St. Cyril and St. Methodius University of Veliko Tarnovo
Faculty of Economics

ЕФЕКТЪТ НА ФИНАНСОВИТЕ КОРЕКЦИИ ВЪРХУ МЕСТНИТЕ БЮДЖЕТИ: УПРАВЛЕНСКИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРИ РЕАЛИЗАЦИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИ ПРОЕКТИ

THE IMPACT OF FINANCIAL CORRECTIONS ON LOCAL BUDGETS: MANAGEMENT CHALLENGES IN THE IMPLEMENTATION OF EUROPEAN PROJECTS

Димчо Шопов
Dimcho Shopov

Стопанска академия „Димитър А. Ценов“ – Свищов
Dimitar A. Tsenov Academy of Economics – Svishtov

Abstract: This research examines the fiscal and managerial consequences of financial corrections imposed on Bulgarian municipalities implementing EU-funded projects. While absorption of European funds is widely treated as a principal driver of regional development, recurring procurement violations, weak administrative capacity, and limited fiscal autonomy transform grants into a hidden source of fiscal leakage for local budgets. Drawing on empirical data from the ISUN information system, the Public Procurement Register, audit reports of the EU Funds Audit Executive Agency, and analyses by the National Association of Municipalities, the study categorises the most frequent project-management errors and quantifies their fiscal impact during the 2014–2020 and 2021–2027 programming periods. The research proposes a conceptual shift from gross absorption rates towards a “net effectiveness” indicator that accounts for corrections, appeal costs, and opportunity losses. The findings inform strategic recommendations for risk-based control, technological integration, inter-municipal cooperation, and reform of fiscal decentralisation.
Keywords: financial corrections; net absorption efficiency; municipal budgets; public procurement; administrative capacity.
JEL: H72, H77, H83, R58

ВЪВЕДЕНИЕ

Интеграцията на Република България в структурите на Европейския съюз осигурява безпрецедентен достъп до финансов ресурс, предназначен за преодоляване на дълбоките структурни и регионални дисбаланси. Политиката на сближаване на Съюза има за цел да редуцира икономическата, социалната и териториалната асиметрия между регионите на ниво NUTS-2 и NUTS-3, стимулирайки инвестициите в базова инфраструктура, иновации и развитие на човешкия капитал (European Commission, 2024). В този контекст органите на местното самоуправление, в лицето на българските общини, са натоварени с историческата отговорност да действат като основни бенефициенти и двигатели на икономическата трансформация. Превръщането на европейските грантове в реални и устойчиви публични блага обаче се оказва процес, съпътстван от изключи-

телно сложни управленски, административни и фискални предизвикателства (Mendez & Bachtler, 2011).

Един от най-критичните проблеми, който системно подкопава очакваните положителни ефекти от европейската солидарност, е свързан с честотата и тежестта на налаганите финансови корекции. По своята същност те представляват административно-правен механизъм за защита на финансовите интереси на Съюза, чрез който бенефициентите се санкционират за допуснати нередности, нарушения на европейското или националното законодателство, или неизпълнение на заложените индикатори (European Parliament and Council of the EU, 2021; European Court of Auditors, 2025). Докато в корпоративния сектор подобни санкции биха довели до преструктуриране на капитала, за общинските бюджети те се превръщат в тежък фискален шок, който директно застрашава способността на общините да предоставят жизненоважни публични услуги (World Bank, 2025)

Изследователският проблем, който настоящата разработка адресира, произтича от несъответствието между медийния и политически фокус върху „брутните нива на усвояване“ и реалния икономически ефект, измерен чрез индикатора за „нетна ефективност“ на усвояването. Традиционният дискурс измерва успеха единствено през обема на договорените и разплатени средства, като системно маскира скритото изтичане на публичен ресурс. Когато общината бъде санкционирана с финансова корекция, често достигаща размери от 10%, 25% или дори 100% от стойността на договора поради несъответствия със Закона за обществените поръчки (ЗОП), тя е задължена да възстанови тези средства към републиканския бюджет от собствени източници (Council of Ministers, 2024). Предвид структурната уязвимост на местните финанси, характеризираща се с над 70% зависимост от централни трансфери и силно ограничени собствени данъчни приходи, този процес генерира дълбоки фискални дефицити и системен риск от неплатежоспособност (World Bank, 2025; Council of Europe, 2023).

Обект на изследването е управлението на общински проекти, финансирани от Европейските фондове при споделено управление в България. **Предмет** са управленските и фискалните последици от финансовите корекции върху общински проекти през програмните периоди 2014 – 2020 г. и 2021 – 2027 г.

