ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 10.4.2025 г.
COM(2025) 161 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

относно анализа на разходите и ползите от използването на централната сметка по член 9, параграф 1, буква в) от Регламент (ЕС, Евратом) № 609/2014 на Съвета от 26 май 2014 г.

{SWD(2025) 79 final}

1. РАЗДЕЛ I — КОНТЕКСТ НА ДОКЛАДА

Настоящият доклад е изготвен в съответствие с член 9 от Регламент (ЕС, Евратом) № 609/2014 на Съвета от 26 май 2014 г.([1]), наричан по-долу „Регламент относно предоставянето“. Основната цел на настоящия документ е да се представи на Съвета анализ на разходите и ползите по отношение на потенциалното прилагане на централна сметка, както е определена в член 9, параграф 1, буква в) от Регламента относно предоставянето. Тази централна сметка ще бъде открита от Комисията в публична финансова институция по неин избор за събирането на собствените ресурси.

Настоящият доклад съдържа анализ на разходите и ползите на избраните модели на касата, които Комисията оцени, а именно:

- модел на централна сметка в Европейската централна банка (ЕЦБ) в съответствие с новия член 9, параграф 1, буква в);
- оптимизиран модел на касата, който включва три централни сметки за парични наличности, държани в избраните национални централни банки — вариант извън обхвата на новите разпоредби на член 9 от Регламента относно предоставянето.

1.1. Архитектура на касата на Европейската комисия (ЕК)

Основните характеристики на архитектурата на касата на Комисията се определят от разпоредбите на член 9, параграф 1 от Регламента относно предоставянето.

До 2022 г. с Регламента относно предоставянето на държавите членки се позволяваше да кредитират собствените ресурси по два различни типа сметки, открити на името на Комисията:

- Тип 1: **национални министерства на финансите**. В този случай държавите членки предоставят на Комисията вноските от собствените ресурси първо в счетоводна форма и постепенно, след получаване на инструкции за прехвърляне от Комисията — в брой.
- Тип 2: **национални централни банки.** В този случай държавите членки предоставят цялата поискана вноска в брой.

Сметките от тип 1 и 2 са в национални валути.

С Регламент (ЕС, Евратом) 2022/615 на Съвета от 5 април 2022 г. за изменение на Регламента относно предоставянето беше въведен трети тип сметка, с което се

([1]) Регламент (ЕС, Евратом) № 609/2014 на Съвета от 26 май 2014 г. относно методите и процедурата за предоставяне на традиционните собствени ресурси, собствените ресурси на база ДДС и на база БНД и относно мерките за удовлетворяване на потребностите от парични средства (преработен текст) (ОВ L 168, 7.6.2014 г., стр. 39), изменен с Регламент (ЕС, Евратом) 2022/615 на Съвета от 5 април 2022 г. (ОВ L 115, стр. 51).

позволява за кредитирането на собствени ресурси да се използва нова **централна сметка**, открита от Комисията в **публична финансова институция по неин избор**.

През периода от 2014 г. до 2022 г. влияние върху касовите операции на ЕК оказаха основно два ключови фактора:

– формалното прилагане на член 14, параграф 1 от Регламента относно предоставянето,
– решението на ЕЦБ да въведе своята политика за отрицателен лихвен процент (ПОЛП), считано от 11 юни 2014 г.

С оглед на опазване на авоарите на ЕС Комисията предприе необходимите мерки за свеждане до минимум на въздействието на отрицателните лихвени проценти. За тази цел между 2014 г. и 2022 г. Комисията положи усилия да държи средствата, доколкото е възможно, в рамките на националните министерства на финансите и централните банки, където те бяха освободени от такси или лихви. Успоредно с това, в съответствие с член 14, параграф 1 от Регламента относно предоставянето, всички платежни сметки, държани в търговски банки, се захранваха ежедневно от сметките за собствените ресурси въз основа на размера на плащанията, които трябваше да бъдат извършени от всяка от тях. Паричните буфери, държани в тези банки, се поддържаха на минимални равнища, за да се избегнат прекомерни овърнайт наличности и по този начин да се намали въздействието на отрицателните лихви, като същевременно се гарантира непрекъснатост на платежните операции.

