

МОТИВИ

към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници

С проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници (ЗИД на ЗВПКИИП) се предлагат изменения и допълнения в националната правна рамка на реструктурирането на кредитни институции и инвестиционни посредници, чрез които се изпълняват ангажиментите за въвеждане на изискванията на 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 (ОВ, L 150 от 7 юни 2019) (Директива (ЕС) 2019/879). Промените основно са насочени към създаване на гаранции, че институциите разполагат с достатъчен капацитет за покриване на загуби и рекапитализация, които да гарантират, че по време на реструктурирането и непосредствено след него институциите ще могат да продължат да изпълняват критичните си функции, без да се излагат на риск публичните финанси и финансовата стабилност. Изискванията на Директива (ЕС) 2019/879 следва да бъдат въведени в националното законодателство в срок до 28 декември 2020 г.

Централно място в проекта на ЗИД на ЗВПКИИП заемат **измененията и допълненията в Раздел II „Минимално изискване за собствен капитал и приемливи задължения“** от Глава тринадесета „Инструмент за споделяне на загуби“ на ЗВПКИИП. Новите разпоредби подробно регламентират реда и начина за определяне на минималното изискване за собствен капитал и приемливи задължения (МИСКПЗ), като съобразяват различните хипотези, в които Българската народна банка (БНБ), съответно Комисията за финансов надзор (КФН), упражняват функцията си на орган за реструктуриране, съответно като орган за реструктуриране на ниво група, орган за реструктуриране на дъщерно дружество, което е субект за реструктуриране, дъщерно дружество, което не е субект за реструктуриране или значим клон.

Въведена е уредба на категориите приемливи задължения. В синхрон с техниката на препращане, която използва Директива (ЕС) 2019/879, критериите за приемливост на задълженията, включени в обхвата на инструмента за споделяне на загуби по ЗВПКИИП,

са съобразени с хармонизираното минимално равнище на Стандарта за общия капацитет за поемане на загуби (ОКПЗ) 1, въведено чрез изменения в Регламент (ЕС) № 575/2013², като са отразени и допълнителните корекции и изисквания, определени с Директива (ЕС) 2019/879. Новите правила предвиждат МИСКПЗ да бъде изразено като процентен дял от общата рискова експозиция и мярката за общата експозиция на съответния субект, като институциите и субектите следва да спазват нивата, произтичащи и от двете мерки. Уредбата е диференцирана според вида на субекта, като са установени правомощия на органа за реструктуриране да прилага корекции при изчисляването на МИСКПЗ, както и специфични изисквания спрямо конкретни групи субекти. Във връзка с критериите за приемливост на задълженията, включени в обхвата на инструмента за споделяне на загуби и за целите на определяне на МИСКПЗ, са въведени понятията „задължения, които споделят загуби“ и „подчинени приемливи задължения“, а дефиницията на понятието „приемливи задължения“ е изменена.

Законопроектът предвижда засилена **защита на непрофесионалните клиенти при продажба на подчинени приемливи задължения, които са приемливи за целите на МИСКПЗ**. Възприета е една от опциите, предвидени в Директива (ЕС) 2019/879 и е установено изискване за сравнително висок размер на минималната номинална стойност на инструмента (не по-малка от левовата равностойност на петдесет хиляди лева), когато инструментите от посочената категория се продават на непрофесионален клиент. Контролът за спазване на ограниченията се предоставя на КФН като орган, осъществяващ надзор на пазарното поведение. Специалните ограничения по сделките с непрофесионални клиенти се прилагат към продажбите на финансови инструменти, които са емитирани след 28 декември 2020 г.

Текстовете, уреждащи прилагането на МИСКПЗ, са съобразени с избора на стратегия за реструктуриране и предвиждат задължение за институциите и дружествата по чл. 1, ал. 1, т. 3-5 от ЗВПКИИП да прилагат изискването на консолидирано ниво на групата за реструктуриране. Субектите, които не са субекти за реструктуриране прилагат МИСКПЗ на индивидуално ниво. Предвидени са и облекчени правила за институции след

¹ „Принципи относно капацитета за поемане на загуби и рекапитализация на глобалните системно значими банки (Г-СЗБ) при реструктуриране“ и „Договорености относно общия капацитет за поемане на загуби (ОКПЗ)“, публикувани на 9.11.2015 г. от Съвета за финансова стабилност и приети на срещата на високо равнище на Г-20 през ноември 2015 г.

