

СТОПАНСКА АКАДЕМИЯ „Д. А. ЦЕНОВ“ – СВИЦОВ
Факултет „Стопанска отчетност“
Катедра „Счетоводна отчетност“

Станислав Иванов Шишманов

**АКТУАЛНИ СЧЕТОВОДНИ ПРОБЛЕМИ ПРИ КАСОВОТО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА
ДЪРЖАВНИЯ И ОБЩИНСКИТЕ БЮДЖЕТИ В БАНКИТЕ**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

на дисертация за присъждане на ОНС „доктор“ в професионално направление 3.8.
Икономика, докторска програма „Счетоводна отчетност, контрол и анализ на
стопанската дейност (Счетоводство)“

Научен ръководител:
доц. д-р Венцислав Вечев

Свищов, 2021 г.

Дисертационният труд се състои от 200 страници, от които: титулна и съдържание – 2 страници; увод – 7 страници; основен текст (три глави) – 181 страници, заключение – 2 страници и декларация за оригиналност на дисертационния труд – 1 страница. Библиографията е в обем от 7 страници, описана по АРА стил, и обхваща в това число литературни, нормативни и онлайн източници – 97 на брой, от които: 87 броя на български език, 7 броя на руски език и 3 броя на английски език. В основния текст на дисертационния труд са включени 2 броя фигури. Приложенията са 4 на брой, оформени в отделен свитък.

Авторът на дисертационния труд е редовен докторант към катедра „Счетоводна отчетност“ при Стопанска академия „Д. А. Ценов“ – Свищов.

Дисертационният труд е обсъден и приет за защита пред научно жури от катедра „Счетоводна отчетност“ на СА „Д. А. Ценов“ – Свищов съгласно Закона за развитие на академичния състав в Република България (Протокол №16/20.05.2021 г.).

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Актуалност и значимост на изследването

Въпросите за касовото изпълнение на бюджетите в банките придобиха **актуалност** сравнително от скоро. Много дълго време тези проблеми **бяха обект на изследване от ограничен кръг научни работници**. Сред тях своя принос в научната интерпретация на посочената проблематика дадоха някои изследователи в областта на счетоводството при СА „Д. А. Ценов“ – Свищов¹. Това мотивира за насочване вниманието на автора към въпросите на касовото изпълнение на бюджетния процес в банките. Избраната тема на практика стеснява обхвата на изследването само към банките, което дава възможност за по-голяма задълбоченост.

2. Цел и задачи на дисертационната разработка

Основната цел на изследването е, въз основа на задълбочена и детайлна характеристика на бюджетните приходи и бюджетните разходи като отчетни обекти, да се очертаят актуалните счетоводни проблеми при касовото изпълнение на държавния и общинските бюджети.

Тази цел може да бъде постигната посредством решаването на следните **изследователски задачи**:

- да се обосноват възможностите на банковата счетоводно-информационна система да създава качествен информационен продукт за реализацията на бюджетната система;
- чрез аргументирана характеристика на отчетния обект „бюджетни приходи“ да се обоснове присъствието му в банковата счетоводна система под формата на бюджетни постъпления;
- чрез аналогичната характеристика на отчетния обект „бюджетни разходи“ да се докаже, че неговото присъствие в банките е под формата на плащания от банкови сметки на бюджетни субекти;
- да се обоснове необходимостта от утвърждаването и ползването в банковата система на общ банков сметкоплан, който да е с наименование „Примерен банков сметкоплан“;
- да се усъвършенства отчетният процес за разходите по държавния бюджет, свързан с характеризирането им в аналитичен разрез;
- да се докаже с научни аргументи, че извършваното аналитично отчитане на приходите и разходите по общинските бюджети в банките може да не се извършва;
- да се обосноват различията в технологията на реализация на счетоводния банков процес при касовото изпълнение на държавния и общинските бюджети.

¹ Меразчиев, В. Счетоводни аспекти на касовото изпълнение на държавния бюджет. Годишник на СА „Д. А. Ценов“ – Свищов, Том IX, 5-118 с.

3. Обект и предмет на изследването

Обект на изследването е касовата реализация на държавния и общинските бюджети в системата на банковите отчетно-обособени звена. **Предмет** на изследването са счетоводните аспекти при касовото изпълнение на държавния и общинските бюджети в банките у нас.

4. Обхват на изследването

В **обхвата на това изследване** са включени бюджетната и банковата системи на РБългария. От бюджетната система на изследване са поставени конкретни въпроси от дейността на държавния и общинските бюджети. От банковата система интересът е ограничен основно към Българската народна банка. Тъй като от системата на търговските банки не всички функциониращи звена участват в касовата реализация на бюджетния процес, в изследването са включени само банковите субекти, които са пряко ангажирани в касовото изпълнение на бюджета. Що се касае до останалите звена на търговските банки, тяхната дейност се има предвид само при характеризирание на счетоводния процес в банковата система.

5. Основна изследователска теза

Основната изследователска теза, която се защитава в дисертационния труд въз основа на теоретически и практически проучвания, е, че съществуват резерви по отношение счетоводната характеристика на постъпленията и плащанията в системата на държавния и общинските бюджети в банките, като „приходи“ и „разходи“, каквато понастоящем е практиката у нас. От гледна точка на имущественото и финансовото състояние на банките тези средства се съхраняват по открити банкови сметки с титуляри – бюджетни организации, поради което в съответствие с утвърдените принципи на счетоводната теория и постановките на Концептуалната рамка за финансово отчитане е целесъобразно, те да се отразят счетоводно като привлечен ресурс (пасив).

6. Методика на изследването

При реализиране на това научно изследване са ползвани различни подходи и инструменти. В обхвата на конкретните използвани научни методи при осъществяване на научното изследване са включени:

- критичен преглед и анализ на публикациите по въпросите, свързани с темата на изследването;
- индукция и дедукция;
- анализ на нормативната уредба по разглеждания въпрос;
- сравнение;
- обобщаване и анализ на резултатите от практическите наблюдения и изследвания;

- изводи на база на логически аргументи и научни съждения.

7. Ограничения

При реализиране на изследователската дейност по този дисертационен труд срещнахме следните **ограничения**:

- изключително ограничен кръг от публикации по темата на дисертацията;
- практическите проучвания на банковата дейност се извършиха под силното влияние на въпроса за банковата тайна;
- ползваните нормативни актове при разработване на дисертационния труд са с актуалност към 30.04.2021 г.

8. Апробация

Части от дисертационния труд са публикувани в специализирани научни издания и са представени на научни форуми.

II. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд на тема: „Актуални счетоводни проблеми при касовото изпълнение на държавния и общинските бюджети в банките“ включва увод, три глави, заключение, три приложения и списък на използваните литературни източници и нормативни актове.

Структурирането на съдържанието на дисертационния труд се представя чрез следните основни елементи:

Увод

Глава първа: ХАРАКТЕРИСТИКА НА БЮДЖЕТА КАТО ОТЧЕТЕН ОБЕКТ

- 1.1. Бюджетна система на Република България**
- 1.2. Държавният бюджет на Република България – съставяне, приемане и отчитане**
- 1.3. Общинските бюджети и функционирането на селищните системи у нас**
- 1.4. Роля на банковата система при изпълнение на държавния и общинските бюджети**
- 1.5. Теоретико-методологични особености на счетоводно-отчетния процес в звената на банковата система в Република България**

Глава втора: СЧЕТОВОДНИ АСПЕКТИ НА ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ В ЗВЕНАТА НА БАНКОВАТА СИСТЕМА

- 2.1. Приходите на държавния бюджет като обект на отчитане в Българската народна банка и системата на търговските банки**
- 2.2. Разходите на държавния бюджет като отчетен обект в банковата система**
- 2.3. Организация на касовата реализация на държавния бюджет в банките**
 - 2.3.1. Единната сметка в касовото изпълнение на държавния бюджет**
 - 2.3.2. Система за електронни бюджетни разплащания (СЕБРА)**
- 2.4. Проблеми и възможности за оптимизиране при счетоводно отчитане на касовото изпълнение на държавния бюджет в звената на банковата система**
- 2.5. Практикоприложни аспекти при отчитането на средствата от Европейския съюз и сметките за чужди средства в банковата система**

Глава трета: СЧЕТОВОДНИ АСПЕКТИ НА ОБЩИНСКИТЕ БЮДЖЕТИ В ЗВЕНАТА НА БАНКОВАТА СИСТЕМА

- 3.1. Характеристика на взаимоотношенията между общините и банките**
- 3.2. Приходите на общините като отчетен обект в банковата система**
- 3.3. Разходите на общините като отчетен обект в банковата система**
- 3.4. Проблеми и възможности за оптимизиране при счетоводно отчитане на касовото изпълнение на общинските бюджети в звената на банковата система**

Заключение

Декларация за оригиналност на дисертационния труд

Цитирана и използвана литература

III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ ПО ОСНОВНИТЕ ЕЛЕМЕНТИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Увод

Въпросите, свързани с характеризирането на бюджетната система на РБългария, са много и разнообразни, поради което отговорите на всеки един от тях не са във възможностите само на един изследовател.

Научният интерес на автора на това изследване основно е ориентиран към счетоводната характеристика на бюджетната система. Нещо повече. Въпросът за счетоводството на бюджетната система има две страни. Цялостна счетоводна характеристика тази система получава в счетоводните звена на функциониращите бюджетни субекти. Две от основните страни на бюджетния процес – инкасирането на бюджетните приходи и разходи засягат и дейността на множество банкови субекти, поради което част от банковия счетоводен процес е пряко свързан с акумулирането на бюджетните приходи и изплащането на бюджетните разходи. Тази дейност на банките е позната с наименованието „касово изпълнение на бюджета“. Тази двuasпектност на счетоводното отчитане на бюджетния процес е в основата на последната детайлизация и ориентация на изследването само към въпросите на **касовото изпълнение на бюджета в звената на банковата система.**

Глава първа

ХАРАКТЕРИСТИКА НА БЮДЖЕТА КАТО ОТЧЕТЕН ОБЕКТ

В тази част на разработката се изследват общотеоретически въпроси, свързани с бюджетната система на РБългария, в т.ч. държавният бюджет и общинските бюджети, ролята на банките при касовото изпълнение на бюджета и участието на счетоводството в банките при информационното осигуряване на процеса по касовото изпълнение на бюджета.

1.1. Бюджетна система на Република България

Държавният бюджет у нас се реализира на касова основа. Касовата реализация на държавния бюджет не трябва да се свързва само с движението на бюджетния паричен ресурс в налични парични знаци. Звената на българските банки са своеобразната “каса” на бюджета, поради което моментите на постъпването на този ресурс по банковите сметка на бюджета и изплащането на средства от тези сметки се определят като касово изпълнение на бюджета. Или тази касова реализация на бюджета не е свързана с движението на налични парични средства в касата на отделния бюджетен субект (бюджетна организация). Целият процес по касовото изпълнение на държавния бюджет се организира и осъществява от Българската народна банка и търговските банки у нас. Министерството на финансите и Българската народна банка разработват и утвърждават специални указания за касовото изпълнение на държавния бюджет, бюджетите на общините и сметките за средства от Европейския съюз. Тези указания спомагат за постигане на точен ред и правила при осъществяване на процеса по касовото изпълнение на бюджета у нас.

