

МОТИВИ

Към проекта на Закон за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници

Законът за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници /ЗВПКИИП/ има за цел въвеждане в българското законодателство на Директива 2014/59/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за създаване на рамка за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници и за изменение на Директива 82/891/ЕИО на Съвета и директиви 2001/24/ЕО, 2002/47/ЕО, 2004/25/ЕО, 2005/56/ЕО, 2007/36/ЕО, 2011/35/ЕС, 2012/30/ЕС и 2013/36/ЕС и на регламенти (ЕС) № 1093/2010 и (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета /Директива 2014/59/ЕС/. Директивата е публикувана в Официален вестник на Европейския съюз на 12 юни 2014 г., в сила е от 1 август 2014 г. и националните законодателства на държавите членки следва да въведат мерки за нейното прилагане от 1 януари 2015 година. Директива 2014/59/ЕС има за цел да установи ефективна рамка на европейско ниво за справяне с банкови кризи на достатъчно ранен етап, така че да се предотврати пренасянето на финансовите проблеми на отделни кредитни институции върху цялата банкова система, както и да се премахне във възможно най-голяма степен необходимостта от използване на публични средства за подпомагане на неплатежоспособни банки.

Законопроектът въвежда правилата и процедурите, свързани с възстановяването и реструктурирането на банки, инвестиционни посредници и лицата, посочени в чл.1 ал.1, т. 3-7 и определя Българската народна банка /БНБ/, като орган за реструктуриране на банки, а Комисията за финансов надзор /КФН/ – като орган за реструктуриране на инвестиционни посредници. Решенията на БНБ, като орган за реструктуриране, се вземат от Управителния съвет /УС/ на БНБ, а решенията на КФН във връзка с реструктурирането – по предложение на члена на комисията по чл. 3, т. 5 от Закона за Комисията за финансов надзор. Органът за реструктуриране информира министъра на финансите за решенията си, като решения, които оказват негативно въздействие върху публичните финанси, могат да доведат до необходимост от използване на държавните инструменти за финансова подкрепа, или които се вземат в условия на системна финансова криза - подлежат на изпълнение след одобрението на

министъра на финансите. В двата органа за реструктуриране се създават самостоятелни структурни звена, които подпомагат УС на БНБ, съответно Комисията при упражняване на функциите им по реструктуриране, като тези звена са отделни и независими от функциите, свързани с упражняване на надзор и от другите функции на БНБ и КФН.

В законопроекта са определени правилата, процедурите и изискванията по отношение на планирането и подготовката на възстановяването и реструктурирането. В съответствие с разпоредбите на Директива 2014/59/ЕС законопроектът въвежда изисквания към банките и инвестиционните посредници за изготвяне и актуализиране на планове за възстановяване, съдържащи мерки и процедури за предприемане на ранни действия в случай на влошаване на финансовото им положение, както и разработването на различни сценарии, които да гарантират непрекъснатост на важните функции. Плановете за възстановяване, както и тяхната ежегодна актуализация, подлежат на одобрение от компетентния за съответната институция надзорен орган – БНБ или КФН. В случаите на презграничните банкови групи се изработват планове за възстановяване на групово ниво, като законопроектът урежда процедура по одобряване на плановете за възстановяване на групово ниво, постигането на съвместно решение, както и процедура по възражение и отнасяне на въпроса до Европейския банков орган /ЕБО/, който в рамките на своите правомощия оказва съдействие за постигане на съвместно решение.

В етапа на превенция следва да се изготвят и планове за реструктуриране, които имат за цел реструктуриране на банка или инвестиционен посредник, като се сведат до минимум загубите за данъкоплатците и като се запазят основните критични за дейността на институцията функции. Законопроектът предвижда, че плановете за реструктуриране се изготвят от съответния орган за реструктуриране, което съответства на въведеното от Директива 2014/59/ЕС изискване, органът за реструктуриране да изготвя и да прави оценка на плановете за реструктуриране. Законопроектът предвижда органът за реструктуриране да извършва оценка на възможностите за реструктуриране, която може да доведе до изисквания за опростяване дейността на банката или инвестиционния посредник или структурата на групата, от която институцията е част. Въведени са изискванията на Директива 2014/59/ЕС за извършване на оценка на възможностите за реструктуриране на групово ниво, за постигане на съвместно решение, както и за съдействие от страна на ЕБО, за постигане на съвместно решение.

Законопроектът въвежда изискванията на Директива 2014/59/ЕС, свързани с възможността институциите от една и съща група да сключват споразумения за вътрешногрупова финансова подкрепа, като са въведени изисквания и условия за сключване на такива споразумения, както и компетентността насъответния надзорен орган (БНБ или КФН) да дава разрешение за сключване на такива споразумения. Законопроектът въвежда правомощие на компетентния орган за надзор върху субекта, предоставящ подкрепата да разреши, ограничи или да откаже предоставянето на финансова подкрепа.

