

Бюджетните разплащания – обект на киберсигурност

Камелия Сабова*

Резюме: Проблематиката за бюджетните разплащания като обект на киберсигурност е с постоянна актуалност. В статията се представят теоретичният и приложният им аспект. Изяснени са действащите мерки за сигурността на създаваната за тях информация. Акцентира се върху съответствието на киберсигурността с необходимата счетоводна информация за установяване на резултата от касовото изпълнение на държавния бюджет. Тезисно е интерпретирана Системата за Електронни Бюджетни РАЗплащания с присъщите ѝ функции: информационна и контролна, и на тази база са обосновани връзките и зависимостите между публичния и банковия сектор на икономиката за определяне на касовото изпълнение на държавния бюджет. Чрез усъвършенстване на мерките за киберсигурност на бюджетните разплащания се постига превенция срещу рисковете от измами при движението на паричните потоци и се изгражда солидна платформа за достоверността на счетоводната информация, необходима за установяване на важни показатели за бюджета на държавата.

Ключови думи: бюджетни разплащания, бюджет, СЕБРА, счетоводна информация.

JEL: M410.

* Камелия Сабова е доктор, доцент в катедра „Счетоводство и анализ“ на УНСС.

Увод

Бюджетните разплащания са базова предпоставка за функционирането на публичния сектор и осъществяването на функциите на държавата. Чрез тях се реализират фактическите приходи и разходи на държавния бюджет и се установява парично-стойностният му резултат за определен период. Това е основание бюджетните разплащания да са обект на киберсигурност (информационна сигурност – Кодекс на САЩ).

В последващото изложение:

Предмет на изследване са бюджетните разплащания в Р. България като обект на киберсигурност.

Целта на изследването е да се представи теоретико-приложната същност на бюджетните разплащания и организацията на изпълнението им в България и на тази база да се обоснове киберсигурността като тяхна присъща необходимост и предпоставка за достоверна счетоводна информация за касовото изпълнение на държавния бюджет.

За постигането на целта се поставят следните задачи:

- да се характеризират бюджетните разплащания в теоретичен и приложен аспект;
- да се представи изградената система в България за осъществяване на бюджетните разплащания;

- да се очертаят предстоящите усъвършенствания на киберсигурността при движението на бюджетните парични средства.

Ограничение на изследването е нормативната регламентация на разплащания по държавния бюджет.

Методологията и методиката на изследването се основават на общите принципи на познанието, като се прилагат системният подход, методите на анализа и синтеза, на индукцията и дедукцията.

Очакваните резултати от изследването са свързани с:

- представяне на връзките и зависимости между публичния (бюджетния) и банковия сектор на икономиката при осъществяване на бюджетните разплащания;
- открояване на информационната и контролната функция на СЕБРА;
- обосноваване на киберсигурността на бюджетните разплащания като присъща необходимост за достоверна счетоводна информация за държавния бюджет.

Настоящото изследване е с теоретично и приложно значение. Предназначено е за многолюдната счетоводна гилдия и най-вече за специалистите, които се вълнуват и работят по проблемите на бюджетните разплащания.

1. Теоретична и приложна същност на бюджетните разплащания и необходимост от киберсигурност

Бюджетните разплащания са движение на парични средства, в което страна е бюджетна организация с функции на разпоредител или администратор на бюджетни ресурси (Закон за публичните финанси, ДР, §1, т. 5.) („Бюджетни организации“ са всички юридически лица, чиито бюджети се включват в държавния бюджет, в бюджетите на общините, в бюджетите на социалноосигу-

рителните фондове, както и всички останали юридически лица, чиито средства, постъпления и плащания се включват в консолидираната фискална програма по силата на нормативен акт или по реда на чл. 171). Чрез тях се акумулира авоарът на държавния бюджет и се осъществяват дейности на държавата по конкретни направления в натурални и стойностни показатели (Решение на МС 277/24.04.2018).

Теоретичната същност на бюджетните разплащания се проявява като:

- Реализиране на условията за признаване на активи, пасиви, приходи и разходи на база принципа за паричните потоци.
- Бюджетните разплащания се характеризират с ежедневно и периодично времево проявление и с парична определеност. Информацията за техните количествено-стойностни и качествени характеристики е с основополагащо значение за съществуването на държавата. На тази база се характеризират обществените държавни разходи и произходът на паричните постъпления за тяхното възстановяване. Проследява се общественият възпроизводствен процес, установяват се макроикономически показатели, прогнозира се тенденции в развитието на държавата като цяло. Това са аргументи, които изискват информационна сигурност при осъществяване на бюджетните разплащания.
- На бюджетните разплащания е присъща законността. Утвърждаването на бюджета на държавата от парламента като закон е основание за осъществяване на присъщите му постъпления и плащания въз основа на нормативна регламентация.
- Бюджетните разплащания се идентифицират по определени критерии:
- по икономическата същност на произхода им: плащания за придобиване на нефинансови активи; за текущи нелихвени касови разходи като заплати, осигурителни внос-

Управление на ресурси и разходи

ки, застрахователни услуги и др.; за погасяване на заеми и дългове; за трансфери и безлихвени заеми и др.; постъпления от текущи приходи като данъци, осигурителни вноски, административни санкции; реализирани нефинансови активи и конфискувани средства; получени помощи и дарения; и др.