В резултат на изследването в този параграф могат да се направят следните обобщения и изводи:

1. Бюджетната система на РБългария представлява съвкупност от бюджетни субекти и финансови ресурси за създаване на публични блага с цел задоволяване на обществени потребности.
2. Бюджетната система на РБългария включва два основни елемента: държавен бюджет и местни (общински) бюджети.
3. Държавният бюджет включва централния бюджет, бюджета на изпълнителната власт, бюджета на Народното събрание, бюджета на съдебната власт и бюджета на други държавни организации.
4. Към групата на местните бюджети се включват общински и кметски бюджети. Общините и кметствата са управленско-административни органи, които реализират функции и дейности с местно значение. С такъв характер са и функциите на 28-те областни управи в страната. Тези административно-управленски органи не формират самостоятелни бюджети, а необходимите

средства за финансиране на техните разходи се осигуряват от централния републикански бюджет.

5. Бюджетният статут на областните административни управи е показателен за това, че в бюджетната система на РБългария са налице бюджетни субекти за удовлетворяване на функции и дейности с местно значение, а финансирането им се извършва със средства от държавния бюджет.
6. От 1 януари 2014 г. са в сила правила и процедури, които са регламентирани от нов закон – Закон за публичните финанси, който в значителна степен е съобразен с Европейските правни норми.
7. Касовата реализация на държавния и общинските бюджети се осъществява чрез активното участие на звената от българската банкова система.

1.2. Държавният бюджет на Република България – съставяне, приемане и отчитане

В своя разработка по темата Р. Лилова предлага изследването на бюджета да бъде ориентирано в три насоки. По този повод тя пише: „Съвременните характеристики на бюджета, произтичащи от Закона за публичните финанси (ЗПФ), налагат неговата природа да се изследва от икономическа, юридическа и техническа гледна точка“ (Лилова, Радулова, & Стефанов, 2016).

Държавният бюджет е финансовата основа на икономическата програма на изпълнителната власт (правителството). От икономическа гледна точка държавният бюджет представлява съвкупност от приходи и разходи.

При обосноваване на своите виждания в първата насока за същността на държавния бюджет Р. Лилова като че ли отдава по-голямо внимание на управляващото мнозинство, от което зависи какъв ще бъде характерът на приемания от Народното събрание държавен бюджет. Без да се игнорира тази роля, Република България задължително трябва да осъществи всички бюджетни процедури с участието на всички народни представители, независимо от тяхната политическа принадлежност.

Освен от икономическа гледна точка държавният бюджет може да бъде характеризирани и от правна (юридическа) гледна точка. Основание за тази характеристика на бюджета са, първо, множеството данъчни закони, които формират нормативната база за акумулиране на приходната част на бюджета. По тази причина преди законодателният орган да започне процедурата по приемането на държавния бюджет, извършва преглед на всички данъчни закони. Актуалността на тези закони е в пряка зависимост от икономическата програма на правителството и влияе върху общия обем на бюджетните приходи и тяхната вътрешна структура. В случая много по-важна е промяната в общия размер на бюджетните приходи. Структурните изменения в приходната част на бюджета са без особено значение за размера и структурата на разходите на държавния бюджет. Тази констатация е следствие от обстоятелството, че

бюджетните приходи нямат целеви характер и се ползват за финансиране на всички разходи на бюджета.

Юридическата трактовка на държавния бюджет се допълва и от факта, че след окончателното приемане на държавния бюджет от Народното събрание той става закон за държавния бюджет за една година.

Третата насока за характеризирание на държавния бюджет е техническата. От тази гледна точка бюджетът представлява таблица, в която визуално се представят приходите и разходите на държавата. При това съпоставяне на приходите и разходите в края на бюджетния период може да се стигне до две различни състояния. В случаите, когато фактическият размер на акумулираните бюджетни приходи превишава реално извършените бюджетни разходи, бюджетът е приключил годината с излишък. При обратното съотношение между бюджетните приходи и разходи, то разликата е бюджетен дефицит.

Изложението в тази част на дисертационния труд може да бъде обобщено със следните конкретни изводи:

1. Държавният бюджет е основният елемент на бюджетната система в РБългария. Главен разпоредител с този бюджет е Министерството на финансите. На този административно-управленски орган са възложени управленски функции, засягащи цялата бюджетна система в РБългария.
2. Държавният бюджет на РБългария функционира в неразривна връзка и нормативна зависимост с бюджета на Европейския съюз.
3. В РБългария се отделя голямо внимание на ежегодното приемане от Народното събрание Закон за държавния бюджет и на неговото текущо изпълнение. Чрез този закон се утвърждава финансовата рамка на икономическата програма на изпълнителната власт.
4. Законът за държавния бюджет, който е в сила само за една година, е важен законодателен акт, чрез който се определят обемите на държавните приходи и разходи.
5. Съществена роля в реализацията на държавния бюджет в РБългария се отрежда на звената на банковата система. При изпълнение на задачите по касовото изпълнение на държавния бюджет водещ банков управленски субект е Българската народна банка.
6. Звената на банковата система осъществяват касовото обслужване на държавния бюджет, като по-съществено е тяхното участие в акумулирането на бюджетните приходи.
7. Съществен момент в касовата реализация на бюджетните приходи на държавата е тяхната централизация в Българската народна банка по една банкова сметка.

8. Изпълнението на приходната част по държавния бюджет се осъществява въз основа на действащите данъчни закони и с действията на конкретни банкови звена, а при изпълнението на разходната страна от този бюджет основни субекти са функциониращи в страната бюджетни организации.
9. Държавният бюджет на РБългария е в много активни взаимоотношения с общия бюджет на Европейския съюз, при уреждането на които участие взема и националната банка.

1.3. Общинските бюджети и функционирането на селищните системи у нас

Общинската бюджетна структура е неразривно свързана с местното самоуправление, което „...може да се определи като процес, при който държавата делегира правата си на териториалните общности (общините) в рамките на които последните осъществяват дейностите си“ (Лилова, Радулова, & Стефанов, 2016).

Целите и задачите на държавната и общинските власти винаги са насочени към удовлетворяване на обществени потребности. При това положение финансовото осигуряване на тези потребности може да бъде осъществено както от държавния, така и от общинските бюджети. В много случаи това финансиране се извършва едновременно и от двата бюджета. Какво ще бъде участието на общинските бюджети във финансирането на обществените потребности в страната, зависи преди всичко от волята на законодателната и изпълнителната власт. Законодателят определя кои от бюджетните приходи ще се акумулират в държавния бюджет и кои ще се насочат към органите на местното самоуправление (общините). От тази насоченост зависи кои от обществените потребности ще бъдат делегирани за осъществяване, управление и финансиране от държавата и кои – на общинските власти. Общините, в сравнение с държавата, са в много по-голяма близост до населението, което е основният източник на бюджетните приходи и към което са насочени почти всички бюджетни разходи.

С проблемите на местната власт се занимават и създадените областни териториални структури, които макар и на по-високо управленско ниво не формират самостоятелни бюджети. В миналото, когато функционираха аналогични териториални структури (окръжни съвети), за разлика от сегашната бюджетна практика, се формираха самостоятелни бюджети на окръжните териториални звена, които заедно с общините формираха двустепенна бюджетна структура на местното самоуправление. Опитът от тази бюджетна практика след обстоен анализ трябва да бъде съпоставен с днешното състояние на финансиране дейностите с местно значение и съвсем обективно да се преценят положителните и отрицателните страни на двата начина за финансово осигуряване на местните власти.

Нормалното функциониране на всяка селищна система зависи в много голяма степен от финансовата стабилност на общината. По принцип собствените приходи на отделната общинска структура оказват по-добро влияние върху цялостната дейност на общината.

Общините осъществяват едновременно дейности, които са делегирани от държавата, така и такива, които са от местно значение. Първата група дейности се финансират чрез предоставена от централния бюджет субсидия. В основата на финансирането, контрола и отчитането на тези разходи е Единната бюджетна класификация, която се прилага и при централния държавен бюджет. Що се касае до втората група дейности, то тяхното финансиране се осъществява за сметка на собствени приходи от местни данъци и такси и обща изравнителна субсидия.

Бюджетната субсидия, която за държавния бюджет е разход, а за общинските бюджети – приход, е свързващият елемент между двете бюджетни структури. Това определя и изискването за спазване на последователност във времето за приемането на двата бюджета от компетентните органи. В случая решението на Народното събрание за приемане на Закона за държавния бюджет за следващата календарна година предхожда във времето решението на общинския съвет за приемане бюджета на съответната община. При тази последователност законодателят първо определя размера на субсидията за бюджетните дейности, делегирани от държавата на общините, и размера на общата изравнителна субсидия за общинските бюджети.

Обобщението на въпроса за общинските бюджети и функционирането на селищните системи у нас може да бъде направено чрез следните няколко извода от изложението:

1. Общинските бюджети са бюджетна структура, чрез която се удовлетворяват потребности с обществен характер от местно значение. Това значение се идентифицира на база субектите, към които са насочени създаваните и финансирани обществени блага.
2. Съотношението между приходите и разходите по общинските бюджети при повечето случаи е в полза на разходите, което е показателно за по-голямата централизация в бюджетната система на страната.
3. Балансирането между приходите и разходите на общинските бюджети се постига чрез предвидени субсидии в Закона за държавния бюджет.
4. Органите на областните териториални структури са част от местната власт. Поради обстоятелството, че те не получават бюджетни приходи, финансирането на всички техни разходи се извършва от държавния бюджет. Този извод поражда въпроса, доколко прилагането на смесен бюджетен принцип има своята логическа и теоретическа обосновка.
5. Колективните органи за управление на общините, каквито са общинските съвети, имат правомощия да се намесват в определянето на конкретния размер на данъчното задължение по приет от Народното събрание Закон за местните данъци и такси. Взетите решения за повишаване размера на местен данък се отразяват негативно на взаимоотношенията между общината и населението.

6. Законът за публичните финанси определя законодателната рамка за реализации на всички процедури, свързани с изпълнението на общинските бюджети, в това число и процедурите по тяхното касово изпълнение.
7. Населението на всяка община има възможност да участва активно при организираните публични обсъждания на приемането и изпълнението на общинските бюджети.

1.4. Роля на банковата система при изпълнение на държавния и общинските бюджети

Основната функция на БНБ е да емитира парични знаци от националната парична единица на Република България и да осъществява надзор не само върху паричния оборот, но и върху дейността на банковия сектор като цяло, за нормалното функциониране на паричния оборот в страната. Наред с тези основни функции на БНБ е възложена и задачата да организира и осъществява касовото изпълнение на държавния бюджет. Тази задача е регламентирана в чл. 43, ал. 2 от Закона за БНБ, където е записано: „Като фискален агент и депозитар на държавата Българска народна банка:

1. извършва банковото обслужване на сметките и плащанията в системата на единната сметка, от името и за сметка на Министерството на финансите;
2. събира и предоставя на Министерството на финансите периодична информация за сметките на бюджетните предприятия в банки в страната;
3. действа като агент по държавни дългове и по дългове, гарантирани от държавата;
4. може да извършва и други договорени с министъра на финансите дейности.“
(Закон за БНБ, 1997)

По отношение на държавния бюджет БНБ реализира два вида функции:

- управленски, и
- текущи банкови.

Тъй като БНБ заема централно място в процеса по касовото изпълнение на бюджета, реализиран от банковата система в страната, то тя е призвана да ръководи и контролира този процес. Централната банка на РБългария утвърждава съдържанието на първичните платежни документи за внасянето на паричния ресурс в банковите звена по бюджетните сметки и за изплащане на средства от тези сметки. Чрез разработването и приемането на различни подзаконовни нормативни документи за регламентирането на отделни страни от процеса по касовото изпълнение на бюджетния процес се създава един по-добър ред при неговото реализиране. Част от тези подзаконовни нормативни актове са анализирани в настоящото изложение. Всичко това може да се причисли към управленските функции на БНБ.