Целта на разработката е да се идентифицират най-честите управленски дефицити, водещи до корекции, и да се измери техният фискален ефект чрез алтернативен модел, базиран на индикатора „нетна ефективност“ на усвояването. Задачите включват: систематизиране на нормативната рамка и теоретичните концепции; типологизация на нарушенията при обществените поръчки и количествена оценка на ефекта им; представяне на концептуален модел за нетна ефективност; формулиране на стратегически направления за реформа.

Тезата е, че без целенасочена реформа в административния капацитет, контролните механизми и модела на фискална децентрализация, високите нива на брутно усвояване генерират скрит фискален дренаж, задълбочаващ неравенствата между общините. Изследването прилага смесен подход – нормативен анализ, дескриптивна статистика и синтез на вторични данни от ИСУН 2020, ИА ОСЕС, АФКОС, НСОРБ, Световната банка и Европейската сметна палата.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Управлението на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) функционира в условията на споделено управление. Този принцип, залегнал в Регламент (ЕС) № 1303/2013 и наследилия го Регламент (ЕС) 2021/1060, делегира оперативната отговорност за избора, договарянето и мониторинга на проектите на националните управляващи органи, докато Европейската комисия запазва върховния надзор. В основата на контролната и санкционна архитектура стои Регламент № 2988/95, който дефинира „нередност“ като всяко нарушение на правото на Съюза, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, което има или би имало като последица нанасянето на вреда на общия бюджет (European Commission, 1995).

Концептуалното ядро на анализа произтича от четири взаимосвързани теоретични потока. Първо, теорията на възложителя и изпълнителя (principal–agent theory) на Jensen and Meckling

(1976), Eisenhardt (1989), приложена към Кохезионната политика на ЕС от Bachtler and Ferry (2015), обяснява финансовите корекции като механизъм за намаляване на информационната асиметрия между Европейската комисия (principal) и националните и субнационалните изпълнители (agents) в условията на споделено управление. Слабият административен капацитет на общинско ниво усилва агентските рискове. Този извод е емпирично потвърден от Surubaru (2017) сравнителния анализ България-Румъния и от Mendez and Bachtler (2022) в изследването им върху 173 европейски региона, където качеството на управлението се оказва ключов детерминант на финансовото съответствие, навременното усвояване и резултатността.

Второ, концепцията за многостепенно управление (Multi-Level Governance) на Hooghe and Marks (2001; 2003) очертава „Тип I“ йерархична система с ясно дефинирани нива (ЕК–национална администрация–28 области–265 общини). Липсата на регионално самоуправление на ниво NUTS-2 в България води до структурно „провисване”, или казано с други думи, общините са натоварени с проектен мениджмънт без адекватна институционална подкрепа на регионално равнище. Това структурно ограничение придобива нова значимост в контекста на новата класификация NUTS 2027, утвърдена от НСИ на 18 февруари 2026 г., съгласно която от 1 януари 2027 г. България преминава от 6 към 4 региона (Северен, Източен, Южен, Столичен).

Трето, концепцията за абсорбционен и административен капацитет, развита от Cohen and Levinthal (1990), приложена към общините от Šumpíková, Pavel and Klazar (2004) и Tatar (2010), идентифицира три условия за успешно усвояване: административен капацитет, финансов капацитет и качество на информацията. Финансовите корекции в тази рамка са симптом на провал при изпълнение на проектите, причинен от дефицит на абсорбционен капацитет. Bachtrögler-Unger (2024) систематизира емпиричните доказателства за пряката връзка между административен капацитет и абсорбция, като констатира, че подобренията в институционалното качество водят до значителен ръст в ефективността на усвояването.

Четвърто, тезата за “audit explosion” на Power (1997) и Mendez and Bachtler (2011) обяснява как одиторският апарат, разработен за намаляване на грешките, поражда нежелани последици: изтичане на персонал от оперативни задачи, подбор на нискорискови проекти и бюрократизация на изпълнението.

В националния правен ред на Република България тази материя е детайлно уредена чрез Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление (ЗУСЕФСУ). Член 70., ал. 1. от закона посочва осем самостоятелни основания за определяне на финансова корекция, сред които неизпълнение на одобрените индикатори, нарушение на принципите на добро финансово управление, конфликт на интереси, измама и нарушение на правилата за възлагане на обществени поръчки (ЗУСЕФСУ, 2025). Рамката се доуточнява чрез Наредбата за посочване на нередности, приета първоначално през 2017 г. и съществено актуализирана с Постановление на Министерския съвет (ПМС) № 248 от 5 юли 2024 г., което синхронизира законодателството с рамката за периода 2021 – 2027 г. и въвежда нови пропорционални ставки (1%, 2%, 3% наред с традиционните 5%, 10%, 25% и 100%).

