

МОТИВИ

към проект на Закон за Българската народна банка

С предложения проект на нов Закон за Българската народна банка (Закон за БНБ) се цели обезпечаване на правната интеграция на българската централна банка в Евросистемата при въвеждане на еврото като парична единица на Република България. Адаптирането на националното законодателство и пълното отразяване на изискванията на законодателството на Европейския съюз (ЕС) в устройствения закон за Българската народна банка (БНБ) е свързано и с преодоляване на правните несъответствия, отчетени в Докладите за конвергенция на Европейската централна банка (ЕЦБ) и Европейската комисия (ЕК) за 2022 г., както и в предходни доклади. Докладите за конвергенция се изготвят от ЕЦБ и ЕК на основание чл. 140 от Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС) и включват оценка на икономическото сближаване и преглед на съответствието на националното законодателство на държава членка с дерогация (държава членка, която не е приела еврото) от една страна, и от друга - с чл. 130 и чл. 131 от ДФЕС и Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка (Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ).

По отношение на държавите членки с дерогация е налице задължение за пълно отразяване на изискванията на законодателството на ЕС в правната рамка, приложима към централната банка. С предложения проект на нов Закон за Българската народна банка са отчетени оценката и препоръките в Докладите за конвергенция на ЕЦБ и ЕК (както в този за 2022 г., така и в предходни доклади). Отстраняването на правните несъответствия, констатирани в Докладите за конвергенция на ЕЦБ и на ЕК е и една от мерките за изпълнение на Плана за действие, включващ мерки за изпълнение на последващите ангажименти на Република България след присъединяването към Валутния механизъм II (ERM II).

Осигуряването на правната интеграция на БНБ в Евросистемата изисква създаването на правна рамка, която да съответства изцяло на разпоредбите на ДФЕС и на Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ. Необходимо е да бъде осигурено изпълнението на целите и задачите, възложени на национална централна банка (НЦБ) от Евросистемата, да бъдат предвидени разпоредби за осигуряването на участието на БНБ при формирането и прилагането на паричната политика на Евросистемата, включително за прилагането на всички инструменти на паричната политика на Евросистемата, както и да се отчетат

правомоцията на ЕЦБ по отношение на БНБ, предвидени в ДФЕС и Устава. По същество това представлява създаването на правна рамка за напълно различен режим на парична политика спрямо паричния съвет, установен през 1997 г. С оглед на това се предлага приемането на изцяло нов Закон за БНБ.

Важно е да се отбележи, че основен подход при подготовката на законопроекта е прилагането на законодателна техника, която избягва възпроизвеждането на пряко приложимите разпоредби от правото на Съюза, а вместо това, където е уместно, се включват препратки към тях. Възпроизвеждането в национална разпоредба на разпоредба от правото на Съюза, която е пряко приложима в правния ред на държавата членка, може да създаде несигурност както по отношение на правното естество и произхода на приложимите разпоредби, така и по отношение на датата на влизането им в сила. Това няма да е в съответствие с принципа за еднаквото прилагане и тълкуване на правото на Съюза в целия Съюз.

Освен това предвид хибридният статут на националните централни банки в силно интегрираната структура, която авторите на ДФЕС са предвидили за Европейската система на централните банки и Евросистемата, възпроизвеждането в националното право на разпоредба от Договорите и Устава на ЕСЦБ, която е пряко приложима в правния ред на държавата членка, може да създаде несигурност по отношение на актовете, върху които съдилищата на Съюза имат юрисдикция. Това няма да е в съответствие с единната парична политика.

Ако дадена национална разпоредба използва формулировка, различна от съответната разпоредба на Съюза за въвеждането на еврото, тя би създавала собствено регулаторно съдържание, което не би било в съответствие с изключителната компетентност на Съюза в областта на паричната политика за държавите членки, чиято парична единица е еврото.

Предвижда се новият Закон за Българската народна банка да влезе в сила от деня, посочен в Решение на Съвета на Европейския съюз за приемането на еврото от Република България, прието в съответствие с чл. 140, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз

Законопроектът регламентира двата фундаментални принципа, върху които се основава всяка НЦБ в ЕСЦБ – принципите на независимост и отчетност.