Всички тези операции доведоха до значителен брой ежедневни входящи потоци в националните министерства на финансите и изходящи потоци от други държави членки. Освен това липсата на по-голям паричен буфер оказваше влияние и на способността на Комисията да извършва спешни плащания.

Поради това, за да се намали сложността на паричните потоци и да се отговори на притесненията на държавите членки, през 2021 г. Комисията предложи в Регламента относно предоставянето да се включи възможността за кредитиране на собствените ресурси по **нова централна сметка**, открита за тази цел от Комисията (член 9, параграф 1, буква в) от Регламента относно предоставянето).

Успоредно с предложението за централната сметка Комисията внесе предложение за разпоредба за предоставяне на държавите членки на **прогнози за нуждите от парични средства** за следващите **четири месеца**, за да се увеличи допълнително предвидимостта на движенията на паричните средства (член 9, параграф 2а от Регламента относно предоставянето).

В съответствие с член 9, параграф 1 от Регламента относно предоставянето участието на държавите членки в централизирания модел трябва да бъде **доброволно**. Освен това от Комисията се изисква да изготви **анализ на разходите и ползите** от използването на централната сметка, преди тя да бъде приложена.

2. РАЗДЕЛ II — АНАЛИЗ НА РАЗХОДИТЕ И ПОЛЗИТЕ (СРАВНИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ДВА РАЗЛИЧНИ ВАРИАНТА НА МОДЕЛИ НА КАСАТА)

Целта на този анализ е да се сравнят два модела за управлението на касовите средства на Европейската комисия в рамките на настоящата многогодишна финансова рамка (МФР) за периода 2021—2027 г., като се има предвид съществуващата правна среда.

2.1. Нови модели на касата — сценарии

За целите на извършването на анализ на разходите и ползите от използването на централната сметка в съответствие с разпоредбите на Регламента относно предоставянето и в съответствие със своята политика по отношение на риска от контрагента, Комисията счете, че само **публичните финансови институции** са добре обосновани алтернативи за държането на тази сметка.

Бяха разгледани два типа публични институции:

- **Европейската централна банка** (ЕЦБ), тъй като тя вече изпълнява ролята на институция за управление на касови средства по отношение на ликвидните ресурси на NGEU и изпълнява плащанията по линия на МВУ към държавите членки — бенефициери.
- **Националните централни банки** (НЦБ), тъй като те са жизненоважни участници в съществуващата архитектура на касата на ЕК и в модела за управление на паричните средства.

Въз основа на това допускане Комисията предложи два различни варианта за управлението на централната сметка.

Вариант 1: **Централна сметка в Европейската централна банка (ЕЦБ)**

Въз основа на разпоредбите на нововъведения член 9, параграф 1, буква в) от Регламента относно предоставянето моделът се състои в създаването на една централна сметка в ЕЦБ за собствените ресурси и другите приходи, които се плащат в евро, и на подсметки за собствените ресурси във всяка валута, различна от еврото.

За прилагането на този модел се предвижда постепенно премахване на съществуващите системи на равнището на държавите членки. Това би означавало, че предоставянето на ресурсите първо в счетоводна форма, каквато е практиката на националните министерства на финансите в момента, ще бъде заменено със система, при която всички участващи държави членки ще предоставят своите собствени ресурси чрез банкови преводи в определени дни. Сумите в евро ще бъдат обединявани в една централна сметка, създадена от Комисията в ЕЦБ. Вноските във валути, различни от еврото, първо ще бъдат насочвани към съответните подсметки, създадени за тази цел в министерство на финансите или в национална централна банка. Централната сметка в евро ще се използва главно за ежедневното захранване на банковите сметки на Комисията, от които тя извършва плащанията си в евро. Освен това централната сметка в евро би могла да се използва за извършване на

директни плащания към държавите членки, главно по сметките, държани в националните централни банки.

