



ЕВРОПЕЙСКА ЦЕНТРАЛНА БАНКА
ЕВРОСИСТЕМА

СТАНОВИЩЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

от 24 октомври 2012 година

относно фискални правила и относно обслужването на банковите сметки и плащанията на бюджетните организации
(CON/2012/79)

Въведение и правно основание

На 28 август 2012 г. Европейската централна банка (ЕЦБ) получи искане от Министерството на финансите на България за становище относно проект на Закон за публичните финанси (наричан по-долу „законопроектът“).

ЕЦБ е компетентна да даде становище на основание член 127, параграф 4 и член 282, параграф 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз, както и на основание член 2, параграф 1, трето тире от Решение 98/415/ЕО на Съвета от 29 юни 1998 г. за консултирането на националните власти с Европейската централна банка по отношение на проектите за законодателни разпоредби¹, тъй като законопроектът се отнася до Българска народна банка (БНБ). Управителният съвет прие настоящото становище съгласно изречение първо на член 17.5 от Процедурния правилник на Европейската централна банка.

1. Цел на законопроекта

Законопроектът има за цел: а) да подобри системата за управление на публичните финанси, включително чрез прилагането на фискални правила от органите на централната и местната власт; б) да уреди общото устройство и структура на публичните финанси като единна система за осигуряване и финансиране на публични блага и услуги, преразпределение и трансфериране на доходи и акумулиране на ресурси от бюджетните организации; в) да консолидира националните фискални правила, *inter alia*, чрез въвеждането на правила относно структурния дефицит и относно дефицита и консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“; г) да транспонира Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки² и да създаде условия за изпълнението на относимите регламенти; и д) да уреди подробни правила относно обслужването на банковите сметки и плащанията на бюджетните организации от БНБ и от банките и относно взаимодействието между БНБ и Министерството на финансите във връзка с това обслужване.

¹ ОВ L 189, 3.7.1998 г., стр. 42.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 41.

Системата за управление на публичните финанси, създадена със законопроекта, е съчетана със система за обслужването на банковите сметки и плащанията на бюджетните организации. Обслужването на банковите сметки и плащанията на бюджетните организации се осъществява от БНБ и от банките съгласно правилата, установени в законопроекта, и съгласно съвместните указания на министъра на финансите и управителя на БНБ. Средствата от Европейския съюз постъпват, съхраняват се и се обслужват чрез банковите сметки в БНБ. В законопроекта са предвидени ограничен брой изключения от това правило.

За да се осигури, че публичните средства са гарантирани, когато сметките и плащанията на бюджетните организации са обслужвани от банките, банките обезпечават в пълен размер наличните парични средства по всички обслужвани от тях сметки и депозити в левове и валута на бюджетните организации. В това отношение БНБ извършва услуги, за да даде възможност на банките да обезпечават средствата в полза на Министерството на финансите. Видовете обезпечения са посочени в законопроекта. Министърът на финансите и управителят на БНБ могат да променят размера и вида на активите на банките, служещи за обезпечение, както и реда и условията за обезпечаване, посочени в законопроекта³.

Сметките на бюджетните организации в БНБ се организират и обслужват в единна система на събиране, съхраняване, разплащане и отчитане (наричана по-долу „единната сметка“). БНБ обслужва единната сметка и останалите сметки и плащания на бюджетните организации съгласно правилата, предвидени в законопроекта, и в съответствие с изискванията на член 43 от Закона за Българската народна банка (наричан по-долу „Законът за БНБ“)⁴. БНБ обслужва от името и за сметка на Министерството на финансите сметките на бюджетните организации, включени в единната сметка. Министерството на финансите заплаща на БНБ на договорна основа обслужването на единната сметка и услугите, свързани с информационното обслужване на сметки на бюджетните организации⁵.

2. Забрана за парично финансиране

2.1 Важно е да се гарантира спазването на забраната за парично финансиране съгласно член 123 от Договора. По същество забраната е предвидена, за да се предотврати предоставянето от национални централни банки (НЦБ) на овърдрафти или други видове кредитни улеснения на

³ Член 152, алинея 8 от законопроекта.

⁴ Съгласно тази разпоредба БНБ действа като фискален агент и депозитар на държавата въз основа на сключени договори и при пазарни условия и цени на услугите. В това качество БНБ, *inter alia*, извършва банково обслужване на сметките и плащанията, включени в системата на единната сметка, от името и за сметка на Министерството на финансите; събира и предоставя на Министерството на финансите периодична информация за сметките на бюджетните предприятия в банки в България; и действа като агент по държавни дългове и по дългове, гарантирани от държавата. Като агент по държавни дългове БНБ води сметки за държавни ценни книжа, които се регистрират по приобретатели на дълга. БНБ може да действа като упълномощен представител на Министерския съвет за цели и при условия, определени от нея и от Министерския съвет.