Принципът на институционалната независимост, посочен в чл. 6 от законопроекта, изрично се упоменава в член 130 от Договора и в член 7 от Устава. С техните разпоредби се забранява на НЦБ и на членовете на органите им за вземане на решения да искат или приемат указания от институциите или органите на ЕС, от някое правителство на държава членка или от който и да било друг орган. Освен това се забранява на институциите, органите, службите или агенциите на ЕС, както и на правителствата на държавите членки да се опитват да оказват влияние върху онези членове на органите на НЦБ за вземане на решения, чиито решения е възможно да се отразят върху изпълнението на свързани с ЕСЦБ задачи на НЦБ. За да отразява дадено национално законодателство член 130 от Договора и член 7 от Устава, то трябва да включва двете забрани и да не стеснява приложното им поле.

Във връзка с принципа на отчетност в чл. 7 се предвижда Българската народна банка да се отчита за своята дейност пред Народното събрание без да се засягат член 284, параграф 3 от ДФЕС и член 15 от Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ. Законопроектът предвижда удължаване на срока за представяне в Народното събрание на отчет за изпълнението на бюджета на БНБ от 30 април на 30 юни на следващата година, за да се даде достатъчно време за изготвяне на този отчет след изготвянето на съответните отчети на ЕЦБ.

По отношение на структурата и управлението на централната банка в проекта на нов Закон за БНБ са възпроизведени разпоредбите на действащия Закон за БНБ. Прецизирани са правомощията на Управителния съвет (УС) на БНБ в съответствие с приложимата европейска правна рамка.

Предвижда се управителят на Българската народна банка да осъществява цялостното ръководство на банката, да участва в определянето на паричната политика на Европейския съюз в съответствие с чл. 127, параграф 2 от Устава на Европейската система на централните банки и Европейската централна банка, и да представлява банката в страната и в чужбина без да се засяга член 6 от Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка.

Запазва се обособяването на три основни управления в банката „Емисионно“, „Банково“ и „Банков надзор“, като се регламентират техните функции.

По отношение на управление „Емисионно“ с оглед на преминаването към различен режим на парична политика (и излизането от режима на паричен съвет) са определени функции на управление „Емисионно“ по осъществяването на паричната политика на ЕЦБ,

отговорност за наличнопаричното обращение и управлението на резервните активи на Българската народна банка. Управление „Емисионно“ ще отговаря само за прилагането на паричната политика на ЕЦБ, но няма роля при формулирането ѝ доколкото това е въпрос от компетенциите на УС на ЕЦБ, в който управителят на БНБ ще бъде член след въвеждането на еврото в страната.

Управление „Банков надзор“ запазва функцията си по упражняване на надзор върху банковата система.

Управление „Банково“ продължава да отговаря за надзора върху операторите на платежни системи, върху доставчиците на платежни услуги и издателите на електронни пари, както и за предоставянето на спешна подкрепа за осигуряване на ликвидност на банки, която замества досегашната функция на кредитор от последна инстанция.

Новият проектозакон отчита и необходимостта от промени, свързани с класифицираната информация, с която работи БНБ (включително промяна в Закона за защита на класифицираната информация) по отношение на ограничаване на обхвата на информацията, която представлява класифицирана информация, с оглед на това, че информацията, свързана с евробанкнотите и евромонетите, включително мерки за защита, ред за предоставяне, транспортиране е обект на регламентация в правото на ЕС и не може да се разглежда като информация на БНБ или Република България.

Ново предложение в Закона за БНБ е да се предвидят изискванията, на които следва да отговарят лицата, за да бъдат назначени за служители в БНБ, като те бъдат значително разширени. Не може да бъде служител на БНБ лице, което е: народен представител или общински съветник, заема ръководна или контролна длъжност на национално равнище в политическа партия, едноличен търговец, неограничено отговорен съдружник в търговско дружество, управител, търговски пълномощник, търговски представител, прокурист, търговски посредник, ликвидатор или синдик, член на орган на управление или контрол на търговско дружество или кооперация, както и лице, което е в определена връзка с поднадзорно лице.