Следва да се отбележи, че по силата на член 9, параграф 1 от Регламента относно предоставянето тази централна сметка трябва да бъде освободена от лихви. В случай на положително олихвяване лихвите ще се разпределят между държавите членки, участващи в тази структура, пропорционално на дела на приходите, постъпващи в бюджета от всяка от тях. Средствата, обединени в сметката, ще бъдат защитени и от потенциални отрицателни лихви, които трябва да бъдат покрити от съответната държава членка (съответните държави членки).

Изборът на варианта с централна сметка ще засегне най-вече държавите членки, които предоставят средства на Комисията първо в счетоводна форма и постепенно, след получаване на инструкции за прехвърляне от Комисията — в брой (сметки за собствените ресурси, водени в министерствата на финансите). В този случай държавите членки ще трябва да прехвърлят средствата незабавно, вместо да мобилизират паричните средства постепенно с течение на времето. За държавите членки, които до момента са избрали да поддържат сметката за собствените ресурси в националната си централна банка, въздействието на варианта на преминаване към ЕЦБ ще бъде нулево или много ограничено.

Следва да се отбележи, че до ЕЦБ не е било изпратено официално искане за предоставяне на допълнителни услуги и поради това тя не е дала съгласието си за предоставянето им.

Вариант 2: Оптимизиран модел на касата с централни сметки за парични наличности в избрани национални централни банки

При този модел не се прилагат новите разпоредби на член 9, параграф 1, буква в) от Регламента относно предоставянето за създаване на нова централна сметка. Обратно, той се основава на съществуващата архитектура на касата и на вече добре установените парични потоци с националните централни банки.

При този модел се задействат седмични преводи в определени дни от сметките за собствените ресурси към сметките за парични наличности. Паричните потоци от сметките за собствените ресурси, водени в министерствата на финансите, се насочват в съответствие с дела на приходите, постъпващи в бюджета от всяка държава членка, само в една посока (от сметките за собствените ресурси към сметките за парични наличности). Следователно с това следва да се намали значително общият брой на паричните потоци по сметките за собствените ресурси, водени в министерствата на финансите. Седмичните преводи на собствени ресурси ще бъдат съчетани с подобрено и по-точно прогнозиране на нуждите от финансиране, което ще се извършва всяка седмица.

2.2. Методика и критерии за оценка

Като признава значението на ефективното управление на касовите средства за политиките на ЕС, Комисията разработи качествени и количествени критерии за оценка на двата варианта за централна каса. С тези критерии се отговаря конкретно на притесненията на държавите членки във връзка с потенциалните допълнителни

разходи съгласно преразгледания Регламент относно предоставянето. С избрания вариант се гарантира, че разходите ще останат равни на тези при текущата структура или по-ниски от тях, като същевременно се осигуряват по-прости парични потоци и по-голяма оперативна ефективност.

Избраните критерии включват:

а) Финансово въздействие, което се състои от следните компоненти:

- **Олихвяване на паричните депозити** (оценка на генерираните положителни и/или отрицателни лихви)
- **Такса за обслужване** (разходи за откриване на сметка(и) и текущи разходи за ежедневните операции)

б) Техническа инфраструктура

Разглежда се потенциалът на избраните варианти за свързване със съществуващата техническа структура за касата на ЕК.

в) „Подходящ за целта“ в съответствие с архитектурата на касата на ЕК

Разглеждат се съвместимостта на избраните варианти с характеристиките на касата на ЕК (вноски в евро и във валути, различни от еврото, множество плащания към бенефициерите), намаляването на административната тежест и полезните взаимодействия със съществуващите модели на паричните потоци.

2.3. Оценка на вариантите спрямо критериите за оценка

2.3.1. Финансово въздействие

Комисията оцени потенциалното финансово въздействие на двата модела на касата.

За **вариант 1** Комисията използва като референтен показател условията по сметките за NGEU, държани в ЕЦБ за целите на прилагането на Европейския инструмент за възстановяване.