В съответствие с Директива 2014/59/ЕС законопроектът определя възможността за действия за ранна намеса, когато банката или инвестиционния посредник нарушава или е близо до нарушаване на капиталовите изисквания и/или изискванията за ликвидност, установени в Закона за кредитните институции /ЗКИ/, Закона за пазарите на финансови инструменти /ЗПФИ/ и Регламент (ЕС) 575/2013 г. на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Регламент (ЕС) 648/ 2012 година. По този начин се разширяват правомощията на БНБ и на КФН като надзорни органи, като наред с надзорните мерки по чл. 103, ал. 2 от ЗКИ, съответно по чл. 118, ал. 1 от ЗПФИ, се въвеждат и допълнителни мерки за ранна намеса. Като такава мярка компетентният орган може да назначи временен управител в банка или инвестиционен посредник, когато прецени, че това е необходимо за подобряване на финансовото състояние на съответната институция или за преодоляване на допуснатите нарушения. При назначаването на временен управител, надзорният орган може да му възложи той да работи съвместно с или да замени временно управителния орган на банката или инвестиционния посредник.

В съответствие с изискванията на Директива 2014/59/ЕС законопроектът определя правила и процедури за реструктуриране, като алтернатива на производството по несъстоятелност, в случаите, когато обявяването на банката/инвестиционния посредник в несъстоятелност би застрашило обществения интерес и би съставлявало заплаха за финансовата стабилност. С реструктурирането се цели постигане в ускорен срок на резултати, подобни на обичайната процедура по несъстоятелност, по отношение разпределянето на загубите между акционерите и кредиторите, като се запази финансовата стабилност и се ограничат загубите за данькоплатците. Определените в законопроекта цели на реструктурирането са осигуряване на непрекъснатост на критичните за банката/инвестиционния посредник

функции, избягване на неблагоприятните последици за финансовата стабилност, защита на публичните средства чрез свеждане до минимум на зависимостта от извънредна публична финансова подкрепа, както и защита на вложителите с гарантирани влогове, средствата и активите на клиентите.

Законопроектът въвежда изискванията на Директива 2014/59/ЕС по отношение на принципите, целите и условията за реструктуриране. Предвижда се възможността органът за реструктуриране да назначи извънреден управител/и на банка/инвестиционен посредник, който да замени управителния орган на институцията в режим на реструктуриране. Извънредният управител е длъжен да предприеме всички необходими мерки за постигане на целите за реструктурирането, чрез изпълнение на решенията на органа за реструктуриране.

Законопроектът предвижда, че преди да предприеме действие по реструктуриране, съответният орган за реструктуриране, осигурява извършването на оценка на активите и задълженията на банка/инвестиционен посредник или друго лице по чл.1, ал.1. Оценката се извършва от независим оценител, а в неотложни случаи органът за реструктуриране извършва временна оценка, докато независимият оценител не приключи със своята окончателна оценка.

В съответствие с изискванията на Директива 2014/59/ЕС законопроектът въвежда следните инструменти за реструктуриране:

- Продажба на стопанска дейност;
- Мостова институция;
- Обособяване на активи;
- Споделяне на загуби.

В съответствие с предвидената в Директива 2014/59/ЕС възможност са въведени два допълнителни инструмента за реструктуриране - инструмент за държавна капиталова подкрепа и инструмент за временна държавна собственост, които представляват държавни инструменти за финансова стабилизация. Компетентен орган за вземане на решение за прилагане на тези инструменти е Министерският съвет по предложение на министъра на финансите.

С оглед прилагането на инструментите за реструктуриране Директива 2014/59/ЕС предвижда банките/инвестиционните посредници да разполагат с минимален обем собствен капитал и дълг за споделяне на загуби. В тази връзка законопроектът предвижда съответният орган за реструктуриране да определя за всяка банка/инвестиционен посредник, лицензирана в Република България, минимално

изискване за собствен капитал и приемливи задължения. Предвидени са съответните разпоредби, уреждащи координацията при прилагане на минималните изисквания на консолидирана основа.

