

***КОНЦЕПЦИЯ ЗА ОПТИМИЗИРАН МОДЕЛ НА
ИНТЕГРИРАНОТО ДЪРЖАВНО СЪКРОВИЩЕ В
БЪЛГАРИЯ***

Съдържание:

ВЪВЕДЕНИЕ.....	3
-----------------------	----------

ЕВОЛЮЦИЯ НА РЕФОРМАТА.....	4
-----------------------------------	----------

<i>I. МОДЕРНИЗАЦИЯ, ОПРОСТЯВАНЕ И РАЦИОНАЛИЗИРАНЕ НА КАСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА БЮДЖЕТА ЧРЕЗ ВЪВЕЖДАНЕ НА СИСТЕМАТА НА ЕДИННАТА СМЕТКА И СЕБРА</i>	<i>4</i>
<i>II. РАЗРАБОТВАНЕ И ПРИЛАГАНЕ НА НОВА СЧЕТОВОДНА РАМКА, СЪОБРАЗЕНА С ИЗИСКВАНИЯТА НА ЕС И МЕЖДУНАРОДНИТЕ ФИНАНСОВИ ИНСТИТУЦИИ.....</i>	<i>5</i>
<i>III. ХАРМОНИЗИРАНЕ СТАТИСТИКАТА НА ДЪРЖАВНИТЕ ФИНАНСИ С ЕВРОПЕЙСКИТЕ ИЗИСКВАНИЯ</i>	<i>7</i>
<i>IV. УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ УПРАВЛЕНИЕТО НА ДЪРЖАВНИЯ И ДЪРЖАВНОГАРАНТИРАНИЯ ДЪЛГ... </i>	<i>8</i>
<i>V. РАЗВИТИЕ НА ИНФОРМАЦИОННИТЕ СИСТЕМИ НА ДЪРЖАВНОТО СЪКРОВИЩЕ</i>	<i>9</i>

НАСОКИ ЗА РАЗВИТИЕ НА ДЪРЖАВНОТО СЪКРОВИЩЕ.....	11
--	-----------

<i>I. УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ПЛАТЕЖНИТЕ ПРОЦЕДУРИ И РАЗШИРЯВАНЕ ФУНКЦИОНАЛНОСТИТЕ НА СЕБРА</i>	<i>12</i>
<i>II. РАЗРАБОТВАНЕТО И ВЪВЕЖДАНЕТО НА НОВИ МОДУЛИ В ИНФОРМАЦИОННАТА СИСТЕМА „УПРАВЛЕНИЕ НА ДЪРЖАВНОТО СЪКРОВИЩЕ”</i>	<i>13</i>
<i>III. СЪЗДАВАНЕ НА НЕОБХОДИМИТЕ УСЛОВИЯ ЗА ИНТЕГРИРАНЕТО НА ПАЗАРА НА ДЦК КАТО ЧАСТ ОТ ЕДИННИЯ ЕВРОПЕЙСКИ ПАЗАР НА ФИНАНСОВИ УСЛУГИ.....</i>	<i>14</i>
<i>IV. РАЗВИТИЕ НА ФУНКЦИИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ЛИКВИДНОСТТА ЧРЕЗ ОСИГУРЯВАНЕ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА И НОРМАТИВНА РАМКА В СЪОТВЕТСТВИЕ С ПРИОРИТЕТА ЗА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ НА БЪЛГАРИЯ КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ МОНЕТАРЕН СЪЮЗ.....</i>	<i>14</i>
<i>V. ПОВИШАВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ.....</i>	<i>14</i>
<i>VI. РАЗВИТИЕ НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА ЗА ДЪРЖАВНОТО СЪКРОВИЩЕ</i>	<i>15</i>

ВЪВЕДЕНИЕ

Разработването на концепцията за оптимизиран модел на държавното съкровище е в съответствие с провежданата бюджетна реформа от българското правителство от 1999 г. досега. Реформата е извършвана с подкрепата и сътрудничеството на Европейския съюз (ЕС), Международния валутен фонд (МВФ), Световна банка, програмата СИГМА на Организацията на икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и други международни институции. Важен двигател на извършваните промени са поетите ангажменти от правителството за хармонизиране на прилаганите регулации, стандарти и изисквания в областта на публичните финанси и управлението на държавния дълг в процеса на присъединяването на България към ЕС. Реформата се провежда от Министерството на финансите (МФ) в тясно сътрудничество и с Българска народна банка (БНБ), Националния статистически институт (НСИ) и другите министерства и ведомства.

Функциите на държавното съкровище в Република България се развиват в хода на провежданата бюджетна реформа. В резултат на работата на МФ с национални и международни организации и институции са внедрени основни функции на държавното съкровище, свързани с подобряване на бюджетното изпълнение и усъвършенстване системата на управление на публичните финанси, като касовото управление и изпълнение на бюджета, разработване на нова счетоводна рамка и бюджетна методология, хармонизиране статистиката на държавните финанси с европейските изисквания. В областта на управлението на държавния дълг е създадена институционалната организация и нормативна база, съответстващи на добрите практики, която позволява постигане на ефективност и устойчивост в тази област на публичните финанси.