² Регламент (ЕС) № 575/2013 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 (ОВ, L 176/1 от 27 юни 2013 г.),

преструктуриране, като за определен в проектозакона срок тези институции са освободени от прилагането на МИСКПЗ.

В преходни и заключителни разпоредби към ЗИД на ЗВПКИИП са уредени преходните периоди и крайните срокове за достигане на МИСКПЗ от различните категории субекти, попадащи в приложното поле на ЗВПКИИП. Органът за преструктуриране определя междинни целеви нива на МИСКПЗ за поетапно натрупване на собствен капитал и приемливи задължения, които да бъдат постигнати в преходни периоди в рамките на крайния срок – 1 януари 2024 г. Предвидена е възможност за органа за преструктуриране да определя преходен период за достигане на МИСКПЗ, който е по-дълъг от установения краен срок, при съобразяване с условията, предвидени в проектозакона, както и да променя планираните МИСКПЗ и преходните периоди, в които следва да бъдат достигнати.

Предложените изменения и допълнения по отношение планирането на преструктурирането на кредитни институции и инвестиционни посредници **синхронизират процедурата по изготвяне и приемане на планове за преструктуриране с по-прецизната уредба на стратегиите за преструктуриране.** В зависимост от избраната стратегия за преструктуриране – преструктурира се само един субект от групата, обикновено на ниво предприятие майка от ЕС („с една входна точка“) или се преструктурира повече от един субект от групата, на ниво дъщерно предприятие („с множество входни точки“) – планът за преструктуриране може да предвиди обособяване на групи за преструктуриране в рамките на групата. В тази хипотеза новите правила установяват правомощие на органа за преструктуриране да определи групите за преструктуриране в плана за преструктуриране, уреждат процедура за приемане на съвместни решения на органите за преструктуриране от държави-членки на ЕС, отнасящи се до групите за преструктуриране и предвиждат извършване на оценка на възможността за преструктуриране за всяка група за преструктуриране в рамките на групата, при съответната консултативна роля на компетентните органи. Легални дефиниции за целите на новата уредба са дадени относно понятията „субект за преструктуриране“ и „група за преструктуриране“.

В частта относно отстраняването на съществените пречки пред възможността за преструктуриране измененията и допълненията предвиждат **по-подробна процедура по установяване на съществените пречки пред възможността за преструктуриране,**

разпределение на правомощията между органите за реструктуриране на субектите от групата, както и ред и срокове за предлагане на мерки от засегнатия субект, съответно за определяне на мерки от органа за реструктуриране. Въвеждат се по-кратки срокове за процедурата в случаите, в които пречките пред възможността за реструктуриране произтичат от неизпълнение на МИСКПЗ, както и специфични нови мерки, които органът за реструктуриране може да приложи при тази хипотеза, а именно – да задължи институцията или дружеството по чл. 1, ал. 1, т. 3-5 от ЗВПКИИП да представи план за изпълнение на минималното изискване или да промени падежния профил на инструментите на собствения капитал и на приемливите задължения, при съответно спазване на приложимия ред.

Установява се ново правомощие на органа за реструктуриране да налага забрана на институцията или дружество по чл. 1, ал. 1, т. 4 и 5 от ЗВПКИИП да извършва разпределения над максималната сума за разпределяне, във връзка с минималното изискване за собствен капитал и приемливи задължения (М-МСР) чрез някои от следните действия: разпределения във връзка с базовия собствен капитал от първи ред; поемане на задължение за изплащане на променливи възнаграждения или пенсионни права, ако задължението за плащане е поето в момент, когато субектът не е изпълнявал комбинираното изискване за буфер; или извършване на плащания по инструменти на допълнителния капитал от първи ред. Новата уредба включва и подробна регламентация на условията и реда за налагане на забраната за определени разпределения, както и алгоритъм за изчисляване на М-МСР.