Към **текущите функции** на БНБ по отношение на касовото изпълнение на държавния бюджет следва да се включат всички ежедневни получавани междубанкови преводни операции за акумулиране на постъпленията в полза на държавния бюджет и съвременна счетоводна реализация на всички други постъпления по банковата бюджетна сметка на държавата.

Може да се обобщи, че БНБ участва много активно в акумулирането на бюджетния паричен ресурс на държавата по една банкова сметка в ЦУ на БНБ, което е предпоставка за неговото използване за финансиране на различните видове разходи, предвидени в ежегодното приемания от Народното събрание Закон за държавния бюджет. БНБ извършва плащания от банковата сметка на държавата при следните условия:

- а) постъпил в банковата система достатъчен паричен ресурс;
- б) бюджетните постъпления са преведени и получени по сметката на държавата в ЦУ на БНБ (единната бюджетна сметка);
- в) получено в централата на националната банка изрично писмено съгласие за плащане от сметката на държавата, дадено от разпоредителя с тези средства (най-често с платежен документ).

Поделенията на търговските банки участват в касовото изпълнение на държавния и местните бюджети. В повечето от градските населени места функционират по няколко звена на различни търговски банки, които осъществяват банково обслужване на юридически и физически лица, потенциални платци към държавния бюджет. В действащите данъчни закони са регламентирани сроковете, в които данъчно-задължените лица трябва да погасяват задълженията си към бюджета. Обичайна практика е всеки длъжник в тези срокове да инициира плащане пред обслужващата го банка за погасяване на задълженията.

От представеното изложение по въпроса за участието на банките в касовото изпълнение на бюджета у нас може да се формулират следните изводи:

1. Бюджетният процес на РБългария практически се реализира от звената на банковата система, като се акцентира преди всичко към касовото изпълнение на приходите и разходите на държавния и общинските бюджети.
2. С банковата операция по постъпването на бюджетен приход се поставя началото на реализацията на бюджетния процес.
3. Банките са отчетно-обособените звена, където се поставя началото на касовата реализация на разходната страна на бюджетния процес. Тук е и моментът на първото счетоводно записване по повод на касовия бюджетен разход.
4. Управленските функции по отношение на касовото изпълнение на бюджетния процес са възложени на Българската народна банка, а текущата дейност по изпълнение на същата дейност на множество банкови субекти от системата на БНБ и търговските банки.

5. Банковата реализация на процеса по касовото изпълнение на бюджета започва с откриване на банкова сметка на името на бюджетния субект, който е разпоредител с внесените средства по тази сметка.
6. Откритите сметки, на които титуляри са бюджетни субекти, се ползват по традиционното основно банково правило за постъпване на средствата преди извършване на плащане от нея.

1.5. Теоретико-методологични особености на счетоводно-отчетния процес в звената на банковата система в Република България

„Счетоводството е един исторически феномен с научнообосновани методи и способности, които се характеризират с оригиналност, зрялост и самостоятелност. Чрез него се конкретизират, илюстрират и формализират различни страни и аспекти на икономическите процеси в тяхната сложност и многообразие“ (Меразчиев & Баташки, Банково счетоводство, 2002). То възниква едновременно с появата на стоково-паричните отношения и банките. През периода от своето възникване до днес (повече от пет века) счетоводството постоянно се е развивало и усъвършенствало, без да се променят неговите основни принципи при „производството“ на богата по съдържание отчетна информация.

Обстоятелството, че последните тридесет години в българската икономика настъпиха съществени промени, не убягва от погледа на счетоводната теория и практика. Главният въпрос, който решава счетоводството в този период според Коста Пергелов, е „Да се прилагат методически похвати, които позволяват събитията да се разглеждат в исторически аспект и да се изучава настоящето въз основа на миналото с оглед на бъдещето“ (Пергелов, Счетоводната теория и методология в прехода ни към пазарна икономика, 2002).

Счетоводството в българските банкови звена се реализира на същата теоретическа и нормативна база, която е в основата на практическата реализация на счетоводния процес в небанковите отчетно-обособени звена. В същото време за счетоводството в банките са характерни някои специфични особености, които произтичат преди всичко от характера на осъществяваните банкови сделки. В. Меразчиев класифицира четири основни характеристики на банковото счетоводство (Меразчиев, Съвременни теоретико-методологични проблеми на счетоводството в банките на Република България [Дисертационен труд], 2007). Тези характеристики са изведени в зависимост от времето, през което е реализиран процесът на счетоводното отчитане на банковите сделки. Същите могат да се резюмират по следния начин:

1. Специфичният характер на банковите сделки е в основата на проявление на счетоводните способности в банковите отчетно-обособени звена.
2. Банките прилагат различни счетоводни форми от тези, които ползват небанковите отчетно-обособени звена.

3. Висока степен на стандартизация на отчетните действия и процедури за банките.
4. Дълго време (до 1995 г.) банките използват коренно различен сметкоплан за отчитане от небанковите отчетни субекти.

Счетоводната отчетност в банките е основна система за създаването на отчетен информационен продукт както в отделното банково отчетно-обособено звено, така и за цялата банка на ниво централа. Периодичното сводяване на произведената от банките клонове отчетна информация е важна счетоводна процедура при касовото изпълнение на държавния бюджет.

В този ред на разсъждения може да се постави и въпросът за покриване на разходите на БНБ по реализиране на функциите по касовото изпълнение на държавния бюджет. Тази банка също трябва да покрива всички свои разходи с получени собствени приходи. Всичко това е основание да се предложи идеята, че ползвателят на аналитичната банкова информация за приходите и разходите на държавния бюджет трябва да покрива разходите по нейното създаване в БНБ. По този начин и взаимоотношенията между държавни субекти се поставят на пазарен принцип. Характеризирането на основните специфики на банковото счетоводство не е задача на автора на тази дисертация. С направената кратка характеристика в тази насока се цели да се покажат потенциалните възможности на системата да осигури достатъчна по обем и качество информация както за удовлетворяване на собствени информационни потребности, така и за информационните нужди на титуляря по банковата сметка.

От анализа на очертаната проблематика могат да се направят следните изводи.

1. Банковото счетоводство е система за отчетна информация, която изцяло е базирана на познатите повече от пет века на човечеството основни теоретични принципи.
2. Сравнения с аналитични системи в други отрасли на общественно-икономическия живот в страната могат да установят по безспорен начин някои преимущества на банковата счетоводна система.
3. Най-същественото преимущество на банковата счетоводна система е високото ниво на създаваната информация, която се обосновава от ежедневната завършеност на отчетния процес в отчетно-обособените банкови звена.
4. Счетоводната реализация на взаимоотношенията банки – банков клиент в банковите отчетни звена изпреварва във времето счетоводното отчитане на настъпилата промяна във взаимоотношенията при банковия клиент.
5. На основание на получена банкова информация банковият клиент може да вземе управленско решение, преди да направи съответните счетоводни записи в собствените си счетоводни регистри.
6. По искане на Министерството на финансите, което е главен разпоредител със средствата на държавния бюджет, БНБ предоставя отчетна информация за

постъпилите видове бюджетни приходи и разходи, която за банките няма никакво познавателно значение.

Глава втора

СЧЕТОВОДНИ АСПЕКТИ НА ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ В ЗВЕНАТА НА БАНКОВАТА СИСТЕМА

Съдържанието на втората основна структурна част от дисертационната работа е посветена на касовото изпълнение на държавния бюджет в звената на БНБ и търговските банки. В конкретен план са разгледани въпросите за характеристиката на приходите и разходите на държавния бюджет като обекти на отчитане в звената на банковата система, организацията на касовата реализация на държавния бюджет в банките и счетоводното отчитане на операциите по касовото изпълнение на държавния бюджет.

2.1. Приходите на държавния бюджет като обект на отчитане в Българската народна банка и системата на търговските банки

Бюджетните приходи са първичният основен отчетен обект, който възниква в банковото счетоводно пространство. Източниците на тези приходи са юридически и физически лица, които са ситуирани, работят и живеят на територията на цялата страна. Управленските органи в бюджетната система трябва да създадат благоприятни условия за бързо, безпрепятствено и без допълнителни усилия от страна на вносителите акумулиране на бюджетните приходи. Основните субекти за практическата реализация на приходния бюджетен процес са Националната агенция по приходите, Агенция „Митници“, БНБ и търговските банки. Акумулирането на бюджетните приходи ангажира в много по-голяма степен посочените субекти в сравнение с техния ангажимент по реализацията на разходната страна на бюджетния процес.

„Приходи са парични постъпления за съответната бюджетна година от данъци, осигурителни вноски, други вноски, такси, глоби, санкции и неустойки, конфискувани активи, лихви, дивиденди и други доходи от финансови активи, както и всички други парични нетни постъпления на бюджетни организации, които произтичат от реализация и използване на нефинансови активи и предоставяне на услуги“ (Закон за публичните финанси, 2013). В други източници е дадено следното определение на понятието бюджетни приходи: „Приходите в бюджета са парични средства, постъпващи по безвъзмезден начин в съответствие със законодателството на страната в разпореждане на органите на държавна власт с цел решаване на задачи от публичен характер, които осигуряват предпоставки за реализиране на фундаментални държавни функции“ (Лилова, Радулова, & Стефанов, 2016).

„Същността на приходите на държавата може да се разглежда от различни гледни точки, т.е. от икономическа, парична и юридическа“ (Христов, 2013). От икономическа гледна точка това е форма на разпределение и преразпределение на доходи. От парична гледна точка приходите на държавата са израз на входящи парични потоци. Третият аспект за определяне същността на държавните приходи (юридическият) допълва предходното определение с това, че движението на пари се основава на действащи

законали, наредби, правилници и други нормативни документи, свързани с тези закони. Това определение на понятието „държавни приходи“ е много по-блиско до неговата същност.

Поради обстоятелството, че изследването на „бюджетните приходи“ се извършва от гледна точка на банките като субект, който участва в бюджетния процес, определението на разглежданото понятие може да се формулира така: **Това са безвъзмездни парични постъпления в полза на държавата, предназначени за финансиране на нейните функции.**

Държавата, държавните органи, общините и бюджетните организации са основните бюджетни субекти в бюджетната система на РБългария. Понятията „бюджетни приходи“ и „бюджетни разходи“ дотук са използвани само от гледна точка на тези субекти. В бюджетния процес активно участие имат и звената на банковата система. В тези банкови звена се осъществява счетоводното отчитане на част от бюджетния процес. За банковите отчетно-обособени звена постъпващите парични средства от данъчно-задължените лица не могат да се класифицират като приход (Концептуалната рамка за финансово отчитане определя прихода като „увеличаване на активите или намаляване на пасивите, което води в резултат до увеличаване на собствения капитал, различно от такова, отнасящо се до вноски от страна на притежателите на претенции към собствения капитал“ (Божков, 02/2019)). Това са парични постъпления по сметка на банков клиент. Като такива те са част от пасивните банкови операции и по-точно са операции по привличането на чужд паричен капитал. Отъждествяването на постъпващите в банката парични средства за сметка на държавния бюджет с приходи дава основание на банковите счетоводители да характеризират този отчетен обект със сметки от раздел **7 Приходи**. Сметките от този раздел са предназначени само за счетоводно отчитане на приходите на отчетно-обособеното звено, което осъществява счетоводно-отчетния процес. Използването на сметки от раздел 7 за счетоводно отчитане на приходите на държавния бюджет в банките води до смесване на приходите на банковите отчетно-обособени звена с бюджетните приходи, които по своя характер са чужд приход, а не на банката. Правилната счетоводна характеристика на паричните постъпления в банковите звена за сметка на бюджетни субекти е, те да се възприемат като пасивна банкова операция, чрез която се увеличава размерът на привлечения банков капитал и тяхното счетоводно отчитане да се извършва чрез сметка от раздел **1 Сметки за капитали** на Примерния банков сметкоплан². При едно такова отношение към отчетния обект „бюджетен приход“ осъществяваният отчетен процес в банковите звена е в пълно съответствие с характеристиката на използваните счетоводни сметки и характера на стопанските операции.