Структурата на държавното съкровище е самостоятелно обособена от май 2003 г. В изпълнение на проекта ФАР „Подкрепа на средносрочната стратегия и реструктуриране на Министерството на финансите” (2001-2003), първоначално държавното съкровище включва дирекциите “Държавен дълг”, “Държавно съкровище” и “Национален фонд”. Дирекция “Национален фонд”, поради специфичните функции, които изпълнява в процеса на усвояване на европейските фондове, преминава на по-късен етап към друг ресор в министерството. Координацията между дирекциите се осъществява от държавен съкровищник.

Функциите и задачите на дирекциите в структурата на държавното съкровище са съобразени с изискванията на модерното държавно съкровище. Те са разширени и обогатени с оглед хармонизиране на процедурите и практиките с тези, прилагани в страните от ЕС. Дирекция "Държавно съкровище" обединява дейности и отговорности, свързани с касовото управление и изпълнение на бюджета чрез системата на единната сметка, разработването на краткосрочни прогнози за изпълнението на консолидираната фискална програма, методологията на отчетността и статистиката на държавните финанси, в съответствие с европейските и международни стандарти и изисквания. Дирекция “Държавен дълг и финансови пазари” обхваща дейности, свързани с управлението на държавния и държавногарантирания дълг.

Концепцията за оптимизиран модел на интегрираното държавно съкровище цели по-нататъшно усъвършенстване на основните функции на държавното съкровище. Концепцията разглежда функциите на държавното съкровище в светлината на бъдещото им развитие, въз основа на най-добрите практики на

страните-членки на ЕС. Тя включва кратко описание на резултатите от реформата до стартирането на проекта ФАР BG 04/IB-FI-09 „Изграждане на интегрирано държавно съкровище в Министерството на финансите” (2006-2007) и дава основните насоки за усъвършенстване функциите на държавното съкровище в средносрочен аспект, на базата на основните изводи в SWOT анализа, изготвен по проекта през 2006 г. Концепцията е разработена в резултат на съвместните усилия на италианските и българските експерти и ръководители на проекта ФАР BG 04/IB-FI-09 „Изграждане на интегрирано държавно съкровище в Министерството на финансите”.

ЕВОЛЮЦИЯ НА РЕФОРМАТА

В процеса на оптимизиране изпълнението на бюджета и подобряване управлението на дълга и бюджетните ресурси в последните години е постигнат напредък в следните области:

- Модернизация, опростяване и рационализиране на касовото управление и изпълнението на бюджета чрез въвеждане на системата на единната сметка и Системата за електронни бюджетни разплащания (СЕБРА);
- Разработване и прилагане на нова счетоводна рамка, съобразена с изискванията на ЕС и международните финансови институции;
- Хармонизиране статистиката на държавните финанси с европейските изисквания;
- Усъвършенстване управлението на държавния и държавногарантирания дълг;
- Развитие на информационни системи на държавното съкровище.

I. Модернизация, опростяване и рационализиране на касовото управление и изпълнението на бюджета чрез въвеждане на системата на единната сметка и СЕБРА

Оптимизирането на бюджетната структура и управлението на бюджетния процес започва със ЗДБРБ за 1999 г. Броят на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити (ПРБК) значително е редуциран от 150 до 32, закрити са много извънбюджетни сметки и фондове, а друга част от тях са включени в съответните бюджети. Регламентиран е и броят, видът на банковите сметки на бюджетните предприятия и тяхното банково обслужване.

Системата на единната сметка, въведена от 1999 г., бележи началото на процеса по усъвършенстването на платежната система в България. Подобряването на режима на банковите сметки, рационализирането на платежния процес, централизирането и управлението на бюджетните средства и изграждането на системата на единната сметка са основни компоненти на реформата в платежната система на бюджетния сектор. През 2000 г. в системата на единната сметка са централизирани всички левови сметки, обслужвани от БНБ (бюджетни, извънбюджетни, сметки за чужди средства и депозитни). За регламентиране технологията на плащанията на включените в единната сметка разпоредители с бюджетни кредити, бе издаден нов Банков унифициран стандарт БУС 130200 ”Бюджетни плащания”.