За **вариант 2** Комисията проучи условията, предлагани от пет избрани национални централни банки (НЦБ) в еврозоната. С Насоки 2019/671 на ЕЦБ([2]) бяха въведени ограничения на олихвяването на депозити, които не са свързани с паричната политика. През 2024 г. насоките на ЕЦБ бяха изменени([3]). Предвид условията през 2022 г., Комисията съсредоточи своя анализ върху НЦБ на четирите най-големи икономики в еврозоната, а именно Германия, Франция, Италия и Испания. Освен това, като се има предвид географската ѝ близост, която е от съществено значение

([2]) Насоки (ЕС) 2019/671 на Европейската централна банка от 9 април 2019 г. относно вътрешните операции по управление на активи и пасиви от националните централни банки (преработен текст) (ОВ L 113/11, 29.4.2019 г.).

([3]) Решение (ЕС) 2024/1209 на Европейската централна банка от 16 април 2024 г. относно олихвяването на депозитите, които не са свързани с паричната политика, държани в националните централни банки и в Европейската централна банка (ЕЦБ/2024/11) (ОВ L 2024/1209, 3.5.2024 г.).

за непрекъснатостта на дейността на касата на ЕК, Комисията разгледа и националната банка на Белгия.

Двата елемента на анализа, които бяха взети под внимание, бяха:

- Олихвяването на паричните депозити:

  Анализът показа, че всички лихви на НЦБ са приведени в съответствие с условията на ЕЦБ. В резултат на това условията по отношение на олихвяването, предложени в двата варианта, бяха толкова сходни, че този фактор няма да повлияе на решението.

- Таксата за обслужване:

  Тъй като ЕК вече има сметки в НЦБ, последните няма да начисляват допълнителни такси за поддръжка на сметката. Освен това някои НЦБ ще прехвърлят средствата безплатно, а други ще начисляват намалена такса за операциите или фиксирана сума за неограничен брой операции. За разлика от това, подходът на ЕЦБ може да включва първоначална такса за откриване на сметката и периодични такси за управление на сметката и за услуги, свързани с плащанията.

В заключение:

- И при двата варианта са налице сходни условия за олихвяването на паричните депозити. Вариант 1 обаче може да доведе до по-високи първоначални разходи за откриване и оперативни разходи поради създаването на нов модел на сметка в ЕЦБ.

- Вариант 2 се оказа по-ефективен от гледна точка на разходите, тъй като съществуващите взаимоотношения с НЦБ означават, че няма да има допълнителни такси за поддръжка на сметките или значителни оперативни разходи.

2.3.2. Техническа инфраструктура

Вариант 1 Европейската централна банка (ЕЦБ) е изградила високоефективна и специализирана техническа инфраструктура, която е съобразена с рамката на паричната политика и с регулаторната среда на еврозоната. Тази структура е в тясно съответствие със специфичните парични политики, финансови системи и правни уредби на държавите членки в нея, като се използват инструменти като платежната система TARGET2, за да се осигури възможност за широкомащабни трансгранични операции в евро между членовете на Европейската система на централните банки и да се улеснят трансакциите на междубанковия пазар с големи финансови институции. Основният акцент на тази архитектура е да се поддържа финансовата стабилност и да се подпомага ефективното провеждане на паричната политика на еврозоната. Инфраструктурата на ЕЦБ не е създадена за директно обработване на индивидуални касови плащания в различни валути на участници на пазара или на институции като Европейската комисия. Нивата на функционалност, необходими за директно предоставяне на такива платежни услуги — като динамична оперативна съвместимост в различни валути и интеграция с външни платформи за търговия —

не са налице и ще трябва да бъдат допълнително анализирани и изградени, което води до разходи, като се отбелязва, че до ЕЦБ не е отправено такова предварително искане. ([4])

Вариант 2 не оказа неблагоприятно техническо въздействие върху счетоводната система на Комисията. Съществуващото техническо решение е утвърдено, ефективно и включването на модела на централната сметка в него може да бъде осъществено безпроблемно без никакви изменения. Избраните национални централни банки поддържат ниво за търговия, което позволява автоматизирана комуникация с касата на ЕК чрез услугите на Swift. Следователно при този вариант няма да се наложи допълнително разработване от страна на Комисията.

В заключение:

- При вариант 1 бяха установени технически предизвикателства, тъй като инфраструктурата на ЕЦБ не е създадена за директно обработване на индивидуални касови плащания в различни валути на участници на пазара или на институции като Европейската комисия.

- Вариант 2 не доведе до технически смущения, тъй като НЦБ използват добре интегрирани системи, съобразени с текущата инфраструктура на Комисията.

2.3.3. „Подходящ за целта“ в съответствие с архитектурата на касата на ЕК

За **вариант 1** при извършването на анализа бе установено, че откриването на подсметки във валути, различни от еврото, в рамките на ЕЦБ ще представлява предизвикателство. За справяне с измерението на работата с валути, различни от еврото, ЕЦБ предложи диференциран подход в зависимост от естеството на сметките. В този сценарий се предвижда една сметка в евро за всички вноски в евро и по една сметка за всяка използвана валута, различна от еврото (7 сметки). Този подход обаче ще осигури само ограничено опростяване на паричните потоци, особено поради доброволния характер на участието на държавите членки.

Вариант 2, включващ централни сметки за парични наличности в избраните национални централни банки, се основава на съществуващата архитектура на касата на ЕК. В него се запазва добре установен модел на паричните потоци и на конвертиране на собствените ресурси, които са във валути, различни от еврото, като същевременно се създават полезни взаимодействия по отношение на други ресурси в евро. Следователно няма неблагоприятно въздействие върху касата на ЕК или върху държавите членки под формата на допълнителна административна или оперативна тежест.

Централизирането на потоците само в няколко сметки за парични наличности ще доведе до намаляване на междубанковите трансфери между сметките за собствените ресурси в министерствата на финансите и сметките в централните банки.

([4]) Решаващата роля, която ЕЦБ играе от 2020 г. насам като фискален агент и агент по плащанията по програмата за емитиране и управление на дълга на ЕС, се основава на инфраструктурата и капацитета на ЕЦБ за прилагане на паричната политика.

В заключение:

- При вариант 1 съществуваха ограничения, дължащи се на изискването за отделни сметки, за да се включат по ефективен начин операциите във валути, различни от еврото.
- Вариант 2 беше по-съгласуван с установените процеси, като при него се предлагат полезни взаимодействия, без се да добавя административна тежест за касата на ЕК или за държавите членки.

2.4. Заключение: избор на модел на касата

И при двата варианта се осигуряват повишаване на ефективността и оперативни подобрения на вътрешните процеси, свързани с паричните потоци и управлението на сметките.

Вариант 2 обаче се откроява като предпочитаният избор, тъй като се основава на установената рамка на касата, с което разходите за прехода и оперативните смущения се свеждат до минимум. Тази оптимизация е в съответствие с доброто финансово управление и гарантира ефективно управление на активите в съответствие с целите на политиките на ЕС.

Освен това вариант 2 отговаря на очакванията на държавите членки, тъй като при него се повишават предвидимостта и прозрачността на движенията на паричните средства в националните министерства на финансите. През последните две години Комисията е прилагала вариант 2 като стратегическо подобрение на своето управление на касовите средства, с което отговори на притесненията на държавите членки, като същевременно укрепи финансовата инфраструктура на ЕС.

Комисията препоръчва да се запази вариант 2 като ефективно от гледна точка на разходите решение за системата за управление на паричните средства. Като се имат предвид настоящата структура на бюджета на ЕС и действащата оперативна рамка, това продължава да е най-подходящият подход. В зависимост от бъдещите бюджетни и икономически промени, ако е необходимо, могат да бъдат извършени допълнителни подобрения и оценки, включително в контекста на следващата многогодишна финансова рамка.