Новият закон за БНБ урежда статута на еврото като парична единица, определяне на дизайна на национална страна на разменните евромонети, пускане и изваждане от обращение, замяна, обмяна и възпроизвеждане на евробанкноти и евромонети. Съгласно проекта на закона, в съответствие с чл. 2 от Регламент (ЕО) № 974/98 на Съвета от 3 май 1998 г. относно въвеждането на еврото (ОВ L 139, 11.5.1998 г., стр. 1) валутата на

Република България ще е еврото. Паричната единица е едно евро. Едно евро се разделя на сто цента. В съответствие с разпоредбите на правото на Европейския съюз Българската народна банка може да емитира евромонети в обращение (разменни), възпоменателни и колекционерски евромонети от благородни метали и мед. Колекционерските евромонети, емитирани от Българската народна банка, са законно платежно средство само на територията на Република България.

При спазване на разпоредбите на правото на Европейския съюз Българската народна банка определя дизайна на националната страна на разменните и възпоменателни евромонети, които емитира, както и дизайна, номиналната стойност и техническите характеристики на колекционерските евромонети, които емитира.

Българската народна банка в съответствие с разпоредбите на правото на Европейския съюз осигурява и контролира печатането на евробанкноти и сеченето на разменни, възпоменателни и колекционерски евромонети в страната, както и опазването и съхраняването на непуснати в обращение евробанкноти и евромонети, и опазването и унищожаването на негодни или извадени от обращение евробанкноти и евромонети.

С новия закон се регламентира и основната задача на централната банка да участва в определянето и осъществяването на паричната политика на Евросистемата. Съгласно европейската правна рамка, всички национални правни разпоредби, свързани с паричната политика, следва да признават, че паричната политика на ЕС се осъществява чрез Евросистемата. С оглед на това, проектът на нов Закон за БНБ предвижда, че Българската народна банка може да осъществява паричните функции и операции предвидени в глава IV от Устава на Европейската система на централните банки и Европейската централна банка.

Проектът на нов Закон за БНБ регламентира и управлението на резервни активи (които не са свързани с паричната политика на Евросистемата) на БНБ. Като основа е използван подходът, възприет в действащия Закон за БНБ, като се предлага в закона да се предвиди изрично в какви видове активи и инструменти могат да се инвестират резервите на БНБ. Спрямо действащата рамка се предлага разширяване на оценките за кредитно качество на някои инструменти – вместо инструменти, оценени с двете най-високи оценки на две международно признати агенции за кредитен рейтинг да се приемат инструменти, оценени с трите най-високи оценки на две международно признати агенции за кредитен рейтинг. Целта е да се разширят инвестиционните възможности с добавянето на

инструменти, които осигуряват възможност за по-висока доходност при поемане на малко по-висок кредитен риск.

Законопроектът разписва и възможността БНБ да управлява чужди активи – на ЕЦБ, при спазване на приложимите разпоредби на правото на ЕС, на централни банки извън Евросистемата или международни организации (каквато възможност е предвидена в актове на ЕЦБ), както и на държавни институции и органи, общини и други местни лица и фондове, създадени със закон.

В отделна глава е обособена и статистическата дейност на централната банка. По този начин се признава важността на тази дейност за функционирането на БНБ и за предоставянето на точна и пълна статистическа информация на цялото общество. Въвеждането на еврото като официална парична единица ще доведе до промени в събирането, обработката и разпространението на официалната статистическа информация, съставяна от БНБ.

Без промяна спрямо действащия Закон за БНБ са предвидените в законопроекта взаимоотношение с държавата. Българската народна банка продължава да действа като фискален агент и депозитар на държавата въз основа на сключени договори и при пазарни условия и цени на услугите. Като фискален агент и депозитар на държавата Българската народна банка: извършва банковото обслужване на сметките и плащанията, включени в системата на единната сметка, от името и за сметка на Министерството на финансите; събира и предоставя на Министерството на финансите периодична информация за сметките на бюджетните организации в банки в страната и обезпечаването им с допустимите активи по реда на чл. 152 от Закона за публичните финанси; действа като агент по държавни и държавногарантирани дългове, като провежда аукциони за ДЦК и извършва регистрация на емисиите на държавни ценни книжа, обслужване и сетълмент на сделките с тях; може да извършва и други договорени с министъра на финансите дейности.