Системата за електронни бюджетни разплащания (СЕБРА) осигурява автоматичен контрол и управление на плащанията на разпоредителите с бюджетни кредити и

централизация на приходите в единната сметка в БНБ. СЕБРА е разработена през 2000 г., като до края на 2001 г. поетапно, по предварително разработен график, в системата са включени левовите бюджетни сметки на всички първостепенни разпоредители с бюджетни кредити (ПРБК) и техните подведомствени структури (около 2500 разпоредители), с изключение на автономните бюджети и общините. През 2002 г. е разработен и въведен в действие механизъм за предоставяне на трансферите от централния бюджет за общините чрез СЕБРА. С разработена нова функционалност през 2004 г. в СЕБРА са включени и автономните бюджети (Националната здравноосигурителна каса, висшите държавни училища, Българска академия на науките, Българско национално радио, Българска национална телевизия, Националният осигурителен институт и Учителския пенсионен фонд). Процесът на интегриране на бюджетните сметки в лева на централното правителство в СЕБРА в основни линии е финализиран с включването на Висшия съдебен съвет през 2005 г. По този начин е постигната основната цел на реформата в платежната система за бюджетния сектор - централизирането на паричните средства в единната сметка и рационализирането на платежния процес чрез извършване на всички плащания в структурата на първостепенния разпоредител чрез СЕБРА, както и осъществяване на агрегиран контрол върху разходите чрез залагане на лимити за плащания по сметките на ПРБК в БНБ от МФ.

Въвеждането на Система за брутен сетълмент в реално време (RINGS) в БНБ и банковата система през 2003 г. е важна стъпка за усъвършенстване на платежната система в България. В резултат на въвеждането на RINGS са извършени съответни промени в банковото обслужване на бюджетните предприятия и връзката със системата на единната сметка и СЕБРА, вкл. в банковите унифицирани стандарти за плащанията и сетълмента. С изграждането на RINGS са ускорени и улеснени бюджетните платежни процедури и плащания.

С изграждането на качествено нова платежна система за бюджетния сектор е подобрена ефективността при управлението на бюджетните ресурси. Подобен е агрегиращият контрол върху основните потоци за и от правителствени сметки, опростени са платежните и административните процедури, осигурена е своевременна и надеждна информация за текущото изпълнение на държавния бюджет, вкл. за целите на изготвяне на краткосрочни бюджетни прогнози и анализи, централизиран е свободният паричен ресурс, с оглед ефективното му управление и инвестиране.

II. Разработване и прилагане на нова счетоводна рамка, съобразена с изискванията на ЕС и международните финансови институции

Счетоводната система за публичния сектор в Република България е модернизирана чрез разработване на унифициран сметкоплан за бюджетните предприятия. Процесът започва през 1999 г. във връзка с необходимостта от привеждане на счетоводните процедури в съответствие с изискванията на ЕС и международните финансови институции. В процеса на работата, структурата на сметкоплана е обсъждана и съгласувана с консултанти от ЕС, програмата СИГМА на ОИСР и техническите мисии на МФ. Въз основа на извършени изменения и допълнения в бюджетните нормативни разпоредби, през 2001 г. е утвърден Сметкоплан на бюджетните предприятия (СБП) и до края на същата година напълно е внедрен в публичния сектор. За улеснение на прехода към СБП е подготвено Ръководство по прилагане на сметкоплана и таблица за трансформиране на сметките с указания към нея

и са публикувани в официалното печатно издание на МФ. Целта на Ръководството е да запознае съответните специалисти с базисните концепции, принципи и подходи, използвани при разработването на новия сметкоплан и новите моменти в отчетността в сравнение с предходната практика, прилагана в публичния сектор.

Новият сметкоплан на бюджетните предприятия се основава на методологическите принципи и рамката на Методическото ръководство на МВФ за държавната финансова статистика (GFSM 2001), Европейската система за икономически сметки (ESA 95) и на Системата от национални сметки на ООН (SNA 93). По този начин са създадени условия за консолидиране на финансово-счетоводната информация на начислена основа и за осигуряване на данни за целите на макроикономически и фискални анализи, в съответствие с изискванията на основните потребители на финансова информация за публичния сектор в България – Народно събрание, Министерски съвет, БНБ, НСИ, международни институции и организации, банки и други финансови институции, изследователски институти, рейтингови агенции и др. Освен това, в хода на присъединяването към ЕС, както и в качеството на страна-членка от България се изисква спазването на определени критерии, между които и икономически показатели и параметри за публичния сектор (дефицит, дълг и др., изчислявани по методологията на ESA 95), което поражда необходимостта от хармонизиране на методологията за отчетността и статистиката на публичния сектор в България. Осигуряването на информация, в съответствие с изискванията на международните стандарти за държавната финансова статистика е от изключително значение, с оглед съпоставимост на данните, с тези на страните-членки, което в предприесединителния процес спомага и за подготовката по прилагането на европейските регулации и процедури.

С новия Закон за счетоводството от 01.01.2002 г. се отграничи спецификата на отчетността на бюджетния сектор и се дефинира неговият обхват. С разпоредбите на закона се регламентира прилагането на единен сметкоплан и счетоводни стандарти от бюджетните предприятия, утвърждавани от министъра на финансите, консолидирането на данните на начислена и касова основа за целия публичен сектор да се извършва от МФ, при условия и по ред, определени от министъра на финансите. Заложена е също възможността за предприятията, контролирани или финансирани от държавата или общините, министърът на финансите да изисква представянето на допълнителни отчети и информация в определени от него форма, съдържание, срокове и ред на изготвяне и представяне. С последващото изменение на Закона за счетоводството (в сила от 01.01.2005 г.) се постига в максимална степен разширяване на базата, въз основа на която се разработват и актуализират основните подзаконови актове, регламентиращи счетоводството на бюджетните предприятия – сметкоплан, счетоводни стандарти и методически указания по тяхното прилагане и се създават предпоставки за прилагане на изискванията на международните институции и организации.

