло, структурата и показатели на консолидираната фискална програма, фискалните правила и ограничения, изготвянето, приемането и отчитането на държавния бюджет и бюджетите на общините, банковото обслужване на бюджетните организации и тяхната отчетност и т.н.

Според закона, „Публичните финанси са система за осигуряване и финансиране на публични блага и услуги, преразпределение и трансфериране на доходи и акумулиране на ресурси от бюджетните организации чрез приходи, помощи и дарения, реализация на финансови активи и поемане на дълг.“

МФ, респективно министъра изготвя годишния отчет за изпълнението на държавния бюджет по показателите, по които е приет, и отчет на консолидираната фискална програма въз основа на годишните отчети на първостепенните разпоредители с бюджет и отчета на централния бюджет, който се представя на Сметната палата.

И нещо предизвикващо интерес, например в закона се указва какво счетоводство водят бюджетните организации, но не се посочва кой и как упражнява бюджетен контрол.

Закона за държавния бюджет е основният финансов план на държавата за текущата година, като се променя от НС и има срок на действие една календарна година, макар през последните 5-6г. на практика са налице някои „нововъведения“. Той определя прогнозните приходи, лимитите за разходи на министерствата и ведомствата, трансферите към общините, както и заложеното бюджетно салдо, най-често дефицит. Правната рамка и процедурите за неговото съставяне, обсъждане и изпълнение са регламентирани в посочения вече постоянен Закон за публичните финанси.

Сметната палата е върховната одитна институция в България, която осъществява външен независим контрол над управлението на публичните средства и дейности. Независимо, че е създадена през 1880 г. със закон, следва един период от 1947г. до 1991г., когато тя не съществува и не упражнява дейност.

Институцията е напълно независима в своята дейност, като се избира и се отчита директно пред Народното събрание на България. Дава независимо мнение за надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетните предприятия, както и законосъобразното и ефикасно управление на държавните и общинските ресурси, като извършва финансов надзор върху политическите партии и извършва финансови одити, одити за съответствие, одити на изпълнението и специфични одити във всички сфери на общественния сектор, относно изпълнението и отчитането на бюджетните средства.

Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) е с основната мисия да защитава публичните финансови интереси чрез извършването на последващ финансов контрол, относно законосъобразност за това дали правилно се управляват и разходват бюджетни средства, субсидии и средства по програми на Европейския съюз. Освен това извършва проверки за спазването на Закона за обществените поръчки (ЗОП) и разкриване на нарушения при процедурите, както и проверки по сигнали от държавни органи, юридически и физически лица при съмнения за злоупотреби и увреждане на държавния интерес. АДФИ имат правомощия да съставят актове за установи административни нарушения и да изисква налагането на имуществени санкции.

Това което разгледахме до сега от всички контролни органи, трябва да се съобразява с т.н. четири основни принципа на доброто управление, които най-често се използват при оценката на публичните разходи, одитите и контрола.

1. Икономичност или минимум разходи за минимизиране на разходите за ресурси - персонал, материали, оборудване, без това да вреди на качеството.
2. Ефикасност— максимум резултат от ресурсите, или връзката между вложените ресурси и произведения резултат. Да произведеш възможно най-много продукти или услуги с наличните пари, време и хора, или да постигнеш даден обем с минимални ресурси.
3. Ефективност— Постигане на целта . Дали сте постигнали крайната цел и желания ефект. Може да сте били икономични и ефикасни, но ако целта не е постигната, няма ефективност.
4. Прозрачност— Отчетност и отвореност. Осигуряване на свободен достъп до информация за това как се вземат решенията и как се харчат парите, на гражданите, инвеститорите или одиторите да могат лесно да видят всеки етап от процеса, за да се предотврати корупция и злоупотреби.

2. КОНТРОЛИНГ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Съвременното развитие на националната икономика се характеризира с разнообразие от финансови инструменти, използвани от участниците на пазара. Същевременно финансовите инструменти и транзакциите, включващи ги, са обект на значителни рискове, свързани с тези услуги. Освен това, във финансовата дейност на бюджетните организации се наблюдава значителен брой нарушения. В тези условия значението на финансовото управление и контрол като основни регулатори на финансовия пазар нараства, което налага използването на финансови технологии във финансовото управление. Една такава технология за финансово управление е финансовият контролинг.