В проекта на ЗИД на ЗВПКИИП са предвидени **правомощия на органа за реструктуриране и компетентния орган за отстраняване на нарушения на МИСКПЗ.** Органът за реструктуриране може да наложи предвидените в закона мерки за преодоляване или отстраняване на пречките пред възможността за реструктуриране, забрана за извършване на определени разпределения или административна мярка или санкция. От своя страна, компетентният орган има правомощието да приложи надзорна мярка или мерки за ранна намеса. В допълнение, нарушенията на МИСКПЗ са основание за органа за реструктуриране и компетентния орган да извършат съвместна оценка относно това дали институцията е проблемна или има вероятност да стане проблемна по смисъла на чл. 51, съответно чл. 52 от ЗВПКИИП.

За да се гарантира прозрачно прилагане на МИСКПЗ, новият чл. 72б от проекта на ЗИД на ЗВПКИИП установява **задължение за отчетност на институциите пред компетентните органи и органите за реструктуриране**, определя отчетните периоди и минимално задължителната информация, а също задължава институциите да оповестяват публично определена информация относно МИСКПЗ, в това число – размера на собствения капитал, нивата на приемливите задължения и задълженията, които споделят загуби, тяхната структура, включително падежния им профил и техния ред при производство по несъстоятелност. Прилагането на практика на правилата за отчетност и публичност е обвързано с приемането на технически стандарти за изпълнение, за което е предоставена съответна делегация на Европейския банков орган (ЕБО) и на Комисията. За органа за реструктуриране е предвидена възможност да установява по-кратки периоди на отчетност. Задължението за оповестяване на информацията относно МИСКПЗ влиза в сила от крайния срок за институцията да достигне МИСКПЗ – фиксирания в закона 1 януари 2024 г., или определения от органа за реструктуриране, в случаите, когато са налице предпоставките за определяне по-дълъг срок.

Проектът на ЗИД на ЗВПКИИП предвижда **по-подробна уредба на правомощието на органа за реструктуриране да спира изпълнението на задължения за плащане или доставка, по които страна е институция в режим на реструктуриране**. Установява се възможност органът за реструктуриране да приложи спирането и на един по-ранен етап – преди предприемане на действия по реструктуриране, от момента, в който е направена констатация, че институцията е проблемна или е вероятно да стане проблемна. Установени са императивни правила относно предпоставките за прилагане на спирането, а именно – не е налице алтернативна мярка от страна на частния сектор, която може незабавно да се предприеме и която би предотвратила неизпълнението на задължения на институцията в разумен срок и ако упражняването на правомощието за спиране е необходимо, за да се направи констатация дали дадено действие по реструктуриране е в обществен интерес, да се изберат най-подходящите инструменти за реструктуриране или да се гарантира ефективното прилагане на един или повече инструменти за реструктуриране, както и да се избегне допълнителното влошаване на финансовото състояние на институцията. При упражняване на правомощието за спиране органът за реструктуриране следва да преценява последиците от спирането върху нормалното функциониране на финансовите пазари и приложимото законодателство за равнопоставено третиране на кредиторите.

Във връзка с упражняването на правомощието на органа за реструктуриране за спиране на изпълнението е и предвиденото ново задължение за институциите и дружествата по чл. 1, ал. 1, т. 3-5 от ЗВПКИИП да предвидят във финансовите договори, по които са страни и които се регулират от правото на трета държава клаузи, с които страните признават, че финансовият договор може да бъде предмет на упражняване на правомощия на органите за реструктуриране за спиране или ограничаване на правата и задълженията и са обвързани от ограниченията, предвидени в тази връзка в ЗВПКИИП. Възприета е възможността, предоставена с Директива (ЕС) 2019/879 и е въведено допълнително задължение за институциите да гарантират, че дъщерните им предприятия в трети държави също ще включват клаузата за договорно признаване на правомощието за спиране във финансовите договори, по които са страни. Новото изискване към сключваните от субектите финансови договори ще се прилага занапред.

Въвежда се **по-подробна и по-гъвкава уредба на института на договорното признаване на споделянето на загуби**. Към задължението на институциите да включват в споразумение или инструмент, уредени по правото на трета държава, разпоредба, съгласно която кредиторът или страната по споразумението или инструмента признава и се съгласява да приеме последиците от прилагането на инструмента за споделяне на загуби, се добавят текстове, които уреждат задължение на институциите да уведомят с обосновано становище органа за реструктуриране за случаите, в които е невъзможно включването на такава договорна клауза. Урежда се съответно правото на органа за реструктуриране да приеме за основателно становището на институцията, или в разумен срок да изиска включването на съответна договорна клауза. Изпълнението на задължението за договорно признаване на споделянето на загуби е скрепено с нова своеобразна санкционна норма – задължения, по отношение на които институцията не включи договорна клауза, не могат да се отчитат за целите на изпълнението на МИСКПЗ. Това обстоятелство не възпрепятства органа за реструктуриране да упражни правомощията за обезценяване и преобразуване по отношение на задължението, произтичащо от споразумението или инструмента.