⁵ Член 154, алинея 12 от законопроекта.

публичния сектор⁶. Поради това националното законодателство не може да изисква НЦБ да финансира изпълнението на функциите на други публични органи⁷. В този смисъл ЕЦБ отбелязва, че в законопроекта е уредено, че плащанията в системата на единната сметка се извършват до размера на общата наличност на единната сметка в рамките на съответните наличности и лимити по член 154, алинеи 1, 13 и 14 от законопроекта. БНБ не носи отговорност за неизвършени или забавени плащания, поради недостиг на средства на единната сметка⁸. ЕЦБ разбира, че временните безлихвени заеми⁹ от сметки, които ще бъдат обслужвани от БНБ, не включват каквото и да било финансиране от БНБ, тъй като противното би било нарушение на забраната за парично финансиране.

- 2.2 ЕЦБ отчита, че законопроектът се отнася до услуги, които БНБ извършва като агент на държавата. В член 21.2 от Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка (наричан по-долу „Уставът на ЕСЦБ“) е установено, че „ЕЦБ и националните централни банки могат да действат като фискални агенти“ в полза на „институции, органи, служби или агенции на Съюза, органите на централната власт, регионалните, местните или други органи на публичната власт, други органи, регулирани от публичното право, или на публичните предприятия на държавите-членки“. ЕЦБ разбира, че предоставянето на услуги от БНБ съгласно законопроекта се тълкува във връзка с член 43 от Закона за БНБ, съгласно който БНБ действа като фискален агент и депозитар на държавата въз основа на сключени договори при пазарни условия и цени. Както е отбелязано в Доклада за конвергенцията на ЕЦБ, национално законодателство, което позволява на НЦБ да държи депозити на сектор „Държавно управление“ и да обслужва негови сметки, не поражда опасения относно спазването на забраната за парично финансиране, ако разпоредбите не позволяват разсрочване на вземането, включително овърнайт овърдрафт, и че върху депозитите или върху салдото по текущите сметки не се начислява лихва, която е по-висока от пазарните лихвени проценти¹⁰.

3. Независимост на централната банка

ЕЦБ очаква, че участието на БНБ ще бъде напълно съвместимо с нейната институционална и финансова независимост¹¹, за да се гарантира правилното изпълнение на задачите ѝ съгласно Договора и Устава на ЕСЦБ. Съгласно принципа на независимост на централната банка се изисква, *inter alia*, от държавите-членки да не поставят техните НЦБ в положение, в което те имат недостатъчни финансови средства и недостатъчни нетни активи, за да изпълняват задачите си,

⁶ Точното приложно поле на забраната за парично финансиране е допълнително пояснено в Регламент (ЕО) № 3603/93 на Съвета от 13 декември 1993 г. за уточняване на дефинициите за прилагането на забраните, посочени в член 104 и член 104б, параграф 1 от Договора, (ОВ L 332, 31.12.1993 г., стр. 1).

⁷ Доклад за конвергенцията на ЕЦБ, 2012 г., стр. 29.

⁸ Член 154, алинея 21 от законопроекта.

⁹ Членове 104 и 142 от законопроекта.

¹⁰ Доклад за конвергенцията на ЕЦБ, 2012 г., стр. 31; виж също така Становища CON/2012/44, параграф 3.3 и CON/2012/63, параграф 6.2.2. Всички становища на ЕЦБ са публикувани на уебсайта на ЕЦБ: www.ecb.europa.eu.

¹¹ Виж Доклад за конвергенцията на ЕЦБ, 2012 г., стр. 21—28.

свързани с Европейската система на централните банки или с Евросистемата¹². ЕЦБ отчита, че предвидената уредба обслужва системата за обслужването на банковите сметки и плащанията на бюджетните организации и съответно системата за управление на публичните финанси. ЕЦБ разбира, че указанията на министъра на финансите, свързани с услугите на БНБ, са ограничени до ролята на държавата и на бюджетните организации като клиенти и бенефициенти по сметки, обслужвани от БНБ. Освен това ЕЦБ отбелязва, че БНБ може да иска заплащането на подходящи такси за предоставянето на услугите съгласно законопроекта.