- по държавни функции (дейности): общи държавни служби, отбрана и сигурност, образование, здравеопазване, социално осигуряване, жилищно строителство и опазване на околната среда, култура, икономически дейности;
- по параграфи на Единната бюджетна класификация, което по същество е индивидуализиране на всяко разплащане по икономическа същност, произход и функционален признак.

Приложните аспекти на бюджетните разплащания, за целите на тяхната киберсигурност, са в следните по-важни насоки:

- Касовите приходи и разходи на държавния бюджет се идентифицират чрез цифрово-техническо параметризиране на своя произход, направление и функционални дейности. Това са основно шифрите на параграфите на Единната бюджетна класификация, кодовете на видовете плащания и на държавните функции, групи и дейности.
 - Бюджетните разплащания се осъществяват чрез определени от БНБ сметки, които са с международен номер.
 - Движението на бюджетните парични потоци се реализира от обслужващи организации, които се идентифицират с уникални кодове.
 - Категориите бюджетни разплащания са с предварително уточнени лимити, които се наблюдават и контролират при движението на паричните средства.
 - Бюджетните плащания се публикуват ежедневно по видове (кодове) и по бюджетни организации.
- Посочените приложни аспекти доказ-

ват, че спрямо бюджетните разплащания се прилагат мерки за киберсигурност. Спецификата е, че информационната обезпеченост е в съответствие с необходимите данни за отчитане на касовото изпълнение на бюджета (ЗМФ 1338/22.12.2015 г.) (Касовото изпълнение на бюджета се извършва текущо и се обобщава в Отчет за касовото изпълнение на бюджета, сметките за средства от ЕС и сметките за чужди средства. В този отчет информацията е по обобщени показатели и по параграфи на единната бюджетна класификация). Следователно, киберсигурността на бюджетните разплащания е във връзка и зависимост с необходимата счетоводна информация за установяване на касовия бюджетен резултат текущо и периодично. Това е база за създаване на достоверна счетоводна информация за държавния бюджет. Бюджетните разплащания се реализират чрез специално създадена комуникативна система между банковия и бюджетния сектор на икономиката.

2. Характеристика на системата за електронни бюджетни разплащания

Бюджетните разплащания като обект на киберсигурност са обхванати в специална организационна, информационна, разплащателна и счетоводна система.

Организацията е осъществена от Министерството на финансите и Българска народна банка (БНБ). Те са създателите на т.нар. „Единна сметка“ в Националната банка на България. „Единната сметка“ е средство за събиране, съхраняване, разплащане и отчитане на сметките на бюджетните организации в БНБ с титуляр Министерство на финансите (Закон за публичните финанси, чл. 154, ал. 1). Следователно, движението на паричните потоци, свързани с държавния бюджет, се реализира чрез специално организирани взаимоотношения

между банковия и публичния сектор на икономиката. Чрез функционирането им на база „Единна сметка“ се поставят цели в следните по-важни насоки:

- централизиране на бюджетните налични авоари;
- рационализиране на разплащанията в публичния сектор;
- осъществяване на контрол при разходване на централизирания паричен фонд на държавата.

Организирането на бюджетните постъпления и плащания в „Единна сметка“ е основание за разработване и внедряване на Система за електронни бюджетни разплащания (СЕБРА).

СЕБРА е информационната система за осъществяване на бюджетните разплащания. Определя се като механизъм за наблюдение на иницираните плащания от включените в нея бюджетни организации и управление на тези плащания в рамките на предварително зададени лимити. Ползва се за осъществяване на фактически разходи от централния бюджет, от сметки за средства от Европейския съюз, от сметки за чужди средства, за възстановяване на надвнесени приходи. СЕБРА не е платежна система по смисъла на Закона за платежните услуги и платежните системи в страната ни. Тя е информационна система и като такава е част от киберпространството (Киберпространство е термин, който е със значение на глобална мрежа, която е съвкупност от независими информационно технологични инфраструктури, телекомуникационни мрежи, и компютърни процесорни системи, в които се осъществява онлайн комуникация). Предназначението ѝ е главно за осъществяване на автоматичен контрол и управление на плащанията, които се иницират от първостепенните разпоредители с бюджетни средства. Изпълняваните от нея функции са предимно за предоставяне на информация за иницирани бюджетни плащания (Указание на БНБ и МФ за обслуж-

ване на сметки на бюджетни организации и бюджетни плащания), проверка на изпълнени изисквания за документалната им обоснованост и разрешен стойностен размер, одобрение и осъществяване, респ. отказ, на предприетия разплащателен бюджетен процес. Видно е, че чрез СЕБРА се осъществяват контролна и информационна функции относно достоверността за касовото изпълнение на държавния бюджет.