Теоретичните и методологичните аспекти на използването на контролинга в предприемаческата дейност са най-разработени. През последните години учените все повече се фокусират върху развитието на системите за финансов контролинг Въпреки значителния брой изследвания, потенциалът за използване на финансов контролинг във финансовата дейност на бюджетните организации остава недостатъчно характеризирани. Обобщението на литературата по тази тема води до заключението, че контролингът трябва да бъде неразделна част от системата за управление и да бъде една от основните функционални подсистеми, осигуряващи изпълнението на управленските решения в дейността на бюджетната организация.

Използването на концепцията за контролинг в управлението на бюджетна организация е основата за трансформации. В широк смисъл, контролингът е интегрирана система за подпомагане на процеса на планиране, контрол, анализ и вземане на решения във всички функционални области на дейността на организацията, осигуряваща компромис на приоритетите между всички групи участници чрез постигане на баланс на техните интереси. Използването на контролинг повишава степента на управляемост на

организацията; осигурява навременното адаптиране на системата за управление към промените във вътрешната и външната среда; и ефективно използва ресурсите на организацията.

В зависимост от предметната област, основните функции, информационната база и степента на системна интеграция, съществуват шест основни подхода за разглеждане на контролинга. Първият подход разглежда контролинга като система за информационна поддръжка на управлението на разходите, т.е. практически като система за управленско счетоводство; вторият - като информационна система за натрупване на информация за използване при планиране, управление и оценка на изпълнението; третият - като планиране и контрол; четвъртият - като управленска функция, която осигурява планиране, изпълнение и контрол с обратна връзка; петият - като управленска метасистема, вид система за „управление на управлението“; шестото - като метафункция, осигуряваща управлението, координацията, хармонизирането и контрола на процеса на вземане на управленски решения. В рамките на всеки от подходите обаче е възможно да се формулират следните положения: контролингът е система, обхващаща всички функционални подсистеми на организацията, всеотрасно ориентирана към бъдещето и интегрираща всички бизнес процеси за подобряване на ефективността на организационното управление.

Управленската информация трябва да насочва ръководството при вземането на оптимални решения в конкретна ситуация и прилагането на необходимите практически действия. Обекти на контролинг са всички функционални области на дейността на организацията, към които е възможно например да се включи контролинг на производството, маркетинга, персонала, ресурсите и логистиката и накрая финансов контролинг. Финансовият контролинг се определя като подсистема на контролинг, насочена към осигуряване на ликвидността, платежоспособността и финансовия баланс на организацията; като съвкупност от методи за привеждане на счетоводните политики във форма, ефективна за дадена дейност и осигуряваща тяхната гъвкавост по отношение на бъдещи промени.