В бюджетната терминология е въведено понятието „касово изпълнение на бюджета“, което се свързва с реализацията на бюджетния процес в банката. Въпреки че в случая не става въпрос за конкретна касова операция, то поради обстоятелството, че

² Идеята, приходите и разходите по държавния и местните бюджети да се отчитат по сметки от раздел първи, е представена в учебника по Банково счетоводство, издаден през 2007 г. от АИ „Ценов“ – Свищов, а след това и в учебника по Бюджетно счетоводство, издаден през 2009 г. от АИ „Ценов“ – Свищов. С настоящата научна разработка авторът на дисертационния труд цели надграждане на представените автори идеи.

банката се възприема като своеобразна каса на държавния бюджет, този етап от реализацията на бюджетния процес е получил това наименование.

Бюджетните приходи на държавата като отчетен обект подлежат на счетоводно-информационна характеристика освен в бюджетните субекти и в звената на банковата система. Банките участват активно в реализацията на бюджетния процес в двете му части – приходна и разходна. Определено може да се твърди, че участието на банките в изпълнението на приходната част на държавния бюджет е по-голямо и по-отговорно.

На база осъществения анализ на приходите на държавния бюджет при тяхната касова реализация в звената на банковата система могат да се направят следните основни изводи:

1. БНБ е основният и най-важен банков субект при касовата реализация на приходната част на държавния бюджет.
2. В касовото изпълнение на приходите по държавния бюджет активно участват и множество звена на търговски банки.
3. Счетоводно-информационният интерес на банките, които осъществяват касовата реализация на приходите по държавния бюджет, се определя единствено от гледна точка на привлечения банков капитал.
4. За разлика от привлечения банков капитал от небюджетни източници – юридически и физически лица, бюджетният паричен ресурс трябва да се отчита и по видове бюджетни приходи, която аналитична отчетна информация е необходима на бюджетния субект – Министерството на финансите.
5. При касовото изпълнение на приходите по държавния бюджет в банките възникват ежедневни преводни банков операции, чрез които се извършва обобщаване и акумулиране на бюджетните приходи в ЦУ на БНБ.
6. ЦУ на БНБ е в състояние, във всеки момент да предостави информация за касовото изпълнение на приходната част на държавния бюджет, както и за неговата периодична реализация (месец, тримесечие и година).
7. За банките този отчетен обект не е приход, което означава, че счетоводното му отчитане не може да се извършва чрез сметки от раздел 7 Приходи на сметкоплана.
8. За банковите отчетно-обособени звена този отчетен обект представлява внесени парични средства от различни банков клиенти, с което се увеличава размерът на привлечения банков капитал.

2.2. Разходите на държавния бюджет като отчетен обект в банковата система

Бюджетните разходи са вторият основен отчетен обект в бюджетния процес. От него зависи осъществяването на всички функции и задачи от бюджетните субекти.

Финансирането на държавните бюджетни разходи е в пряка зависимост от обема на постъпилите бюджетни приходи, които могат да се определят като първичен бюджетен отчетен обект. И макар бюджетните разходи да са в качеството на вторичен отчетен обект, то тяхното значение за бюджетния процес не е по-малко от това на бюджетните приходи. Нещо повече, от тях в много голяма степен зависи качеството на предоставената бюджетна услуга.

„Разходната система е съвкупност от направления и елементи за финансово обезпечаване на държавните функции, чрез които се осъществява преразпределението на националния доход в съответствие с целите и задачите на стопанското развитие“ (Лилова, Радулова, & Стефанов, 2016).

Понятието касов бюджетен разход възниква в момента на изплащане на парични средства от банковата сметка на държавата, по която са акумулирани внесени парични средства от данъчно-задължени лица и други банкови клиенти. Всяко плащане от тази сметка (записване по нейния дебит) е възникване на разходна бюджетна касова операция. Преди да възникне банковата операция за плащане от банковата сметка на държавата, е необходимо, разпоредителят със средства по тази сметка да е убеден в законосъобразността и целесъобразността на съответното плащане. Тази убеденост се удостоверява с подпис върху платежния документ, с който се нарежда плащането от банковата сметка на държавата. Това е основният начин на осъществяване на касовите разходи на държавата. В бюджетната практика е познат и втори начин за касова реализация на разходната бюджетна операция чрез т. нар. **бюджетен кредит**. Това понятие няма нищо общо с понятието „заем“. По своята същност то представлява предоставяне на право от разпоредител със средства по бюджета на по-високо ниво за извършване на плащане от банковата сметка на държавния бюджет на по-нискостоящ такъв разпоредител с бюджетни средства. Това е възможно, при условие че тези разходи са предвидени в Закона за държавния бюджет за текущата бюджетна година. Плащането при открит бюджетен кредит се осъществява при наличие на авоар по банковата сметка на държавата в ЦУ на БНБ. Ако липсва достатъчен авоар по тази сметка, то плащането от нея ще бъде отложено във времето, докато сумата по нейния кредит е в размер, по-голям от сумата на индексирания плащане.

В звената на банковата система трябва да бъде създавана счетоводна информация и за различните видове разходи. Детайлизацията на отчетния обект „бюджетни разходи“ с оглед по-пълното му информационно характеризирание следва да се извършва в две направления: на касовите бюджетни разходи и на фактическите бюджетни разходи. Единната бюджетна класификация дава основание за извършване на детайлизирана информационна характеристика на бюджетните разходи в двете направления. Регламентираната класификация на бюджетните разходи в раздел втори по икономически тип е основание за класифициране на фактическите разходи в бюджетната система. Тук става въпрос за дейността на бюджетните субекти, където разходите се отчитат на начислена основа.

Взаимоотношенията на субекти от бюджетната система със звена на банковата система по повод касовата реализация на разходната страна на държавния бюджет са от

типа на взаимоотношения между банков клиент юридическо лице и звено на банковата система. В конкретен план става въпрос за възникване на банкова операция за плащане от открита банкова сметка за банков клиент. За да настъпи това плащане, е необходимо, първо, да е налице достатъчен авоар по сметката на банковия клиент и да е получено съгласие от банковия клиент, титуляр по тази сметка. Банковото обслужване на бюджетни субекти и особено на тези като финансиращи бюджетни субекти (Министерството на финансите и общините) изисква по-голямо внимание от страна на обслужващото банково звено. Това участие в банковото обслужване на финансиращите бюджетни субекти легитимира звената на банковата система като пряк участник в процеса по касовата реализация на бюджетния процес в страната.

Днес както банките, така и бюджетните субекти осъществяват своята дейност в условията на свободния пазар. Това предполага, че при възникване на всяка взаимна услуга между двата субекта трябва да е налице и парично взаимоотношение. Дълго време банковото обслужване на бюджетните субекти се извършваше без заплащане. Дори и в актуалните нормативни актове има регламенти за безплатно банково обслужване на бюджетни банкови субекти. В чл. 151, ал. 3 на Закона за публичните финанси е записано: „Банките обслужват сметките и плащанията на бюджетните организации безплатно, ...“ (Закон за публичните финанси, 2013). И тук е налице парадокс. Държавата чрез своя законодателен орган (Народното събрание) определя банките, които са изградени на акционерен принцип (изключение прави само БНБ) да извършват дейност без заплащане. Това в никакъв случай не е в унисон с принципите на пазарните взаимоотношения. Всичко това е достатъчно основание да се изведе на преден план мнението, че взаимоотношенията на банките с всички бюджетни субекти, в т.ч. и с финансиращи такива банкови клиенти (Министерството на финансите и общините), трябва да бъдат поставени в условията на пазарни взаимоотношения. Стойността на банковата услуга по обслужването на финансиращите бюджетни субекти трябва да бъде определена по взаимна договореност между банковия и бюджетния субект. Конкретната цена при тези взаимоотношения зависи преди всичко от търсенето и предлагането. В случая тази цена ще бъде по-висока от цената, която се прилага при банковото обслужване на небюджетни юридически субекти. Заплащането на банковата услуга от финансиращите бюджетни субекти (Министерството на финансите и общините) ще увеличи обема на бюджетните разходи по държавния и общинските бюджети. При всички случаи това увеличение на бюджетните разходи ще бъде в много по-малък размер от икономическите такива разходи при самостоятелно извършване само на дейността за аналитичното отчитане на бюджетните приходи и разходи.

Участието на банките в касовата реализация на разходната страна на държавния бюджет е основание да се направят следните основни изводи:

1. ЦУ на БНБ е банковият субект, в който възниква и се осъществява операцията по касовата реализация на бюджетните разходи на държавата.
2. Същността на касовия разход на държавния бюджет не може да се отъждествява с понятието „разход“ от гледна точка интереса на банката.

3. За банковото отчетно-обособено звено възникването на касовия бюджетен разход е операция по плащане на суми от сметка на банков клиент, която по същество е намаляване на привлечения банков капитал.
4. Взаимоотношенията между банките и финансиращите бюджетни субекти по повод осъществяването на разходната бюджетна касова операция трябва да се поставят в условията на пазарните взаимоотношения.
5. Всяко конкретно извършване на банкова операция по изплащане на суми от единната банкова сметка на държавата в ЦУ на БНБ се предхожда от множество контролни процедури по отношение на законосъобразност и целесъобразност на бюджетния разход.
6. Отговорностите, които съпътстват отчетния процес за този отчетен обект, са много големи и те трябва да се споделят и от банковите субекти, които участват в този процес.
7. Банковата операция за отчитане на касов разход по държавния бюджет може да възникне само при условие, че преди нея е извършена операция по постъпване на средства по сметката на държавата в ЦУ на БНБ.
8. Единната банкова сметка на държавата не се различава от банковите сметки на всички други банков клиенти – юридически лица.

2.3. Организация на касовата реализация на държавния бюджет в банките

2.3.1. Единната сметка в касовото изпълнение на държавния бюджет

Системата на единната сметка се прилага в бюджетното публично пространство от 2000 година. С нарочно указание на Министерството на финансите и Централното управление на Българската народна банка³ за прилагане на БДС №91-00-0292/01.09.2000 г. се постави началото на използването на това понятие в бюджетната система на РБългария. Управителният съвет на Българската народна банка прие специален банков унифициран стандарт (Указание на БНБ и Министерството на финансите за обслужване на сметки на бюджетни организации и бюджетни плащания), с който се определиха редът и начинът на преминаване към обслужване на плащанията и транзитните сметки на включените в системата на „Единната сметка“ бюджетни организации.

Същността на системата на „Единната сметка“ се изразява в централизацията на постъпилите бюджетни приходи в множество банков звена в цялата страна (преди всичко банков клонове на търговски банки) по една банкова сметка на държавата в Централното управление на Българската народна банка.