Специален доклад №22/2025 на Европейската сметна палата откроява две структурни слабости в приложението на тази рамка. Първо, процедурата по налагане на финансови корекции е изключително тромава, като средната продължителност от установяване на нередността до решение на Комисията възлиза на 588 дни, а при формалните процедури достига 812 – 893 дни. Второ, за целия програмен период 2014 – 2020 г. е издадено едно-единствено официално решение на Комисията за налагане на нетна финансова корекция, което поставя фундаментален въпрос за реалната превантивна сила на механизма (European Court of Auditors, 2025). Налице е също концептуално противоречие: програмните органи не попадат в правната дефиниция за „икономически оператор“ съгласно Регламент 2988/95, което юридически блокира задължителното налагане на нетни корекции върху държавите-членки и прехвърля цялата тежест върху бенефициентите. Българската публична администрация е изправена пред дилемата едновременно да усвоява значителни финансови ресурси от ЕС и да поддържа институционална устойчивост, при което натискът върху административния капацитет на общинско ниво е най-силен.

За да се оцени адекватно разрушителният ефект на финансовите корекции върху общинските бюджети, е необходимо да се разгледа макроикономическият профил на българските общини, който се отличава с хронична липса на фискална автономия и критична зависимост от централни трансфери. Според проучването на Световната банка за административния капацитет и местните финанси (Municipal Administrative and Financial Capacity Assessment Facility – MAPCAF), българските общини функционират в силно централизиран финансов модел. Към 2023 г. около 70% от бюджетите на местните власти се формират от трансфери от централното правителство, основно под формата на общи субсидии за делегирани от държавата дейности и целеви капиталови трансфери (World Bank, 2025).

Делът на собствените приходи е критично нисък, като достига средно едва 27% от общия бюджет. Той се формира от два стълба: местни данъци (около 11% от общия ресурс, с доминация на данъка върху недвижимите имоти и данъка върху превозните средства) и местни такси (около 16%, доминирани от таксата за битови отпадъци). Макар и с леко подобрение спрямо предходното десетилетие, събираемостта на данъка върху недвижимите имоти достига средно 79% през 2023 г., значително под стандартите на развитите демокрации (World Bank, 2025; Council of Europe, 2023). Тази структура категорично показва, че общините са изпълнители на държавни политики, а не пълноправни автономни субекти на самоуправление.

Паралелно със силно ограничената приходна база, разходната част на местните бюджети се характеризира с изключителна консервативност. Според данните за периода 2014 – 2024 г. общинската администрация е един от най-големите работодатели, генерирайки заетост за около 35% от всички служители в публичната администрация на България. През 2023 г. общините са разходвали средно 56% от бюджетите си изцяло за компенсации на персонала, а в някои малки общини този дял достига впечатляващите 79%. Същевременно капиталовите разходи, които са същностният двигател на реалните инвестиции, заемат маргинален дял от едва 14,8% (World Bank, 2025). Таблица 1. систематизира усреднената структура на общинските бюджети.

Табл. 1. Макроикономическа структура на общинските бюджети в България (усреднени данни към 2025 г.)

Категория	Дял от общия бюджет (%)	Произход и характеристики
ПРИХОДИ		
Трансфери от централния бюджет	~ 70,0%	Субсидии за делегирани дейности, изравнителни субсидии
Собствени данъчни приходи	~ 11,0%	Данък върху недвижими имоти, данък върху МПС, данък върху придобиване
Неданъчни приходи (такси)	~ 16,0%	Такса битови отпадъци, такси за административни услуги
Други собствени източници	~ 3,0%	Приходи от наеми, разпореждане със собственост, дарения
РАЗХОДИ		
Компенсации на персонала	~ 56,0% (до 79% в малки общини)	Възнаграждения и социални осигуровки
Капиталови разходи	~ 14,8%	Инвестиции в дълготрайни материални активи, базова инфраструктура
Текуща издръжка и услуги	~ 29,2%	Консумативи, външни услуги, социални помощи, поддръжка

Източник: съставена от автора въз основа на World Bank (2025) и Council of Europe (2023)

Тази дълбока фискална зависимост и разходна консервативност обясняват защо финансовите корекции имат толкова разрушителен ефект. Когато дадена община бъде санкционирана, например с 25% корекция върху инфраструктурен проект за няколко милиона лева, то тя не може самостоятелно да увеличи размера на местните си данъци поради законовите тавани, нито може рязко да съкрати разходите за персонал. Следователно, единственият начин за покриване на санкцията е спиране на малкото останали локални капиталови инвестиции и натрупване на просрочени задължения към доставчици (Centre for the Study of Democracy, 2024).