По отношение на функцията по осъществяване на банков надзор от страна на Българска народна банка също няма промяна спрямо действащото законодателство. Това обстоятелство се обуславя от присъединяването през 2020 г. на Република България към Единния надзорен механизъм (ЕНМ).

Единен надзорен механизъм е системата за единен банков надзор в Европейския съюз. Механизмът включва ЕЦБ и националните надзорни органи на участващите

държави. Съгласно чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) № 1024/2013 участваща държава е тази, чиято парична единица е еврото или държава, която е установила т.нар. „тясно сътрудничество“. Държавите-членки на ЕС, чиято валута не е еврото, могат да участват в ЕНМ, като поискат установяване на тясно сътрудничество между ЕЦБ и техния национален компетентен орган. След решението на ЕЦБ за установяване на тясно сътрудничество тези държави членки се присъединяват както към ЕНМ, така и към Единния механизъм за реструктуриране (ЕМП). Считано от 1 октомври 2020 г. с Решение (ЕС) 2020/1015 на Европейската централна банка¹ България се присъедини към ЕНМ чрез установяването на тясно сътрудничество между Българската народна банка (БНБ) и Европейската централна банка (ЕЦБ). Така, понастоящем освен ЕЦБ в ЕНМ участват 21 представители на национални компетентни органи – централни банки и национални структури, отговарящи за надзора над банките в съответните държави-членки на ЕС (20 страни от еврозоната и 1 страни в режим на „тясно сътрудничество“ - България).

По отношение на функцията по реструктуриране на кредитни институции също не се очакват промени, с оглед участието на Република България от 2020 г. насам и Единният механизъм за реструктуриране.

Единният механизъм за реструктуриране е вторият основен елемент (стълб) на банковия съюз, чрез който се осъществяват политиките в банковия сектор на ниво еврозона. Основан е на обща регулаторна и институционална рамка, включваща Регламент (ЕС) № 806/2014¹ и междуправителствено Споразумение относно прехвърлянето и взаимното използване на вноски в Единния фонд за реструктуриране¹. Режимът на реструктурирането в еврозоната се допълва от Директива 2014/59/ЕС¹, както е въведена в националните законодателства на участващите държави членки, и от пакет делегирани регламенти и регламенти за изпълнение, приети от Комисията в изпълнение на мандатите, произтичащи от Директива 2014/59/ЕС, пряко приложими на национално ниво. В съответствие с чл. 2 от Регламент (ЕС) № 806/2014, в обхвата на ЕМП попадат кредитни институции, установени в участващите държави членки по смисъла на член 2 от Регламент (ЕС) № 1024/2013, и други субекти от финансовия сектор, които са установени в участващите държави членки по отношение на които ЕЦБ упражнява консолидиран надзор. Участващи са държавите членки, чиято парична единица е еврото, или държавите членки, чиято парична единица не е еврото, но които са установили тясно сътрудничество с ЕЦБ в съответствие с член 7 от Регламент (ЕС) № 1024/2013. В рамките на ЕМП функциите, свързани с реструктурирането, се разпределят между ЕСП и националните

органи за реструктуриране, в съответствие с предвиденото в член 7 от Регламент (ЕС) № 806/2014.

Няма да има съществена промяна и по отношение на надзора на доставчиците на платежни услуги, доколкото всички приложими европейски изисквания са вече въведени в националната правна рамка. По отношение на платежния надзор, БНБ ще прилага надзорни практики хармонизирани с тези на практиките на Евросистемата.

С предложения нов Закон за Българската народна банка (ЗБНБ) се обезпечава правната интеграция на българската централна банка в Евросистемата при въвеждане на еврото като парична единица на Република България. С проекта се преодоляват и правните несъответствия, отчетени в Докладите за конвергенция на ЕЦБ и ЕК за 2022 г., както и в предходни доклади. Предложената нова правна рамка съответства изцяло на разпоредбите наДФЕС и на Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ. Осигурено е изпълнението на целите и задачите, възложени на национална централна банка (НЦБ) от Евросистемата, предвидени са разпоредби за осигуряването на участието на БНБ при формулирането и прилагането на паричната политика на Евросистемата, включително за прилагането на всички инструменти на паричната политика на Евросистемата, както и са отчетени правомощията на ЕЦБ по отношение на БНБ, предвидени вДФЕС и Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ.