Във връзка с прилагането на инструмента за споделяне на загуби, законопроектът въвежда изискванията на Директива 2014/59/ЕС относно третирането на акционерите и кредиторите, както и защитата на вложителите в процеса на споделяне на загуби. Законопроектът въвежда принципите, установени в Директива 2014/59/ЕС, относно прилагането на инструмента за споделяне на загуби, според които: загубите са поемат първо от акционерите, а след това от кредиторите; засегнатите акционери и кредитори не следва да понесат загуби, по-големи от тези, които биха понесли, ако съответната институция би била прекратена след производство по несъстоятелност; кредиторите от един и същ клас се третират равнопоставено, освен в случаите, в които общественият интерес налага различно третиране. Влоговете, гарантирани по реда на Закона за гарантиране на влоговете в банките /ЗГВБ/ са изключени от обхвата на инструмента за споделяне на загуби, като допълнителна защита на влоговете се осъществява и чрез забраната за спиране изпълнението на задълженията на банка, по отношение на отговарящи на условията депозити по смисъла на ЗГВБ.

В съответствие с правото на национална дискреция по отношение избор на механизъм за финансиране на реструктурирането, чрез създаване на фондове, контролирани от органите за реструктуриране, законопроектът предвижда създаване на Фонд за реструктуриране на банки /ФПБ/, който се управлява от Управителния съвет на Фонда за гарантиране на влоговете в банките /ФГВБ/. В съответствие с изискванията на Директивата законопроектът предвижда, че БНБ, в качеството ѝ на орган за реструктуриране, взема решение за използване средствата от ФПБ, като такова решение може да бъде взето единствено в съответствие с целите и принципите на реструктурирането и за финансиране на действия по реструктурирането. Управителният съвет на ФГВБ изготвя отделен баланс и отчет за тези средства. Законопроектът предвижда, че целевото равнище на средствата, събрани във ФПБ, е 2 % от размера на гарантираните депозити в банките, лицензирани в Република България, което е по-високо ниво от определеното в Директива 2014/59/ЕС минимално ниво от 1% от гарантираните депозити. Предвижда се целевото ниво да бъде достигнато в срок до 10 години от влизане на закона в сила. Законопроектът предвижда БНБ, в качеството ѝ на орган за реструктуриране, до 31 март на текущата година да определя общата

сума на годишните вноски за съответната година, като до 1 май на текущата година БНБ определя индивидуални годишни рисково-претеглени вноски за банките, лицензирани в Република България, както и за клоновете от трети държави, в рамките на общата сума на предварителните вноски и в съответствие с Регламент (ЕС) 2015/63 за годишните вноски за механизмите за финансиране на реструктурирането. Законопроектът предвижда и възможността за събиране на извънредни вноски, в съответствие с изискванията на Директива 2014/59/ЕС.

Към момента е неоправдано създаването на специален фонд за реструктуриране на инвестиционните посредници, доколкото в България все още няма инвестиционни посредници със системно значение, при проблеми на които би могло да се стигне до действия по реструктуриране, съответно необходимост от средства за финансиране на реструктурирането. В тази връзка с преходните и заключителните разпоредби на законопроекта е предвидено функциите на фонд за реструктуриране на инвестиционни посредници да се изпълняват от Фонда за компенсиране на инвеститорите до настъпване на необходимите предпоставки и създаването на специален фонд.

Законопроектът съдържа разпоредби, уреждащи правото на оспорване по съдебен ред на решенията на БНБ, съответно на КФН, за предприемане на мярка за предотвратяване на кризи или на решенията за упражняване на правомощия по закона. Решение за предприемане на мярка по управление на кризи може да бъде оспорено пред Върховния административен съд от всички засегнати лица. В тези случаи съдът следва да се произнесе своевременно и обосновава преценката си върху извършените от съответния орган сложни икономически оценки на фактите. Оспорването не спира изпълнението на решенията на БНБ и на КФН до окончателното произнасяне на съда. В съответствие с изискванията на Директива 2014/59/ЕС евентуална отмяна на решенията на БНБ / КФН, при упражняване правомощия по закона, не засяга последващи административни актове или сделки, основани на отмененото решение. В този случай, засегнатите лица могат да претендират единствено обезщетение за вреди, претърпени в резултат на незаконосъобразно решение или действие на съответния орган.

Въвеждането на Директива 2014/59/ЕС налага съответни изменения в законодателната рамка на Република България, във връзка с което законопроектът съдържа преходни и заключителни разпоредби, въвеждащи необходимите промени.

В съответствие с изискванията на Директива 2014/59/ЕС следва да бъде извършена промяна в чл. 94 от Закона за банковата несъстоятелност, по отношение

реда на вземанията при разпределяне на осребреното имущество на банка в несъстоятелност. Законопроектът предвижда, че гарантираните влогове и вземанията на ФГВБ при суброгиране в правата на вложителите следва да имат по висок ред от вземанията на вложители, които са физически лица или микро-, малки и средни предприятия за частта, която надхвърля размера на гаранцията по ЗГВБ, като тези вложители, от своя страна имат по-висок ред от реда на обикновените необезпечени, непривилегировани кредитори.