Дефицитите в административния капацитет намират своето най-силно икономическо изражение в процесите на възлагане на обществени поръчки. Емпиричните изследвания категорично сочат, че България продължава да демонстрира едни от най-високите нива на корупционен риск сред страните в ЕС (Centre for the Study of Democracy, 2024). Чрез прилагане на индекси за корупционен риск, базирани на анализ на „червени флагове“ в административни данни, се установяват устойчиви модели на фаворитизъм на общинско ниво. Един от основните индикатори е наличието на само един реален оферент в процедури, като рисковете ескалират значително при връзки между фирмите-изпълнители и политически експонирани лица (Fazekas, et al., 2016).

Анализът на Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) потвърждава тези констатации, отчитайки съществени пропуски и несъответствия със закона в около 30% от проверените документации (Centre for the Study of Democracy, 2024). Систематизирането на патологиите в процедурите по ЗОП позволява извеждане на обобщена типология, представена в Таблица 2.

Табл. 2. Типологизация на най-честите нарушения при възлагане на обществени поръчки и налаганите съответни финансови корекции

Категория на нарушението	**Характеристика и механизъм на проявление**	**Потенциална корекция**
Рестриктивни и дискриминационни условия	Залагане на несъразмерни изисквания за предишен опит, специфични стандарти или обороти, които ограничават участието и фаворизират конкретен доставчик.	10–25% от стойността на договора
Незаконосъобразно пряко договаряне	Изкуствено разделяне на обекта на поръчката на по-малки лотове с цел заобикаляне на законовите прагове за откриване на процедури.	25–100%, поради възпрепятстване на свободната конкуренция
Манипулирана конкуренция	Подаване на една-единствена оферта при привидно отворена процедура; явен индикатор за картелиране или съгласувани действия между участниците.	Засилен риск от одитиране; при доказване – значителни корекции
Неспазване на графици и срокове	Забавяне при стартиране на проектите поради систематични съдебни обжалвания или липса на техническа готовност.	Невъзможност за верификация на разходите; пълна загуба на финансиране
Поправка на оценителните критерии след отваряне на офертите	Промяна на методиката или приложението ѝ по начин, облагодетелстващ определен участник.	25% (стандартно); при доказана умисъл – 100%
Конфликт на интереси и криминални престъпления	Доказани измами, документни престъпления или скрити връзки между възложител и изпълнител.	100% финансова корекция, регламентирана в чл. 7 от Наредбата

Източник: Съставено от автора въз основа на Наредбата за посочване на нередности (2024) и Decision C(2019) 3452 на ЕК (2019)

От управленска гледна точка финансовите корекции могат да бъдат класифицирани в три основни групи: процедурни (свързани с нарушения на формалните правила за възлагане на обществени поръчки), съдържателни (свързани с неизпълнение на заложените индикатори или лошо финансово управление) и етични (конфликт на интереси, нарушения на правилата за държавна помощ). Тази типологизация има пряко значение за избора на превантивни и коригиращи управленски действия на ниво бенефициент.

Настоящото изследване прилага смесен изследователски подход, съчетаващ нормативен анализ, дескриптивна статистика и аналитичен синтез на вторични данни. Методологията включва пет информационни потока: (1) данни от анализа на НСОРБ (NAMRB, 2022a) върху 894 общински проекта по оперативни програми за периода 2014 – 2020 г.; (2) одитни доклади на ИА ОСЕС за 2020 – 2023 г.; (3) годишни доклади на АФКОС за 2021 – 2022 г.; (4) данни от ИСУН 2020; и (5) институционални доклади на Световната банка, Европейската сметна палата и Института по публична администрация.

Методологическият принос на разработката е концептуалното изместване от „брутно усвояване“ към „нетна ефективност на изпълнението“. Традиционният дискурс приема нивата на договаряне и разплащане като достатъчно доказателство за успех на кохезионната политика. Настоящият анализ, обаче, показва, че значителна част от усвоения ресурс впоследствие се губи чрез корекции, забавяния и непризнати разходи, а реалният нетен ефект върху местния бюджет остава скрит зад брутните показатели.

Обобщеният анализ на данните от НСОРБ за ключовите оперативни програми разкрива впечатляващ мащаб на проблема. От общо 894 проекта, изпълнявани от общини по Оперативна програма „Околна среда“ (ОПОС) и Оперативна програма „Региони в растеж“ (ОПРР), 639 – или 71,5% – са засегнати от наложени финансови корекции. Общата стойност на санкциите възлиза на 206,4 млн. лв. при съвкупен бюджет на проектите от 4 455 млн. лв., което означава средна ставка на корекцията от 5,55% (NAMRB, 2024). Детайлната структура на проблема е представена в Таблица 3.