4. Счетоводство и статистика

По отношение на счетоводството ЕЦБ отбелязва, че член 165, алинея 1 предвижда, че Министерството на финансите след съгласуване с Националния статистически институт, може да указва да предприятия, които не са бюджетни организации и които попадат в сектор „Държавно управление“, да прилагат съответните стандарти, указания и сметкоплан. Списъкът на тези предприятия се публикува на уебсайтовете и на двете институции. ЕЦБ поддържа становището, че цялостните и надеждни публични счетоводни практики за всички подсектори на сектор „Държавно управление“ са предпоставка за изготвянето на висококачествени статистически данни. В допълнение на това член 169 от законопроекта урежда, че стандартите, указанията и сметкопланът осигуряват статистическата информация за изготвяне на данните за сектор „Държавно управление“ и неговите подсектори в съответствие с изискванията на Европейския съюз. За да бъдат осигурени висококачествени статистически данни, ЕЦБ счита, че тази разпоредба би могла да се ползва от позоваване на Регламент (ЕС) № 679/2010 на Съвета от 26 юли 2010 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 479/2009 по отношение на качеството на статистическите данни в контекста на процедурата при прекомерен дефицит¹³, който засилва правомощията на Комисията за достъп до по-широк кръг от информация за нуждите на оценката на качеството на данните, в пълно съответствие с Регламент (ЕО) № 223/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 г. относно европейската статистика¹⁴, установяващ законодателна рамка за изготвянето на европейска статистика. Последният регламент също така определя принципите, регулиращи разработването, съставянето и разпространението на европейска статистика, относно професионална независимост, безпристрастност, обективност, надеждност, статистическа поверителност и разходна ефективност.

5. Числови фискални правила

Законопроектът съдържа числови фискални правила, свързани с автоматични коригиращи механизми, когато прогнозните бюджетни резултати се отклоняват от целите. ЕЦБ счита, че числовите фискални правила допринасят за засилване на фискалната дисциплина, както е

12 Виж Становище CON/2012/63, параграф 6.1.

13 ОВ L 198, 30.7.2010 г., стр. 1.

14 ОВ L 87, 31.3.2009 г., стр. 164.

предвидено съгласно подобрената рамка за управление на Съюза. За да се осигури пълното спазване на правилата за фискално управление на Съюза и възможните им бъдещи изменения, законопроектът следва да се позовава на съответното законодателство на Съюза¹⁵.

6. Фискална прозрачност

Наличието на своевременно представени и надеждни фискални данни е от съществено значение за правилното функциониране на рамката за бюджетно наблюдение и наблюдението на бюджетните развиятия. Ключов фактор за гарантиране на качеството на фискалните данни е прозрачността, която трябва да включва регулярен публичен достъп до такива данни. Независимо от това законопроектът не покрива всичките изисквания съгласно Директива 2011/85/ЕС като напр. задължението за публикуване на фискални данни на касова основа (или еквивалентна стойност от счетоводното отчитане на публичния сектор, ако не са налични данни на касова основа) на месечна база за подсекторите „Централно управление“, „Регионално управление“ и „Социалноосигурителни фондове“, и на тримесечна база за подсектора „Местно управление“. Освен това от съображения за фискална прозрачност и за да се осигури спазването на съответното законодателство на Съюза, ЕЦБ предлага законопроектът също така да задължи сектор „Държавно управление“ да публикува подробна таблица с данни за преобразуването, в която да е посочена методологията на преминаването от данни на касова основа към данни, основани на стандарта ESA 95, както се изисква съгласно Директива 2011/85/ЕС.

7. Депозити на сектор „Държавно управление“ и управление на ликвидността

Член 154, алинея 22 от законопроекта позволява на министъра на финансите да управлява ликвидността на сектор „Държавно управление“, включително единната сметка, без каквато и да било предварителна координация с БНБ, с изключение на общите насоки за управлението на ликвидността на сектор „Държавно управление“. ЕЦБ отбелязва, че управлението на ликвидността на сектор „Държавно управление“ може да попречи на нормалното провеждане на паричната политика от БНБ. Всъщност поставянето на ликвидността на сектор „Държавно управление“ в БНБ или в българската банкова система може да предизвика големи ликвидни ефекти за икономиката, които са равностойни на операции по паричната политика. В резултат на това липсата на каквато и да било предварителна координация с БНБ по отношение на управлението на ликвидността на сектор „Държавно управление“ може да изложи на опасност нормалното упражняване на правомощията на БНБ при провеждането на паричната политика, което е недостатък, за който следва да бъде намерено решение в законопроекта.

¹⁵ Това включва Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз, който България подписа на 2 март 2012 г., както и шестте законодателни промени за подобряване на рамката за икономическо управление на Съюза (т.нар „пакет от шест акта“), които влязоха в сила на 13 декември 2011 г., включително Директива 2011/85/ЕС.

ECB-PUBLIC

Настоящото становище ще бъде публикувано на уебсайта на ЕЦБ.

Съставено във Франкфурт на Майн на 24 октомври 2012 година.

[подпис]

Председател на ЕЦБ

Mario DRAGHI