

МОТИВИ

към проекта на Закон за покритите облигации

С предложениния проект на Закон за покритите облигации (ЗПО) се създава адекватна на съвременните пазарни развития национална правна рамка за покритите облигации и се въвеждат изискванията на Директива (ЕС) 2019/2162 на Европейския парламент и на Съвета от 27 ноември 2019 година относно емитирането на покрити облигации и публичния надзор върху тях и за изменение на директиви 2009/65/ЕО и 2014/59/ЕС („Директива относно покритите облигации“ или „Директивата“) в българското законодателство. Директивата е в сила от 7.01.2020 г.

Инициативата за законодателство относно покритите облигации е свързана с област, която до приемането на Директивата относно покритите облигации не е подробно уредена в законодателството на Европейския съюз (ЕС). С Директивата се въвежда хармонизиран правен режим на определени аспекти от издаването, структурирането и надзора на покрити облигации въз основа на принципи и най-добри практики, установени на международните пазари и в законодателствата на държавите членки. Този режим е основан на минимална хармонизация на националните законодателства, като създава възможност за възползване от различни опции за надграждане над минималните изисквания на Директивата относно покритите облигации. Едновременно с това уредбата на пруденциалното третиране на експозиции към покрити облигации също е предмет на прецизиране чрез целеви промени в Регламента за капиталовите изисквания, извършени с Регламент (ЕС) 2019/2160 („Регламент относно покритите облигации“ или „Регламента“).

Въпреки факта, че повечето от по-новите държави членки на ЕС нямат стабилен пазар на покрити облигации по време на въвеждането на рамката за покрити облигации, значителен брой от тях, включително България, имат съществуваща правна рамка като част от националното законодателство. В България от 2000 г. действа Законът за ипотечните облигации (ЗИО), който урежда емитирането на един от най-типичните видове покрити облигации – тези, емитирани на основата на банков портфейл от ипотечни кредити.

След приемането на Закона за ипотечните облигации са издадени само 29 емисии на ипотечни облигации на обща стойност 270 милиона евро, като последната бе емитирана през 2015 г. и погасена през 2019 година. Двадесет години след въвеждането на Закона за ипотечните облигации, българският пазар на покрити облигации е неактивен

независимо от факта, че пазарът на жилищни кредити нараства през последните години, че банковите лихвени проценти са по-високи от тези в повечето страни от ЕС и че има положителна тенденция в българския индекс на цените на жилищата.

Причините за това състояние на пазара на ипотечни облигации са преди всичко свързани с факта, че българският банков сектор е силно ликвиден, т.е. участниците на пазара имат достъп до други източници на финансиране, които може да са по-евтини, по-лесни за структуриране и / или по-достъпни към настоящия момент в сравнение с емитирането на покрити облигации. Наред с това има и съображения от чисто нормативно естество. В тази връзка Европейската комисия отбелязва в заключителния си доклад преди приемането на Директивата относно покритите облигации, че България, наред с други държави-членки, се нуждае от работещ закон за покрити облигации, който да помогне за развитието на пазара.

Според обобщената оценка на въздействието, придружаваща предложението за Директива относно покритите облигации, с нея се цели на първо място да се разширят възможностите на финансовите участници да инвестират в икономиката като цяло чрез улесняване на кредитните институции да използват покрити облигации. С инициативата се цели да бъдат създадени благоприятни условия за пазарите на покрити облигации в държавите членки, в които тези пазари понастоящем не съществуват или са недостатъчно развити, като средство за подпомагане на финансирането на реалната икономика в съответствие с целите на Съюза за капиталовия пазар.

На второ място, с инициативата се цели да се преодолеят проблемите от пруденциален характер, произтичащи от настоящата липса на достатъчно пълно определение в правото на Съюза на основните характеристики на покритите облигации. Увеличаването на равнището на хармонизация на тези характеристики би трябвало да гарантира, че преференциалното третиране, предвидено в няколко законодателни акта на ЕС, се предоставя за покрити облигации, които имат определен минимален набор от общи основни характеристики, с което от своя страна ще се гарантира пруденциална надеждност и високо ниво на защита на инвеститорите.

Други цели на новата европейска правна рамка са:

- да се разнообрази кръгът от инвеститори (днес повечето покрити облигации се купуват от банки и централни банки, в т.ч. Европейската централна банка);
- допълнително да се стимулират инвестициите в ЕС;
- да се привлекат повече инвеститори от трети държави.