Табл. 3. Финансови корекции по ОПОС и ОПРР по общински проекти (към 2024 г.)

Оперативна програма	Общ брой проекти	Обща стойност (млн. лв.)	Проекти с корекции	Общ брой корекции	Сума на корекциите (млн. лв.)	Средна ставка (%)
ОПОС (Околна среда)	215	2 565	147	445	78,1	4,03
ОПРР (Региони в растеж)	679	1 890	492	2 413	128,3	7,27
ОБЩО	894	4 455	639	2 858	206,4	5,55

Източник: Съставено от автора въз основа на агрегирани данни от ИСУН 2020 и аналитични доклади на НСОРБ (2024)

Данните позволяват извеждане на няколко съществени извода. Първо, налице е категорично доминиране на публичните поръчки като основен източник на нередности – 94% от всички установени корекции са свързани именно с нарушения по ЗОП, докато едва 5,88% се дължат на недобро финансово управление. Конкретно по ОПРР този дял достига 93,45% (NAMRB, 2024). Вторият съществен извод касае огромната вариабилност на индивидуалните санкции – от символични 6 лв. по технически пропуски до 11,6 млн. лв. за единичен проект с множество тежки нарушения. По ОПОС съществуват прецеденти за проекти с по 27–39 отделни нарушения, свързани най-вече

с комбинирана процедура по управление на отпадъците, която генерира около 105 от общо 254 корекции по приоритетната ос „Отпадъци“ (57% от всички санкции по тази ос).

Трето, приоритетната ос „Води“ по ОПОС, макар и с по-малък брой корекции, концентрира най-голямата абсолютна стойност – приблизително 46,7 млн. лв., което представлява 60% от сумата на всички санкции по ОПОС. Четвъртото важно наблюдение се отнася до активното съдебно оспорване: около 56% от корекциите по ОПОС са били обжалвани пред Върховния административен съд (NAMRB, 2024). Това е индикатор както за тежестта на санкциите, така и за разминаванията в правоприлагането между различните управляващи органи. Петото важно наблюдение е свързано с ефекта на т.нар. „опростени правила“: при тях 87% от демонстрационните проекти по ОПОС са реализирани без санкции – значителна разлика спрямо стандартните процедури, което директно доказва, че намалената бюрократична тежест подобрява резултатите.

Финансовите корекции оказват ефект не само върху бюджета, но и върху управленското поведение на общинските администрации. Страхът от санкции поражда защитно и прекомерно формалистично поведение, при което основна цел на служителите е минимизиране на риска от корекция, а не максимизиране на обществената стойност на проекта (Mendez & Bachtler, 2011). Това насърчава избор на най-консервативни решения, като прекомерно залагане на критерия „най-ниска цена“, шаблонни технически спецификации и прехвърляне на отговорност към външни консултанти.

Подобна реакция изглежда рационална на микроравнище, но на макроравнище подкопава принципа за оптимално съотношение цена-качество (value for money). Изследванията на Fazekas (2019) показват, че единственото предложение (single bidding) при процедурите, съфинансирани от ЕС, е честа проява на ниска конкуренция и е свързано с по-лошо качество на изпълнение. Mendez and Bachtler (2022) установяват, че в региони с по-ниско качество на управление делът на процедурите с едно предложение надхвърля 40%.

Управленските дефицити могат условно да се систематизират в четири основни групи (NAMRB, 2022b):

- Институционалните дефицити включват липсата на трайни звена за управление на европейски проекти, текучество на персонала и ниско заплащане;
- Процесните дефицити обхващат неподготвена тръжна документация, пропуски при предварителния правен анализ и слаб вътрешен контрол;
- Финансовите дефицити се изразяват в ограничени собствени приходи и висока разходна консервативност;
- Компетентностните дефицити са свързани с липсата на интердисциплинарна експертиза в областта на правото, финансите, проектното управление и секторната специфика.

Систематичният анализ на патологиите в усвояването на средствата извежда на преден план въпроса за архитектурата на самото местно самоуправление. Изследванията на регионалната конвергенция констатират, че реалните процеси на усвояване и генериране на капацитет протичат на микроравнище (NUTS-3 и общинско ниво), където именно се концентрират структурните уязвимости. Същевременно, Европейският доклад за местното управление от 2025 г. очертава ясно разделение между държави със силно фрагментирани териториални структури и държави с консолидирани структури (KDZ, 2025). Финансовите корекции често са следствие от липса на гъвкавост при изпълнение на европроекти, което е предпоставка за реформа на проектните процеси в общините. Гъвкавото управление на проекти е възможно да бъде адаптирано и интегрирано в практиката на публичния сектор, но са необходими допълнителни усилия за създаване на организационна нагласа за внедряване на този подход (Bogdanova, et al., 2020)