Понятието „сметка“ произтича от счетоводния способ „счетоводни сметки“, който е основен способ за осъществяване процеса на счетоводно отчитане в икономиката повече от пет века. При използване на това понятие в други словосъчетания винаги

³ Писмо №0401-1397/01.09.2000 г. на Министерство на финансите и Българска народна банка

трябва да се има предвид същността на понятието „счетоводна сметка“. Ползването на това понятие в словосъчетание „единна бюджетна сметка“ насочва читателя към съпоставяне на приходи и разходи в бюджетната система по една сметка. И тогава, когато става въпрос за парични постъпления и плащания за сметка на държавния бюджет в банковата система, това понятие трябва да ни ориентира към една банкова сметка за държавата, откривана и водена в Българската народна банка и звената на търговските банки. Тази сметка в банково отчетно-обособено звено отчита привлечен чужд паричен ресурс, който увеличава капиталовата база на банката. При това положение счетоводната сметка, която трябва да се използва за отчитане на привлечения бюджетен ресурс в банките в полза на държавата, следва да присъства в раздел първи на сметкоплана на съответната банка. Тази постановка е в противоречие с дълго прилаганото виждане на банковите специалисти по отношение включването на сметки за счетоводно отчитане на привлечения чужд паричен ресурс в полза на бюджетни субекти в банковия сметкоплан. Дълго време сметките за отчитане на постъпленията и плащанията за сметка на държавата и други бюджетни субекти бяха включени в раздели **6 Сметки за разходи** и **7 Сметки за приходи**.

Системата на „единната сметка“ трябва да се разглежда като част от процеса по усъвършенстване на касовото изпълнение на държавния бюджет. Чрез тази система се цели да се осигури своевременна, пълна и надеждна информация за касовата реализация на бюджетния процес, свързан с изпълнението на държавния бюджет. Тук става въпрос за банкова счетоводна информация за касова реализация на държавния бюджет, която се използва за управление на бюджетния процес както от банковите, така и от бюджетните управленски органи.

Направената характеристика на „Единната сметка“ е основание да се изведат следните по-важни обобщения:

1. Единната сметка е свързана с касовата реализация на бюджетния процес в системата на държавния бюджет.
2. Наименованието „единна“ е показателно за това, че се тръгва към преодоляване на грешния подход в банковата счетоводна практика за използване на сметки от раздели шести и седми на банковия сметкоплан за счетоводно отчитане на паричните плащания и постъпления за сметка на държавния бюджет.
3. Използваното определение „единна“ за тази сметка не може да се приеме за най-точно, тъй като в случая успоредно с наименованието „единна сметка“ се използват и определенията „транзитна сметка“ и „сметка за наличности“.
4. За бюджетния процес, реализиран в банковата система, за предпочитане е да се използва наименованието „бюджетна сметка“. По тази сметка се идентифицират в банките взаимоотношенията с два бюджетни субекта: Министерството на финансите и общините.

5. Бюджетната банкова сметка е аналогична на всички останали банкови сметки на банкови клиенти – юридически лица, по които се внасят парични средства и от които се извършват плащания по искане на титуляря.
6. Бюджетната банкова сметка е сметка за безсрочни вложения в банката и е сметка за отчитане на привлечени чужди парични ресурси. За целите на счетоводното отчитане тази сметка следва да се посочи в банковия сметкоплан, в раздел **1 Сметки за капитали**.
7. Сметката ще се кредитира при отчитане на банкова операция за постъпили парични средства по нея и ще се дебитираща при всички случаи на плащане от нея. Кредитирането е при счетоводното отчитане на операция по касовото изпълнение на приходната част на бюджета, а ще се дебитираща при отчитане на касовата разходна бюджетна операция. Сметката може да бъде само с кредитен остатък, който ще показва размера на банковото задължение към бюджетния субект, на името на който е открита тази сметка.

2.3.2. Система за електронни бюджетни разплащания (СЕБРА)

Плащанията на включените в системата на „Единната сметка“ участници бяха регламентирани със специален банков унифициран стандарт, разработен от КУБС и приет от Управителния съвет на ЦУ на БНБ, а именно БУС 1302000 Бюджетни плащания. С цел осъществяването на автоматичен контрол върху плащанията, инициирани от разпоредител с бюджетни средства, беше разработена и въведена в банковата практика **Система за електронни бюджетни разплащания (СЕБРА)**. Чрез тази система се извършва управление на плащанията в рамките на предварително зададени лимити. Системата може да се използва за плащания от централния бюджет, от средства от Европейския съюз⁴, от сметки за чужди средства, както и възстановяване на надвнесени приходи от администратори на публични вземания.

Основните функции на СЕБРА могат да се обобщят в следните няколко насоки:

- приема от БНБ информация за лимитите за плащане на първостепенните разпоредители с бюджетни средства и извършените от тях касови плащания в БНБ;
- приема информация за инициираните чрез търговски банки бюджетни платежни нареждания;
- предоставя възможност на първостепенните и оторизирани второстепенни разпоредители за разпределение на лимита за плащане между техните подчинени, както и за одобряване и отказване на плащането;

⁴ Средствата от Европейския съюз са обект на разглеждане в точка 2.5. Банкови сметки за средства от Европейския съюз и чужди средства

- реализира връзката с БИСЕРА за изпълнение на одобрените плащания, насочва ги за сетълмент и получава информация от нея за резултатите;
- подготвя за получаване от търговските банки на информация за статуса на всяко иницирано чрез тях плащане, както и за разрешения и свободен лимит за плащане на всеки обслужван от тях разпоредител с бюджетни кредити;
- предоставя подробни и обобщени справки за нуждите на Министерството на финансите и първостепенните разпоредители с бюджетни средства.

Плащанията чрез СЕБРА се осъществяват в рамките на определен лимит за първостепенните и второстепенните разпоредители с бюджетни средства, като Министерството на финансите определя лимитите за първостепенната система. Лимитите за оторизираните второстепенни разпоредители се определят и актуализират от първостепенните разпоредители.

Всяко конкретно бюджетно плащане се извършва по инициатива на бюджетен субект, който представя в обслужващата го банка „Бюджетно платежно нареждане“. Иницираните плащания чрез СЕБРА преминават през няколко условни технологични процедури.

На основание на извършения анализ в тази част на разработката могат да се оформят следните изводи:

1. Системата за електронни бюджетни разплащания не е самостоятелна платежна система. Реализирането на предвидените процедури е показателно за това, че на изразходването на централизирания паричен фонд на държавата се обръща специално внимание.
2. СЕБРА е ориентирана главно към контрола върху разплащателния процес за сметка на държавни парични средства.
3. Плащанията чрез СЕБРА се осъществяват в условията на бюджетното лимитиране, като конкретните лимити за всеки бюджетен субект се определят от Министерството на финансите и в рамките на регламентираните бюджетни разходи в утвърдения от Народното събрание Закон за държавния бюджет за текущата бюджетна година.
4. СЕБРА дава възможност на бюджетните субекти, които в най-голяма степен са заинтересовани от своевременната реализация на плащанията в бюджетната система, за инициране на конкретни плащания за тяхна сметка.
5. Плащанията при СЕБРА се извършват както в рамките на предварително зададения лимит, така и в рамките на постъпилите парични средства по Единната сметка на държавния бюджет.
6. Участници в СЕБРА са няколко банкови субекта и банкови адресируеми единици. Предприеманите действия за усъвършенстване на технологичните процедури за

реализация на разплащателния процес чрез СЕБРА трябва да рефлектират във всеки един участник в тези разплащания.

2.4. Проблеми и възможности за оптимизиране при счетоводно отчитане на касовото изпълнение на държавния бюджет в звената на банковата система

Индивидуалната счетоводна характеристика на всеки отчетен обект се реализира чрез способа на „счетоводните сметки“, който способ по два различни подхода осигурява информация за по-доброто възприемане на всеки отчетен обект. Тези подходи са за синтетично и аналитично счетоводно отчитане. Първият подход осигурява счетоводна характеристика в обобщен вид, а вторият – в детайлизирано (съставни части, по отделни видове) отношение. Практическата реализация на способа „счетоводни сметки“ се осъществява чрез предварително разработен и утвърден списък от счетоводни сметки, подредени в систематизиран ред при спазване на определени принципи и логическа последователност. В счетоводната терминология този специален списък на счетоводни сметки е познат с наименованието „счетоводен сметкоплан“.

С влизането в сила на тогавашния Закон за счетоводството (Закон за счетоводството, 1991) през 1991 г. се поставя началото на задължителен уеднаквен подход към използване на счетоводен сметкоплан от всички самостоятелно обособени счетоводни звена, задължени да осъществяват счетоводно отчитане чрез двустранното счетоводно записване. На основание на този закон специална комисия от специалисти от научни работници и практики в областта на счетоводството разработиха за кратко време сравнително нов счетоводен стандарт от счетоводни сметки, получил наименованието „Национален сметкоплан“. Законът за счетоводството (Закон за счетоводството, 1991) от 1991 г. задължаваше всички отчетно-обособени звена да трансформират своята отчетна дейност от използваните досега счетоводни сметкопланове по новия Национален сметкоплан до 1 април 1991 г. Това законово изискване беше изпълнено почти от всички отчетни субекти, осъществяващи дейност на територията на РБългария, в т.ч. и от всички бюджетни отчетни субекти. Изключение от това изпълнение на закона правят само банковите отчетно-обособени звена.

До влизането в сила на следващия Закон за счетоводството (Закон за счетоводството, 2001) в звената на банковата система се използват едновременно четири различни сметкопланове, независимо че дейността на отделните банкови субекти е еднородна. Тези сметкопланове за отчитане на банковата дейност са Сметкоплан на БНБ, Сметкоплан на Българската външнотърговска банка, Сметкоплан на Държавната спестовна каса и Сметкоплан на търговските банки.

При спазване на изискванията на Закона за счетоводството (Закон за счетоводството, 1991) и основните постановки на Националния сметкоплан, който небанковите отчетно-обособени звена използват от 1 април 1991 г., КУБС разработи и УС на БНБ утвърди Национален банков сметкоплан и той влиза в сила от 5 юни 1995 г. Този счетоводен стандарт опроверга дълго налаганото мнение на банковите специалисти

по счетоводство, че в банковата счетоводна практика не може да се използва сметкоплан, който се използва от небанкови отчетни субекти.

При съществуващата законова постановка по отношение на сметкоплана БНБ и отделните търговски банки следва да утвърждават индивидуални сметкопланове за всички отчетно-обособени звена, осъществяващи дейност в рамките на отделната банка. Практиката показва, че утвърдените от централите на банките индивидуални сметкопланове не се отклоняват съществено от Националния банков сметкоплан, разработен от КУБС и използван в банковата практика от 1995 г.

От 2007 г. в публичното пространство и във висшето образование у нас в употреба е Примерен банков сметкоплан⁵ (Меразчиев, Примерен банков сметкоплан, 2007). С този общ банков сметкоплан се преодоляват съществените различия между индивидуалните сметкопланове на функциониращите в момента на територията на страната банки.

В тази част на разработката е представено счетоводното отразяване на внасяните от данъчно-задължените лица парични средства в полза на държавата и тяхното централизиране по сметка на Министерството на финансите. Наред с това е представен модел за счетоводно отразяване при осъществяването на разходната бюджетна касова операция.

