СТАНОВИЩЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

от 27 ноември 2017 година

относно изменения на рамката за вземане на решения на Българската народна банка

(CON/2017/51)

Въведение и правно основание

На 22 ноември 2017 г. Европейската централна банка (ЕЦБ) получи искане от Народното събрание на Република България за становище относно проект на закон за изменение на Закона за кредитните институции (наричан по-долу „законопроектът“).

ЕЦБ е компетентна да даде становище на основание член 127, параграф 4 и член 282, параграф 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз и член 2, параграф 1, трето тире от Решение 98/415/ЕО на Съвета[1], тъй като законопроектът се отнася до Българската народна банка (БНБ). Управителният съвет прие настоящото становище съгласно член 17.5, първо изречение от Процедурния правилник на Европейската централна банка.

1. Съществуваща рамка за вземане на решения на Българската народна банка

1.1. В съответствие със Закона за Българската народна банка (наричан по-долу „Законът за БНБ“)[2] органите за управление на БНБ са управителният съвет, управителят и трите подуправители, избрани за ръководители на управленията „Емисионно“, „Банково“ и „Банков надзор“[3]. Управителният съвет на БНБ се състои от седем членове — управителят на банката, трите подуправители, които са назначени от Народното събрание, и трима други членове, назначени от президента на републиката[4].

1.2. Мандатът на членовете на управителния съвет на БНБ е шест години[5]. Назначаващият орган може да прекрати предсрочно правомощията на член на управителния съвет на БНБ, само ако не отговаря на изискванията за изпълнение на служебните му задължения, ако е във фактическа невъзможност да изпълнява задълженията си за повече от шест месеца или ако е признат за виновен за съществено нарушение на служебните задължения[6]. При упражняване на правомощията и изпълнение на задълженията си по Закона за БНБ,

---

1 Решение 98/415/ЕО на Съвета от 29 юни 1998 г. за консултирането на националните власти с Европейската централна банка по отношение на проектите за законодателни разпоредби (ОВ L 189, 3.7.1998 г., стр. 42).

2 Обн. в Държавен вестник, бр. 46 от 10 юни 1997 г.

3 Вж. член 10, алинея 1 от Закона за БНБ.

4 Вж. член 11, алинея 1 и член 12, алинеи 1—3 от Закона за БНБ.

5 Вж. член 12, алинея 4 от Закона за БНБ.

6 Вж. член 14, алинея 1 от Закона за БНБ.

управителят и членовете на управителния съвет на БНБ са независими и нямат право да искат или да приемат указания от Министерския съвет или от други органи и институции[7].

1.3. Компетентността на управителния съвет обхваща широк диапазон от дейности, включително правомощия за приемане на нормативни актове по дейността на БНБ, определя с наредби нормативите и изискванията за регулиране на банковата дейност и издава, отказва издаване и отнема лицензи на банки, на оператори на платежни системи, на платежни институции и на дружества за електронни пари при условия и по ред, определени със закон[8].

1.4. Управителят на БНБ организира, ръководи и контролира дейността на БНБ с изключение на онези дейности, които със закон са предоставени в изключителна компетентност на подуправителите[9]. В рамките на предоставените им компетенции със закон или с приет от управителния съвет на БНБ нормативен акт подуправителите организират, ръководят и отговарят за дейността на ръководените от тях управления[10]. По-специално надзорът върху банковата система се осъществява от подуправителя, ръководещ управление „Банков надзор“, съгласно определен в закон ред и издадените за неговото прилагане нормативни актове[11]. Надзорът върху операторите на платежни системи, върху платежните институции и дружествата за електронни пари се осъществява от подуправителя, ръководещ управление „Банково“, по ред, определен в закон и в нормативните актове по прилагането му[12]. При упражняване на тези надзорни правомощия подуправителите прилагат самостоятелно и независимо предвидените в закон мерки за въздействие и санкции[13].

2. Цел на законопроекта

2.1. Законопроектът изменя множество разпоредби в Закона за кредитните институции[14], както и други закони (Закона за БНБ[15], Закона за възстановяване и преструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници[16], Закона за кредитите за недвижими имоти на потребители[17] и Закона за платежните услуги и платежните системи[18]), които се отнасят до рамката за вземане на решения на БНБ. Предложените изменения целят разширяване на съществуващите компетенции за вземане на решения на управителния съвет на БНБ чрез предоставянето му на някои компетенции за вземане на решения, които съгласно съществуващото приложимо законодателство[19], се упражняват самостоятелно от

---

7 Вж. член 44 от Закона за БНБ.