Българският модел на местно самоуправление, състоящ се от 265 общини, се намира в средата по европейските мерки на фрагментация, но с ясно изразена тенденция към демографско и икономическо обезкървяване на десетки малки общини. Фрагментираните системи гарантират близост до гражданите, но страдат от тежка липса на икономии от мащаба и обективна невъзможност за поддържане на специализиран административен капацитет. За да се преодолее този структурен капан, е належащо нормативно и финансово да се насърчи моделът на „междуобщинско

сътрудничество“ (inter-municipal cooperation), при който няколко съседни териториални единици обединяват ресурсите си за създаване на общи административни звена за възлагане на обществени поръчки и управление на грантове (KDZ, 2025).

Комплексният анализ на нормативната рамка, административния капацитет и емпиричните данни налага фундаментална преоценка на начина, по който се измерва успехът на публичните инвестиции в страната. Традиционният политически и макроикономически дискурс неизменно се фокусира върху метриката „брутно усвояване“ (Gross Absorption Rate), или процентното съотношение между договорения ресурс и реално изплатените средства към бенефициентите. Тази метрика създава измамно усещане за институционален успех, като прикрива масивните изкривявания във фискалната система (Mendez & Bachtler, 2022).

Концепцията за „нетна ефективност“ (Net Efficiency), макар и по-често срещана в анализа на енергийни системи, намира изключително точно приложение в сферата на публичните финанси. Приложена към управлението на европейски фондове, тя измерва реалната икономическа полза, която остава в съответната територия, след като бъдат прецизно изчислени всички съпътстващи финансови загуби. Математическата логика на предложения модел може да бъде изразена чрез уравнение (1):

$$NE = \frac{TFA - FC - ACA - OC}{TFA} \quad (1)$$

Където:

• TFA – Total EU Funds Absorbed отразява брутния обем на договорените и разплатени средства;

• FC – Financial Corrections обхващат реално удържаните санкции (главница плюс лихви за просрочие съгласно данните от ИСУН);

• ACA – Administrative Costs of Appeals включват съдебните разходи, такси и възнаграждения на юристи при неуспешно съдебно оспорване на корекциите;

• OC – Opportunity Costs представляват пропуснатите ползи от алтернативното използване на собствения ресурс на общината, блокиран за покриване на санкциите.

Когато уравнението се приложи към бюджета на малка община със 70% зависимост от централни трансфери и символични собствени приходи, резултатът от нетната ефективност често е отрицателен. Това означава, че реализацията на грандиозен европейски проект е довела до реално обедняване на общинската хазна вследствие на съпътстващите санкции, водейки до риск от неплатежоспособност (Centre for the Study of Democracy, 2024).

Този системен риск активира опасен цикъл на морален хазарт (moral hazard) и политически клиентелизъм. Изправени пред заплахата от масови финансови фалити на ключови общини, националните правителства често са принудени да „спасяват“ общините, като покриват стойността на финансовите корекции чрез извънредни трансфери от държавния бюджет (например разпоредбата за еднократно намаление с до 80% от стойността на корекцията по Закона за държавния бюджет за 2022 г.). Подобни интервенции не само демотивират общините да инвестират в експертен капацитет, но и създават условия за избирателна държавна подкрепа на базата на политическа принадлежност (Centre for the Study of Democracy, 2024).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящата разработка аргументира категоричната необходимост от преосмисляне на политиките за регионално развитие и механизмите за управление на публичните инвестиции в Република България. Емпиричните данни, показващи общо 2 858 наложени финансови корекции на стойност 206,4 млн. лв. на 639 общински проекта, при средно ниво на корекциите от 5,55%, недвусмислено доказват, че усвояването на средства от фондовете на ЕС не е автоматичен генератор на икономически растеж за общините. Без адекватен управленски капацитет, без модерен, основан на данни контрол и при запазване на дълбоко централизирания фискален модел, комплекс-

ните регулаторни изисквания и изключително високите корупционни рискове при обществените поръчки превръщат европейските грантове във фискален капан за общинските бюджети.

Системното внедряване на аналитични модели, базирани на масивите отворени данни в ИСУН, предоставя мощен инструмент за количествено измерване на тези дефицити. Преходът от измерване на „брутно усвояване“ към оценка на „нетната ефективност“, чрез съпоставка на реално изплатените суми с удържаните главници, лихви по корекции и съпътстващите административни разходи, позволява осветляване на скритото изтичане на публични финанси и обективен дебат за качеството на инвестиционния процес.