Уредено са последиците в случай на констатация от органа за реструктуриране, че институцията е проблемна или е вероятно да стане проблемна и липсват алтернативни мерки да предотвратяване на неизпълнение на задълженията ѝ, но предприемането на действие по реструктуриране не е в обществен интерес. В този случай спрямо институцията или субекта се прилага производство по несъстоятелност

или ликвидация по съответния ред, съгласно приложимото законодателство и БНБ задължително отнема издадения лиценз за банка“.

С цел въвеждане в националното законодателство на разпоредбата на чл. 2 от Директива (ЕС) 2019/879 са включени изменения в Закона за платежните системи и платежните услуги. С цел постигане на съответствие с новата правна рамка в областта на реструктурирането на кредитни институции и инвестиционни посредници, проектът на ЗИД на ЗВПКИИП предвижда и изменения в Закона за банковата несъстоятелност и Закона за Комисията за финансов надзор.

Предвидено е изключение от приложното поле на Закона за обществените поръчки при възлагане на извършването на оценка съгласно чл. 55 и чл. 106 от ЗВПКИИП. БНБ и КФН като орган за реструктуриране имат задължение да осигурят извършването на оценка от независимо лице на активите и задълженията на някои институции, преди предприемане на действия по реструктуриране. От решаващо значение е извършването на оценката по чл. 55, съответно по чл. 106 от ЗВПКИИП да стане своевременно и в максимално кратък срок. В случай на възникване на необходимост от съответната оценка, възлагането на извършването ѝ, съответно изготвянето ѝ на практика следва да се случи в рамките на дни. Предвидените в ЗОП процедури не позволяват възлагане на поръчка в посочените кратки срокове и поставя органа за реструктуриране в невъзможност да изпълни задължението си по ЗВПКИИП за своевременно осигуряване на независима оценка по смисъла на чл. 55 и чл. 106. Самата оценка представлява строго специализирани професионална услуга и ограничава значително кръга на потенциалните изпълнители по такъв договор. Поради това изключването на хипотезата на предоставяне на тези услуги от приложното поле на ЗОП няма да има за последица нарушаване на конкуренцията.

Директива (ЕС) 2019/879 предвижда задължение за ЕБО в срок до 28 юни 2020 г. да разработи проекти на регулаторни технически стандарти, за да определи по-точно условията, при които е налице невъзможност за включване на договорна клауза, условията при които органът за реструктуриране изисква включването на договорна клауза и разумния срок за упражняване на това правомощие. След влизането им в сила, регулаторните технически стандарти ще допълнят приложението на националните правила за договорно признаване на споделянето на загуби.

С цел въвеждане в националното законодателство на разпоредбата на чл. 2 от Директива (ЕС) 2019/879 са включени изменения в Закона за платежните системи и платежните услуги. С цел постигане на съответствие с новата правна рамка в областта на реструктурирането на кредитни институции и инвестиционни посредници, проектът на ЗИД на ЗВПКИИП предвижда и изменения в Закона за банковата несъстоятелност, Закона за Комисията за финансов надзор и Закона за обществените поръчки.

В общия корпус на проекта на ЗИД на ЗВПКИИП са включени и изменения и допълнения, чрез които се цели отстраняване на технически неточности и подобряване на досегашната редакция на ЗВПКИИП.

Проектът на ЗИД на ЗВПКИИП въвежда две нови приложения към закона, в които в съответствие с изискванията на Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове, са разписани формули и алгоритми.

С влизане в сила на предложените изменения и допълнения на ЗВПКИИП кредитните институции и инвестиционните посредници, лицензирани в Република България, ще функционират при нормативни условия, които са хармонизирани с условията в другите държави-членки на ЕС. Това от своя страна ще улесни планирането на реструктурирането, ще съдейства за преодоляване на затрудненията при прилагане на инструмента за споделяне на загуби в случаите на трансгранични групи и е в интерес на правната сигурност и единния пазар.