8 Вж. член 16, алинея 1 от Закона за БНБ.

9 Вж. член 18, алинея 1 от Закона за БНБ.

10 Вж. член 19, алинея 3 от Закона за БНБ.

11 Вж. член 20, алинея 3 от Закона за БНБ.

12 Вж. член 20, алинея 4 от Закона за БНБ.

13 Вж. член 20, алинеи 3 и 4 от Закона за БНБ.

14 Обн. в Държавен вестник, бр. 59 от 21 юли 2006 г.

15 Обн. в Държавен вестник, бр. 46 от 10 юни 1997 г.

16 Обн. в Държавен вестник, бр. 62 от 14 август 2015 г.

17 Обн. в Държавен вестник, бр. 59 от 29 юли 2016 г.

18 Обн. в Държавен вестник, бр. 23 от 27 март 2009 г.

19 Например съгласно сега действащия Закон за кредитните институции, тези компетенции се отнасят до приемането на надзорни мерки, като например налагане на изисквания по отношение на капиталовия риск, банковите политики и операции, забраната за определени дейности и трансакции, включително във връзка с

подуправителя, ръководещ управление „Банков надзор“, или от подуправителя, ръководещ управление „Банково“[20].

2.2. Органът, поискал консултацията, разяснява, че законопроектът цели да подобри надзорния процес, да защити потребителите на финансови услуги и да минимизира рисковете за финансовата система като цяло.

2.3. Органът, поискал консултацията, изтъква няколко разпоредби от законопроекта, които целят да гарантират самостоятелността и независимостта на надзорната функция от другите функции на БНБ. Съгласно законопроекта решенията, за които компетенциите се прехвърлят на управителния съвет на БНБ, могат да бъдат приети само по предложение на съответния подуправител. Освен това проектът за изменения на Закона за БНБ предвижда, че подуправителите трябва да упражняват своите надзорни правомощия самостоятелно и независимо от другите функции на БНБ[21].

3. Общи забележки

3.1. ЕЦБ приветства вътрешноинституционалното прехвърляне на правомощия за вземане на решения от подуправителя, ръководещ управление „Банков надзор“, и от подуправителя, ръководещ управление „Банково“, на управителния съвет на БНБ. Във връзка с това ЕЦБ би искала да направи три общи забележки.

3.2. *Първо*, опростяването на съществуващата донякъде сложна структура на управление на БНБ, състояща се от няколко независими органа за вземане на решения, разположени в рамките на правосубектността на БНБ, засилва институционалната цялост на БНБ. От решаващо значение е това, че опростяването е насочено към справяне с потенциални правни рискове за БНБ, породени от факта, че БНБ като цяло би могла да подлежи на отчетност и да носи отговорност за действия, извършени от нейни съставляващи я части, които са извън контрола на върховния орган за вземане на решения на БНБ (управителния съвет на БНБ)[22].

3.3. *Второ*, новата рамка за вземане на решения на БНБ засилва ролята на управителния съвет на БНБ, който става единственият орган за вземане на решения, компетентен да издава обвързващи актове в различни области на политиката[23] от името на БНБ. Тази промяна също така е в подкрепа на институционалното измерение на независимостта на БНБ, доколкото съгласно законопроекта БНБ ще бъде обвързана само от надзорни актове и други

определени лица, назначаването на квестори във всички предвидени със закон случаи, както и налагане на определени изисквания за ликвидност. Съгласно сега действащия Закон за платежните услуги и платежните системи, тези компетенции се отнасят например до приемането на надзорни мерки, приложими по отношение на платежните институции, други доставчици на платежни услуги, платежни системи и дружествата за електронни пари, правомощието за вписване, отказ за вписване и заличаване на кредитни посредници от регистъра, воден от БНБ. Други компетенции включват правомощието за приемане на мерки за ранна намеса по отношение на кредитни институции, както и правомощията за предоставяне на различни разрешения, одобрения и съгласия.

20 В някои случаи тези решения могат също така да бъдат приети от длъжностно лице, упълномощено от съответния подуправител.

21 Те обхващат изменения в член 20, алинеи 3 и 4 от Закона за БНБ.