Указания за прилагането на Националните счетоводни стандарти от бюджетните предприятия са изготвени през 2004 г. Указанията регламентират спецификата и правилата по прилагането на Националните счетоводни стандарти от бюджетните предприятия в съответствие с новата методология.

Прилагането на новата счетоводна рамка осигурява консолидирани данни на начислена основа за публичния сектор в България. Подобрява се качеството на статистическите данни, предвид значението на счетоводната система на публичния сектор като основен източник на данните при компилирането на статистиката за държавните финанси. Създадени са условия за практическото ползване на данните на

начислена основа и за други цели освен статистически (анализ на структурата на активите и пасивите, просрочия на вземания и задължения, изготвяне на краткосрочни прогнози и анализи, управленски решения, бюджетиране и т.н.).

III. Хармонизиране статистиката на държавните финанси с европейските изисквания

Присъединяването на страната в ЕС изисква хармонизиране на държавната финансова статистика в съответствие с изискванията на Европейския съюз. Одобрен е график за постепенното пълно хармонизиране на държавната финансова статистика с изискванията на ЕВРОСТАТ. От 2000 г. Европейската система за икономически сметки (ESA 95) се прилага задължително от страните-членки, с цел унифициране изчисляването на дефицита и дълга на консолидираното правителство на страните за целите на общата европейска политика. Като страна-кандидатка за членство в ЕС, Република България е задължена до влизането си в ЕС да представя нотификационни таблици за дефицита и дълга на правителството веднъж годишно, съгласно Регулация 3605/93 за процедурите за свърхдефицита и дълга, което Министерството на финансите спазва в периода 2000-2005 г. През 2006 г. за първи път са изготвени и представени данни и за септемврийската нотификация, както всички редовни членки на ЕС.

Нотификационните таблици за дефицита и дълга на консолидираното правителство се изготвят при спазване изискванията на ESA 95 Manual on Government Deficit and Debt и Регулация 3605/93 на ЕС. МФ изготвя фискалната нотификация, като се базира на данните за дефицита/излишъка на консолидираното правителство по националната методология и разработва оценки за данъците и лихвите по обслужването на дълга на начислена основа, в съответствие с ESA 95 Manual on deficit and debt. НСИ предоставя данни за бруто капиталобразуването за правителството, брутният национален доход, както и за дефицита/излишъка на други единици, които по смисъла на ESA 95 са част от консолидираното правителство.

Първата оценка на данъците и лихвите по държавния дълг на начислена основа е изготвена от МФ за фискалната нотификация през март 2005 г. По проект ФАР, с подкрепата на Статистическия институт на Дания е разработена методиката за изчисляването на оценката на несъбираемите данъци. Във фискалната нотификация за дефицита и дълга за 2005 г., Министерство на финансите включва оценка за данъците на начислена основа за периода 2001-2004 г. и разходите за лихви по дълга на начислена основа за периода 2001-2005 г.

Данните за консолидирания правителствен дълг в нотификационните таблици включват дълга на централното правителство, социално-осигурителните фондове и общините. Дългът на консолидираното правителство се отчита в съответствие с изискванията на ESA 95 Manual on Debt and Deficit, Регулация 3605/93 на ЕС относно прилагането на процедурите за свърхдефицита и дълга на консолидираното правителство на страните-членки на ЕС. Работата по хармонизирането на данните за държавния дълг е насочена към осигуряване на необходимата информация за общинския дълг от оборотните ведомости и баланси на общините чрез автоматизирането на този процес.

Пълното съответствие на нотификационните таблици за дефицита и дълга на консолидираното правителство на изискванията на ESA 95 Manual on Debt and Deficit е дългосрочен процес. Оценката на ЕВРОСАТ, изготвена на базата на предприеждинителния диалог през юли 2006 г., за източниците на данни и прозрачността на средствата и методите за изготвяне на нотификационните таблици е положителна. С оглед по-нататъшното хармонизиране на държавната финансова статистика трите отговорни институции - МФ, НСИ и БНБ, са създали работна група, която работи по съгласуването на фискалните данни за правителството и идентичното им отразяване във фискалната нотификация, годишните финансови сметки и тримесечните финансови сметки на правителството.

IV. Усъвършенстване управлението на държавния и държавногарантирания дълг.

Нормативната уредба на управлението на държавния дълг е консолидирана в Закона за държавния дълг и подзаконовите нормативни актове. Подготовката на нормативната уредба се извършва в периода до 2002 г. в рамките на проект за дългосрочна техническа помощ от страна на Държавното съкровище на САЩ. Тя стъпва на най-добрите световни практики за прозрачност и разпределение на отговорностите, като отчита спецификите на институционалните взаимоотношения в България и проблемите, произтичащи от размера и структурата на дълга.