Характеристиката и анализът на счетоводния модел за касовото изпълнение на държавния бюджет в звената на банковата система дава основание за формулиране на следните изводи:

1. Основната банкова счетоводна сметка на синтетично ниво, по която следва да се отчитат възникналите взаимоотношения на банките с Министерството на финансите по повод касовото изпълнение на държавния бюджет, е сметка **1721 Приети средства по бюджетни сметки на Централния бюджет в левове**, открита и водена в счетоводството на ЦУ на БНБ.
2. Сметка **1721 Приети средства по бюджетни сметки на Централния бюджет в левове** по своята характеристика е сметка за отчитане на банков капитал и е включена в раздел **1 Сметки за капитали**, група **17 Привлечени средства по разплащателни и други сметки в левове**.
3. Остатъкът по сметка **1721 Приети средства по бюджетни сметки на Централния бюджет в левове** може да бъде само кредитен, който ще показва размера на задължението на банката към банковия клиент – титуляр по тази банкова сметка – Министерството на финансите като главен разпоредител на средствата по този бюджет.
4. Всички плащания от сметка **1721 Приети средства по бюджетни сметки на Централния бюджет в левове**, независимо от технологията за тяхната реализация, се извършват, при условие че по нея има достатъчен авоар.

⁵ Разсъжденията в дисертационния труд са направени на база анализ на този Примерен банков сметкоплан (вж. Приложение №3).

5. Върху плащанията на средства за сметка на държавния бюджет се извършва предварителен контрол от редица специализирани контролни органи, които в значителна степен са свързани с бюджетната система и отчасти със звената на банковата система.
6. Способът на централизация на постъпленията по държавния бюджет във функциониращи банкови звена на територията на цялата страна е в основата на касовата реализация на приходната част на държавния бюджет.
7. Счетоводната банкова система трябва да осигури информация за видовете приходи и разходи по държавния бюджет, които са получили своята касова реализация в звената на банковата система. Това аналитично отчитане се извършва от гледна точка удовлетворяване информационния интерес на банковия клиент – Министерството на финансите.
8. Извършваните банкови операции по акумулиране на бюджетните постъпления и тяхното разходване на практика е касова реализация на държавния бюджет. БНБ е в състояние, през цялата бюджетна година да предоставя пълна и точна информация за касовото изпълнение на държавния бюджет.

2.5. Практикоприложни аспекти при отчитането на средствата от Европейския съюз и сметките за чужди средства в банковата система

Плащанията на РБългария към бюджета на Европейския съюз пораждаат банкови операции в ЦУ на БНБ. За целта в тази банка се открива банкова сметка на името на Европейската комисия. Тъй като паричните средства по тази сметка трябва да са деноминирани в паричната единица на европейската общност, то тази банкова сметка следва да е валутна и да е предвидена в група **18 Привлечени средства по разплащателни и други сметки във валута**, подгрупа **182 Привлечени средства по бюджетни сметки във валута**.

С влизането в сила на Закона за публичните финанси (Закон за публичните финанси, 2013) от 2014 г. финансовите взаимоотношения на РБългария с общия бюджет на Европейския съюз и с други международни програми и договори получиха своята нормативна регламентация от гледна точка на националното законодателство, което е в унисон и с действащите европейски норми и правила в тази област.

Обратната посока на движението на паричните средства от Европейския съюз към България е свързана с финансирането на разнообразни разходи по международни договори и програми. В практиката на Европейския съюз има множество такива програми, чрез които се цели да се окаже финансова помощ на различни отрасли от икономиката на страните – членки на Европейския съюз, в т.ч. и оказване на финансова помощ за социалното развитие на тези страни.

Сметките за средства от Европейския съюз и тези за чужди средства не се включват в държавния бюджет, в общинските бюджети и в останалите бюджети, които са част от

консолидираната фискална програма. Независимо от това, че те не са бюджетен ресурс, управлението им се осъществява в повечето случаи от бюджетни субекти, които са упълномощени от държавата или общините да упражняват управленски функции върху тези специфични финансови ресурси.

До приемането на еврото като национална валута на РБългария паричните средства, които ще се осигурят по банковата сметка, открита в ЦУ на БНБ, на която титуляр ще бъде упълномощеният управленски субект, трябва да са деноминирани в лева.

От направената характеристика на сметките за средства от общия бюджет на Европейския съюз и за чужди средства могат да се формулират следните основни изводи:

1. Сметките за средства от общия бюджет на Европейския съюз присъстват в счетоводната банкова практика на РБългария след 2007 г., когато Р. България е приета за пълноправен член на този Съюз.
2. Сметките за чужди средства са банкови сметки за финансово обслужване на двустранни договори с чужда държава или институция от чужбина с цел оказване на финансова помощ на отрасъл от българската икономика или на определена социална сфера на страната.
3. Управляващи субекти и титуляри по тези банкови сметки са оторизирани юридически или физически лица от органи на Европейския съюз и от държавата, която е финансов източник на средства за финансиране на разходите по сключения договор за подпомагане на български субекти.
4. В звената на българската банкова система се откриват два вида банкови сметки за средства от общия бюджет на Европейския съюз. Едната е банковата сметка, която е открита в ЦУ на БНБ на името на Европейската комисия, която обикновено е деноминирана в евро. Вторият вид банкови сметки се откриват в ЦУ на БНБ и множество клонове на търговски банки с цел финансово обслужване на одобрени програми и договори за подпомагане на български субекти.
5. Всички счетоводни сметки за средства на Европейския съюз и за чужди средства са сметки за отчитане на привлечени средства в банките и от гледна точка на счетоводния баланс са **пасивни** и могат да присъстват в счетоводните банкови регистри само с кредитен остатък, който ще показва размера на банковото задължение към титуляря на тази сметка.
6. При банковите сметки за финансово обслужване на международни програми и договори преобладават банкови операции с характер на плащане. При тези операции е необходим предварителен, текущ и последващ контрол, осъществяван от национални и европейски контролни органи. Звената на банковата система имат ограничени контролни правомощия към тези банкови сметки.
7. Плащанията от откритите банкови сметки за средства на Европейския съюз и за чужди средства се извършват до размера на техния кредитен остатък. Ако по

сметката липсва достатъчен авоар за извършване на индексираното плащане, то не се извършва, въпреки че е налице основание за това плащане в достатъчна степен.

8. При пълна реализация на програмата или договора, за които е открита банковата сметка и по сметката е налице кредитен остатък (неизползвани средства), сметката ще се закрие, като остатъкът по нея ще бъде върнат на този, който е предоставил тези средства.

Глава трета

СЧЕТОВОДНИ АСПЕКТИ НА ОБЩИНСКИТЕ БЮДЖЕТИ В ЗВЕНАТА НА БАНКОВАТА СИСТЕМА

3.1. Характеристика на взаимоотношенията между общините и банките

Общинските бюджети са важна съставна част на бюджетната система в Република България. Като обект на счетоводно отчитане те присъстват във всички функциониращи общини в страната и в поне толкова банкови клона. Дейността на всяка община включва най-общо формиране на самостоятелен бюджет и финансиране на разнообразни разходи, чрез които се цели да се осигури нормален живот на населението от региона.

Общините са сложни управленски субекти, дейността на които е свързана с формирането на паричен ресурс и неговото изразходване. Поради обстоятелството, че тук не се произвеждат материални блага, то бюджетният принцип е основен начин за формиране на необходимия паричен ресурс за финансиране на осъществяваните общински функции. Общината като административно-управленско звено не е в състояние да реализира сама голямото разнообразие от дейности, произтичащи от нейните конституционни правомощия. По тази причина всяка община е в правото си да изгради конкретни стопански субекти, които да реализират определена дейност. Това са предприятия за осъществяване на образователна дейност (детски градини и училища), поддържане реда в населеното място (общински полиции), почистване на населеното място (общински предприятия за чистота) и други конкретни общински структури в зависимост от особеностите на района и вижданията на общинското ръководство. Дейността на функциониращите общински предприятия е свързана с изразходването на голяма част от акумулирания бюджетен ресурс. Във всяка община работи определен брой административен персонал, за издръжката на който също са необходими парични средства, които се осигуряват чрез общинския бюджет.

Въпросът за касовото изпълнение на местните⁶ бюджети трябва да се анализира от гледна точка на взаимоотношенията между отделната община и обслужващата банкова институция.

Касовото изпълнение на бюджета има еднократно проявление и то трябва да се свързва само с акумулирането на бюджетните приходи по открита банкова сметка и изплащане на парични средства от тази сметка. При местните бюджети общините са основните бюджетни субекти, при които се акумулират всички местни данъци, такси и други приходи, които са източник за финансиране на всички бюджетни разходи на тези бюджетни субекти. Така че, когато се проучва въпросът за взаимоотношенията на общините, трябва да се изследват преди всичко взаимоотношенията на общините с банката по повод акумулирането на бюджетни приходи и изплащане на парични средства

⁶ В настоящата научна разработка понятията „местни бюджети“ и „общински бюджети“ се използват като синоними.

за финансиране на бюджетни разходи. Тези банкови операции в бюджетната теория и практика са познати с наименованието „касово изпълнение на бюджета“.

За аналитичното отчитане на постъпващите в банките бюджетни приходи трябва да се използва единната бюджетна класификация, утвърждавана от министъра на финансите в началото на всяка година. Поради обстоятелството, че данъчното законодателство у нас често се променя, то и бюджетната класификация търпи промени. Това е във връзка и с ежегодното приемане на отчета за изпълнение на бюджета за изминалата бюджетна година.

Детайлизацията на отчетните обекти трябва да се извършва от гледна точка на интересите на бюджетния субект. По отношение на приходите на общините тяхното аналитично отчитане в банките противоречи на икономическия им интерес. И независимо от това аналитично отчитане задължително трябва да се извършва в банковите отчетни обособени звена.

Взаимоотношенията между банките и общините по повод касовото изпълнение на бюджета не трябва да се разглеждат извън контекста на взаимоотношенията на банките с всички банкови клиенти – юридически и физически лица. В същия момент трябва да се имат предвид и наличните особености при участието на банките в процеса по касовото изпълнение на бюджета. И преди всичко да не се забравя осъществяваният аналитичен отчетен процес в банките по отношение на бюджетните приходи. За тази дейност банката трябва да бъде възмездена. В условията на пазарни взаимоотношения това е задължително.

Следствие анализа по въпроса за характеристиката на взаимоотношенията между общините и банките могат да се формулират няколко основни извода:

1. Касовата реализация на общинските бюджети се осъществява чрез откриването на банкова сметка в клон на търговска банка, утвърден от БНБ чрез „Списъци с кодове, сметки и обслужващи банки“ (финансите, н.д.) за съответната година. Това се извършва по регламентирана процедура от банката за всички юридически лица.
2. Постъплението на средства по сметката на общината се извършва по инициатива на техните платци, които са данъчно-задължените лица към общината и министъра на финансите, който е разпоредител със средства по централния бюджет.
3. В банката се реализира аналитично счетоводно отчитане по видове бюджетни приходи съгласно единната бюджетна класификация. Този аналитичен отчетен процес се извършва основно от гледна точка управленския интерес на банковия клиент – общината.
4. Изплащането на средства от банковата сметка на общината се извършва чрез изричната санкция на разпоредителя с тези бюджетни средства, какъвто в случая се явява избраният кмет на общината.

5. Аналитична счетоводна характеристика на касовите разходи по общинските бюджети в банките не трябва да се извършва, поради това, че такава информация за банката не е необходима.
6. От банковата сметка на общината могат да се извършват плащания до размера на авоара по нея (кредитният остатък). Или размерът на касовите разходи по бюджета винаги е в рамките на постъпилите касови бюджетни приходи.
7. За касовата реализация на общинските бюджети в звено на банковата система възникват аналогични банков операции, каквито са налице при всички взаимоотношения между банките и юридически лица.