СЕБРА функционира от 2001 г. В нея участват БНБ, Министерство на финансите, обслужващи организации, първостепенни и оторизирани второстепенни разпоредители с бюджетни средства. Разработена е и се администрира от Банксервиз АД. Чрез механизмите ѝ се предоставят субсидиите от държавния бюджет на първостепенните разпоредители с бюджетни средства и се акумулират в „Единната сметка“ постъпленията към бюджетните структури на държавата. Тя свързва Министерството на финансите, първостепенните разпоредители с бюджетни средства, търговските банки и БНБ при осъществяване на бюджетните плащания и събиране на бюджетните приходи в страната. Чрез СЕБРА се осъществяват взаимоотношенията между банковия и публичния сектор в държавата за целите на установяване в счетоводната система на резултата от касовото изпълнение на държавния бюджет.

Функциите на СЕБРА като информационна и контролна система, а чрез това и като част от киберпространството, са в следните насоки:

- Приема информация за иницираните от търговските банки бюджетни платежни нареждания;
- Приема от БНБ информация за лимитите на паричните изходящи потоци на първостепенните разпоредители с бюджетни средства и за иницираните от тях плащания;
- Осигурява възможност на първостепенните разпоредители и на оторизирани

Управление на ресурси и разходи

те от тях второстепенни разпоредители с бюджетни средства за:

- разпределение на лимита за плащане между бюджетните организации, които финансират;
- одобряване/отказване на извършване на изходящ паричен поток;
- връзка с Банковата Информационна Система за Електронни Разплащания (БИСЕРА) за изпълнение на одобрените плащания.
- Приема от БИСЕРА информация за резултатите от изпълнението на бюджетните платежни нареждания (плащания).
- Подготвя за получаване от търговските банки информация за:
- статуса на всяко иницирано от тях плащане и
- разрешения и свободен лимит за плащане на всеки разпоредител с бюджетни средства.

Чрез осъществяването от СЕБРА информационни и контролни процедури и чрез свързаността ѝ с търговските банки се предоставя детайлна информация в Министерството на финансите и във финансовото управление на първостепенните разпоредители с бюджетни средства за входящите и изходящите парични потоци, свързани с осъществяването от тях дейност, за различни периоди.

Създаваната и акумулираната информация в СЕБРА подлежи на публикуване (Наредба за определяне на реда, начина, сроковете и обхвата на подлежаща на публикуване информация от СЕБРА). Чрез това се реализира публичността на бюджетните процедури и конкретно по изпълнението на държавния бюджет. За целта се оповестяват данни за операциите и наличностите по сметките на бюджетните организации и регулиране на постоянното им обезпечение с парични средства. Тази публична информация засилва необходимостта от киберсигурност на бюджетните разплащания.

Важността на информацията за движението на бюджетните парични потоци

налага подобряване на тяхната киберсигурност.

3. Подобряване киберсигурността на разплащателните операции, в т.ч. и бюджетните

Теоретичната и приложна същност на бюджетните разплащания предполага постоянно усъвършенстване на тяхната киберсигурност. В тази насока се разработват и въвеждат практики, заложи в Директиви на Европейския парламент (Директива (ЕС) 2015/2366 на Европейския парламент на Съвета). Разплащателните операции са продукт на предоставени платежни услуги. Тяхната безопасност и сигурност са присъщо и задължително условие за осъществяване на жизнено важни икономически и обществени дейности.

Подобряването на информационната сигурност на бюджетните разплащания е в следните по-важни насоки:

- Идентифициране на платеца чрез няколко характеристики:

Към момента за разплащанията в интернет среда се прилага вариант, който включва пароли за достъп и динамични кодове, които кодове са различни за всяко плащане и се получават чрез „sms“ съобщения или специално „токен“ устройство. За повишаване на киберсигурността се предвижда и трети идентификатор, който отразява биометрични данни на платеца като датчици за отпечатъци, снимка на ириса на окото и др. Това е с особена важност за електронни разплащания от разстояние, което предполага риск от измами или други злоупотреби. За целта се предвижда разработване на технически стандарти от Европейската комисия.