Управлението на държавния дълг се развива и в съответствие със световните тенденции в тази област и съобразено с промените на финансовите пазари. Извършени са реформи, които целят публичност и предвидимост на политиката в тази област. Първата Стратегия за управление на държавния дълг е изготвена и одобрена от правителството през 2000 г. Със Закона за държавния дълг стратегията е въведена като публичен документ, който се приема за тригодишен период. Отчетът за изпълнението ѝ се разглежда ежегодно от Министерския съвет при обсъждането на отчета за изпълнението на държавния бюджет. Документите са достъпни чрез интернет страницата на Министерство на финансите и периодичните издания.

Министерство на финансите има много добри традиции за публичност на информацията по отношение на държавния дълг. Първите бюлетини, съдържащи данни за зараждащия се вътрешен пазар на държавни ценни книжа, се подготвят през 1994 г. Впоследствие те са разширени с данни за целия вътрешен държавен дълг, а след 1997 г. - и за външния. Информацията постепенно е хармонизирана с изискванията на Специалния стандарт за разпространение на данни (Special Data Dissemination Standard) на МВФ и методологията за отчетност на дълга на Евростат.

Дейностите по управление на дълга са институционализирани в съответствие с принципите за консолидираност и контрол. Дирекция „Държавен дълг“ е създадена през 1991 г. с първоначална цел организиране емитирането, отчитането и обслужването на вътрешни държавни заеми и държавни ценни книжа. През 1999 г. към функциите на дирекцията са прехвърлени емитирането на книжа на външните пазари, обслужването на външния дълг, наблюдението на държавногарантирания дълг, както и воденето на официалните регистри на държавния, държавногарантирания и консолидирания държавен дълг. През 2005 г. в резултат на анализ, извършен съвместно със Световна банка по линия на Програмата за техническа помощ, дирекция „Държавен дълг“ е реорганизирана като е извършено функционално разделение на три звена, отговорни за

емисиите на дълг, плащанията по дълга и изготвянето на анализи и стратегии (front, middle, back office). Новата структура дава възможност за разделяне на функциите по изготвяне на политиката от тези по изпълнението, въвеждане на модерни методи за управление на риска в цялата дирекция и специализиране на експертния потенциал.

Създадена е ефективна организация на пазара на държавни ценни книжа (ДЦК) в страната. ДЦК са само в безналична форма, като депозитарните функции се извършват от БНБ. Въведена е система на първични дилъри, които се избират от министъра на финансите и управителя на БНБ въз основа на публични критерии. Първичният и вторичният пазар на ДЦК са регулирани с наредби на министъра и управителя на БНБ и се осигуряват технологично от поддържаните от БНБ системи за провеждане на аукциони, за регистрация, обслужване, търговия и сетълмент на ДЦК. Правилата за търговия и характеристиките на емитираните книжа постепенно се съобразяват с обичайната практика на европейските пазари. С цел намаляване на затрудненията за чуждестранните инвеститори цялата регулаторна рамка е публично достъпна. Провежданата политика за управление на дълга и промените в нормативните и технологични правила се обсъждат редовно с първичните дилъри, осигурявайки стабилността на пазара при изключително динамичната среда, в която той се развива.

V. Развитие на информационните системи на държавното съкровище

Развитието на информационната система на държавното съкровище към настоящия момент обхваща няколко самостоятелни информационни системи – системата на единната сметка и СЕБРА, информационната система за управление на държавния дълг (SDMS) и два модула в информационната система “Управление на държавното съкровище”.

• Системата на единната сметка и Система за електронни бюджетни разплащания (СЕБРА)

Системата на единната сметка е въведена в БНБ през 1999 - 2000 г., а СЕБРА - през 2001г. Системите осигуряват централизиране на приходите в единната сметка в БНБ и осъществяване на плащанията на разпоредителите с бюджетни кредити чрез електронно обработване на бюджетните нареждания. Чрез съществуващите платежни процедури и функционалности на СЕБРА и системата на единната сметка, заедно със съответната нормативна регламентация на банковото обслужване на тези две системи, се оптимизира управлението на държавните финанси чрез:

- ✓ централизация на левовия ресурс под контрола и разпореждането на МФ (включително и средствата на автономни бюджети, извънбюджетните сметки и фондове и сметките за чужди средства);
- ✓ централизиран агрегиран контрол и управление на плащанията от страна на МФ чрез залагане на общ лимит за плащания на съответните ПРБК;
- ✓ децентрализирано, чрез съответния първостепенен разпоредител (а в някои случаи – и от оторизиран второстепенен разпоредител), който разпределя общия лимит и одобрява плащания на отделните подведомствени разпоредители;
- ✓ централизация и контрол на събраните от подведомствените разпоредители приходи чрез режима на «транзитните сметки» (чрез тези сметки може да се събират само приходи и от тях не може да се правят плащания по нареждане на титуляра);

- ✓ възможност за достъп на МФ до информация в СЕБРА до ниво индивидуално плащане на всеки един разпоредител, включен в системата;
- ✓ осигурена консолидирана информация за плащанията в СЕБРА по ПРБК и основни показатели.