На основата на проведения анализ могат да бъдат формулирани четири взаимно допълващи се стратегически направления за реформа. Първото е свързано с радикална промяна в системите за контрол: традиционните формалистични подходи към ex-ante проверките на тръжните документации трябва да бъдат заменени с проактивни, основани на данни методологии (data-driven risk assessment). Използването на алгоритми за засичане на неестествени мрежи от доставчици и възложители, анализ на single bidding и предсказуем мониторинг на „червени флагове“ би позволило превенция на нарушенията още преди те да се материализират във финансови загуби (European Court of Auditors, 2025; Fazekas, et al., 2016).

Второто направление изисква преодоляване на технологичната фрагментация чрез пълна интеграция на общинските информационни системи с националните платформи (ИСУН и Централизираната автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“ – ЦАИС ЕОП) за автоматизиран контрол и осигуряване на прозрачност. Внедряването на отворените иновации в публичния сектор изисква преодоляване на затворените, йерархични модели на вземане на решения и създаване на нови форми на участие на гражданите и заинтересованите страни в управлението на публичните проекти (Stoyanova, et al., 2025). Дигиталната зрелост на общинските администрации в България е силно неравномерна, което създава структурни предпоставки за грешки при електронното отчитане на европроекти и съответно за налагане на финансови корекции (Gospodinov, et al., 2022). Данните на Световната банка показват, че към 2023 – 2024 г. едва 25% от анкетираните местни власти отчитат, че техните локални информационни системи са оперативно съвместими с националните платформи (World Bank, 2025).

Третото направление се отнася до институционалната консолидация. Предвид обективната невъзможност на малките общини да поддържат специализиран административен апарат, държавната политика следва агресивно да стимулира междуобщинското сътрудничество и създаването на споделени експертни центрове за обществени поръчки и управление на европейски проекти (KDZ, 2025). В този контекст активното използване на Инструмента за техническа подкрепа на ЕС (Technical Support Instrument) би осигурило безвъзмездна експертиза за дизайн на ефективни локални реформи (European Commission, 2024).

Четвъртото и най-важно направление е ревизията на модела на фискална децентрализация. Нито една от предложените управленски мерки не би постигнала дълготраен ефект, ако българските общини останат притиснати от структура, в която 70% от ресурсите им зависят от волята на централното правителство, а близо 80% от разходите в малките общини отиват за заплати на административен персонал. Създаването на механизми за споделяне на приходите от преки подоходни данъци или на нова система за преразпределение на данъчно-неутрални добавки към местните бюджети би осигурило на местните власти необходимата финансова автономия и гъвкавост. Само финансово обезпечени общини биха могли да привлекат качествения човешки капитал, необходим за безпроблемното управление на европейските инвестиции и за реалното постигане на целите на кохезионната политика (Council of Europe, 2023; World Bank, 2025).

Най-важният извод е, че проблемът не е само правен и не може да бъде решен само чрез формално затягане на контрола. Той произтича от съчетание между сложна регулаторна среда, ограничен административен капацитет, технологична фрагментация и структурно слаба фискална автономия на местната власт. Решението изисква координирани действия на три нива: централна администрация, управляващи органи и самите общини.

REFERENCES

AFCOS, 2024. Annual Report on the Protection of EU Financial Interests in Bulgaria, Sofia: Anti-Fraud Coordination Service.

Bachtler, J. & Ferry, M. 2015. Conditionalities and the Performance of European Structural Funds: A Principal-Agent Analysis of Control Mechanisms in European Union Cohesion Policy. *Regional Studies*, 49(8), pp. 1258–1273.

Bachtrögler-Unger, J. 2024. Institutional Quality and EU Cohesion Policy Absorption: Empirical Evidence from European Regions, Vienna: Vienna Institute for International Economic Studies.

Bertelsmann Stiftung, 2026. Bertelsmann Transformation Index – Bulgaria Country Report 2026, Gutersloh: Bertelsmann Stiftung.

Bogdanova, M., Sirashki, H., Parashkevova, E. & Stoyanova, M. 2020. Agile Public Management in Public Sector Organizations. *Scientific Research Almanac*, Том 28.

Centre for the Study of Democracy, 2024. Corruption Risk Assessment and Anti-Corruption Measures in Bulgaria: Annual Report, Sofia: CSD.

Cohen, W. M. & Levinthal, D. A. 1990. Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35(1), pp. 128–152.

Council of Europe, 2023. Local and Regional Democracy in Bulgaria: Monitoring Report, Strasbourg: Congress of Local and Regional Authorities.

Council of Ministers, 2024. Decision No 248/2024. [Онлайн] Available at: https://pris.government.bg/document/8a6ebb981244ec6d7bff2767d374a6b9

Eisenhardt, K. M., 1989. Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*, 14(1), pp. 57–74.