Внедряването на финансов контролинг представлява организационни промени, засягащи взаимосвързани и взаимодействащи променливи като служители, организационна култура, информационни технологии, както и структурата и стратегията на предприятието, и може да включва пет основни етапа. **Първият** е обосноваване и вземане на решение за внедряване. Основните фактори за бюджетна организация в този случай са появата на нови цели и условия на работа; лошо съгласуване на целите; остарели методи за планиране; липса на методи за счетоводство и анализ. **Вторият** е диагностика на съществуващите елементи за контрол на разходите в организацията и систематизиране на изискванията за внедряване на внедрената система за контрол на разходите. **Третия** касае системата за управленско счетоводство е централният източник на информация и трябва да бъде организирана по такъв начин, че да осигури бързото получаване на информация. **Четвъртият** е разработването на организационен и методологичен модел на контролинга, който ни позволява да определим съдържанието на контролинга, взаимовръзките на неговите елементи и принципите на тяхното функциониране. **Петият** етап включва избор на метод за автоматизация., където Контролинга – е или базиран на съществуваща информационна система, или на съвременна специализирана система.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основният фокус на контролинга в организациите от публичния сектор е рационализирането и координирането на финансови, икономически, административни, организационни и други процеси и процедури, осъществявани от структурните звена в тяхната взаимовръзка и единство. В този смисъл контролинг звеното заема позицията на център на компетентност, улесняващ формирането на перспективни насоки и рискове за дългосрочно развитие; определянето на инструменти и технологии за прилагане на процедури и операции, които отговарят на съвременните подходи и текущите условия на работа; и методологичната и инструментална подкрепа на управлението на ресурсите. Изследванията по въпросите на контролинга в публичния сектор повдигат въпроса за перспективите за разширяване на традиционния подход към нови области на управление и възможността за прилагане на инструменти за контролинг. Очакваният ефект - промени в разходите, резултатите и процесите - е свързан с формирането на единна информационна система за оценка на ефективността на дейността на субектите от публичния сектор, ценообразуване и формиране на стандарти за възстановяване на разходите за предоставяне на публични услуги въз основа на калкулация на разходите, използването на показатели за изпълнение и ефективност на използването на бюджетни средства при обосноваване на бюджетните разпределения и разпределението на бюджетните ресурси. Разбира се контролинга в публичния сектор е все още неразработен напълно и непозната материя, което предполага нови възможности за развити и приложение в организациите на бюджетна издръжка.

ЛИТЕРАТУРА

- Илиев, П. (2020). „Контролингът и новата световна криза“-Сборник доклади от ЮМННК-100г.ИУ Варна 599-614 стр.
- Илиев, П. (2023). „Контрол и контролинг“- Сборник доклади –Научна конференция м. май 2023г. НБУ
- Илиев, П. (2015). Организация и проблеми на контролинга на данъците във фирмата - УНСС
- Козенкова, Н. (2019). ФИНАНСОВ КОНТРОЛИНГ В СИСТЕМАТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА БЮДЖЕТНИ ОРГАНИЗАЦИИ. Injernational Scientific Journal-“Internauka:- / <http://www.inter-nauka.com/>
- Маслов, Д.В., Дмитриев, М.З., & Айвазян, З.С. (2021). Отдельные аспекты трансформации государственного управления: процессы и качество. Аналитический обзор. 2018. лектронный ресурс. URL: https://www.csr.ru/uploads/2018/02/Gosupravlnie_Web.pdf
- Фалко, С. Г. (2012). Контролинг в бизнеса. Методологични и практически основи за изграждане на контролинг в организациите / С. Г. Фалко, А. М. Кармински, Н. И. Оленев, А. Г. Примах. - М.: Финанси и статистика, - 254 с.
- Damjanović, A. M., Maksimović, S., & Vlašković, V. (2025). EFFECTIVE MANAGEMENT OF PUBLIC FINANCES - OVERVIEW OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS IN SERBIA. SCIENCE International Journal, 3(3), 9-14. <https://doi.org/10.35120/>
- Dujmović Bocka, J. (2022). TENDENCIES OF THE DEVELOPMENT OF PUBLIC SERVICES IN THE REPUBLIC OF CROATIA. KNOWLEDGE - International Journal , 51(1), 213–217. Retrieved from <https://ojs.ikm.mk/index.php/kij/article/view/5057>
- Parmena Olimid, A., & Alin Olimid , D. (2024). THREE SYSTEMIC APPROACHES TO HUMAN BEHAVIOR, BEHAVIORAL HISTORY AND POPULATION BEHAVIOR: WHAT ROLE FOR SOCIAL ENVIRONMENT AND PUBLIC PARTICIPATION?. SCIENCE International Journal, 3(1), 19-24. <https://doi.org/10.35120/sciencej0301019>
- Ristić, Z., Vrbanc, M., & Rašković, M. (2025). CONTEMPORARY CONCEPTS OF INTERNAL COMMUNICATIONS MANAGEMENT AND THEIR APPLICABILITY IN PUBLIC ENTERPRISES. SCIENCE International Journal, 3(2), 89-95. <https://doi.org/10.35120/>