- **Информационна система за управление на държавния дълг (SDMS)**

Системата за управление на държавния дълг е разработена и внедрена през 1999 г. и обезпечава дейностите по регистриране, обслужване, наблюдение, анализ и изготвяне на прогнози за държавния дълг. Информацията обхваща външния и вътрешен държавен и държавногарантиран дълг. В системата се съдържа и база данни за основните международни и вътрешни лихвени проценти, както и за курсовете на основните валути спрямо лева. SDMS позволява извършването на оперативен контрол върху всички извършени и предстоящи операции по дълга, като сигурността на данните се гарантира от въведените различни механизми за сигурност (пароли и нива за достъп, индивидуални и групови права на потребителите, права за редактиране и др). Системата осигурява възможност за надграждане и взаимодействие с други системи.

- **Информационна система “Управление на държавното съкровище”**

Информационната система “Управление на държавното съкровище” е създадена през 2006 г. Тя осигурява подробна база данни за изпълнението на консолидирания държавен бюджет на месечна и тримесечна основа. Системата изготвя стандартни и нестандартни аналитични справки и статистически отчети по национална методология и има възможности за автоматичното изпращане на информация до потребителите в МФ и други институции. Двата модула “Месечни касови отчети” и “Тримесечни касови отчети” съдържат данни за периода 2000 -2006 г. Системата е в процес на развитие и предвижда въвеждането на допълнителни модули, разгледани в раздела “Насоки за развитие на държавното съкровище”.

- **Обмен на информация**

От 2003 г. стартира обмен по електронен път на информация между Министерството на финансите, Българската народна банка и първичните дилъри. Обменът се осъществява чрез използването на e-mail съобщения, подписани и криптирани с универсален електронен подпис. По този начин се осигури бързина и сигурност при обмена на данни, оптимизиране на технологичния процес и повишаване на ефективността.

НАСОКИ ЗА РАЗВИТИЕ НА ДЪРЖАВНОТО СЪКРОВИЩЕ

Предложената концепция за оптимизиран модел на интегрирано държавно съкровище представлява пътна карта за бъдещото развитие на функциите на държавното съкровище в светлината на членството на Р България в ЕС. Възприетият подход предвижда запазване на мястото на държавното съкровище в административната структура на МФ и засилване на управленската отговорност на бюджетните организации в контекста на провежданата бюджетна реформа и преминаването към програмно и ориентирано към резултата бюджетиране, както и в продължение на въведения децентрализиран модел на финансово управление и контрол в публичния сектор.

Основните насоки за усъвършенстване функциите на държавното съкровище в средносрочен аспект следва да бъдат съобразени с европейските приоритети и спазване изискванията в условията на членство на страната в ЕС. Бъдещо развитие на държавното съкровище е необходимо да бъде насочено към доразвиване на съществуващите му дейности и въвеждане на нови функционалности, а именно:

- Усъвършенстване на платежните процедури и разширяване функционалността на СЕБРА;
- Разработването и въвеждането на нови модули в информационната система „Управление на държавното съкровище“;
- Развитие на вътрешния пазар на ДЦК в съответствие с европейските регулации и практики;
- Развитие на функциите по управление на ликвидността чрез осигуряване на институционална и нормативна рамка в съответствие с приоритета за присъединяване на България към Европейския монетарен съюз;
- Повишаване на административния капацитет;
- Развитие на нормативната уредба за държавното съкровище.

Усъвършенстването на информационните системи и нормативната база цели постигането на следните резултати:

- ✓ Повишаване ефективността на касовото управление на бюджета, агрегирания контрол върху плащанията на разпоредителите с бюджетни кредити и качеството на прогнозите за ежедневни касови потоци;
- ✓ Подобряване на качеството, навременността и надеждността на отчетните данни на касова и начислена основа и краткосрочните бюджетни прогнози, посредством прилагане на модерни информационни технологии;
- ✓ Изграждане на статистическа база данни, отговаряща на изискванията на ЕВРОСТАТ за държавната финансова статистика на страните-членки на ЕС;
- ✓ Осигуряване на необходимите условия за интегрирането на пазара на ДЦК като част от интегрирания европейски пазар на финансови услуги;
- ✓ Развитие на институционалната и нормативна рамка в съответствие с приоритета за присъединяване на България към Европейския монетарен съюз.

I. Усъвършенстване на платежните процедури и разширяване функционалностите на СЕБРА

Новите функционалности в СЕБРА да подпомогнат анализа на текущото изпълнение на бюджета, с цел по-ефективно управление на бюджетните ресурси. Системата трябва да осигурява допълнителни разрези за постъпленията и плащанията по сметките с лимити в БНБ. Промяната в разрезите и степента на детайлизация в СЕБРА е необходима за МФ и първостепенните разпоредители с бюджетни кредити за наблюдение и анализ на отделните бюджетни позиции в съответната система, засилване на отговорността и възможностите за осъществяване на контрол в процеса на изпълнение на бюджета.