European Commission, 1995. Regulation No 2988/95. [Онлайн] Available at: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1995/2988/oj/eng

European Commission, 2019. Decision C(2019)3452. Brussels, European Commission.

European Commission, 2024. Cohesion Policy 2021–2027: Technical Support Instrument – Country Report Bulgaria, Brussels: European Commission.

European Court of Auditors, 2025. Special Report No. 22/2025: Financial Corrections in EU Cohesion Policy – Effectiveness and Structural Weaknesses, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Parliament and Council of the EU, 2021. Regulation (EU) 2021/1060. [Онлайн] Available at: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj/eng

Fazekas, M. 2019. Corruption Risks in EU-Funded Public Procurement: Evidence and Policy Implications. *Journal of European Public Policy,* 26(3), pp. 355–372.

Fazekas, M., Toth, I. J. & King, L. P. 2016. An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 22(3), pp. 369–397.

Gospodinov, Y., Lazarova, E., Veselinova, N. & Stoyanova, M. 2022. Digital transformation of municipalities in Bulgaria (current state and trends). Svishtov: Tsenov Academic Publishing.

Hooghe, L. & Marks, G. 2001. Multi-Level Governance and European Integration. Lanham: Rowman & Littlefield.

Hooghe, L. & Marks, G. 2003. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), pp. 233–243.

Jensen, M. C. & Meckling, W. H. 1976. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), pp. 305–360.

KDZ, 2025. Local Government Finance and Inter-Municipal Cooperation in Central and Eastern Europe, Vienna: KDZ – Centre for Public Administration Research.

Mendez, C. & Bachtler, J. 2011. Administrative Reform and Unintended Consequences: An Assessment of the EU Cohesion Policy "Audit Explosion". *Journal of European Public Policy*, 18(5), pp. 746–765.

Mendez, C. & Bachtler, J. 2022. The quality of government and administrative performance: explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions. *Regional Studies*, 58(4), pp. 690–703.

MRRB, 2023. Information on Financial Corrections Imposed on Municipalities under the Waste Management Priority Axis of the Environment Operational Programme, Sofia: Ministry of Regional Development and Public Works.

NAMRB, 2022a. Analysis of Municipal Projects under Operational Programmes 2014–2020: Financial Corrections and Implementation Deficits, Sofia: NAMRB.

NAMRB, 2022b. Management Deficits in Municipal EU Project Implementation: Systematic Review, Sofia: NAMRB.

NAMRB, 2024a. Report to the 49th National Assembly on Financial Corrections: Implementation Challenges and Legal Certainty for Local Authorities, Sofia: National Association of Municipalities in the Republic of Bulgaria.

NAMRB, 2024b. Report to the 49th National Assembly: Repeated Financial Corrections Following Court Decisions – Systemic Risks for Local Authorities, Sofia: National Association of Municipalities in the Republic of Bulgaria.

NAMRB, 2024. Financial Corrections on Municipal Projects under OPES and OPRR: Aggregated Data and Analysis, Sofia: NAMRB.

Power, M. 1997. The Audit Society: Rituals of Verification. Oxford: Oxford University Press.

Stoyanova, M., Lazarova, E. & Bozhikov, A. 2025. Digital and Non-Digital Tools for Citizens' Participation in Implementing Open Innovation in the Bulgarian Public Sector: An Empirical View. От: P. P. F. G. F. Cristian Ciurea, ed. *Proceedings of 24th International Conference on Informatics in Economy.* Singapore: Springer Nature Singapore, pp. 82–92.

Šumpiková, M., Pavel, J. & Klazar, S. 2004. EU Funds: Absorption Capacity and Administrative Capacity in the Czech Republic. ACTA VSFS, Том 4, pp. 91–107.

Surubaru, N.-C. 2017. Administrative Capacity or Politics? Explaining the Uneven Implementation of European Cohesion Policy in Bulgaria and Romania. *Regional & Federal Studies*, 27(2), pp. 141–161.

Tatar, M. 2010. Estonian Local Government Absorption Capacity of European Union Structural Funds. *Administrative Culture*, 11(2), pp. 202–226.

World Bank, 2025. Bulgaria: Municipal Administrative and Financial Capacity Assessment Facility (MAP-CAF) – Country Report, Washington D. C.: World Bank Group.

ЗУСЕФСУ, 2025. Закон за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление. [Онлайн] Available at: https://www.eufunds.bg/bg/node/10446

За контакти:
Димчо Шопов, асистент, доктор
Служебен адрес: гр. Свищов 5250, ул. „Емануил Чакъров“ № 2
Стопанска академия „Д. А. Ценов“
Ел. поща: d.shopov@uni-svishtov.bg