Наред със заложените на европейско ниво цели, законопроектът преследва и някои специфични национални цели, сред които:

- създаване на ефикасен инструмент за финансиране и допълнително развитие на пазара на ипотечни кредити, и намаляване на разхода както за банките, отпускащи такива кредити, така и за кредитополучателите, както и подобряване на съответствието между падежната структура на активите и пасивите на банките-емитенти;
- създаване на допълнителни ниско-рискови инструменти, в които могат да инвестират ключови групи институционални инвеститори;
- допълнително развитие на регулаторната рамка, отнасяща се до пряко свързани с покритите облигации институти;
- създаване на надзорна рамка чрез определяне на компетентен надзорен орган и формулиране на неговите правомощия.

Обхватът на ЗИО е значително по-ограничен от този на Директивата относно покритите облигации. Активите, които могат да се включат в покритието и да се използват за обезпечаване на покритите облигации, са ограничени по същество до вземания – част от собствения портфейл от кредити на емитиращата банка, които са обезпечени с една или повече първокласни ипотeki върху недвижими имоти.

За разлика от всички развити пазари за покрити облигации, понастоящем в България няма определен специален надзор по отношение на покритите (вкл. ипотечни) облигации, като банките-емитенти са обект на общ пруденциален надзор от Българската народна банка по режима на Регламента за капиталовите изисквания и – ако ипотечните облигации се предлагат публично или са допуснати до търговия на регулиран пазар – са обект на изискванията по Регламента относно проспектите, Закона за публичното предлагане на ценни книжа (ЗППЦК) (относно разкриване на информация) и други актове с обща приложимост по отношение на емитентите на ценни книжа, както и на надзор от Комисията за финансов надзор (КФН) в това им качество. В тази връзка Законопроектът е призван да уреди и осъществяването на такъв специализиран надзор.

Въпреки че някои от парадигмите, които сега са включени в Директивата относно покритите облигации, присъстват в българското законодателство, множество други представляват новост. В продължение на посочените общи за ЕС цели и проблеми, са необходими множество надграждания спрямо сегашната уредба в България и се налага да бъдат въведени и редица нови за ЗИО норми и положения - разширяване на кръга на приемливите активи и въвеждане на подробни изисквания относно пула на покритието

и включените в него активи, изискване и правила за осъществяване на специализиран публичен надзор на покритите облигации, въвеждане на фигурите на наблюдател на покритието и извънреден управител, утвърждаване на концепцията на „двойния иск“ и др.

Идентифицираните проблеми не могат да бъдат решени в рамките на съществуващото законодателство чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности. Целените резултати не могат да бъдат постигнати и чрез отделни изменения и допълнения на ЗИО. Това налага приемането на изцяло нов Закон за покритите облигации, който да замени действащия в момента ЗИО.

Директивата предвижда множество опции и дискреции за държавите членки. На база изготвената цялостна предварителна оценка на въздействието, при избора на подходящите опции и възползването от по-гъвкавите възможности, които предоставя Директивата относно покритите облигации, е избран балансиран подход, като от една страна се отчита липсата на функциониращ пазар на покрити облигации в страната и малкия опит в емитирането и инвестирането в покрити облигации сред местните пазарни участници, съответно свързаните с това рискове, а от друга страна се дава възможност за развитие на пазар за покрити облигации в съответствие с добрите международни практики без да се повишава ненужно административната тежест върху заинтересованите лица. По-конкретно, законопроектът предвижда:

- категориите активи, които могат да служат като обезпечение да са само тези, които отговарят на условията за преференциално третиране по чл. 129, параграф 1 от Регламента за капиталовите изисквания;

- да се допуска определена част от активите, обезпечаващи активи от покритието, да са разположени в трети държави, като са предвидени ограничения както върху размера на експозицията към подобни активи (до 20 %), така и по отношение на допустимите трети държави;

- възможност за участие на българските банки във вътрешногрупови структури за издаване на покрити облигации: българските банки, част от групи, ще имат възможност да участват във вътрешногрупови финансираня чрез емитирането на покрити облигации при използването на вътрешногрупови структури, без ограничение на ролята им в тях;

- възможност за участие в съвместно финансиране на емисия покрити облигации: участието в съвместно финансиране ще бъде възможно чрез използване на

различни прехвърлителни способности и структури от страна на участниците в него; неемитиращ участник ще може да бъде само друга банка;

- възможност за включване в пула на покритието на договори за деривати – в законопроекта са предвидени условията за сключване на договори за деривати единствено с цел хеджиране на валутните и лихвени рискове, свързани с покритите облигации;

- възможност за назначаване на наблюдател на покритието, като са предвидени изискванията, на които трябва да отговаря наблюдателя (в съответствие с директивата), в случай че емитиращата институция реши да назначи такъв;

- задължение за назначаване на извънреден управител единствено в случай на несъстоятелност на банката-емитент;

- да не се въвежда изключение от изискването за поддържането на ликвиден буфер;

- отделяне на активите от покритието от останалото имущество на банката-емитент – запазва се метода на отделяне в счетоводния баланс (както е в действащия ЗИО);

- за компетентен надзорен орган по Директивата за покритие облигации да бъде определена БНБ.