- Докладване на измами от доставчиците на платежни услуги:

Бюджетните разплащания са изпълнение на национални и международни нормативни изисквания. Това налага повишаване на кон-

Управление на ресурси и разходи

пролните дейности за тяхното законосъобразно изпълнение по форма и по съдържание. За установени нарушения се предвижда да се определят критерии за класифициране на измамите като брой, стойност, бенефициент, времеви период и други характеристики на безналичните плащания. Целта е да се създаде подходяща статистическа информация, която да е основание за необходими последващи превенции. Доставка към на платежни услуги уведомява за значими инциденти БНБ, а тя изпраща информация на Европейския банков орган.

- Една обща такса при извършване на валутен превод чрез SWIFT:

Това е от значение за разчетите на бюджетните организации с чуждестранни контрагенти, за поддържане на дейност извън страната, за операции по европейски и други международни програми и др.

- Подобряването на сетълмента по сделки с държавни ценни книжа:

Покупко-продажбата на държавни ценни книжа е част от безналичния паричен оборот. Те са специфичен разплащателен процес, който е със съществено значение за централизирания паричен фонд на държавата.

Законодателството на България по въпросите на разплащателните операции е в синхрон с актуалните нормативни изисквания на Европейския съюз. Това е солидна предпоставка за киберсигурността в безналичния паричен оборот, в т.ч. за бюджетните разплащания и е със съществено значение при постигане на резултатите от дейността в публичния сектор на икономиката.

Заключение

В резултат на представеното изследване за бюджетните разплащания, като обект на киберсигурност могат да се обобщат следните изводи и резултати:

- Бюджетните разплащания, осъществявани чрез движение на парични средства и със специални практически идентифи-

Бюджетни разплащания

кации, са с информационна сигурност, която съответства на изискваната информация за отчитане на касовото изпълнение на държавния бюджет.

- Системата за Електронни Бюджетни РАЗплащания е изградена за осъществяване на информационни и контролни функции относно движението на паричните потоци в публичния сектор. По този начин се осъществяват връзките и зависимостите между банковия и бюджетния сектор на икономиката. Това е базова предпоставка за създаване на достоверна информация относно резултата от касовото изпълнение на държавния бюджет.
- Чрез усъвършенстване на киберсигурността за разплащателните операции, в т.ч. и бюджетните, и адекватното нормативно регламентиране на проблематиката, се постига превенция срещу рисковете от измами при движението на паричните потоци.

Цитирани източници:

Директива (ЕС) 2015/2366 на Европейския парламент на Съвета;

(Direktiva (ES) 2015/2366 na Evropeyskia parlament na Saveta)

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32015L2366> [accessed January 2019]

Закон за платежните услуги и платежните системи, 2019 г.

(Zakon za platezhnite uslugi i platezhnite sistemi, 2019)

http://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_law/laws_payment_services_bg.pdf [accessed January 2019]

Закон за публичните финанси, 2019 г.

(Zakon za publichnite finansi, 2019)

<https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135837967> [accessed January 2019]

Управление на ресурси и разходи

ЗМФ 1338/22.12.2015 г. относно формата, структурата и съдържанието на годишните и междинните финансови отчети на бюджетните организации.

(ZMF 1338/22.12.2015 g. otnosno formata, strukturata i sadarzhaniето na godishnite i mezhdinnite finansovi otcheti na byudzhethnite organizatsii)

https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/userfiles/files/dokumenti/otcheti%20smetna%20palata/ZMF-1338-ZPF-Article-166_al_2_pdf_.pdf [accessed January 2019].

Кодекс на САЩ

(Kodeks na SASHT)

http://archive.uktc-bg.com/SISTI_SIGURNOST/TEMA_1-DEFINICII_03-14.pdf [accessed January 2019].

Наредба за определяне на реда, начина, сроковете и обхвата на подлежащи на публикуване информация от СЕБРА

(Naredba za opredelyane na reda, nachina, srokovete i obhvata na podlezhashti na publikuvane informatsia ot SEBRA)

Решение на Министерски съвет № 277/24.04.2018, за приемане на стандарти за делегираните от държавата дейности в натурални и стойностни показатели.

(Reshenie na Ministerski savet № 277/24.04.2018, za priemane na standarti za delegiranite ot darzhavata deynosti v naturalni i stoynostni pokazateli)

<https://www.mon.bg/bg/58> [accessed January 2019]

Указание на БНБ и МФ за обслужване на сметки на бюджетни организации и бюджетни плащания, 2016 г.

(Ukazanie na BNB i MF za obsluzhvanе na smetki na byudzhetni organizatsii i byudzhetni plashtania, 2016 g.)

http://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_law/instructions_03-13009_bg.pdf [accessed January 2019].

<https://bg.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%B8%D0%B1%D0%B5%D1%80%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE>