

МОТИВИ

към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за кредитните институции

С предложението проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за кредитните институции (ЗИД на ЗКИ) се въвеждат изискванията на Директива (ЕС) 2019/878 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 година за изменение на Директива 2013/36/ЕС (Директива за капиталовите изисквания) по отношение на освободените субекти, финансовите холдинги, финансовите холдинги със смесена дейност, възнагражденията, надзорните мерки и правомощия и мерките за запазване на капитала (Директива (ЕС) 2019/878), публикувана в Официален вестник на Европейския съюз (ЕС) на 7 юни 2019 г. С Директива (ЕС) 2019/878 се извършва преразглеждане на част от регулаторната рамка с цел адресиране на някои слабости, отчетени при прилагането на Директивата за капиталовите изисквания, допълнително детайлизиране на някои мерки с оглед безпроблемното им прилагане, осигуряването на пропорционалност на рамката, както и по-доброто ѝ адаптиране спрямо развитието на финансовия сектор в международен план. Действащото национално законодателство не съдържа всички предвидени в Директива (ЕС) 2019/878 мерки, поради което следва да бъде променено с цел осигуряване на еднаквото прилагане на пруденциалните изисквания, сближаването на надзорните практики и осигуряване на ефективен надзор на институциите на консолидирана основа в рамките на Европейския съюз. По-конкретно, измененията в Директивата за капиталовите изисквания, произтичащи от Директива (ЕС) 2019/878, изискват изменения и допълнения на Закона за кредитните институции (ЗКИ), Закона за пазарите на финансови инструменти (ЗПФИ) и някои от актовете по прилагането им, с които да се осигури съответствие с хармонизираните правила на Европейския съюз.

Изискванията на Директивата за капиталовите изисквания по отношение на кредитните институции са въведени в ЗКИ, а по отношение на инвестиционните посредници - в ЗПФИ, поради което в предходните и заключителни разпоредби на ЗИД на ЗКИ са предвидени и съответните изменения и допълнения на ЗПФИ и Закона за

комисията за финансов надзор относно правомощията и функциите на Комисията за финансов надзор по прилагането на ЗПФИ.

С новата уредба се цели да бъдат адресирани някои пропуски и непълноти в действащата нормативна уредба, включително: възможността за осъществяване на директен надзор спрямо финансовите холдинги и финансовите холдинги със смесена дейност; улесняване на надзора спрямо групи от трети държави; подобряване на управлението на лихвения риск в банковите портфейли; поддържане от БНБ на систематизирана информация за дейността на клоновете на банки от трети държави в България и подобряване на извършвания пруденциален надзор над тях; прилагането на единен подход при налагане от БНБ на допълнителни капиталови изисквания към банките в България, както и осигуряването на възможност БНБ да издава препоръки за допълнителен собствен капитал, когато счита, че дадена банка трябва да поддържа по-висок размер на собствения капитал за покриване на загуби при стресови ситуации.

Една от основните предложени промени е въвеждането на изискване за издаване на одобрение на финансов холдинг и финансов холдинг със смесена дейност, предприятие майка на група, в състава на която има институция (банка или инвестиционен посредник). Така ще бъдат преодолените трудностите при досегашната уредба пред контролираната от холдинг институция винаги да гарантира спазване на изискванията на консолидирана основа в цялата група и да подава консолидирани надзорни отчети въз основа на данните на ниво холдинг, като холдингите ще станат пряко отговорни за спазването на основните пруденциални изисквания на закона на консолидирана основа. БНБ и Комисията за финансов надзор (КФН), съобразно своите правомощия, ще могат да осъществява пряко надзорни правомощия спрямо финансовите холдинги и финансовите холдинги със смесена дейност.

Одобрението се издава от БНБ или КФН, съобразно техните правомощия, когато БНБ или КФН е консолидиращ надзорен орган на групата. За издаване на одобрение се извършва преценка за спазване на определени условия, а именно вътрешните правила и разпределението на задачите в рамките на групата да осигуряват спазването на нормативно установените изисквания на консолидирана основа, организационната структура на групата да позволява упражняване на ефективен надзор и акционерите и съдружниците с квалифицирано дялово участие да притежават необходимата репутация и пригодност за осигуряване надеждното осъществяване на дейността. Предвижда се

освобождаване от задължението за получаване на одобрение на холдинги, чиято основна дейност е свързана с придобиване на дялови участия в дъщерни дружества и ако холдингите не участват при вземането на управленски, оперативни или финансови решения, засягащи групата или дъщерните дружества, които са банки, инвестиционни посредници или финансови институции.

Установени са правила за взимане на съвместни решения и за сътрудничество с компетентните органи на другите държави членки, упражняващи надзор на консолидирана, съответно на индивидуална основа, върху дружества от групата. Въведени са нови правила, необходими в следствие изискването за пряк надзор върху одобрените холдинги, за определяне на консолидиращ надзорен орган на групата. Уредени са правомощия на БНБ и КФН за налагане на наказания и прилагане на специфични надзорни мерки спрямо финансови холдинги и финансови холдинги със смесена дейност.

С проекта се предвижда задължение за групите от трети държави, притежаващи активи в Европейския съюз в размер над 40 млрд. евро, да създадат междинно предприятие майка от Европейския съюз, с което да се улесни надзорът върху групата и да се постигнат по-ефективни възможности за реструктуриране. Междинното предприятие може да бъде банка, получила лиценз, както и инвестиционен посредник, съответно финансов холдинг или финансов холдинг със смесена дейност, на който е издадено одобрение от БНБ или КФН, когато БНБ или КФН е консолидиращ надзорен орган, съобразно своите правомощия, което ще позволи осъществяването на преки надзорни правомощия по отношение на новосформираната група. Уредена е възможност, като изключение при определени условия, групите от трети държави да имат две междинни предприятия майки от Европейския съюз.

Регламентира се въведеният с директивата хармонизиран подход по отношение на изискванията за оповестяване на информация от клоновете на банки от трети държави - предоставяне на БНБ на подробна информация за активите на клона, собствения капитал и прилаганите правила за управление, за да се наблюдава текущо извършваната от клона дейност и да се гарантира равнопоставено третиране в целия Европейски съюз.

Усъвършенства се режимът, свързан с налагане на допълнително капиталово изискване на банка. В закона ясно се определят условията, при които то се налага и изрично се посочва, че то се основава на специфичните рискове и специфичното

състояние на конкретна банка, съответно поради изискванията на директивата, се прави подобро разграничение между микро- и макропруденциалните мерки на разположение на БНБ. В проекта изрично е посочено, че допълнителното капиталово изискване се налага въз основа на надзорния преглед и оценка, в рамките на който БНБ оценява всички рискове, свързани с банката, включително рисковете, идентифицирани при стрес тестове. Банката трябва да изпълни допълнителното капиталово изискване с регулаторен капитал от най-добро качество - основно с капитал от първи ред, като три четвърти от него следва да се състои от базов собствен капитал от първи ред. Българската народна банка може да изиска покритие на допълнителното капиталово изискване с по-голям дял, отчитайки специфичните обстоятелства, свързани с дадена банка.

Урежда се възможност БНБ да издаде препоръка за допълнителен собствен капитал на банка, който тя трябва да поддържа като превишение над минималните капиталови изисквания, допълнителното капиталово изискване и капиталовите буфери, които банката следва да формира. Препоръката за допълнителен собствен капитал се издава в резултат на извършения от БНБ преглед на нивото на вътрешния капитал, който всяка банка е длъжна да поддържа, за да покрие всички рискове, на които е изложена и да гарантира, че собственият ѝ капитал може да поеме неочаквани загуби в резултат на стресови сценарии. Ако банката не успява да поддържа адекватно ниво на капитала в съответствие с издадената от БНБ препоръка, БНБ ще може да задължи банката да поддържа по-висок размер на капитала като наложи допълнително капиталово изискване вместо препоръка. Детайлно са уредени и процедурите за взимане на съвместно решение за определяне на препоръка за допълнителен собствен капитал при осъществяване на надзор на индивидуална или консолидирана основа в рамките на група.

Възлагат се нови правомощия на БНБ и КФН във връзка с противодействието на изпирането на пари или финансирането на тероризъм в рамките на осъществявания пруденциален надзор върху дейността на банките, съответно инвестиционните посредници, включително в процеса на надзорен преглед. При съмнение за извършване пране на пари или финансиране на тероризъм или при повишен риск от такива действия БНБ, съответно КФН, може да преразгледа пригодността на лицата, които управляват и представляват банката или инвестиционния посредник и при необходимост да разпореди освобождаването им. Предвижда се също възможност БНБ, съответно КФН, да налага подходящи надзорни мерки на банката / инвестиционния посредник, както и да осъществява по-тясно сътрудничество с Държавна агенция „Национална сигурност“.

С проекта е определен механизъм на законово ниво за предоставяне на поверителна информация на международни органи, като Международния валутен фонд и Банката за международни разплащания, за да се обезпечи изпълнението на функциите им, като се регламентират задълженията на БНБ и КФН и определени условия, които да гарантират използването на информацията само за конкретни задачи и от пряко ангажираните лица, както и прилагането на равностойни изисквания от тези органи с оглед опазването на информацията като професионална тайна.

Закрепва се принципът за равно заплащане на мъжете и жените за равен труд или за труд с равна стойност, като се предвижда банките и инвестиционните посредници да прилагат неутрална по отношение на пола политика за възнагражденията.

С проекта са предвидени и изменения в частта за надзорните мерки. Регламентирана е допълнителна възможност БНБ да наложи надзорни мерки при прекомерно нарастване на лихвения риск за дадена банка, както и да изисква от банките представяне на допълнителна отчетност или на по-чести интервали, но само при условие, че тази информация не се дублира с информация, която вече е представена в БНБ. Предвидени са съответните правомощия и на КФН.

Въведена е изрична възможност БНБ и КФН да изискат незабавна замяна на одитор на банка или инвестиционен посредник, който не спазва изискванията на ЗКИ или Закона за пазарите на финансови инструменти, за да се осигури бърза реакция на БНБ и КФН за обезпечаване на качествено и надлежно изпълнение на одиторските ангажименти.

Във връзка с приетите изменения в Директива (ЕС) 2019/879¹, се предвижда отмяна на възможността за поставяне на банка под специален надзор, тъй като се създава колизия с изискването на тази директива спрямо банка, която е проблемна или с вероятност да стане проблемна, но не отговаря на условието за наличие на публичен интерес, необходимо за предприемане на действия по реструктуриране, своевременно да бъде открито производство по несъстоятелност или ликвидация. Предложената отмяна на режима на специален надзор налага корекции в съответните разпоредби на Закона за банковата несъстоятелност, в които се съдържа препращане към тази

¹ Директива (ЕС) 2019/879 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 година за изменение на Директива 2014/59/ЕС по отношение на капацитета за поемане на загуби и рекапитализация на кредитните институции и инвестиционните посредници и на Директива 98/26/ЕО

процедура. В тази връзка е и предложението констатацията, че банка е проблемна или вероятно да стане проблемна при липса на алтернативни възможности за предотвратяване на проблемите в разумен срок и без да е налице обществен интерес за действия по реструктуриране, да служи като самостоятелно основание за отнемане на лиценза за банкова дейност.

Наред с транспонирането на разпоредби на Директива (ЕС) 2019/878, законопроектът съдържа изменения, насочени към подобряване на регулаторната рамка и установените надзорни механизми.

Усъвършенствани са разпоредбите на закона, свързани с лицензионния режим на банките, за да се постигне съгласуваност и последователност с изискванията, които регламентират тяхното вътрешно управление и да се гарантира извършването на всеобхватна надзорна преценка. Въведени са също изменения в правния режим на експозициите на банките към свързани лица. Разширен е кръгът от лица, спрямо които следва да се прилагат изискванията на закона при формиране на такива експозиции, като се обхващат и лицата, които управляват и представляват контролирани от банката дружества с оглед ограничаване на риска от злоупотреби, който се поражда във взаимоотношенията с банката.

Предлаганите промени могат да доведат до повишаване на административната тежест и разходи за банките и за БНБ, съответно за инвестиционните посредници и КФН, поради повишените законови изисквания към тях. Ще се повиши административната тежест и за някои финансовите холдинги и финансови холдинги със смесена дейност, които са предприятие майка на група, в състава на която има институция, поради въвеждането на изискване за издаване на одобрение. Увеличаването на административната тежест е оправдано, поради очаквания положителния ефект върху финансовата стабилност на отделните институции и на системата като цяло.

С приемането на проекта на ЗИД на ЗКИ ще се постигне частично съответствие на националната нормативна рамка с правото на Европейския съюз. С оглед пълното въвеждане на (ЕС) Директива 2019/878 по отношение на кредитните институции ще са необходими изменения и допълнения в наредби на БНБ, които могат да бъдат финализирани след приемането на проекта на ЗИД на ЗКИ от Народното събрание и влизането на измененията в сила, а именно:

- Наредба № 2 на БНБ от 22 декември 2006 г. за лицензите, одобренията и разрешенята, издавани от Българската народна банка по Закона за кредитните институции;
- Наредба № 4 на БНБ от 21 декември 2010 г. за изискванията към възнагражденията в банките;
- Наредба № 7 на БНБ от 24 април 2014 г. за организацията и управлението на рисковете в банките;
- Наредба № 8 на БНБ от 24 април 2014 г. за капиталовите буфери на банките;
- Наредба № 20 на БНБ от 24 април 2019 г. за издаване на одобрения за членове на управителния съвет (съвета на директорите) и надзорния съвет на кредитна институция и изисквания във връзка с изпълнение на техните функции

Измененията в посочените наредби ще са изцяло с технически характер и ще съответстват на техния предмет и обхват.

Изискванията на Директива (ЕС) 2019/878 трябва да се въведат в българското законодателство в срок до 28 декември 2020 г.

Във връзка с направените изменения в чл. 103 и отпадането на специалния надзор в ЗКИ се налагат изменения и допълнения в Кодекса за социалното осигуряване, в Закона за банковата несъстоятелност и в Закона за гарантиране на влоговете в банките.