Отчетите и справките в СЕБРА да осигурят допълнителна информация за целите на касовото управление и краткосрочните бюджетни прогнози. Те следва да бъдат съобразени със структурата на съставните бюджети по консолидираната фискална програма и да дават необходимите разрези, въз основа на наличната в системата база данни.

Оптимизирането на платежните процедури да доведе до намаляване разходите по банковото обслужване на бюджетните предприятия. Една от стъпките в тази насока да бъде включването в системата за електронно банкиране на БНБ "Интернет банкиране на разпоредители с бюджетни кредити" на обслужваните от БНБ бюджетни предприятия. Този процес трябва да е насочен към инициране на платежните документи по електронен път за осъществяване на бюджетните разплащания, спестяване на административните разходи за тяхното обслужване и постепенното освобождаване на търговските банки като обслужващи СЕБРА системи.

Плащанията по Структурните и Кохезионния фондове и средствата от ЕС за Общата селскостопанска политика (ОСП) да бъдат интегрирани в системата на единната сметка и СЕБРА. Разширяването обхвата на СЕБРА с включването на плащанията по съответните програми на Европейския съюз, управлявани чрез Националния фонд (за средствата от Структурните и Кохезионните фондове) и Разплащателната агенция към ДФ „Земеделие“ за ОСП), както и усъвършенстването на прилаганите платежни процедури да позволи целия паричен ресурс да се концентрира, управлява и контролира чрез единната сметка в БНБ, по пътя на залагане на общ лимит от МФ. Същевременно да се запази възможността за децентрализирано извършване на плащания (например, когато отделни бюджетни единици отговарят за конкретни програми). По този начин да се постигне ефективно управление на европейските фондове в рамките на интегрирано държавно съкровище.

Платежните процедури за бюджетните предприятия да се съобразят и доразвият в съответствие с изискванията за консолидиране в Единна европейска платежна зона (SEPA). Развитието на платежните системи в европейските страни, позволяващо тяхното интегриране, а след това и консолидиране в SEPA е важен проект, заложен в основата на финансовата интеграция, която е една от целите на „Лисабонската стратегия“ на ЕС от 2000 г. Проектът предвижда всички плащания в еврозоната да бъдат местни и да достигнат ниво на сигурност и ефективност, сравнимо с най-добре функциониращите национални платежни системи. В тази връзка, бъдещото развитие на платежните процедури в бюджетния сектор трябва да бъде свързано с усъвършенстване

на функциите и процедурите в СЕБРА, в съответствие с промените в платежната система, произтичащи от интегрирането на Р България в SEPA.

II. Разработването и въвеждането на нови модули в информационната система „Управление на държавното съкровище”

В информационната система “Управление на държавното съкровище” да бъде изграден модул “Касово управление”. Целта е да се премине към електронен обмен на данни между МФ и БНБ за операциите и наличностите на единната сметка, да се автоматизира и оптимизира процеса по получаване, обработка, агрегиран контрол и съхранение на ежедневните данни за изпълнението на централния бюджет и взаимоотношенията му с други бюджети от консолидираната фискална програма. Процесът на изграждането да включва тестване и специфициране на подходящи интерфейси за импортиране на информацията от БНБ за операциите по касово изпълнение на централния бюджет, интерфейс със СЕБРА и други информационни системи, както и изготвянето на аналитични справки и статистически отчети на базата на първичните данни в модула. По този начин да се постигне рационализиране на процеса по въвеждането и валидирането на данните, както и тези, получени от други информационни системи, осигуряване на своевременна информация, вкл. организирана в типови справки и графики на база исторически данни, за целите на отчетността, прогнозите, анализа и вземането на управленски решения.

Изграждането на модул “Държавна финансова статистика” в информационната система “Управление на държавното съкровище” да позволи автоматичното изготвяне на стандартни отчети и справки за държавната финансова статистика. Да се предвиди въвеждане на оборотните ведомости и баланси в базата данни и трансформиране на отчетните данни на касова и начислена основа във формата на съответните отчети за Евростат, Европейската централна банка и МВФ. Това да се постигне чрез съответна кореспонденция на кодовете по Единната бюджетна класификация и Сметкоплана на бюджетните предприятия с кодовете по ESA 95, респективно по IMF Manual on government finance statistics (GFSM 2001) и по COFOG.

За краткосрочните бюджетни прогнози да се изгради нов модул в информационната система “Управление на държавното съкровище” в средносрочен аспект. Да се предвиди нова функционалност в системата, която да позволи краткосрочни бюджетни прогнози да се изготвят в различни разрези и при различни допускания и промяна на определени базови показатели, проследяване динамиката на съответни бюджетни показатели и бюджетни системи, както и структуриране на справки и графики по различни класификационни признаци, избрани периоди от време и др., зададени от потребителите. Чрез тази функционалност да се повиши качеството на анализа на риска и прогнозите в процеса на бюджетното изпълнение – основа за вземане на адекватни управленски решения.