22 Вж. параграф 6 от Становище CON/2002/16. Всички становища на ЕЦБ са публикувани на уебсайта на ЕЦБ www.ecb.europa.eu.

23 А именно надзора върху кредитните институции и надзора върху платежните системи и платежните услуги.

актове, адресирани до трети страни, които са съгласувани с управителния съвет на БНБ, а не с подуправителя при упражняване на неговите независими компетенции, предоставени от съответните национални закони.

3.4. *Трето*, широко разпространена практика из целия Съюз е органите за вземане на решения да действат колективно по отношение на въпроси, свързани с надзора[24]. Поради това с въвеждането на колективен процес на вземане на решения в ключови области на надзора по отношение на участниците на финансовите пазари, опериращи в България, е вероятно да се повиши качеството на вътрешните разисквания на БНБ във връзка с упражняване на нейните надзорни задачи. За да се гарантира, че функциите на БНБ по паричната и надзорната политика са действително разделени, докато в същото време се предоставя възможност новата структура за вземане на решения като цяло да се ползва от синергийни ефекти[25], би могло да се обмисли управителният съвет на БНБ да приема проектите на актове, предложени от съответния подуправител, следвайки процедура за вземане на решения, основана на липсата на възражения (вж. например процедурата при липса на възражения, приложима за ЕЦБ по отношение на задачите на ЕЦБ във връзка с пруденциалния надзор[26]).

4. Специфични забележки

4.1 Предоставянето на нови компетенции на управителния съвет на БНБ може да представлява предизвикателство за ефективността и ефикасността на процеса на вземане на решения на БНБ, имайки предвид потенциално големия брой на индивидуалните надзорни решения, които ще трябва да бъдат приети. Като запазва колективното естество на процеса на вземане на решения, законодателят може да обмисли включването на подходящ механизъм[27] в законопроекта, за да гарантира оперативната ефективност на процеса на вземане на решения на БНБ във връзка с приемането на рутинни изпълнителни надзорни решения. Тъй като принципът на добрата администрация изисква органите на публична администрация да изпълняват своите задачи с дължимата грижа, също така е важно при упражняването на тези нови отговорности управителният съвет на БНБ да разполага с необходимите финансови и човешки ресурси.

---

24 Вж. параграф 3.5 от Становище CON/2010/94, параграф 3.2.3 от Становище CON/2006/15 и параграф 14 от Становище CON/2005/34.

25 Вж. параграф 1.8 от Становище CON/2012/96.

26 Вж. член 26, параграф 8 от) of Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15 октомври 2013 г. за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции (ОВ L 287, 29.10.2013 г., стр. 63). Вж. също така член 13ж от Решение на ЕЦБ от 19 февруари 2004 г. за приемане на Процедурния правилник на Европейската централна банка (ЕЦБ/2004/2) (ОВ L 80, 18.3.2004 г., стр. 33).

27 Например една оправомощаваща клауза, позволяваща делегирането на ограничени и ясно дефинирани изпълнителни правомощия, чието упражняване подлежи на строг преглед с оглед на обективни критерии, установени от управителния съвет на БНБ. Относно принципите за делегиране, приложими в контекста на администрацията на Съюза, вж. например *Meroni & Co., Industrie Metallurghiche SpA / Върховен орган на Европейската общност за въглища и стомана*, C-9/56 ECLI:EU:C:1958:7, и C-10/56, ECLI:EU:C:1958:4 ; *Carmine Salvatore Tralli / Европейска централна банка* C-301/02,ECLI:EU:C:2005:306, *AKZO Chemie BV и AKSO Chemie UK Ltd / Комисия на Европейските общности,* C-5/85, ECLI:EU:C:1986:328; *Обединено кралство / Парламент и Съвет*, C-270/12 ECLI:EU:C:2014:18.

4.2 ЕЦБ също така препоръчва законопроектът да предвижда преходен период (от поне една година), който би позволил на БНБ да разработи съответния институционален капацитет, необходим, за да може новата рамка за вземане на решения да се инкорпорира плавно в надзорната функция на БНБ.

Настоящото становище ще бъде публикувано на уебсайта на ЕЦБ.

Съставено във Франкфурт на Майн на 27 ноември 2017 година.

[подпис]

Председател на ЕЦБ

Mario DRAGHI