3.2. Приходите на общините като отчетен обект в банковата система

Касовото изпълнение на общинските бюджети практически се реализира в две отчетно-обособени звена: общината и обслужващото банково звено. Счетоводната характеристика на този процес се извършва в последователност банка–община. Банковото отчетно-обособено звено е първичният счетоводен субект, където възникват и се осъществяват стопански операции, които характеризират промени в бюджетния процес. Създадената банкова отчетна информация се използва за характеризиране на имущественото състояние на банката и като изходящ отчетен продукт се насочва към банковия клиент (в случая това е общината). Тук тази информация е основание за поставяне началото на счетоводния процес по отношение бюджетната касова реализация на общинския бюджет.

Проявлението на приходите на общинските бюджети като отчетен обект в обслужващото банково звено е като част от пасивните банков операции и по-конкретно като операция по привличането на чужди парични ресурси. Или от гледна точка на банките всички операции по постъпления на парични средства по открита банкова сметка на община е пасивна банкова операция, водеща до увеличаване на банковия капитал и в крайна сметка до увеличаване на капиталовата база на всяка банка.

При характеризиране на приходите на общините като отчетен обект в банката трябва да се направи сравнение с отчетния обект „приходи на държавния бюджет“ в звената на банковата система. Различията могат да се систематизират в следните няколко пункта:

1. Приходите на всяка община като отчетен обект присъстват само в едно банково звено, докато приходите на държавния бюджет се явяват като отчетен обект в множеството банков отчетно-обособени звена.
2. Разпоредители с акумулираните бюджетни средства по двата бюджета са общините и Министерството на финансите.
3. Времето за банковата реализация на бюджетния приход от момента на постъпването на средствата по сметката на общината до получаването на

информация в счетоводството на общината е по-кратко от времето за реализация на банковата операция за касовите приходи на държавния бюджет.

4. При отчетния обект „приходи на общинските бюджети“ не възникват преводни банкови операции, докато при втория отчетен обект тези операции са ежедневна банкова практика.
5. По отношение на постъпленията за общинските бюджети е налице теоретическа възможност, обслужващата банка да предоставя на титуляря по банковата сметка по един екземпляр от платежния документ, въз основа на който е реализирана банковата операция. Ако това се случи, то в банката не е необходимо да се извършва аналитично отчитане по видове приходи на общинския бюджет. За държавния бюджет това не е възможно.

По своя характер постъпленията от такси за битови отпадъци, за ползване на детски ясли и градини и други видове общински такси са плащания на цената на услуга, която общината предоставя на нейния ползвател. Тези плащания към местните бюджети имат определено социално значение. Този социален характер на постъпленията под формата на общински такси е основание, те да се включат към групата на бюджетните приходи. За обслужващата банка, където се води банковата сметка на общината, по която са постъпили паричните средства от общинските такси, тази операция е пасивна банкова операция за увеличаване на привлечения банков капитал. Тази операция е част от множеството аналогични банкови операции, при които банкови клиенти предоставят на банката паричен ресурс за временно съхраняване и ползване. Тези парични постъпления при равни други условия са предпоставка за увеличаване на банковите приходи от извършени в по-голям обем активни банкови операции.

Всяко постъпление на парични средства по открита сметка за община в банково отчетно-обособено звено трябва да се разглежда като част от практическата реализация на бюджетния процес по неговото касово изпълнение.

Паричните средства от определената от законодателя субсидия за общинските бюджети трябва в крайна сметка да са получени в банката, където е открита банковата сметка на общината, получател на субсидията. Това предоставяне на субсидии от държавния на общинските бюджети поражда преводни взаимоотношения между различни звена на банковата система. В конкретния случай преки участници в междубанковите преводни взаимоотношения са Централното управление на БНБ, централата на търговската банка и банковият клон, в който се води сметката на общината, получател на бюджетната субсидия.

Моментът, в който преводната банкова операция се отразява като плащане от единната сметка на централния бюджет, в централата на БНБ възниква разходната касова операция. Или за централния бюджет това е касов бюджетен разход, а за обслужващата банкова институция плащане от банкова сметка, което намалява банковия дълг към титуляря на банковата сметка. При централата на търговската банка, която в случая се явява посредник за реализация на преводната банкова операция това е чисто банкова операция и касае само разчетните взаимоотношения между банковите звена. В банковото

звено краен получател на преведената сума на субсидията се записва по кредита на банковата сметка на общината и в този момент възниква касовата приходна операция за общинския бюджет. За обслужващото банково звено това е капиталова банкова операция, която поражда задължение на банката към титуляра на банковата сметка.

Анализът на въпроса за приходите на общинските бюджети като основен отчетен обект в банките може да се обобщи чрез следните изводи:

1. Отбелязаните различия между приходите на общинските бюджети и държавния бюджет в предходното изложение е възможно да се приемат за съществени характеристики на общинските бюджетни приходи.
2. Обемът на акумулираните бюджетни приходи за общините е основно от законодателната данъчна политика на държавата, реализирана от Народното събрание по инициатива на Министерския съвет.
3. При недостиг на приходи за общинските бюджети се предоставят трансфери от централния бюджет на държавата, които могат да бъдат за:
 - а) субсидия за финансиране на делегирани от държавата дейности;
 - б) обща изравнителна субсидия и за зимна поддръжка и снегочистване на общински пътища;
 - в) целева субсидия за капиталови разходи;
 - г) други целеви разходи, включително за местни дейности;
 - д) финансови компенсации от държавата.
4. Ако бюджетните приходи на общината са недостатъчни и след ползването на средства от държавния бюджет, общината може да ползва и временен безлихвен заем от държавния бюджет.
5. Постъпването на парични средства по банковата сметка на общината поставя началото на касовата реализация на общинския бюджет.
6. Касовото изпълнение на приходите по общинските бюджети е първичната бюджетна операция, която осигурява изпълнението на вторичната операция по финансиране на общинските бюджетни разходи.
7. При безспорно установяване на внесена в по-голям размер сума в полза на общината, тази сума може да бъде върната на вносителя или с нея да се компенсира бъдещо задължение на същия.

3.3. Разходите на общините като отчетен обект в банковата система

Бюджетните разходи, които извършват общините, са пряко свързани с дейността на голяма част от персонала, който осъществява функциите на този бюджетен субект. Част от дейността на този персонал е свързана с контрол върху процеса по разходването

на бюджетни средства. Тази контролна дейност на общинския персонал е предвидена в чл. 47 на ЗПФ, където е записано: „Общинският бюджет е публичен и се контролира от местната общност по ред, определен от общинския съвет и от определените със закон компетентни органи“ (Закон за публичните финанси, 2013). За разлика от бюджетните приходи, бюджетните разходи са обект на много по-голям интерес. Този интерес се обуславя както от ефекта на дейността, която се финансира с тях, така и законосъобразното им извършване. Това обстоятелство поставя бюджетните разходи на общините в кръга на икономическите обекти, които са постоянно пред погледа на контролните органи в страната. Такъв контролен орган е и учредената в началото на деветдесетте години на миналия век Сметна палата (Закон за сметната палата, 1995), чиято основна дейност е насочена преди всичко към финансовата дейност на бюджетните субекти в страната.

При всеки един касов бюджетен разход участници във възникналото взаимоотношение са три отчетно-обособени субекта – финансиращата община и бюджетното предприятие, което реализира конкретната бюджетна функция, за която са предоставени бюджетни средства, доставчици на стоки и услуги. Посредник е банковото звено, където са открити сметките на общината и бюджетното предприятие. Инициатор за възникване на всяко конкретно взаимоотношение от този род е финансиращата община, за която тази операция е свързана с осъществяване на касовия бюджетен разход. За бюджетното предприятие тази операция следва да се определи като приходна бюджетна операция. За третия участник – банката – настъпва промяна в източника на паричните средства, внесени по открита банкова сметка, като тези средства досега са били собственост на общината, а от този момент стават собственост на бюджетното предприятие. Или в банковото отчетно-обособено звено трябва да се отрази настъпилата промяна по банковите сметки на двата бюджетни субекта. Конкретните изменения по тези банкови сметки са: намаление на авоара по сметката на общината и постъпление на парични средства по банковата сметка на бюджетното предприятие. Прехвърлянето на парични средства от една банкова сметка по втора такава банкова сметка не предизвиква никаква промяна в имущественото състояние на банката.

Характеристиката на понятието „касов разход на общинския бюджет“ от гледна точка банковото участие в неговата практическа реализация е основание да бъдат направени няколко основни извода по отношение тази част от бюджетния процес, която се осъществява от общините и с прякото участие на банките:

1. За банката това не е разход, а плащане от сметка на банков клиент.
2. Счетоводното отразяване на обектите „касов бюджетен приход“ и „касов бюджетен разход“ в определени случаи засяга повече от едно банково звено.
3. Касовият разход по общинския бюджет в банковите отчетно-обособени звена се отразява по дебита на откритата банкова сметка за общината.
4. Счетоводната реализация на банковата операция за плащане от сметката на общината се предхожда от извършване на множество контролни действия по отношение този бюджетен отчетен обект. Банките не участват в този контрол.

5. Банките осъществяват само формален контрол върху платежния документ, на основание на който възниква банковата операция за плащането от сметката на общината.
6. Банковата операция за плащане от сметката задължително се извършва от съответната банкова сметка на общината.
7. Банковото отчетно-обособено звено няма да даде ход на операцията за плащане от банковата сметка на общината само в случаите, когато авоарът (кредитният остатък) по нея е в размер, по-малък от сумата на заявеното плащане.
8. Осъществяваните плащания от сметка на бюджетен банков клиент не се различават от плащанията от сметки, открити в банките за небюджетни банкови клиенти.

3.4. Проблеми и възможности за оптимизиране при счетоводно отчитане на касовото изпълнение на общинските бюджети в банките

Осъществяваният счетоводен процес в банковите отчетно-обособени звена за касовото изпълнение на общинските бюджети има за задача да задоволява информационните потребности минимум на три субекта: на банката, на банковия клиент и на контролните органи. Ръководствата и счетоводният персонал на всяка банка трябва да полагат постоянно усилия за максималното удовлетворяване на тези информационни потребности. Информационните потребности на банката са регламентирани в действащия Закон за счетоводството (Закон за счетоводството, 2015) и те са валидни абсолютно за всяко отчетно-обособено банково звено. За общината като банков клиент при възникване на тези банкови операции, свързани с касовата реализация на общинския бюджет, също възниква промяна в нейното имуществено и финансово състояние. Касовото изпълнение на общинския бюджет засяга и взаимоотношенията между общината и конкретно банково звено. Всяко постъпление на парични средства по банкова сметка на общината поражда вземане на общината и задължение на банката. При изплащане на средствата от тази сметка е налице обратна промяна във взаимоотношенията между тези два отчетни субекта. В случая намаляват вземанията на общините от банката и задълженията на банковия субект към общината. Тези промени във взаимоотношенията „банка – община“ намират израз в счетоводните регистри в двата отчетни субекта.

За счетоводното характеризирание на взаимоотношенията между банките и общините в счетоводната характеристика на банковите звена, където е открита банкова сметка на общината, по която се отразяват всички постъпления на парични средства и плащания, в Примерния банков сметкоплан е включена сметка **1724 Привлечени средства по бюджетни сметки на местни бюджети в левове**. От гледна точка на сметкоплана тази сметка е пасивна балансова. Кредитира се при отразяване на банкова операция по постъпление на парични средства в полза на общината, а се дебитира при отчитане на плащане за сметка на общинския бюджет. Като счетоводна банкова сметка

от раздел **1 Сметки за капитали** тази сметка е капиталова и по-конкретно сметка за отчитане на привлечените от банкови клиенти парични ресурси. Тази сметка винаги показва размера на банковото задължение към бюджетния банков клиент „**Община Х**“.