С преходна разпоредба в проектозакона се предлага промяна в Закона за противодействие на корупцията. Мотивите за тази промяна са следните:

В конвергентния доклад на Европейската централна банка през 2022 г. се съдържа и бележка по отношение на независимостта на централната банка, в частност по отношение на персоналната независимост, която вече беше отразена с направените в през 2022 изменения Закона за отнемане на незаконно придобитото имущество (*заглавие изменено със Закона за противодействие на корупцията, обн. ДВ, бр. 84/2023, в сила от 06.10.2023 г., предишно наименование - Закон за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество*). Констатацията на ЕЦБ за несъответствие на националното законодателство по отношение на персоналната независимост на членовете на управителния съвет на БНБ бе свързана с чл. 80, ал. 1 от Закона за отнемане на незаконно придобитото имущество (*предишно наименование - Закон за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество*). Цитираната разпоредба предвиждаше, че установяването на конфликт на интереси с влязъл в сила правен акт е основание за освобождаване от длъжност, освен ако в Конституцията или

Устава на Европейската система на централните банка и Европейската централна банка е предвидено друго.

При отчитане на оценката и препоръките конкретно в Доклада за конвергенция на ЕЦБ в Закона за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество бяха приети изменения, свързани с укрепване независимостта на централната банка. В чл. 80, ал. 1 се направи допълнение като се реферира и към специален закон, какъвто в случая е Законът за Българската народна банка. Това допълнение има характера на уточнение, тъй като основанията за освобождаване, предвидени в Закона за Българската народна банка напълно съответстват на Устава на Европейската система на централните банка и Европейската централна банка, който и към момента фигурираше в действащата разпоредба на чл. 80, ал. 1 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество.

Посочените по-горе изменения бяха обнародвани в Държавен вестник бр. 104 от 2022 г.. По направените изменения от Европейската централна банка (ЕЦБ) е изготвено положително Становище на 21 декември 2022 г. относно изпълнението на препоръките от доклада за конвергенцията на ЕЦБ, касаещи независимостта на централната банка (CON/2022/45).

С приемането на новия Закон за противодействие корупцията (обн. ДВ, бр. 84/2023, в сила от 06.10.2023 г.) обаче чл. 80, ал. 1 от Закона за отнемане на незаконно придобитото имущество (*предишно наименование - Закон за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество*) бе отменен, в сила от 06.10.2023 г., а неговото съдържание е частично възпроизведено в чл. 98, ал. 1 от Закона за противодействие на корупцията, където е предвидено, че установяването на конфликт на интереси с влязъл в сила акт е основание за освобождаване от длъжност, освен когато в Конституцията или Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ е предвидено друго. Разпоредбата е възпроизведена от отменения вече Закон за отнемане на незаконно придобитото имущество (*предишно наименование - Закон за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество*), без обаче да е съобразена последната редакция с включена референция и към специален закон. С оглед на това, в проекта на нов Закон за БНБ е включена преходна разпоредба, с която се коригира това несъответствие.

По отношение на финансовите средства необходими за прилагането на новата уредба не се очаква извършването на бюджетни разходи/трансфери и други плащания от бюджетите на разпоредителите с бюджет.

Съгласно Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ единствено националните централни банки на държавите членки на ЕС могат да записват и държат капитала на ЕЦБ. След присъединяването на Република България към Европейския съюз БНБ вече е внесла процент от дела си в записания капитал на ЕЦБ. След присъединяването към Евросистемата БНБ ще изплати останалата част от записания си дял в капитала на ЕЦБ, с който ще бъдат придобити акции от капитала на ЕЦБ. Освен това всяка национална централна банка от Евросистемата предоставя на ЕЦБ чуждестранни резервни активи, различни от валутата на държавите-членки, евро, резервни позиции на МВФ и СПТ, като вноските на всяка НЦБ се определят пропорционално на нейния дял в записания капитал на ЕЦБ.

Във връзка с прилагането на новата уредба очакваните резултати се състоят в обезпечаване на правната интеграция на Българската народна банка в Евросистемата и отстраняване на правните несъответствия, констатирани в Докладите за конвергенция на ЕЦБ и на ЕК за 2022 г. и предходни години.