IT инфраструктурата на държавното съкровище да се развива и модернизира в средносрочен аспект. Да се разработят нови технологични решения за регулярен обмен на данни (уеб-базирани отчети, обмен на данни и друга информация) между МФ, първостепенни разпоредители, подведомствени структурни единици, НСИ, БНБ и други външни потребители на данни за държавните финанси на България.

III. Създаване на необходимите условия за интегрирането на пазара на ДЦК като част от единния европейски пазар на финансови услуги

Пазарът на ДЦК да осигури равен достъп на всички участници – посредници и инвеститори. Нормативната уредба следва да се приведе в съответствие с европейските норми като третира еднакво местните и чуждестранни инвестиционни посредници и инвеститори в съответствие с получените лицензи от съответните институции според мястото им на регистрация. Технологичните решения за извършване на търговия с ДЦК също да се съобразят с тези промени. Концепцията за първично дилърство да се съобрази с новите условия на капиталовия пазар в страната и ЕС.

Емисионната политика да се съобрази с новите условия. Българските ДЦК вече ще бъдат класифицирани като книга на страна-членка на ЕС, което ги поставя в друг инвестиционен клас и съответно променя кръгът от възможни инвеститори. ДЦК трябва да се разглеждат не само като източник за финансиране на бюджетните нужди, но и като инструмент за управление на ликвидността на държавните финанси, актив за обезпечение на бюджетните средства в банковата система, а в средносрочен аспект и като книга, използвани за целите на операциите на Европейската централна банка (ЕЦБ). Годишните и месечни емисионни календари да отразят тези промени на базата на аналитични оценки, извършвани в сътрудничество с централната банка.

IV. Развитие на функциите за управление на ликвидността чрез осигуряване на институционалната и нормативна рамка в съответствие с приоритета за присъединяване на България към Европейския монетарен съюз

Нормативната база, технологичните процедури и техническо осигуряване за въвеждането на управлението на ликвидността на бюджета да се разработят и осигурят в съответствие с поставените срокове за присъединяване към Еврозоната. Поради липсата на подобна функция до този момент в Министерство на финансите трябва да се развие и поддържа капацитет за извършване на операции на паричния пазар. Във връзка с изискванията на ЕЦБ за поддържане на предварително зададени нива на правителствения депозит в централната банка, развитието на дейността да се извършва съвместно с БНБ за постигане на максимална ефективност и съгласуваност между монетарната политика от една страна и емисионната политика и управлението на ликвидността – от друга.

V. Повишаване на административния капацитет

Административният капацитет на служителите в структурата на държавното съкровище да се повишава в краткосрочен и дългосрочен аспект. Да се постигнат заложените цели и успешно да приключи обучението, предвидено по ФАР проекта "Изграждане на интегрирано държавно съкровище в България". Бъдещите програми за усъвършенстване на професионалните знания и умения на служителите в държавното съкровище да се съобразяват с новите предизвикателства на членството на страната в ЕС, с програмата на правителството за укрепване на административния капацитет на публичната администрация и с динамичното развитие на икономиката. Да се използват всички възможни ресурси за постигане на по-висока квалификация и информираност на служителите, в т. ч. обучения и курсове, предлагани от Института по публична

администрация, МВФ, Световна банка, двустранни споразумения за сътрудничество, инвестиционни банки и др. Да се работи и върху двустранните взаимоотношения със страните-членки на ЕС с цел обмяна на опит.

Професионални обучения с целеви групи от първостепенните разпоредители с бюджетни кредити да подпомагат управлението на бюджетните ресурси. Служители на държавното съкровище да обучават по посочени теми за дискусии бюджетните разпоредители, с оглед осигуряване правилното прилагане на методологията за отчетността на касова и начислена основа, респ. получаването на коректни отчетни данни за изпълнението на съответните бюджети, както и представяне на промените, свързани с изграждането на интегрирано държавно съкровище и развитието на информационните технологии.

VI. Развитие на нормативната уредба за държавното съкровище

Разработваният нов Закон за устройството на държавния бюджет (ЗУДБ) и вторичното законодателство да регламентират основните въпроси, свързани с функциите на държавното съкровище. Разработваните нормативни документи да бъдат съобразени със заложените в концепцията насоки за развитие на държавното съкровище и в съответствие с изискванията и приоритетите на европейското членство на страната.

Вътрешни правила за финансово управление и контрол при отчитането и изпълнението на държавния бюджет да бъдат разработени в краткосрочен аспект. Правилата да подпомогнат процеса по усъвършенстване на координацията и взаимодействието на структурите, участващи в процеса на изпълнението на бюджета, с цел прилагане на най-добрите европейски практики.

В Закона за държавния дълг, подзаконовите нормативни документи и Критериите за първично дилърство да се извършат необходимите промени с цел въвеждане на равноправно третиране на местните и чуждестранни инвестиционни посредници. Необходимо е да се въведе и разграничение на изискванията за надежност на финансовите институции и за функциите им като поематели на държавен дълг и активни участници за развитие на вторичния пазар.