Въвеждането на изискванията на Директивата за покритите облигации в националното законодателство налага някои целеви промени и в следните нормативни актове:

- Закона за Българската народна банка – предложените допълнения целят да се предвиди функцията на БНБ за надзор на покритите облигации;

- Закона за кредитните институции и Закона за банковата несъстоятелност – предложените допълнения са свързани с необходимостта да се предвиди служебно вписване на вземанията по покрити облигации в списъка на предявените пред ликвидатора, съответно приетите от синдика вземания (подобно на вземанията по депозити), както и да се осигури спазване на изискването за отделяне на активите от покритието от останалото имущество на банката-емитент;

- Закона за публичното предлагане на ценни книжа – предложените изменения целят по-голяма яснота и правна сигурност посредством избягване на дублирането на функциите на довереника по ЗППЦК и на агента по обезпечението и наблюдателя на покритието, които са предмет на специална уредба;

– Кодекса за социално осигуряване – предложените промени са насочени към разширяване на възможностите на пенсионно-осигурителните дружества да инвестират в покрити облигации. Особените характеристики на покритите облигации – нисък риск, наличие на специален публичен надзор, сериозни изисквания по отношения на обезпеченията, изисквания за поддържане на ликвиден буфер, отделяне на активите от покритието от останалото имущество на банката-емитент, включително при несъстоятелност и др., дават основание за инвестициите в тези инструменти да бъдат предвидени по-облекчени изисквания / по-високи лимити спрямо тези, които са предвидени по отношение на инвестициите в други корпоративни облигации;

– Търговския закон – предложените допълнения са насочени към запълване на съществуващата в момента празнота в закона относно изискванията за кворум на събранието на облигационерите. Вместо частично решаване на проблема с въвеждане на изисквания за кворум само по отношение на събранието на облигационерите по покрити облигации, със законопроекта се предлага обща уредба, която да важи за всички облигационери, независимо от вида на облигациите.

– Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране, Закона за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници и Закона за дружествата със специална инвестиционна цел и за дружествата за секюритизация - промените са свързани единствено със замяна на понятието „ипотечни облигации“ с „покрити облигации“ и промяна на дефиницията за покрити облигации, включително на съответните препратки.

Изискванията на Директивата относно покритите облигации трябва да бъдат въведени в българското законодателство в срок до 8 юли 2021 г., като разпоредбите на закона следва да започнат да се прилагат най-късно от 8 юли 2022 г. С приемането на проекта на ЗПО ще се постигне пълно съответствие на националната нормативна рамка с правото на Европейския съюз.

Предвид отсъствието на изискване по ЗИО за осъществяване на специализиран публичен надзор, както и на отсъствието на множество от институтите, предложени като възможност по Директивата, от сега действащия режим – напр. наблюдател на покритието, извънреден управител, договори за деривати в покритието и др., новата уредба неизбежно ще доведе до повишаване на административната тежест върху заинтересованите лица.

По отношение на банките-емитенти, уредбата ще доведе до допълнителни първоначални и последващи разходи - за първоначално разрешение за издаване на покрити облигации и текущи разходи за администриране на издадените покрити облигации, включително за подготвяне и извършване на периодична отчетност до органа

за публичен надзор и за поддържане на регистър на покритието. Тези разходи са свързани с изисквания, които произтичат от Директивата относно покритите облигации.

Поради това, че със законопроекта се предвижда публичният надзор върху покритите облигации да се упражнява от звено в рамките на управление „Банково“ на БНБ, се очаква постигането на известни синергии при изграждането на необходимия административен капацитет на надзорния орган, които от една страна да понижат разходите за създаването и издръжката му, а от друга да спомогнат за намаляване на други форми на административна тежест, свързани с комуникацията и текущия надзор върху поднадзорните лица.

Не се очаква повишаване на административната тежест върху институционалните инвеститори и други потенциални инвеститори в покрити облигации, както и върху кредитополучателите, с оглед на това, че законопроектът не предвижда специфични задължения за тези групи заинтересовани лица.

Предвидените със законопроекта изисквания няма да окажат съществено въздействие върху съществуващите регулаторни режими, приложими спрямо емитирането и предлагането на ценни книжа и разкриването на информация, в т.ч. върху изискванията на Закона за публичното предлагане на ценни книжа и Регламента относно проспектите. Не се очакват други съществени въздействия върху съществуващи режими, услуги и регистри.

Предложението не нахвърля минималните изисквания за административна тежест на ЕС.

Предложеният законопроект няма да доведе до въздействие върху държавния бюджет на Република България.