Използването на сметка **1724 Привлечени средства по бюджетни сметки на местни бюджети в левове** в счетоводния процес, осъществяван в отделно банково звено, поставя началото на касовата реализация на общинския бюджет. От тази синтетична счетоводна сметка винаги може да се получи информация за постъпилите до момента парични средства под формата на приходи за общината и платените от тях суми като разходи на общинския бюджет. Тази счетоводна банкова информация има обобщен синтетичен вид и задоволява информационни потребности на управленския бюджетен субект – общината в глобален (общ) аспект. Управленският бюджетен орган се нуждае и от детайлна информация за двата основни отчетни обекта – бюджетни приходи и бюджетни разходи. Такава информация може да се получи единствено чрез системата на аналитичното счетоводно отчитане. Всичко това поставя в особена актуалност въпроса за аналитичното отчитане на приходите и разходите при касовото изпълнение на общинските бюджети в банковите обслужващи звена.

Счетоводната реализация на касовото изпълнение на приходната част на общинските бюджети се осъществява само в едно банково звено, докато при държавния бюджет аналогичната банкова операция се извършва в множество банкови звена. Това определя и възможността, бюджетният субект, главен изпълнител на съответния бюджет, да получи от банката екземпляр от платежния документ, въз основа на който е извършена банковата операция за постъпилите парични средства в полза на бюджета. И тъй като аналитичният счетоводен процес в банковите отчетно-обособени звена се осъществява единствено и само в интерес на общината, като банков клиент, то възниква въпросът, трябва ли подобно аналитично отчитане да се извършва и в банковото поделение, където е открита и се води банковата синтетична сметка на общината. В случая може да се изрази мнение, че тук съществува реална възможност за олекотяване на банковия счетоводно-отчетен процес чрез отпадане на аналитичното отчитане при характеризиране на касовото изпълнение на приходната част на общинските бюджети. На основание на получените от обслужващото банково звено екземпляри от платежните документи, които са основание за извършване на банковата операция за постъпилите парични средства по банковата сметка на общината, в счетоводството на този бюджетен субект е напълно възможно да се осъществи аналитично счетоводно отчитане по видове инкасиранни бюджетни приходи. С това ще бъдат удовлетворени напълно информационните потребности на общината като управленски орган спрямо касовото изпълнение на общинския бюджет. Оптимизирането на аналитичното отчитане по видове приходи на общинските бюджети в обслужващата банка евентуално би повлияло и върху обема на разходите на общината, които трябва да заплати на банката за предоставената ѝ информация.

Конкретни банкови операции по изпълнение на разходната страна на общинските бюджети възникват по изричната воля на разпоредителя със средства по общинския бюджет. Длъжностното лице, което е разпоредител със средствата по общинските

бюджети, е кметът на общината, който чрез пряк избор на населението от цялата община е получил правото да се разпорежда с финансовите активи на общината.

Разходната бюджетна касова операция в банката възниква в момента на плащане от сметката на общината, по изричното писмено нареждане на кмета на общината (платежно нареждане). Този разход трябва да бъде отразен по дебита на банковата сметка на общината, по която са постъпили паричните средства при реализация на приходната част на общинския бюджет (сметка **1724 Привлечени средства по бюджетни сметки на местните бюджети в левове**). В отчетното банково звено, преди да се направи счетоводното записване за възникналата стопанска операция по характеризиране на касовия бюджетен разход, се извършва формален контрол по отношение на първичния платежен документ. При условие че този платежен документ е попълнен и подписан според изискванията, се приема, че предстоящото плащане по същество е правилно.

Характеризираният счетоводен модел за отчитане на касовите приходи и разходи на общинските бюджети е основание да се направят следните изводи:

1. Понятията „касов приход“ и „касов разход“ при общинските бюджети възникват в момента на извършване на банковата операция за постъпване и изплащане на парични средства от банковата сметка на общината.
2. Реализацията на банковата операция за касовия приход по общинския бюджет се извършва по волята на данъчно-задълженото лице и без контролни процедури.
3. Банкова операция за касов разход по общинския бюджет възниква при извършване предварително на редица контролни процедури, осъществени преди всичко от бюджетни субекти. Банката извършва само формален контрол върху платежния документ, с който е иницирана банковата операция.
4. Касовите бюджетни приходи в банките се нуждаят от аналитично счетоводно отчитане по видове приходи, съгласно единната бюджетна класификация, което може да се осъществява само в общините. Такъв отчетен процес в банката не е необходим и за касовите разходи.
5. Изплащане на касов разход по общинския бюджет е възможно само ако по сметка **1724 Привлечени средства по бюджетни сметки на местните бюджети в левове**, Партида Община „Х“ е налице достатъчен авоар от средства, отчетени по нейния кредит.

Заклучение

Получените резултати от настоящото научно изследване могат да се обобщят по следния начин:

1. Въз основа на теоретически и практически проучвания обосновано са открити спецификите на счетоводството в банките като източник на информация за управление на процеса по касовото изпълнение на държавния и общинските бюджети. Тази информация е потребна преди всичко на звената на бюджетната система.
2. Обособени са спецификите в практическата реализация на касовото изпълнение на държавния и общинските бюджети и тяхното отражение върху организираните в тази насока счетоводно-отчетен процес в банките.
3. Аргументирано са представени насоки за усъвършенстване на счетоводно-отчетния процес в банките, свързан с постъпленията по касовото изпълнение на държавния и общинските бюджети, като акцентът в тази насока е, тези постъпления в банките да се отчитат като привлечен ресурс, а не като приход. Направен е опит за надграждане на изразените в специализираната литература съждения в тази насока чрез включване на допълнителни синтетични сметки, които отговарят в по-голяма степен на съвременната структура на бюджетната система у нас и информационните потребности на заинтересованите ползватели на тази информация.
4. Аргументирано са представени насоки за усъвършенстване на счетоводно-отчетния процес в банките, свързан с плащанията от банкови сметки на бюджетни субекти, които могат да се отъждествят с операция по плащане на суми от сметка на банков клиент, която по същество е намаляване на привлечения банков капитал, а не разход на банката.
5. Обосновано се предлагат промени в практическата реализация на документирането, като един от утвърдените способности на счетоводно-отчетния процес в банките, свързан с процеса по касовото изпълнение на държавния и общинските бюджети, с цел рационализиране на цялостната дейност на банките, свързана с обслужването на този процес.

IV. СПРАВКА ЗА ПРИНОСИТЕ И ПОСТИЖЕНИЯТА В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационният труд на тема „Актуални счетоводни проблеми при касовото изпълнение на държавния и общинските бюджети в банките“ е посветен на въпрос, свързан с информационната характеристика на бюджетната система в РБългария. Поради обстоятелството, че банките участват много активно в реализацията на бюджетния процес в страната, то тяхната роля в информационното осигуряване на бюджета е съществена. Всичко това предполага, счетоводната трактовка на двата основни бюджетни обекта (приходи и разходи) да се осъществява в пълно съответствие с теорията на банковото счетоводство.

Конкретните приноси, които могат да се систематизират от направената разработка, са в следните няколко насоки:

1. Изследва се ролята на звената на банковата система у нас (БНБ и търговските банки) в процеса на касовото изпълнение на държавния и общинските бюджети. Извършена е систематизация на функциите на Българската народна банка по отношение касовото изпълнение на държавния бюджет на: текущи и управленски с цел рационализиране дейността на тази институция.
2. Очертано е значението на системата на счетоводството като основна информационна система с цел управлението на процеса по касовото изпълнение на държавния и общинските бюджети. Изразява се и се обосновава мнението, че най-голямото преимущество на счетоводно-отчетния процес в банките е високото ниво на актуалност на създаваната информация, която е в основата за осъществяването на ефективно управление.
3. Въз основа на извършен критичен анализ на действащите постановки относно отчитането на касовото изпълнение на приходната част на държавния и общинските бюджети в банките и позоваването на становища на учени, които са работили в тази област, се аргументира мнението, че от гледна точка на банковия счетоводно-отчетен процес тези средства представляват привлечен ресурс. Предложено е използването на синтетични счетоводни сметки, които отговарят по-пълно както на същността на този обект на отчитане, така и на разпоредбите на приложимото законодателство (Закон за публичните финанси).
4. Изследвайки взаимовръзката между приходите и разходите по държавния и общинските бюджети се стига до извода, че понятията „разход“ и „касов бюджетен разход“ от гледна точка на счетоводството в банките не са тъждествени. Като обект на счетоводно отчитане касовите бюджетни разходи по държавния и общинските бюджети представляват намаления на привлечените средства посредством извършване на плащания от съответните сметки.

5. Представени са аргументирани авторови идеи, свързани с оптимизиране на процеса по аналитичното отчитане на бюджетните разходи в банките с цел рационализиране на практическата реализация на този процес.
6. Формирано е и е обосновано авторово становище, че разходите на банките по реализацията на касовото изпълнение на бюджетите следва да се поемат от бюджетните субекти, които са непосредствени потребители на банковата информация за този процес, тъй като на практика кредитните институции са пазарно ориентирани предприятия.

V. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ, СВЪРЗАНИ С ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Статии

- 1.1. Шишманов, С. (2019). Банките и касовото изпълнение на държавния и общинските бюджети: Годишен алманах научни изследвания на докторанти, Том XII, 2019 г., Книга 15, Академично издателство „Ценов“ – Свищов, ISSN: 1313-6542 – Книжно издание.
- 1.2. Шишманов, С. (2020). Приходите и разходите на държавния бюджет като обект на отчитане в БНБ и търговските банки: Годишен алманах научни изследвания на докторанти (под печат).

2. Научни доклади

- 2.1. Шишманов, С. (2019). Платежно посредничество на търговските банки при уреждане на взаимоотношенията между земеделските производители и държавния и общинските бюджети: Международна научно-практическа конференция „Състояние и проблеми при управлението и развитието на селското стопанство“ (Свищов, 04 октомври 2019 г.), Академично издателство „Ценов“ – Свищов, ISBN: 978-954-23-1762-3 – Книжно издание.
- 2.2. Шишманов, С. (2020). Интегрираната отчетност като част от информационната система на банките: Е-сборник с доклади „Интегрираната отчетност в управлението на предприятието“, Академично издателство „Ценов“ – Свищов, ISBN: 978-954-23-1920-7 – Онлайн издание.

VI. ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ОРИГИНАЛНОСТ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Долуподписаният докторант **Станислав Иванов Шишманов**, в редовна форма на обучение към катедра „Счетоводна отчетност“ при Стопанска академия „Димитър Апостолов Ценов“ – Свищов,

декларирам, че:

Дисертационният труд в общ обем от 199 страници на тема: *Актуални счетоводни проблеми при касовото изпълнение на държавния и общинските бюджети в банките* представлява собствена научна продукция на автора. В него са използвани авторски идеи, текстове и визуализация чрез фигури, като са спазени всички изисквания на Закона за авторското право и сродните му права чрез надлежно цитиране и позоваване на чужди авторски мнения, както и данни. Постигнатите в дисертационния труд резултати и изведените научни приноси са оригинални и са заимствани от изследвания и публикации, в които авторът има участия. Научните резултати, които са получени и/или публикувани от други автори, са надлежно цитирани.

м. май 2021 год.
гр. Свищов

Декларатор:.....
/Станислав Иванов Шишманов/